

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

КРИВОВ'ЯЗ ДМИТРО АНАТОЛІЙОВИЧ

УДК 342.9 (477)

ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЗАКОННОСТІ Й ДОБРОЧЕСНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело _____ Кривов'яз Д.А.

Науковий керівник: **Гетьман Євген Анатолійович**, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України

Київ – 2025

АНОТАЦІЯ

Кривов'яз Д. А. Адміністративно-правові засади забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2025.

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано новий підхід до розв'язання наукової проблеми, що полягає в з'ясуванні змісту та систематизації особливостей адміністративно-правових засад забезпечення законності й доброчесності в діяльності органів прокуратури. Сформульовано науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання відповідних правовідносин.

Встановлено, що законність у діяльності прокуратури – це принцип роботи органів, підрозділів і посадових осіб прокуратури України, який передбачає: 1) неухильне дотримання всіма службовцями вимог чинного законодавства України, а також недопущення їх порушення у своїй роботі; 2) здійснення цільової діяльності виключно в тих формах і в спосіб, які прямо передбачені нормативно-правовими приписами; 3) не допускати й попереджати порушення прав, свобод, законних інтересів людини та громадянина у своїй діяльності.

Доведено, що доброчесність у діяльності прокуратури – це система морально-етичних правил, внутрішніх психологічних мотивів, переконань співробітників органів прокуратури про обов'язковість дотримання норм чинного законодавства, необхідність сумлінного виконання власних службових повноважень і функцій, превалювання захисту прав і свобод людини та громадянина над приватними інтересами, а також особливу

небезпеку та караність вчинення протиправних дій у процесі службової діяльності.

Принципами забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури запропоновано розуміти сукупність основоположних, об'єктивних, керівних ідей і настанов, розчинених у нормативно-правових актах різної юридичної сили та галузевої належності, відповідно до яких формується система та функціонує механізм правового регулювання суспільно-правових відносин у сфері діяльності спеціально уповноважених суб'єктів щодо організації умов, а також реалізації форм і методів підтримки високого рівня законності й доброчесності в роботі органів прокуратури України.

Зазначено, що рівність і неупередженість під час забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури виявляються в однаковому ставленні та контролі за виконанням обов'язків усіма посадовими особами прокуратури. У цьому процесі не має бути винятків або неправомірних переваг на підставі суб'єктивних чинників: більш високої посади, належності до певного етносу тощо. Кожен прокурор рівний перед законом, має аналогічні з іншими представниками своєї професії зобов'язання, зокрема морально-етичного характеру.

Акцентовано увагу на тому, що забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури не повинно зводитись до пошуку проступків і порушень, допущених прокурорами, з метою подальшого притягнення останніх до відповідальності. У цьому контексті мають переважати заходи та засоби виховного впливу на свідомість службовців органів і підрозділів прокуратури, завдяки чому в них культивуватиметься стійка повага до законів, розуміння необхідності їх дотримання, переважання публічного інтересу над власним тощо.

Сформульовано мету забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури, яка полягає у формуванні та підтримці високого рівня законності в кримінально-процесуальній, внутрішньоорганізаційній та

інших сферах діяльності всіх органів і підрозділів прокуратури загалом та кожного окремого прокурора, а також забезпеченні неухильного дотримання ними стандартів, правил і вимог доброчесності.

Констатовано, що в системі правових засад забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури чільне місце посідають норми адміністративного права, адже саме за допомогою останніх визначаються: загальні засади адміністративно-правового статусу прокуратури; стандарти й вимоги до прокурорської доброчесності; адміністративні механізми підтримки високого рівня законності й доброчесності діяльності прокурорів (порядок подання декларації прокурорами); основи внутрішньоорганізаційного контролю тощо.

Суб'єктами забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури визнано структуровану, ієрархічну групу публічно-владних органів, що спеціально уповноважені на реалізацію заходів, засобів, способів, процедур та операцій, спрямованих на організацію та підтримку високого рівня законності в роботі органів прокуратури України, а також додержання кожним їх працівником вимог доброчесності у своїй службовій діяльності.

Виокремлено загальнодержавний рівень забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури, у межах якого забезпечується: 1) формування державно-політичних засад законності й доброчесності в діяльності органів державної влади, зокрема прокурорських; 2) побудова керівного механізму системи прокуратури, а також визначення юридичних, організаційних засад діяльності окремих суб'єктів забезпечення законності й доброчесності; 3) загальний контроль і моніторинг щодо виконання законодавства та дотримання представниками прокурорських органів вимог професійної етики, стандартів, правил тощо.

Аргументовано, що напрямками забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури є такі: 1) формування та реалізація державної політики, складовою якої є забезпечення законності й

добросовісності в роботі органів державної влади, зокрема прокуратури; 2) запобігання корупції в органах і підрозділах прокуратури, яке на сьогодні є одним з пріоритетів у роботі всіх публічних відомств. Від рівня якості його реалізації безпосередньо залежить ефективність виконання відповідним державним органом своїх функцій та довіра населення до нього; 3) кадрове забезпечення органів і підрозділів прокуратури.

Встановлено, що формами забезпечення законності й добросовісності в діяльності прокуратури є такі: 1) відомча (підзаконна) правотворчість; 2) організаційна діяльність; 2) координація роботи прокуратури; 3) взаємодія з підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадськістю; 4) діяльність прокурорського самоврядування; 5) притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності; 6) інформування про діяльність прокуратури.

Методами забезпечення законності й добросовісності в діяльності прокуратури запропоновано вважати сукупність регламентованих нормативно-правовими актами способів, заходів і засобів, за допомогою реалізації яких уповноважені суб'єкти створюють таку діяльність органів і підрозділів прокуратури, яка ґрунтується на пріоритетності високого рівня законності й добросовісності. Виокремлено коло відповідних методів і схарактеризовано їх.

З'ясовано, що в Німеччині висока довіра до прокурорів значною мірою зумовлена інституційною культурою дотримання норм, а не наглядовими чи зовнішніми органами контролю. Добропорядність прокурора в цій країні – це передусім сумлінне виконання посадових обов'язків, у чіткій відповідності до приписів закону, а не суб'єктивно трактована «моральна» поведінка. Вона ґрунтується не стільки на декларативних «кодексах честі», скільки на системній інтеграції етичних вимог у правовий та адміністративний порядок.

Визначено ключові проблеми адміністративного законодавства, норми якого спрямовані забезпечення законності й добросовісності в діяльності

прокуратури: по-перше, недостатній рівень гарантій незалежності прокурора від впливу політичних еліт, особливо це стосується керівних посад; по-друге, формалізм у питаннях перевірки доброчесності прокурорів, які досить часто мають поверхневий характер; по-третє, практично відсутні ефективні механізми громадського чи незалежного нагляду за діяльністю органів прокуратури взагалі, а також прокурорів, зокрема; по-четверте, відсутність регулярної звітності перед суспільством про реальні результати розслідувань, дисциплінарних проваджень чи заходів із запобігання корупції; по-п'яте, наявність своєрідної «толерантності» до вчинення правопорушень з боку прокурорів, адже в багатьох випадках порушення етичних норм залишаються без наслідків; по-шосте, високі корупційні ризики в діяльності прокуратури.

Наголошено, що прийняття Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів мало важливе значення з точки зору забезпечення законності й відкритості діяльності прокурорів, проте в умовах сьогодення вказаний документ потребує оновлення та вдосконалення, адаптації до сучасних викликів, стандартів демократичного правопорядку й очікувань суспільства. Зміни мають не лише деталізувати обов'язки прокурора під час виконання професійних функцій, а й передусім приділити увагу його поведінці поза межами службової діяльності.

Зазначено, що вдосконалення дисциплінарної відповідальності прокурорів у контексті підвищення рівня законності й доброчесності має спиратися на переосмислення ролі етичних стандартів як базової складової професійної поведінки в органах прокуратури. Етичні правила повинні перестати бути формальним набором декларативних норм і стати реальним інструментом оцінки доброчесності, відповідальності й моральної придатності прокурора до виконання публічної функції.

Запропоновано здійснити низку організаційних кроків у напрямі покращення забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури, зокрема: а) посилити механізми контролю та нагляду за

діяльністю прокурорів; б) забезпечити розумні межі прозорості й публічності діяльності прокуратури; в) запровадити більш досконалі інструменти оцінювання доброчесності прокурорів.

Ключові слова: законність, доброчесність, діяльність, прокуратура, мета, завдання, принципи, правові засади, адміністративно-правове регулювання, суб'єкт забезпечення, напрями, рівні, форми, методи, зарубіжний досвід, удосконалення, адміністративне законодавство.

SUMMARY

Kryvoviaz D. A. Administrative and legal principles of ensuring legality and integrity in the activities of the prosecutor's office. – Professional scientific paper as manuscript.

Thesis for obtaining a scientific degree of Candidate of Legal Sciences, specialty 12.00.07 – «Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information Law». – Scientific Institute of Public Law, Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2025.

The Thesis provides a theoretical generalization and a new approach to solving a scientific problem, which lies in clarifying the content and systematizing the features of the administrative and legal principles of ensuring legality and integrity in the activities of prosecutor's office. Scientifically substantiated proposals and recommendations to improve the administrative and legal regulation of relevant legal relations are formulated.

It is established that legality in the activities of the prosecutor's office is a principle of work of bodies, divisions and officials of the prosecutor's office of Ukraine, which provides for: 1) strict compliance of all employees with the requirements of current legislation of Ukraine, as well as prevention of their violations in its work; 2) carrying out targeted activities exclusively in those forms and in the manner that are directly provided for by legal regulations; 3) preventing violations of the rights, freedoms, and legitimate interests of an individual and a citizen in their activities.

It is proven that integrity in the activities of the prosecutor's office is a system of moral and ethical rules, internal psychological motives, convictions of prosecutors' offices on the obligation to comply with the norms of current legislation, the need to conscientiously carry out their own official powers and functions, the protection of human rights and civil liberties over private interests, as well as specific danger in the process of official actions.

The principles of ensuring legality and integrity in the activities of the prosecutor's office are intended to understand a set of fundamental, objective,

guiding ideas and attitudes, dissolved in normative and legal acts of different legal force and sectoral affiliation, according to which the system is formed and a mechanism of legal regulation of social-legal relations in the sphere of activities of a high level of legality and integrity in the work of the Prosecutor's Office of Ukraine is functioned.

It is noted that equality and impartiality in ensuring legality and integrity in the activities of the prosecutor's office are manifested in the same attitude and control over the performance of duties by all officials of the prosecutor's office. In this process, there should be no exceptions or undue advantages based on subjective factors: higher position, belonging to a certain ethnicity, etc. Each prosecutor is equal before the law and has obligations similar to those of other representatives of his/her profession, in particular of a moral and ethical nature.

It is emphasized that ensuring legality and integrity in the work of the prosecutor's office should not be reduced to revealing offenses and violations committed by prosecutors with the aim of further bringing them to responsibility. In this context, measures and means of educational influence on the consciousness of employees of prosecutor's offices and divisions should prevail, thanks to which they will cultivate a steadfast respect for the laws, an understanding of the need to comply with them, the predominance of public interest over their own ones, etc.

The goal of ensuring legality and integrity in the work of the prosecutor's office, which lies in forming and maintaining a high level of legality in the criminal procedure, internal organizational and other areas of activity of all bodies and divisions of the prosecutor's office in general and each individual prosecutor in particular, as well as ensuring their strict adherence to standards, rules and requirements of integrity, is formulated.

It is established that in the system of legal principles for ensuring legality and integrity in the activities of the prosecutor's office, the rules of administrative law occupy a prominent place, since it is with the help of the latter that the following are determined: general values of the administrative and legal status of

the prosecutor's office; standards and requirements for prosecutorial integrity; administrative mechanisms for supporting a high level of legality and integrity of prosecutors' activities (the procedure for submitting declarations by prosecutors); the foundations of internal organizational control, etc.

The subjects of ensuring legality and integrity in the activities of the prosecutor's office are recognized as a structured, hierarchical group of public authorities that are specially authorized to implement measures, means, methods, procedures and operations aimed at organizing and maintaining a high level of legality in the work of the prosecutor's office of Ukraine, as well as compliance by each of their employees with the requirements of integrity in their official activities.

The national level of ensuring legality and integrity in the activities of the prosecutor's office is identified, within which the following is ensured: 1) the formation of state-political principles of legality and integrity in the activities of state authorities, in particular prosecutorial ones; 2) the construction of a management mechanism for the prosecutor's office system, as well as the definition of legal and organizational principles of the activities of individual actors of ensuring legality and integrity; 3) general control and monitoring of the implementation of legislation and compliance with the requirements of professional ethics, standards, rules, etc. by the representatives of prosecutorial bodies. It is argued that the areas of ensuring legality and integrity in the activities of the prosecutor's office are as follows: 1) formation and implementation of state policy, a component of which is ensuring legality and integrity in the work of state authorities, in particular the prosecutor's office; 2) corruption prevention in the bodies and divisions of the prosecutor's office, which is currently one of the priorities in the work of all public agencies. The level of quality of its implementation directly depends on the effectiveness of the performance by the relevant government body of its functions and public confidence in it; 3) staffing of bodies and divisions of the prosecutor's office.

It is established that the forms of ensuring legality and integrity in the activities of the prosecutor's office are as follows: 1) departmental (sub-legal) lawmaking; 2) organizational activities; 3) coordination of the work of the prosecutor's office; 3) interaction with enterprises, institutions, organizations of all forms of ownership and with the public; 4) activities of prosecutorial self-government; 5) bringing the prosecutor to disciplinary responsibility; 6) informing about the activities of the prosecutor's office.

Methods of ensuring legality and integrity in the activities of the prosecutor's office are proposed to consider a set of acts, measures and means regulated by the legal acts, through the implementation of which the authorized entities create such activity of bodies and units of the prosecutor's office that is based on high priority of legality and integrity. A range of relevant methods is identified and characterized.

It was found that in Germany, high trust in prosecutors is largely due to the institutional culture of compliance with norms, rather than supervisory or external control bodies. The integrity of a prosecutor in this country is primarily the conscientious performance of official duties, in strict accordance with the provisions of the law, and not subjectively interpreted «moral» behavior. It is based not as much on declarative «codes of honor» as on the systematic integration of ethical requirements into the legal and administrative order. Key problems of administrative legislation, the norms of which are aimed at ensuring legality and integrity in the activities of the prosecutor's office, are identified: firstly, an insufficient level of guarantees of the prosecutor's independence from the influence of political elites, especially in managerial positions; secondly, formalism in matters of verifying the integrity of prosecutors, which are quite often superficial; thirdly, there are practically no effective mechanisms for public or independent supervision of the activities of prosecutor's office in general, as well as prosecutors in particular; fourthly, the lack of regular reporting to society on the real results of investigations, disciplinary proceedings, or measures to prevent corruption; fifthly, so-called «tolerance» for the commission of offenses

by prosecutors, as in many cases, violations of ethical norms remain without consequences; sixthly, high corruption risks in the activities of the prosecutor's office.

It is emphasized that the adoption of the Code of Professional Ethics and Conduct of Prosecutors was of great importance in terms of ensuring the legality and transparency of prosecutor's activities; however, in today's conditions, the specified document requires updating and improvement, adaptation to modern challenges, standards of democratic rule of law and expectations of society. The amendments should not only detail the duties of the prosecutor when performing professional functions, but also, first and foremost, pay attention to his/her behavior outside official activities.

It is noted that the improvement of the disciplinary liability of prosecutors in the context of increasing the level of legality and integrity should be based on a re-thinking of the role of ethical standards as a basic component of professional behavior in prosecutorial bodies. Ethical rules should cease to be a formal set of declarative norms and become a real tool for assessing the integrity, responsibility and moral suitability of the prosecutor to perform a public function.

It is proposed to implement a number of organizational steps to improve the provision of legality and integrity in the activities of the prosecutor's office, in particular: a) to strengthen the mechanisms of control and supervision over the activities of prosecutors; b) to ensure reasonable limits of transparency and publicity of the activities of the prosecutor's office; c) to introduce more advanced tools for assessing the integrity of prosecutors.

Keywords: legality, integrity, activities, prosecutor's office, goal, objectives, principles, legal foundations, administrative and legal regulation, subject of provision, directions, levels, forms, methods, foreign experience, improvement, administrative legislation.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ
в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Кривов'яз Д.А. До характеристики системи правових засади забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 12. С. 572–574.
2. Кривов'яз Д.А. Система суб'єктів забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури. *Право та державне управління*. 2022. № 1. С. 272–277.
3. Кривов'яз Д.А. До характеристики принципів забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури. *KELM*. 2023. № 7(59). С. 435–438 (Республіка Польща).
4. Кривов'яз Д.А. Напрями та рівні забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури. *Право і суспільство*. 2024. № 4. С. 715–720.
5. Кривов'яз Д.А. Форми та методи забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 2. С. 88–92.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Кривов'яз Д.А. Міжнародно-правові засади забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 19–20 лип. 2017 року). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. С. 67–70.
7. Кривов'яз Д.А. Сутність законності діяльності прокуратури. *Виклики сучасності та наукові підходи до їх вирішення*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 12–13 серп. 2020 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2020. С. 132–134.
8. Кривов'яз Д.А. Зміст доброчесності у діяльності прокуратури. *Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства*: матеріали

міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 20–21 квіт. 2023 р.).

Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 144–146.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	17
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ Й ДОБРОЧЕСНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ	26
1.1. Поняття, зміст і значення забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури	26
1.2. Мета, принципи та завдання забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури	39
1.3. Правові засади забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури та місце серед них адміністративно-правового регулювання	52
Висновки до розділу 1.....	70
РОЗДІЛ 2. ЗМІСТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ Й ДОБРОЧЕСНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ.....	78
2.1. Система суб'єктів забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури	78
2.2. Напрями та рівні забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури	94
2.3. Форми та методи забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури	108
Висновки до розділу 2.....	126
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ Й ДОБРОЧЕСНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ.....	131
3.1. Зарубіжний досвід забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури та можливості його використання в Україні	131

3.2. Удосконалення адміністративного законодавства з питань забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури.....	147
Висновки до розділу 3.....	161
ВИСНОВКИ.....	170
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	179
ДОДАТКИ.....	200

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Прокуратура України є одним з ключових елементів системи органів правопорядку та правосуддя, що виконує надзвичайно важливу роль у забезпеченні верховенства права, законності, а також захисті прав, свобод та інтересів людини і громадянина. В умовах повномасштабної війни, адміністративної реформи, а також євроінтеграційного курсу ефективна діяльність прокуратури є запорукою забезпечення стабільного функціонування України як самостійної, незалежної та демократичної держави, у якій людина, її честь і гідність є найвищою цінністю.

Результативність функціонування прокуратури безпосередньо залежить від того, наскільки якісною є робота прокурорів і наскільки вони у своїй роботі дотримуються засад законності й доброчесності. Прокурори як представники держави мають діяти виключно в межах закону, неупереджено, об'єктивно та чесно, адже від їхніх рішень часто залежить доля конкретної особи й авторитет державних інституцій загалом. З огляду на зазначене вище, у сучасних реаліях необхідним кроком є створення ефективної системи адміністративно-правових засад забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Окремі проблемні питання, пов'язані із забезпеченням законності діяльності прокуратури у своїх наукових працях розглядали: М.М. Бурбика, В.М. Гаращук, Ю.В. Гаруст, Є.А. Гетьман, О.В. Джафарова, Є.В. Дуліба, С.В. Ківалов, А.Т. Комзюк, В.І. Курило, А.В. Лапкін, Л.І. Луценко-Миськів, В.І. Малюга, А.А. Манжула, П.С. Пацурківський, О.П. Рябченко, Б.В. Семененко, Є.Ю. Соболев, Л.В. Сорока, І.В. Хижа, Р.В. Шаповал, Є.О. Шевченко, К.В. Шкарупа, В.В. Шуба та ін. Водночас попри значний теоретичний доробок, у науковій літературі недостатньо опрацьованим

залишається питання дослідження адміністративно-правових засад забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури.

Таким чином необхідність комплексного покращення законності й доброчесності в діяльності прокуратури України, а також відсутність комплексних монографічних досліджень, присвячених вказаній проблематиці, обумовлюють актуальність і своєчасність дослідження, присвяченого характеристиці адміністративно-правових засад забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019; Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки», затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 року № 220; Концепції взаємодії органів прокуратури з громадами («Прокурор громади»), затвердженої наказом Генерального прокурора від 11 серпня 2023 року № 224; Антикорупційної програми Офісу Генерального прокурора на 2023–2025 роки, затвердженої наказом Генерального прокурора 27 липня 2023 року № 205; Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, схваленого Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

Мета та завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб за допомогою використання сучасних методів наукового пізнання, на основі аналізу наукових поглядів учених і норм чинного законодавства з'ясувати сутність і розкрити особливості адміністративно-правових засад забезпечення законності й доброчесності в діяльності

прокуратури, надати пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства в цій сфері.

Досягнення поставленої мети зумовлює потребу у вирішенні таких завдань:

- визначити поняття, розкрити зміст і значення забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури;
- з'ясувати мету, принципи та завдання забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури;
- розкрити правові засади забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури та встановити місце серед них адміністративно-правового регулювання;
- розкрити систему суб'єктів забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури;
- окреслити напрями та визначити рівні забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури;
- виокремити форми та методи забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури;
- узагальнити зарубіжний досвід забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури, опрацювати можливості його використання в Україні;
- запропонувати шляхи вдосконалення адміністративного законодавства з питань забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури.

Об'єктом дослідження є правові відносини, які виникають у процесі забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури.

Методи дисертаційного дослідження. Науково-методологічну основу дисертації становить сукупність різних методів наукового пізнання. Так, *логіко-семантичний* та *аналітичний* методи дали змогу визначити поняття,

розкрити зміст і значення забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури (підрозділ 1.1), з'ясувати мету, принципи та завдання забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури (підрозділ 1.2). Схарактеризувати правові засади забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури та встановити місце серед них адміністративно-правового регулювання (підрозділ 1.3) вдалося за допомогою методу *документального аналізу*. *Структурно-логічний* і *системно-функціональний* методи використано з метою окреслення системи суб'єктів забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури (підрозділ 2.1); виокремлення напрямів і рівнів забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури (підрозділ 2.2); характеристики форм і методів забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури (підрозділ 2.3). Узагальнити зарубіжний досвід забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури й опрацювати можливості його використання в Україні (підрозділ 3.1) дав змогу *порівняльно-правовий* метод. З'ясувати шляхи вдосконалення адміністративного законодавства з питань забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури (підрозділ 3.2) вдалося за допомогою методів *моделювання* та *прогнозування*.

Науково-теоретичне підґрунтя роботи становлять напрацювання фахівців – представників різних галузевих дисциплін, зокрема адміністративного права, теорії держави та права, конституційного права, теорії управління, філософії, соціології тощо.

Нормативно-правову основу дисертаційної роботи становлять Конституція України, ратифіковані у встановленому законом порядку міжнародні нормативні документи, а також низка законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, норми яких визначають адміністративно-правові засади забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури.

Інформаційною та емпіричною базою дисертаційної роботи є науково-періодичні видання, статистичні дані тощо.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших спроб комплексно, на монографічному рівні з'ясувати сутність і розкрити особливості адміністративно-правових засад забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури, на основі чого надати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства, норми якого регулюють відповідні суспільні відносини. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків. Зокрема, у роботі:

вперше:

- сформульовано мету забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури, яка полягає у формуванні та підтримці високого рівня законності в кримінально-процесуальній, внутрішньоорганізаційній та інших сферах діяльності всіх органів і підрозділів прокуратури загалом та кожного окремого прокурора, а також забезпеченні неухильного дотримання ними стандартів, правил і вимог доброчесності;

- запропоновано авторський підхід щодо визначення поняття доброчесності в діяльності прокуратури, під якою запропоновано розуміти систему морально-етичних правил, внутрішніх психологічних мотивів, переконань співробітників органів прокуратури про обов'язковість дотримання норм чинного законодавства, необхідність сумлінного виконання власних службових повноважень і функцій, превалювання захисту прав і свобод людини та громадянина над приватними інтересами, а також особливу небезпеку та караність вчинення протиправних дій у процесі службової діяльності;

- обґрунтовано тлумачення поняття суб'єктів забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури, під якими слід розуміти структуровану, ієрархічну групу публічно-владних органів, що спеціально

уповноважені на реалізацію заходів, засобів, способів, процедур та операцій, спрямованих на організацію та підтримку високого рівня законності в роботі органів прокуратури України, а також додержання кожним їх працівником вимог доброчесності у своїй службовій діяльності;

вдосконалено:

– визначення поняття принципів забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури, якими запропоновано вважати сукупність основоположних, об'єктивних, керівних ідей і настанов, розчинених у нормативно-правових актах різної юридичної сили та галузевої належності, відповідно до яких формується система та функціонує механізм правового регулювання суспільно-правових відносин у сфері діяльності спеціально уповноважених суб'єктів щодо організації умов, а також реалізації форм і методів підтримки високого рівня законності й доброчесності в роботі органів прокуратури України;

– характеристику форм забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури, до яких зараховано такі: відомча (підзаконна) правотворчість; організаційна діяльність; координація роботи прокуратури; взаємодія з підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності й громадськістю; діяльність прокурорського самоврядування; притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності; інформування про діяльність прокуратури;

– узагальнення напрямів забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури, а саме: формування та реалізація державної політики, складовою якої є забезпечення законності й доброчесності в роботі органів державної влади, зокрема прокуратури; запобігання корупції в органах і підрозділах прокуратури, яке на сьогодні є одним з пріоритетів у роботі всіх публічних відомств; кадрове забезпечення органів і підрозділів прокуратури;

дістало подальшого розвитку:

– твердження про те, що в системі правових засад забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури чільне місце посідають норми адміністративного права, адже саме за допомогою останніх визначаються: загальні засади адміністративно-правового статусу прокуратури; стандарти й вимоги до прокурорської доброчесності; адміністративні механізми підтримки високого рівня законності й доброчесності діяльності прокурорів (порядок подання декларації прокурорами); основи внутрішньоорганізаційного контролю тощо;

– опрацювання зарубіжного досвіду забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури з акцентом на досвіді США, серед позитивних моментів якого виокремлено: по-перше, існування чіткої системи виборності прокурорів на місцевому рівні, що робить їх безпосередньо підзвітними суспільству, а не політичним структурам, і формує демократичну легітимність прокуратури; по-друге, високий рівень незалежності прокуратури, адже в США прокурори діють автономно, зокрема в прийнятті рішень щодо обвинувачення, що захищає їх від тиску з боку влади; по-третє, розвинена система етичного нагляду (у цій країні існує мережа внутрішніх наглядових органів, етичних комісій та зовнішніх інституцій, які контролюють поведінку прокурорів, а порушення етичних норм часто тягне за собою реальні дисциплінарні або навіть кримінальні наслідки); по-четверте, американське суспільство активно контролює діяльність прокурорів через відкритість судових процесів, розслідувальну журналістику та активну позицію громадських організацій;

– науковий підхід щодо окреслення ключових проблем адміністративного законодавства, норми якого спрямовані на забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури, до яких зараховано: по-перше, недостатній рівень гарантій незалежності прокурора від впливу політичних еліт, особливо це стосується керівних посад; по-друге, формалізм у питаннях перевірки доброчесності прокурорів, які досить часто

мають поверхневий характер; по-третє, практично відсутні ефективні механізми громадського чи незалежного нагляду за діяльністю органів прокуратури взагалі, а також прокурорів, зокрема; по-четверте, відсутність регулярної звітності перед суспільством про реальні результати розслідувань, дисциплінарних проваджень чи заходів із запобігання корупції; по-п'яте, наявність своєрідної «толерантності» до вчинення правопорушень з боку прокурорів, адже в багатьох випадках порушення етичних норм залишаються без наслідків; по-шосте, високі корупційні ризики в діяльності прокуратури, а також недостатній правовий захист викривачів, що обмежує можливість викривати зловживання в системі прокуратури.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки і пропозиції використовуються та можуть бути використані в:

– *науково-дослідній сфері* – як теоретичне підґрунтя для здійснення проведення подальших теоретико-прикладних досліджень, присвячених теоретичним і практичним проблемам забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правотворчій діяльності* – у межах удосконалення діючих та розроблення нових законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, які визначають адміністративно-правові засади забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури;

– *правозастосовній діяльності* – з метою підвищення ефективності діяльності суб'єктів забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури;

– *освітньому процесі* – під час підготовки науково-методичних та лекційних матеріалів, а також підручників і навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Правоохоронна діяльність», «Основи прокурорської діяльності» тощо.

Апробація матеріалів дисертації. Підсумки розроблення проблематики та відповідні висновки оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях: «Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності» (м. Київ, 19–20 липня 2017 року), «Виклики сучасності та наукові підходи до їх вирішення» (м. Київ, 12–13 серпня 2020 р.), «Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства» (м. Київ, 20–21 квітня 2023 р.).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять вісім підрозділів, загальних висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 201 сторінку. Список використаних джерел містить 195 найменувань на 21 сторінці.

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ Й ДОБРОЧЕСНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

1.1. Поняття, зміст і значення забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури

Відповідно до положень Конституції України та Закону України «Про прокуратуру», на території нашої держави діє прокуратура, яка становить єдину систему та здійснює з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави наступні функції: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними й іншими слідчими та розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Функції прокуратури України здійснюють виключно прокурори. Делегування функцій прокуратури, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається [63; 124].

Особливий, конституційно врегульований статус органів прокуратури засвідчує їх значущість у правоохоронному механізмі держави, від чого безпосередньо залежить рівень безпеки на всій території України. Водночас украй важливо, щоб прокуратура та її службовці виконували свої повноваження в межах чинного законодавства, не порушували його, сумлінно реалізовували публічні функції. Зазначене можливе лише за наявності та реальної роботи механізму забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури.

У тлумачних словниках української мови слово «забезпечення» або його дієслівна форма «забезпечувати» визначено як: 1) постачати щось у

достатній кількості; 2) задовольняти певні потреби, створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; 3) гарантувати щось; 4) захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки; 5) відгородити від збитків, недоліку, нестатку, від небезпеки, що загрожує кому-небудь; 6) зробити діючим, можливим, реально здійсненим; 7) уживати певних заходів, робити якийсь запас, щоб гарантувати себе від чого-небудь тощо [8; 15, с. 375]. У теорії управління слово «забезпечення» означає дію, а також зберігання, виконання чогось, гарантію здійснення певного процесу. Тобто коли йдеться про якесь часткове забезпечення управління, зокрема його інформаційний аспект, передбачають комплекс засобів, умов і дій, що гарантують нормальний перебіг управлінських процесів [30, с. 403; 41, с. 38]. Отже, у міжгалузевому значенні забезпечення становить організацію, підтримання умов для здійснення якогось процесу, діяльності, а також формування певного стану, царини, середовища існування об'єкта чи явища, системи координат роботи механізму тощо.

У правовому контексті сутність категорії «забезпечення» аналізує М. Ю. Яковчук, який тлумачить її як систему впорядкованих законодавчих актів, постанов, указів та інших правових актів органів державної влади й управління, наділених повноваженнями у сфері регулювання страхової діяльності [171, с. 87]. П. М. Рабінович вважає, що правове забезпечення – це діяльність зі створення умов для здійснення прав і свобод людини, а також виокремлює її елементи: 1) сприяння реалізації прав і свобод (шляхом позитивного впливу на формування їх загальносоціальних гарантій); 2) охорону (шляхом ужиття заходів, зокрема юридичних, для попередження та профілактики порушень прав і свобод особи); 3) захист прав і свобод особи (відновлення порушеного правомірного стану, притягнення правопорушників до юридичної відповідальності) [130, с. 9]. О. Є. Костюченко під час характеристики ключових ознак правового забезпечення доходить висновку, що останнє становить безперервну діяльність суб'єктів права, які в межах своєї компетенції застосовують усі

доступні правові засоби для створення, реалізації, гарантування, охорони та захисту прав і свобод осіб [65]. А. Ю. Олійник акцентує на тому, що правове забезпечення – це вплив на права і свободи громадян за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права [87, с. 55]. За висновком М. М. Бурбики, правове забезпечення – це система законодавчо встановлених правових гарантій, а також діяльність уповноважених на те органів, посадових осіб щодо їх реалізації. Автор зауважує, що правові гарантії слід визначати як встановлені законом засоби безпосереднього забезпечення, використання, дотримання, виконання і правильного застосування норм права [14, с. 129].

Аналізуючи різні теоретико-правові джерела, М. О. Горелов виокремлює три основні наукові дефініції правового забезпечення, відповідно до яких це: 1) встановлення правових норм і підпорядкування останнім відповідних суспільних відносин шляхом спрямування поведінки їх учасників; 2) здійснюваний за допомогою норм права й сукупності правових засобів юридичний вплив на суспільні відносини; 3) застосування норм права, інших юридичних засобів для впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування та прогресивного розвитку, а також впливу на поведінку людей [20, с. 63].

Своєю чергою Д. О. Тихомиров, розглядаючи правове забезпечення безпеки, встановив, що категорія охоплює різні форми впливу права на суспільні відносини, що становлять сферу безпеки, для закріплення і розвитку суспільно корисних відносин, а також попередження, протидії, припинення суспільно небезпечних діянь, ліквідації їх наслідків. На його думку, правове забезпечення можна класифікувати за низкою чинників: 1) за територією поширення його компетенції: глобальне, міждержавне, національне; 2) за характером суспільних відносин, на регулювання яких воно спрямоване: у сфері освіти, у соціальній сфері; у сфері землекористування, у сфері комунікацій тощо; 3) за галузями права залежно

від механізмів правового регулювання: конституційно-правове, цивільно-правове, кримінально-правове, адміністративно-правове тощо [150, с. 171].

Привертає увагу інтерпретація змісту правового забезпечення в адміністративній галузі. Наприклад, К. В. Степаненко визначає цю категорію як регламентовану нормами національного законодавства діяльність органів державної влади, зміст якої становить створення умов для реалізації, охорони та захисту прав громадян України за допомогою адміністративно-правових засобів [144, с. 14]. У дисертації В. А. Головка адміністративно-правове забезпечення прав учасників дорожнього руху визначає як законодавчо врегульовану діяльність органів публічної влади із захисту прав громадян України як суб'єктів суспільно-правових відносин у сфері дорожнього руху за допомогою адміністративно-правових інструментів [19, с. 7–8]. Водночас А. В. Матвійчук доводить, що це «регламентований нормами адміністративного права процес регулювання суспільних відносин уповноваженими органами державної влади, на які покладено обов'язок здійснення регуляторної функції держави та провадження її регуляторної політики» [81, с. 110].

На підставі здійсненого аналізу доходимо висновку, що категорія «правове забезпечення» має такі ознаки:

по-перше, основою такого забезпечення є система правових норм, які регламентують суспільно-правові відносини в певній вузькій сфері, що пов'язана з конкретним об'єктом, а також юридично закріплених, спеціальних гарантій щодо виконання нормативних вимог і правил;

по-друге, забезпечення передбачає реальну, практичну дію відповідних правових норм і гарантій, за допомогою чого здійснюють упорядкування поведінки учасників конкретних суспільно-правових відносин, забезпечують виконання покладених на них прав, обов'язків, а також досягнення законних інтересів;

по-третє, невіддільною складовою забезпечення в праві є суб'єктний склад, що охоплює систему уповноважених законодавством органів

державної влади та їх посадових осіб, які в нормативно встановленому порядку приводять норми та гарантії до їх логічної дії;

по-четверте, мета й завдання забезпечення передбачають створення сфери для належного існування якогось об'єкта, здійснення правомірної діяльності, функціонування механізму, а також організації різних, необхідних для цього умов.

Отже, у класичному значенні забезпечення чогось – це цілеспрямована й регламентована діяльність уповноважених законодавством суб'єктів, яка спрямована на реалізацію правових норм і гарантій належного, правомірного функціонування, існування якогось об'єкта, здійснення юридично значущої діяльності тощо.

У випадку забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури необхідно також зосередити увагу на зіставному об'єкті. Його першою складовою є комплексне та широке явище законності. У доктрині обстоюють різні наукові погляди щодо проблеми її визначення. Наприклад, В. О. Кузнєцов вважає, що законність – це режим суспільно-політичного життя, що передбачає точне, суворе, безумовне виконання правових норм усіма учасниками всіх відносин [69, с. 24]. Таку позицію поділяє С. Л. Дембіцька, яка вважає, що «законність – це режим (стан) відповідності суспільних відносин законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється в результаті неухильного дотримання їхніх вимог усіма суб'єктами права» [26, с. 49]. У роботі В. К. Гіжевського, В. К. Головченко та В. С. Ковальського акцентовано на тому, що законність є режимом, станом відповідності дій, поведінки, діяльності посадових осіб, громадян і юридичних осіб законам та підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється внаслідок неухильного дотримання останніх усіма суб'єктами права [101, с. 142].

На думку В. В. Копейчикова, законність – це такий режим державного й суспільного життя, за якого забезпечується повне та неухильне дотримання і виконання законів, підзаконних актів усіма без винятку

органами держави, громадськими організаціями, посадовими особами та громадянами. Поняття законності охоплює дотримання і виконання всієї системи нормативних актів держави. Дослідник зауважував: «законність означає, що під час здійснення посадовими особами своїх владних функцій не має місця суб'єктивізму і сваволі, що ведеться рішуча боротьба з різного роду зловживаннями, фактами зневажання законів, порушенням прав і законних інтересів громадян, а також з неправомірною поведінкою громадян» [38, с. 208]. І. М. Погрібний убачає в законності особливий режим, атмосферу (стан) взаємовідносин держави й особи, що полягає в неухильному дотриманні всіма органами держави, громадськими організаціями та посадовими особами законів і ґрунтованих на них інших нормативних актів, яка забезпечує впевненість усіх членів суспільства в недоторканості її особи й гарантованості здійснення ними своїх прав і юридичних свобод [98, с. 198].

На противагу представленій концепції, А. В. Сергєєв зазначає, що законність – це сукупність різноманітних, але однопланових вимог, пов'язаних зі ставленням до законів і втіленням їх у життя: вимоги точно й неухильно дотримуватися законів усіма, кому вони адресовані; вимоги дотримуватися ієрархії законів та інших нормативних актів, оскільки конституційний закон наділений найвищою юридичною силою, закон Верховної Ради – вищий від постанови уряду; вимоги того, щоб ніхто не міг скасувати закон, крім органу, що його видав (незаперечність закону). Поняття законності безпосередньо пов'язано з такими поняттями, як правопорядок (тобто правові відносини між людьми, що складаються на основі й у межах закону), демократія (тобто діяльність правової держави, яку очолюють законодавчі органи, а всі інші не тільки підпорядковані закону, а й убачають своє призначення у втіленні законів у життя) тощо [136, с. 149–150].

У дисертації Д. В. Журавльова зазначено: законність є одночасно принципом, методом і режимом суворого, неухильного дотримання,

виконання норм права всіма учасниками суспільних відносин (державою, її органами, громадськими й іншими організаціями, трудовими колективами, посадовими особами, громадянами – усіма без винятку). Водночас принцип, зауважує автор, є ідеальною формою законності: дотримуватися норм права повинні всі. Із законністю безпосередньо пов'язане інше правове явище – правопорядок. Правопорядок – це стан упорядкованості суспільних відносин, що ґрунтується на праві й законності. Це цільовий результат реалізації правових вимог і приписів, результат дотримання, виконання правових норм, тобто законності [35, с. 135–136].

В. О. Котюк вважає, що законність передбачає особливий режим або процес діяльності держави й інших суб'єктів суспільних відносин, суть якого полягає в наявності добре продуманої системи правових законів і підзаконних нормативно-правових актів; точному й повному закріпленні правового статусу (прав та обов'язків) усіх учасників правовідносин; точному й неухильному виконанні та дотриманні законів, інших нормативно-правових актів усіма посадовими особами й громадянами [66, с. 110].

Цікаву думку з приводу змісту законності обстоює С. І. Кравченко, що тлумачить її як одну з гарантій забезпечення захисту прав і свобод людини. У цьому контексті законодавчий зміст принципу законності є тим положенням, яке гарантує абсолютний правовий захист, надає можливість суб'єктам права бути захищеними в правовий спосіб незалежно від будь-яких обмежень приватного чи державного характеру. Принцип законності передбачає не лише точне й неухильне виконання та дотримання національних законів і підзаконних актів, його дія (вимога щодо врахування) поширюється й на міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і практику Європейського суду з прав людини [33, с. 429].

Тож вважаємо, що законність – це принцип, на підставі якого формується суспільно-політичний режим у державі й відбувається правове

регулювання суспільних відносин. Він передбачає вимоги неухильного, безальтернативного, повного та свідомого дотримання норм законодавства України, що є втіленням права як основного та єдиного регулятора життєдіяльності населення держави. Законність є міжгалузевим і широким принципом, який стосується як публічного, так і приватного сектору. Його зміст ґрунтується навколо декількох статей Конституції України, у яких декларовано: органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймають на основі Конституції, вони повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини й громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [63]. Крім того, згідно із Законом України «Про прокуратуру», законність є однією з ключових засад роботи всієї системи прокурорських органів [124].

Здійснений аналіз дає змогу дійти висновку, що законність у діяльності прокуратури – це принцип роботи органів, підрозділів і посадових осіб прокуратури України, який передбачає: 1) неухильне дотримання всіма службовцями вимог чинного законодавства України, а також недопущення їх порушень у своїй роботі; 2) здійснення цільової діяльності виключно в тих формах і в спосіб, які безпосередньо передбачені нормативно-правовими приписами; 3) не допускати і попереджати порушення прав, свобод, законних інтересів людини й громадянина у своїй діяльності.

Доброчесність – це філософсько-моральна категорія. Зокрема, Сократ тлумачив доброчесність як до свідоме й відповідальне ставлення людини до способу життя, моральної поведінки, здатності людини керуватися власними переконаннями та протистояти хибним думкам інших людей, хоч якими вони не були б і скільки їх не було б. Аналізував цю категорію і Платон, який визначав її як «найкращий стан, властивість смертної істоти, що гідна похвали сама собою; справедливе ставлення до законів; стан, спрямований на благопристойність» [97, с. 395]. Арістотель поділяв доброчесність на види й виокремлював своєрідні маркери кожного з них, зокрема це: діаноетична (доброчесність розуму), маркерами якої він вважав мудрість, знання, поміркованість, й етична, маркерами якої є мужність, помірність, гідність, щедрість, щирість, справедливість [134, с. 46; 145, с. 260–263].

Сучасний словник з етики пропонує розглядати поняття «доброчесність» як ідентичне поняттю «чеснота», а саме: позитивна моральна якість, зумовлена свідомістю та волею людини, яка є узагальненою стійкою характеристикою людини, її способу життя, вчинків; якість, що характеризує готовність і здатність особистості свідомо й неухильно орієнтуватися у своїй діяльності та поведінці на принципи добра і справедливості [153, с. 387–388].

Нормативного тлумачення категорії доброчесності немає, проте представлено його галузеві інтерпретації. Наприклад, надбанням останніх років є «академічна доброчесність», зміст якої визначено в Законі України «Про освіту». Зокрема, це сукупність етичних принципів і визначених законом правил, якими мають керуватися учасники освітнього процесу під час навчання, викладання та провадження наукової (творчої) діяльності з метою забезпечення довіри до результатів навчання та/або наукових (творчих) досягнень. Дотримання академічної доброчесності педагогічними, науково-педагогічними та науковими працівниками передбачає: посилення на джерела інформації в разі використання ідей, розробок, тверджень, відомостей; дотримання норм законодавства про авторське право й суміжні

права; надання достовірної інформації про методики та результати досліджень, джерела використаної інформації, власну педагогічну (науково-педагогічну, творчу) діяльність; контроль за дотриманням академічної доброчесності здобувачами освіти; об'єктивне оцінювання результатів навчання. Дотримання академічної доброчесності здобувачами освіти передбачає: самостійне виконання навчальних завдань, завдань поточного й підсумкового контролів результатів навчання (для осіб з особливими освітніми потребами цю вимогу застосовують з огляду на їхні індивідуальні потреби й можливості); посилення на джерела інформації в разі використання ідей, розробок, тверджень, відомостей; дотримання норм законодавства про авторське право й суміжні права; надання достовірної інформації про результати власної навчальної (наукової, творчої) діяльності, використані методики досліджень і джерела інформації [121].

У галузі судової гілки влади доброчесність потлумачено в постанові Великої Палати Верховного Суду від 29 вересня 2022 року у справі № 9901/230/19, згідно з текстом якої «доброчесність – це необхідна морально-етична складова діяльності судді, яка, серед іншого, визначає межу і спосіб його поведінки, що ґрунтується на принципах доброго ставлення до сторін у справах та чесності в способі власного життя, виконанні своїх обов'язків та здійсненні правосуддя. Авторитет і довіра до судової влади формуються залежно від персонального складу судів, від осіб, які обіймають посади суддів та формують суддівський корпус. Саме тому важливо, щоб кандидат на посаду судді, як і суддя, не допускав будь-якої неналежної (недоброчесної, неетичної) поведінки як у професійній діяльності, так і в особистому житті, яка може поставити під сумнів відповідність кандидата критерію доброчесності, що негативно вплине на суспільну довіру до судової влади у зв'язку з таким призначенням» [102].

У сфері діяльності органів прокуратури доброчесність визначено в наказі Офісу Генерального прокурора «Про затвердження Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів» від 29 грудня

2022 року № 293 як здатність прокурора спрямовувати свої дії на захист публічних інтересів, відмовляючись від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень, повідомляти достовірні відомості в декларації під час її подання [112].

У межах правової науки доброчесність аналізує О. О. Томкіна. Учена вважає, що категорія належить до фундаментальних категорій науки етики, відображає суб'єктивну форму моралі й означає результат виявлення в поведінці особистості певних стійких позитивних моральних і морально-психологічних рис і в найзагальнішому вигляді означає високоморальну характеристику її представників, діяльність яких спрямована на досягнення добра (блага) як для кожної окремої людини, так і суспільства загалом. Тож дослідниця запропонувала закріпити принцип доброчесності як принцип організації та здійснення діяльності державної влади, а також визначити перелік характеристик моральних рис осіб, які прагнуть займатися державною діяльністю, на нормативно-правовому рівні до кожної політичної чи іншої державної посади, водночас перелік професійно важливих здібностей та моральних рис осіб, які прагнуть займатися державною діяльністю, ще потребує ґрунтовного теоретичного й емпіричного дослідження [152, с. 65–70].

Отже, доброчесність – це складна морально-етична категорія, яка визначає особливості поведінки окремих суб'єктів суспільно-правових відносин і яка підкріплена реальними юридичними обов'язками. На відміну від норм права, які визначають порядок діяльності осіб як суб'єктів суспільно-правових відносин, доброчесність пов'язана з особистими рисами фізичних осіб. Вона передусім має ґрунтуватися на внутрішніх моральних орієнтирах, правилах особистої дисципліни, глибокій повазі до загальноприйнятих культурних вимог у конкретному соціумі. Обов'язковість доброчесності передбачено лише у тих випадках, коли її дотримання сприяє суспільній користі й попереджає ризики грубих порушень прав, свобод та інтересів людини і громадянина.

На підставі викладеного можемо констатувати, що доброчесність у діяльності прокуратури – це система морально-етичних правил, внутрішніх психологічних мотивів, переконань співробітників органів прокуратури про обов’язковість дотримання норм чинного законодавства, необхідність сумлінного виконання своїх службових повноважень і функцій, превалювання захисту прав і свобод людини й громадянина над приватними інтересами, а також особливу небезпеку та караність вчинення протиправних дій у процесі службової діяльності.

Забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури – це комплексна, цілеспрямована, нормативно врегульована діяльність спеціально уповноважених суб’єктів щодо організації умов неухильної відповідності роботи органів прокуратури України (та їх посадових осіб) законодавчим нормам і вимогам, а також виховання та підтримання серед прокурорів високих морально-етичних цінностей, настанов і переконань про необхідність сумлінного виконання своїх службових повноважень та функцій, превалювання питання захисту прав і свобод населення держави над приватними інтересами, особливої небезпеки та караності вчинення протиправних дій у службовій діяльності.

Вважаємо, що значення забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури полягає в таких ключових чинниках:

- високій ефективності й результативності діяльності прокуратури. Коли уповноважені службові особи сумлінно, повно, професійно та цілеспрямовано виконують усі покладені на них функції та обов’язки, це сприяє досягненню органами прокуратури визначених завдань, адже немає внутрішньоорганізаційних перепон у роботі останніх;

- об’єктивності й неупередженості прокурорів. Суворе дотримання законності та неухильне виконання норм і вимог доброчесності допомагає службовцям прокуратури позбутися будь-яких суб’єктивних орієнтирів, які заважають виконувати публічні функції. Зокрема, відходить на другий план

приватний інтерес прокурорів як людей, що дає їм змогу вирішувати конкретні публічні справи виключно з огляду на букву закону;

– підвищенні рівня захисту прав і свобод людини й громадянина. Забезпечення законності та доброчесності діяльності прокуратури є додатковою гарантією захищеності прав і свобод людей та громадян, які звертаються до неї з метою відстоювання своїх охоронюваних законодавством інтересів або вступають у відносини з відомством в інший спосіб. Службовці прокуратури зобов'язані всіма силами й доступними способами сприяти громадянам у розв'язанні їх проблем і вирішенні питань як один із ключових правоохоронних органів;

– активізації боротьби з корупцією в державі. Функціонування органів прокуратури в чіткій відповідності нормативно встановленим правилам, а також за правильними морально-етичними орієнтирами попереджає виникнення та мінімізує наявні корупційні ризики. Доброчесність зумовлює високі стандарти роботи прокурорів, які нехтують бажанням особистого збагачення чи отримання інших благ за рахунок займаної посади. Водночас законність зобов'язує дотримуватися антикорупційних обмежень, а також надає можливість застосовувати до їх порушників відповідні юридичні санкції;

– підвищенні іміджу прокуратури та правоохоронної системи загалом. Законна та доброчесна діяльність кожного окремого прокурора сприяє підвищенню рівня довіри населення до їх діяльності, формуванню віри в непідкупність останніх і володіння ними реальними можливостями долати суспільні проблеми в межах їх компетенції, а також захищати права й інтереси тощо;

– виконанні міжнародних зобов'язань. Забезпечення доброчесності та законності є одним із кроків виконання Україною міжнародних зобов'язань у сфері реформування правоохоронної сфери та сектору правосуддя, передусім як потенційного кандидата на вступ до Європейського Союзу (далі – ЄС).

Здійснене в підрозділі дослідження надало можливість з'ясувати особливості, а також сформулювати науковий підхід до визначення поняття та значення діяльності із забезпечення законності й доброчесності в роботі органів прокуратури і кожного окремого прокурора. Аналіз висвітлив широку багатоаспектність, структурну складність категорії забезпечення, сутність якої охоплює чимало як теоретико-правових, так і практичних аспектів.

1.2. Мета, принципи та завдання забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури

Забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури, як і будь-який інший вид суспільно корисної, важливої діяльності, ґрунтується на окремій, самостійній системі відправних, фундаментальних начал, уособлених у змісті поняття «принципи». Крім цього, як категорія практична за своїми внутрішніми характеристиками, забезпечення має відповідну спрямованість, вектор реалізації, виражений у притаманних їй меті й завданнях.

Термін «принцип» походить з латинської мови («*principium*»), де він мав значення «основи», «початок». В українській мові його тлумачать як: 1) основне, вихідне положення якої-небудь теорії, вчення, науки тощо; 2) переконання, погляд на речі; 3) основна особливість в устрої чого-небудь; 4) керівна ідея, основне правило діяльності, основа устрою чи функціонування різних соціальних механізмів [15, с. 1125; 40, с. 366]. З ґносеологічної позиції категорія «принцип» безпосередньо пов'язана з категоріями «закономірність» і «сутність». Поняття «принцип» співвідноситься з категорією «ідея» в тому випадку, коли останньою вважають внутрішню логіку, закон існування досліджуваного об'єкта. У

найширшому значенні принцип є началом, вихідним пунктом, становленням буття, у цьому випадку – існування певної діяльності [90, с. 83;155, с. 103].

Філософський енциклопедичний словник (за редакцією В. І. Шинкарука) визначає слово «принцип» у декількох аспектах. По-перше, як першопочаток. У цьому контексті принципи – це своєрідний фундамент, на якому ґрунтується певна сукупність фактів, теорій чи науки. Античні філософи прагнули віднайти принцип існування всіх речей, пов'язуючи його із субстанцією. З XVI–XVII ст. у європейській філософії принцип стали тлумачити здебільшого як теоретико-пізнавальну категорію, що розрізняє принцип буття (те, що є основою дійсності) і принцип пізнання (те, що є основою її осмислення). Поняття принципу переміщено у сферу логічного вираження знання, стало основоположною ідеєю, яка структурує певну систему й визначає її внутрішню ієрархію. У межах теоретичного знання принцип передбачає організацію концепцій у цілісну систему, де всі елементи логічно взаємопов'язані. Будь-яка наукова теорія ґрунтується на певному наборі взаємозалежних принципів. По-друге, принцип визначено як внутрішні переконання. У цьому випадку йдеться про сукупність практичних, моральних і теоретичних засад, якими людина керується у своєму житті й діяльності [157].

У загальнонауковому сенсі принцип, за визначенням А. Є. Конверського, є головним, вихідним положенням наукової теорії; перше й найабстрактніше визначення ідеї як початкової форми систематизації знань. На думку вченого, принцип не вичерпує змісту поняття «ідея». Якщо основою теорії є завжди одна ідея, то принципів може бути декілька. Ідеї та принципи створюють закони науки, що відображають суттєві, стійкі та постійно повторювані об'єктивні внутрішні зв'язки між явищами, предметами, елементами, рисами. Принцип і категорії, що його відображають, становлять сутність наукової теорії, а перші здогадки, формулювання гіпотези, попередні висновки висловлюють як тлумачення [91]. Отже, у загальнонауковому сенсі принцип концентрує в собі значення

базової, фундаментальної засади здійснення якоїсь діяльності, роботи механізму, функціонування об'єкта, а також керівної, первинної, ключової ідеї теорії, думки, вчення, концепції тощо.

Природу принципів активно аналізують в управлінській науці. На думку Т. В. Шелеметьєва, це положення, правила, ідеї, закономірності, «лінія» поведінки керівників підприємств, установ, організацій під час здійснення ними ключових управлінських функцій (планування, організації, мотивації, контролю), які забезпечать успішність відповідних підприємств, установ, організацій та їх ефективний розвиток [167, с. 171]. Згідно з тлумаченням В. М. Плішкіна, принципи управління – це основні положення, які відображають пізнані та засвоєні людиною об'єктивні закони й закономірності, якими керуються органи управління в процесі створення та функціонування систем управління. Вони виявляють вимоги до системи, структури, механізму процесу управління [149, с. 109]. Натомість О. Г. Ярмиш і В. О. Серьогін, оцінюючи принципи державного управління, а саме в контексті організації та діяльності органів публічної влади, встановили, що це законодавчі відправні засади, ідеї, положення, які є базою формування, організації та функціонування органів публічної влади. Їх поділяють на загальні, що стосуються системи органів публічної влади загалом, і спеціальні, дія яких поширюється лише на окремі підсистеми, ланки цієї системи чи на окремі органи публічної влади. Своєю чергою загальні принципи поділяють на ті, що становлять засади конституційного ладу, і ті, що є похідними від них [172, с. 48].

У праві сформовано загальноприйняту позицію, згідно з якою принципи – це вихідні, універсальні, загальнозначущі ідеї вищого ступеня імперативності, у яких відображено вихідні положення теорії, науки, системи внутрішнього й міжнародного права, а також порядок і вимоги щодо роботи правового регулювання суспільно-правових відносин [4, с. 342]. Попри це, чимало науковців доповнюють цю позицію або дискутують із нею, пропонуючи власні дефініції.

Наприклад, М. І. Козюбра вважає, що принципи права, як і власне право, – явище багатогранне, багаторівневе і багатовимірне. Принципи права – це правила, які є ідейною основою права; це система положень директивного характеру, яким підпорядковані всі подальші процедури. Якщо досягнути їхній зміст, то можна зрозуміти одиничні, конкретні явища, що в сукупності позначені цими принципами [51, с. 144]. В. В. Колесніченко доводить, що принципи права – це основні засади формування, розвитку та функціонування права, які відображають сутність і призначення права, що концентровано виражають важливі риси, властиві цій правовій системі, втілюють найважливіші ціннісні орієнтири суспільства та визначають конкретний зміст і загальну концептуальну спрямованість правового регулювання суспільних відносин [52, с. 7]. Згідно з тлумаченням О. О. Щокіної, принципи права – це вихідні засади, які визначають загальну спрямованість правового регулювання суспільних відносин і вирізняються високим рівнем узагальнення та абстрагування нормативних приписів [170, с. 111].

Оригінальний погляд щодо змісту принципів права пропонує в дисертації А. О. Шеваріхін. Автор вважає, що принципи дають змогу додати правовому регулюванню науковості й значно підвищити його результативність. Маючи вищий ступінь абстрактності, порівняно з конкретними юридичними нормами, вони сприяють юридичному закріпленню не лише того, що вже склалося в соціальних відносинах, а й спрямовують правове регулювання «уперед», уможлиблюють на державному рівні свідомо та планомірно впливати на діяльність людей. З одного боку, принципи є вихідним началом правового регулювання, забезпечуючи погодженість й ефективність системи юридичних норм, а з іншого – безпосереднім регулятором поведінки учасників суспільних відносин за можливої недосконалості й суперечливості цієї системи [165, с. 32].

Доволі специфічною також є думка В. І. Малюги, який акцентує на тому, що принципи не пристосовуються до природи й людської історії, а абстрагуються з них; не природа і людство погоджуються з принципами, а навпаки, принципи правильні лише настільки, наскільки вони відповідають природі й історії. Не принципи утворюють суспільні формації, а історичні умови висувають певні принципи, вони такі, яка епоха, люди та їхні потреби, спосіб виробництва, суспільні відносини. Характеризуючи зазначену категорію, перевагу надають об'єктивним обставинам, тобто тим, що не залежать від волі та свідомості людини. Принципи, як правові норми, відображають певні закономірності суспільних відносин і є об'єктивованою, формалізованою волею народу, і ці власні правові норми обумовлені насамперед природою держави, суспільства, у яких вони діють [79, с. 67–68].

Принципи права, зауважує С. Л. Дерев'янкіна, – це загальнообов'язкові вихідні нормативно-юридичні положення, що вирізняються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю, що визначають зміст правового регулювання та є критерієм правомірності поведінки і діяльності учасників регульованих відносин. Далі автор констатує, що принципи права є узагальненим відображенням об'єктивних закономірностей розвитку суспільства. Властивості універсального й абстрактного опанування соціальної дійсності обумовлюють їх особливість у структурі правової системи, механізмі правового регулювання, правосвідомості тощо. Принципи права є положеннями, що поєднуються зв'язками, ідеологічною основою походження, утворення, становлення та функціонування правових явищ. Вони визначають нормотворчу і правозастосовну діяльність, координують функціонування механізму правового регулювання, є критеріями оцінювання правомірності (правової природи) рішень органів державної влади та дій громадян, формують правове мислення і правову культуру, зміцнюють систему права. Принципи права виникають за наявності відповідних об'єктивних умов, мають

історичний характер або відображають результати раціонального, наукового осмислення закономірностей розвитку об'єктивної дійсності. Крім зазначеного, автор акцентує на тому, що форми існування принципів права різноманітні: у вигляді вихідних положень правових теорій і концепцій, як правові орієнтири суб'єктів права, змісту правових норм або їхніх груп, вимог правового регулювання, правових цінностей. Принципи права у формально-юридичному аспекті висвітлено в нормах права, завдяки їхньому формулюванню в статтях нормативно-правових актів або деталізації в групі норм права [27, с. 37–38].

Систематизація різних за змістом концептуальних позицій науковців надає можливість виокремити такі ознаки принципів як загальної категорії правової сфери, так і забезпечення законності, доброчесності в діяльності прокуратури, зокрема:

- кожен принцип відображає культивовану в суспільстві, основоположну ідею про те, як право врегульовує суспільно-правові відносини й поведінку їх учасників у контексті окремих сфер життя людей, конкретних різновидів діяльності, а також процесів, механізмів тощо. Принципи не обмежені сферою існування, у зв'язку із чим формують юридичну основу як глобальних, так і певних базових явищ;

- принципи є правовими положеннями вищого ступеня імперативності. Це елементарний базис, на основі та відповідно до якої вибудовується правова система. Вони відповідають за стабільну роботу й гуманність останньої. Крім цього, у них закріплюються загальнообов'язкові вимоги для всіх без винятку суб'єктів, щодо яких спрямовано зміст принципів;

- принципи абстраговані від нормативно-правового матеріалу. Вони позбавлені конкретної, офіційної форми, у зв'язку з чим можуть бути закріплені як в окремих правових нормах, так і в системі, групі останніх, що регламентують суспільно-правові відносини за певним напрямом;

– принципи стабільні, не змінювані протягом тривалого проміжку часу. На відміну від формалізованих юридичних норм, процедура створення і припинення яких чітка й послідовна, еволюція принципів можлива у випадку трансформації суспільних уявлень і переконань про право.

Тож принципами забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури слід вважати сукупність основоположних, об'єктивних, керівних ідей та настанов, акумульованих у нормативно-правових актах різної юридичної сили й галузевої належності, відповідно до яких формується система та функціонує механізм правового регулювання суспільно-правових відносин у сфері діяльності спеціально уповноважених суб'єктів щодо організації умов, а також реалізації форм і методів підтримання високого рівня законності й доброчесності в роботі органів прокуратури України.

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру», діяльність органів прокуратури ґрунтується на засадах: 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі та гідності, недоторканності й безпеки найвищою соціальною цінністю; 2) законності, справедливості, неупередженості й об'єктивності; 3) територіальності; 4) презумпції невинуватості; 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень під час виконання службових обов'язків; 6) політичної нейтральності прокуратури; 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади; 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження в порядку, передбаченому процесуальним законом; 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечують відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо закон не встановлює обмежень щодо її

надання; 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки [124].

Отже, принципами, які формують базу забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури, є такі:

– принцип рівності та неупередженості. Рівність, вважає І. В. Патерило, – це визначена абстракція, тобто результат свідомого (розумового) абстрагування від тих відмінностей, що властиві зрівнювальним явищам. Зрівнювання, де воно наявне (як у праві, так і в математиці, де складання і розв’язання рівнянь відіграють визначальну роль), припускає відмінність зрівнюваних об’єктів і водночас неістотність цих відмінностей (тобто можливість і необхідність абстрагуватися від таких відмінностей) з погляду відповідної (правової чи математичної) форми визначення та характеристики цих об’єктів [94, с. 56]. Природна єдність індивідів як представників роду людей, вважає О. А. Коваль, – це не рівність, а лише її необхідна основа. Крім того, рівність завжди передбачає незалежність – певний ступінь свободи індивіда чи соціальної групи. Соціальна рівність – це рівноцінність соціального становища, оскільки характер рівності залежить від реальних форм суспільної організації, соціальної структури. Рівність – це закріплення рівних вихідних позицій життєвого шляху кожного індивіда, однаковість доступу до суспільних культурних благ, відмова від будь-яких безпідставних привілеїв, довічного закріплення будь-яких форм ієрархічного соціального статусу. Рівність є необхідною передумовою розвитку, насамперед особистості в суспільстві, надає можливість вільних розвитку та конкуренції. Автор резюмує, що сутність рівності полягає в гарантованій законом рівній можливості всіх громадян користуватися наданими їм правами та свободами, у рівній можливості виконувати свої обов’язки [47, с. 91].

Принцип рівності посідає одне з центральних місць у Конституції України, у якій закріплено, що всі люди є вільними та рівними у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними й

непорушними. Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Рівність прав жінки і чоловіка забезпечують: наданням жінкам рівних із чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти й професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці й здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, зокрема надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям [63]. Зміст принципу неупередженості доволі ґрунтовано висвітлено в ст. 9 Закону України «Про адміністративну процедуру»: «Адміністративний орган забезпечує однакове ставлення до всіх учасників адміністративного провадження. Не допускається неправомірна заінтересованість адміністративного органу в результатах розгляду та вирішення справи. Посадова особа адміністративного органу повинна вживати заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у своїй діяльності й діяльності інших посадових осіб, пов'язаній з розглядом і вирішенням справи, відповідно до порядку, визначеного Законом України «Про запобігання корупції» [104]. Отже, рівність і неупередженість під час забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури полягає в однаковому ставленні й контролі виконання обов'язків всіх без винятку посадових осіб прокуратури. У цьому процесі не повинно бути винятків або неправомірних переваг на основі суб'єктивних чинників: вищої посади, приналежності до якогось етносу тощо. Кожен прокурор рівний перед законом, має аналогічні з іншими представниками своєї професії зобов'язання, зокрема морально-етичного характеру;

– принцип комплексності забезпечення законності й доброчесності. Комплексність є не просто переліком дій з різних напрямів роботи, це впорядковані, логічно пов'язані між собою обґрунтовані заходи, метою яких є успішне виконання поставлених завдань [168, с. 195]. Тож відповідно до цього принципу забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури – це широкий процес, який має бути спрямований як на безпосередню діяльність органів і підрозділів прокуратури, особистість прокурорів, так і впливати на порядок допуску до професії, службові відносини, контроль частини приватного життя представників відомства тощо;

– принцип невідворотності юридичної відповідальності. Незалежність прокуратури від втручання та впливу не означає повну безкарність діяльності її представників. У відповідних випадках прокурор несе юридичну відповідальність, встановлену законодавством. У юридичній літературі зауважено, що юридична відповідальність – це передбачені санкціями норм права несприятливі наслідки особистого, майнового чи організаційного характеру, яких зазнає особа за вчинене правопорушення [148, с. 168–169, 255]. Юридична відповідальність, зазначає Н. В. Марфіна, – це елемент системи соціальної відповідальності, яка врегульована законодавчими актами держави і є негативною реакцією з боку уповноважених суб'єктів на діяння, що виявляються в недотриманні встановлених норм, невиконанні обов'язків, порушенні цивільно-правових зобов'язань, завданні шкоди або збитків і полягає в застосуванні до осіб, які вчинили такі діяння, певних засобів впливу, що передбачають позбавлення особистого, майнового чи організаційного характеру [80, с. 8]. Т. М. Заворотченко доводить: юридична відповідальність – це встановлені державою заходи впливу державно-владного (примусового) характеру, які закріплені Конституцією та іншими нормативними актами, а також міжнародними договорами, унаслідок чого правопорушник повинен зазнавати несприятливих наслідків і прикростей особистого,

організаційного та майнового характеру за вчинене порушення прав і свобод людини й громадянина з метою покарання та профілактики подальших правопорушень [36, с. 12]. М. В. Калашник зауважує, що юридична відповідальність – це важливий ступінь захисту інтересів особи, суспільства, держави. Важлива ознака юридичної відповідальності полягає в тому, що вона визначена державою та застосовувана її компетентними органами. Юридична відповідальність – це складне соціально-правове явище, у якому задіяні дві сторони – держава і правопорушник. Залежно від характеру вчиненого правопорушення розмежовують дисциплінарну, матеріальну, цивільну та кримінальну відповідальність [43, с. 14]. Відповідно до принципу невідворотності юридичної відповідальності, будь-які виявлені порушення законності й доброчесності, допущені в роботі прокурора, – це пряма підстава до безальтернативного застосування щодо нього заходів юридичної відповідальності дисциплінарного, адміністративного або кримінального типу. Лише така нетерпимість до протиправних і негативних морально-етичних виявів у роботі прокуратури забезпечить максимальний рівень дисципліни й попередить виникнення таких негативних явищ у майбутньому;

– принцип превалювання виховного впливу. У класичному значенні виховання – це формування цілісної особистості, що наділена набором певних культурних норм, звичаїв і традицій, здатної якомога повніше опановувати культурні цінності. Середовищем виховного процесу є громадське життя, а засобами виховання – усі форми людської діяльності, предметні ситуації, міжособистісна комунікація, внутрішні розумові процеси, зовнішні стимули [7, с. 16]. Згідно з цим принципом, забезпечення законності та доброчесності в роботі прокуратури не має зводитися до пошуку проступків і порушень, яких припустилися прокурори, з метою подальшого притягнення останніх до відповідальності. У цьому контексті мають превалювати заходи й засоби виховного впливу на свідомість службовців органів і підрозділів прокуратури, за рахунок чого в них

культивуватимуться стійка повага до законів, розуміння необхідності їх дотримання, перевага публічного інтересу над власним тощо;

– принцип наукової обґрунтованості та прогресивності. Забезпечення законності й доброчесності прокурорів має постійно розвиватися за рахунок модернізації форм і методів реалізації. Джерелом трансформацій передусім є наукові дослідження та концептуальні рішення українських учених, а також зарубіжний досвід, опрацьований та обґрунтований у межах національних реалій.

Отже, на цих принципах формується юридична основа забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури. Слід акцентувати на необмеженості їх переліку, адже культивовані в суспільстві цінності, яким досліджувана діяльність має відповідати, змінюються з плином часу й доповнюються новими ідеями. Вагомим недоліком представлених принципів є відсутність їх визначення та закріплення на рівні законодавства України, що засвідчує пріоритетність наукових пошуків для використання їх законодавцем.

Аналізуючи мету й завдання забезпечення законності та доброчесності прокуратури, зауважимо, що в них полягає основний напрям дослідженої діяльності уповноважених суб'єктів. Обидва поняття схожі за змістом. Мета – це те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти; заздалегідь визначене завдання; замисел. Своєю чергою завдання – це те, що необхідно зробити для досягнення, реалізації, виконання певної мети [16, с. 338; 86, с. 173]. З огляду на викладене, мета забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури – це кінцевий, ідеальний результат зазначеної діяльності, а завдання – складові, точкові, проміжні задачі його досягнення.

Мета й завдання забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури не закріплені в нормах чинного законодавства України. Це загальна проблема для всієї сфери роботи прокуратури. Конституція України та Закон України «Про прокуратуру» не містять визначення завдань діяльності органу, а лише його базові функції. Тож мета забезпечення

законності й доброчесності в роботі прокуратури полягає у формуванні та підтриманні високого рівня законності в кримінально-процесуальній, внутрішньоорганізаційній та іншій діяльності всіх органів і підрозділів прокуратури загалом і кожного окремого прокурора зокрема, а також забезпеченні неухильного дотримання ними стандартів, правил і вимог доброчесності.

З огляду на мету, вважаємо, що завданнями забезпечення законності й доброчесності у діяльності прокуратури є такі:

- організація ефективного й систематичного процесу боротьби з будь-якими виявами корупції в діяльності органів і підрозділів прокуратури, а також виконання в повному обсязі положень і вимог антикорупційного законодавства;
- забезпечення високого рівня службово-трудової дисципліни, яка полягає в: 1) контролі стану та якості виконання прокурорами своїх службових обов'язків; 2) постійній координації та спрямуванні їх діяльності відповідно до наявної суспільно-політичної ситуації, а також показників злочинності; 3) виявленні та припиненні дисциплінарних правопорушень, а також притягненні винних у їх вчиненні до дисциплінарної відповідальності;
- удосконалення механізмів та посилення якості кадрової роботи в органах і підрозділах прокуратури України. Ефективні кадрові процеси є запорукою доступу до прокурорської професії найпідготовленіших за своїми морально-діловими характеристиками та знаннями громадян, а також забезпечення службово-трудових прав, гарантій співробітників, що мінімізуватиме виникнення суб'єктивних мотивів порушувати закон, наприклад, бажання отримати неправомірну вигоду тощо;
- проведення комплексної діяльності з попередження службових злочинів, учинених співробітниками органів прокуратури, забезпечення безальтернативного притягнення винних до кримінальної відповідальності;

— систематичне удосконалення законодавства з питань забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури, що відкриває можливість: 1) модернізувати наявні форми й методи забезпечення, з огляд на поточний рівень професійності, правомірності роботи прокурорських органів, якість виконання ними своїх функцій; 2) створити або імплементувати нові форми та методи, з огляду на надбання зарубіжного досвіду; 3) уточнювати принципи й стандарти діяльності прокурорів.

Отже, здійснене в підрозділі дослідження встановило, на якому саме ідейному підґрунті забезпечують законність і доброчесність у діяльності прокуратури, а також досягненню якого саме практичного результату сприяють. Виокремлені принципи, мета й завдання додатково уточнюють зміст відповідної діяльності. Проте суттєвий недолік усіх трьох категорій, який потребує невідкладного усунення, полягає в тому, що жодну з них не висвітлено в чинному законодавстві, яке врегульовує діяльність прокуратури.

1.3. Правові засади забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури та місце серед них адміністративно-правового регулювання

Як діяльність юридична забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури цілком залежить від системи нормативно-правових засад, що врегульовують її реалізацію, окрему частину їх становлять юридичні акти адміністративного характеру. Слово «регулювання» походить від латинського «regulo» — улаштовую, упорядковую. У тлумачних словниках української мови це слово визначено так: 1) направляти розвиток, рух чого-небудь з метою впорядкувати, систематизувати; 2) створювати умови для нормальної діяльності, функціонування чого-небудь;

3) зрівнювати, розміряти, встановлювати в порядку; 4) встановлювати правильну, необхідну для роботи взаємодію частин механізму, пристрою, апарату тощо; 5) робити щось для отримання відповідних показників, відповідного ступеня чогось [9, с. 480; 139, с. 543]. На думку М. С. Кельмана, регулювати – це процес впливу на поведінку окремих осіб і соціальних груп з метою її спрямування, організації та розвитку в певному напрямі. Воно передбачає встановлення меж, упорядкування дій та забезпечення їх відповідності визначеним завданням. Завдяки регулюванню суспільна діяльність набуває системності, передбачуваності та стабільності [45, с. 16].

Ґрунтовану на етимології цього терміна категорію «правове регулювання» в юридичній довідниковій літературі потлумачено як форму впливу, здійснювану за допомогою правових засобів на суспільні відносини з метою їх упорядкування, юридичного закріплення, охорони й розвитку. Передбачено такі способи правового регулювання: дозвіл – надання особі права на власні активні дії; зобов’язання – покладення на особу обов’язку активної поведінки; заборона – покладення на особу обов’язку утримуватися від здійснення певних дій [140, с. 263; 141, с. 72].

Водночас, згідно з визначенням Н. М. Оніщенко й О. М. Лошихіна, правове регулювання – це впорядкування суспільних відносин за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правових відносин, правових приписів тощо). На думку вчених, правове регулювання є однією з ключових форм правового впливу та співвідноситься з ним як частина й ціле [88, с. 10]. П. М. Рабінович правове регулювання розглядає як здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони й розвитку [129, с. 144].

На переконання С. О. Поґрібного, правове регулювання – це діяльність певного суб’єкта зі створення норм права, приписам яких має відповідати поведінка суб’єктів відповідних правовідносин, яка є

закінченою не з моменту створення норми, а тоді, коли закладене в нормі правило поведінки перейшло зі сфери належного до сфери сущого, тобто коли це правило втілюється в реальній поведінці учасників конкретних договірних цивільних правовідносин [99, с. 39].

Правове регулювання, визначає Л. О. Макаренко, – це аспект дії права, що визначає спеціально-юридичний вплив права на поведінку адресатів. За результатами правового регулювання формується юридична основа та визначають орієнтири для організації діяльності суб'єктів. Дія права в процесі його регулятивного впливу охоплює спеціальну діяльність держави, пов'язану з формуванням правових приписів і визначенням механізму їх реалізації, а також з діяльністю учасників суспільних відносин, що реалізують правові приписи й узгоджують свою поведінку з правом [78, с. 11].

На думку А. Т. Комзюка, правове регулювання – це специфічний вплив, який здійснюють через право як особливий нормативний інституційний регулятор. Правове регулювання має цілеспрямований, організаційний, результативний характер, його здійснюють за допомогою цілісної системи засобів, що реально виражають матерію права як нормативного інституту утворення – регулятора [56, с. 47].

Попри різноманітність тлумачень, спільним аспектом наукових позицій є те, що правове регулювання виражено в нормах права. Залежно від галузі, до якої належать останні, варіюються різновиди регулювання, одним з яких є адміністративно-правове. О. М. Бабійчук відображає його як спеціальний юридичний механізм впливу адміністративного права на поведінку й діяльність його суб'єктів. Механізм адміністративно-правового регулювання – це засоби функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства й держави. Найважливішими засобами механізму адміністративно-правового регулювання є нормативні та

індивідуальні акти. Ці акти відповідають двом рівням адміністративно-правового регулювання: по-перше, є загальними правилами поведінки людей, по-друге, утворюють індивідуальні акти, що визначають на основі адміністративно-правової норми права й обов'язки конкретних учасників у правовідносинах. Акт застосування норми адміністративного права належить до механізму адміністративно-правового регулювання як засіб індивідуальних прав, обов'язків і заходів юридичної відповідальності [3, с. 132].

П. В. Литовченко характеризує адміністративно-правове регулювання як планомірний вплив адміністративно-правових норм на визначені суспільні відносини, здійснюваний за допомогою адміністративно-правових засобів з метою забезпечення прав, свобод й інтересів фізичних чи юридичних осіб, зокрема в публічно-правовій сфері, для звичного функціонування суспільства й держави [74, с. 130]. Р. С. Ярошевська на основі інструментального аспекту адміністративно-правовим регулюванням вважає цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [173, с. 202].

Узагальнюючи різноманітні підходи до визначення сутності адміністративно-правового регулювання, О. М. Гумін і Є. В. Пряхін пропонують розглядати цю категорію у широкому й вузькому значеннях. У широкому, на їхню думку, адміністративно-правове регулювання слід вважати процесом упорядкування суспільних відносин, яке здійснюють уповноважені державні органи шляхом правового закріплення норм, їх охорони, реалізації та подальшого розвитку. У вузькому значенні зміст цього поняття варіюється залежно від специфіки об'єкта регулювання та характеру відповідних суспільно-правових відносин [21, с. 46].

А. В. Шарнін, Н. В. Волк й О. П. Світличний у своїх наукових працях обстоюють схожу позицію, переконуючи, що адміністративно-правове регулювання здійснюють насамперед за допомогою адміністративно-правових норм, які втілюються через механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин; це категорія, що виражає процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, які регульовані нормами цієї галузі права. Тобто правові норми, які використовують в адміністративному праві, є статистичними, а в рух їх приводять саме за допомогою механізму адміністративно-правового регулювання [1, с. 28; 164, с. 227–228].

Отже, на підставі здійсненого наукового аналізу можна констатувати, що адміністративно-правове регулювання – це упорядковувальний вплив права через адміністративно-правові норми на суспільно-правові відносини й поведінку їх учасників, що виникають у сфері публічного управління, наприклад, діяльності уповноважених суб'єктів щодо забезпечення високого рівня законності в роботі органів прокуратури України, а також дотримання кожним співробітником вимог і стандартів доброчесності. Це формалізоване, процедурне регулювання сфери роботи органів влади, місцевого самоврядування, де превалюють директиви, чітка організація. Його втілено в системі норм, що мають галузеву приналежність до адміністративного права безпосередньо. Це визначення спрямовує на дослідження системи нормативно-правових актів, які своїми положеннями упорядковують суспільно-правові відносини забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури. Це дасть змогу зрозуміти галузевий склад норм регламенту таких відносин і встановити роль адміністративного регулювання серед них.

Основою цієї системи як національного права загалом є Конституція України – Основний Закон держави. К. О. Колеснік, поділяючи наукову позицію, яку обстоює В. Ф. Погорілко, вважає, що конституція – це єдиний нормативний акт або система таких актів, за допомогою яких народ чи

органи держави, що виступають від його імені, встановлюють основні принципи устрою суспільства й держави, форми безпосередньої демократії, визначають статус державної влади і місцевого самоврядування, механізм їх здійснення, закріплюють права та свободи людини і громадянина. Конституція – це особливий інститут правової системи держави, якому належить правове верховенство щодо всіх її актів. Як єдиний правовий акт Конституція діє в усіх її зв'язках й опосередкуваннях. Механізм такої дії складний і багатогранний, він охоплює політичний, економічний, юридичний, соціальний та інші різноманітні канали. Як основний закон держави конституція регулює найвищий рівень поведінки – спосіб життєдіяльності суспільства. Такий загальноконституційний рівень зумовлює узгодженість основних інститутів конституції, їх збалансованість і взаємодію [53, с. 44–45; 62, с. 110, 89].

Власне Конституція України, доходить висновку О. В. Оніщенко, посідає найвище місце в національній правовій системі. Її положення є первинними й основоположними. Якщо представити правові акти, які діють у державі, у вигляді певного організованого та взаємопов'язаного цілого, системи, єдиного комплексу, то Конституція – це основа, стрижень, вершина права, фундамент його розвитку. Конституції України притаманні особливий порядок розроблення, прийняття і введення в дію, особливий порядок внесення змін, особливий предмет правового регулювання, найвища юридична сила. Конституція виконує правоутворювальну роль, вона є своєрідним центром правової системи, це більше ніж просто закон [89, с. 93–97]. На специфічних властивостях Конституції України акцентує Я. В. Чистоколяний, виокремлюючи серед них такі: 1) Конституція є Основним Законом («*lex fundamentales*»), що виражає волю Українського народу й політику держави; 2) за змістом Конституція має вищу юридичну силу; 3) конституційні норми є нормами прямої дії; 4) Конституцію приймають, вводять у дію, змінюють відповідно до передбаченої законом

спеціальної процедури; 5) чинне законодавство передбачає спеціальний механізм правового захисту, гарантування Конституції [162, с. 105–106].

Отже, Конституція – це стрижень, базис правової системи й механізму державної влади, норми якої є нормами прямої дії. На підставі цього документа формується вся нормативно-правова база. Крім того, він містить узагальнені, керівні принципи та правила діяльності державних органів. Зокрема, відповідно до Конституції, останні поділяють на три гілки: законодавчі, виконавчі й судові [63].

Як правова засада забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури Конституція України має декілька аспектів: по-перше, саме на нормах Основного Закону ґрунтується зміст законності, а також принципів відповідної діяльності, як то рівності й неупередженості; по-друге, Конституція визначає функціональну спрямованість органів прокуратури та особливості формування системи управління ними; по-третє, ключовий документ держави закріплює гарантії незалежності прокуратури, зокрема неможливість звільнення Генерального прокурора з посади інакше, ніж у випадках і з підстав, прямо визначених Конституцією та законодавством [63].

Крім Конституції, важливе значення в системі правових засад забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури відіграють міжнародні документи. Передусім слід виокремити ключові юридичні акти у сфері прав і свобод людини. Вони встановлюють той непорушний базис правомочностей, які не можуть бути обмежені владою та мають бути підтримані відповідними публічними відомствами. Наприклад, окремі положення цих документів безпосередньо відносять до сфери відання прокуратури як органу, який провадить нагляд за додержанням законодавства під час здійснення слідства, дізнання, оперативно-розшукової діяльності, а також застосування заходів примусу й обмеження свободи.

Наприклад, згідно із Загальною декларацією прав людини Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) від 10 грудня 1948 року, кожен має право на

життя, на свободу й особисту недоторканність. Ніхто не повинен бути в рабстві або підневільному стані; рабство і работоргівля заборонені в усіх їх видах. Усі люди рівні перед законом і мають право, без будь-якої відмінності, на рівний їх захист законом. Усі люди мають право на рівний захист від будь-якої дискримінації та підбурювання до цього [37]. У Декларації зауважено, що кожна людина для визначення її прав й обов'язків і встановлення обґрунтованості пред'явленого їй кримінального обвинувачення має право на основі повної рівності на те, щоб її справа була розглянута прилюдно і з додержанням усіх вимог справедливості незалежним і безстороннім судом. Кожна людина, обвинувачена в учиненні злочину, має право вважатися невинною доти, доки її винність не буде встановлена в законному порядку шляхом прилюдного судового розгляду, під час якого їй забезпечують усі можливості для захисту. Ніхто не може бути засуджений за злочин на підставі вчинення будь-якого діяння або за бездіяльність, які під час їх вчинення не становили злочину за національними законами або за міжнародним правом. Не може також бути накладено покарання тяжче від того, яке могло бути застосоване на час вчинення злочину. Ніхто не може зазнавати безпідставного втручання в його особисте й сімейне життя, безпідставного посягання на недоторканність його житла, таємницю його кореспонденції або на його честь і репутацію. Кожна людина має право на захист закону від такого втручання або таких посягань [37].

Схожим документом є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод Ради Європи від 4 листопада 1950 року. У статтях міжнародного акта визначено, що право кожного на життя охороняється законом. Нікого не може бути умисно позбавлено життя інакше, ніж на виконання смертного вироку суду, винесеного після визнання його винним у вчиненні злочину, за який закон передбачає таке покарання. Кожен, кого заарештовано, має бути негайно поінформований зрозумілою для нього мовою про підстави його арешту і про будь-яке обвинувачення, висунуте

проти нього. Кожен, кого позбавлено свободи внаслідок арешту або тримання під вартою, має право ініціювати провадження, під час якого суд без зволікання встановлює законність затримання і приймає рішення про звільнення, якщо затримання є незаконним. Потерпілі особи від незаконного арешту або затримання мають право на відшкодування завданої їм шкоди. Кожний обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення має щонайменше такі права: а) бути негайно й детально поінформованим зрозумілою для нього мовою про характер і причини обвинувачення, висунутого проти нього; б) мати час і можливості, необхідні для підготовки свого захисту; с) захищати себе особисто чи використовувати юридичну допомогу захисника, вибраного на власний розсуд, або – за браком достатніх коштів для оплати юридичної допомоги захисника – одержувати таку допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя; d) допитувати свідків обвинувачення або вимагати, щоб їх допитали, а також вимагати виклику й допиту свідків захисту на тих самих умовах, що й свідків обвинувачення; е) якщо він не розуміє мови, яку використовують у суді, або не розмовляє нею, – одержувати безоплатну допомогу перекладача. Нікого не може бути визнано винним у вчиненні будь-якого кримінального правопорушення на підставі будь-якої дії чи бездіяльності, яка на час її вчинення не становила кримінального правопорушення згідно з національним законом або міжнародним правом. Також не може бути призначено суворіше покарання, ніж те, що підлягало застосуванню на час вчинення кримінального правопорушення [61].

Наступну групу документів міжнародного характеру становлять ті засади, що закріплюють світові стандарти й вимоги до діяльності прокурорських органів. Зокрема, це Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів, прийняті VIII Конгресом ООН з профілактики злочинності і поведіння з правопорушниками від 7 вересня 1990 року. У контексті цього міжнародного акта термін «обвинувачі» узагальнено характеризує всіх осіб, які відповідно до законодавства держав – членів ООН підтримують

державне обвинувачення в суді під час проведення кримінального розгляду справи. На території України цьому визначенню відповідає посада прокурора. Згідно з Керівними принципами, особи, відібрані як обвинувачі, повинні мати високі моральні риси й здібності, а також відповідну підготовку та кваліфікацію. Держави забезпечують, щоб: а) критерії добору обвинувачів передбачали гарантії проти призначень, ґрунтованих на упередженості або забобонах, і виключали будь-яку дискримінацію щодо будь-якої особи за ознакою раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного, соціального чи етнічного походження, майнового, станового, матеріального чи іншого становища, причому є виняток, що не має розглядатися як дискримінація, – вимога призначати кандидатом на посаду обвинувача громадянина відповідної країни; б) обвинувачі мали відповідну освіту й підготовку, усвідомлювали ідеали, етичні норми, властиві цій посаді, і були інформовані про конституційні й нормативні заходи з охорони прав обвинувачених осіб і жертв, а також про права людини та основоположні свободи, визнані національним і міжнародним правом [46].

Обвинувачі як найважливіші представники системи здійснення кримінального правосуддя завжди зберігають честь і гідність своєї професії. Держави забезпечують, щоб обвинувачі могли виконувати свої професійні обов'язки в обстановці, вільній від загроз, перешкод, залякування, зайвого втручання або невинновданого притягнення до цивільної, кримінальної або іншої відповідальності. Дисциплінарні порушення обвинувачів мають ґрунтуватися на праві або правових актах. Скарги на обвинувачів, у яких стверджують, що вони своїми діями явно порушили професійні стандарти, невідкладно й неупереджено розглядають за відповідною процедурою. Дисциплінарне провадження щодо них має гарантувати об'єктивну оцінку та прийняття об'єктивного рішення [46].

Іншим документом цієї ж групи є Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі

кримінального правосуддя від 6 жовтня 2000 року, за якої прокурори є представниками органів державної влади, які від імені суспільства та в інтересах держави гарантують застосування закону, коли його порушення веде до кримінальних санкцій, ураховуючи як права фізичної особи, так і необхідну ефективність системи кримінального судочинства. В усіх системах кримінального судочинства прокурори: приймають рішення про порушення та продовження кримінального переслідування; підтримують кримінальне обвинувачення в суді; подають апеляції на деякі судові рішення. Держава повинна вжити відповідних заходів, щоб прокурори були в змозі виконувати свої професійні обов'язки та повноваження без неправомірного втручання або незаконного притягнення до цивільної, кримінальної або іншої відповідальності. Проте прокуратура повинна періодично звітувати перед громадськістю про свою діяльність загалом і зокрема про шляхи, за допомогою яких втілювали ці пріоритети. Прокурори не повинні втручатися в компетенцію органів законодавчої та виконавчої влади. Держави повинні вжити відповідних заходів, щоб правовий статус, компетенція і процесуальна роль прокурорів були встановлені законом так, аби не могло бути законних сумнівів щодо незалежності й неупередженості суддів. Зокрема, держави повинні гарантувати, що особа не може одночасно обіймати посаду і прокурора, і судді. У відносинах із поліцією прокурор має старанно розглядати законність поліцейських розслідувань саме пізніше, коли вирішують, чи будуть порушувати або продовжувати кримінальне переслідування [133].

Важливою міжнародною засадою є Стандарти професійної відповідальності прокурорів, прийняті Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 року. Відповідно до них прокурори повинні: а) повсякчасно підтримувати честь і гідність своєї професії; б) завжди поводитися професійно, дотримуючись законів, а також правил й етичних норм своєї професії; с) постійно дотримуватися найвищих стандартів чесності й старанності; д) завжди бути добре поінформованими і стежити за змінами в

законодавстві, що мають відношення до їхньої діяльності; е) прагнути бути послідовними, незалежними й неупередженими; f) завжди захищати право обвинуваченої особи на справедливий судовий розгляд, зокрема переконуватися, що свідчення на користь обвинуваченого відбувається згідно із законом і вимогами щодо справедливого судового розгляду; g) завжди служити громадським інтересам і захищати їх; h) поважати, захищати й відстоювати загальні принципи людської гідності та права людини. Крім того, прокурори мають виконувати свої обов'язки, не керуючись страхом, уподобаннями чи упередженнями, а також: а) виконувати свою роботу неупереджено; b) не піддаватися впливу інтересів окремих осіб або груп осіб, а також тискові громади чи медіа, а повинні зважати лише на громадські інтереси; c) діяти об'єктивно; d) брати до уваги всі обставини, що стосуються справи, незалежно від того, свідчать вони на користь чи проти підозрюваного; e) відповідно до місцевого законодавства або вимог до справедливого судового розгляду переконатися, що поставлені всі необхідні та закономірні питання, і оголосити, чи мають вони відношення до вини чи невинності підозрюваного; завжди шукати істину й допомагати суду віднайти її, здійснювати судочинство, відправляти правосуддя між громадськістю, постраждалим й обвинуваченим відповідно до законодавства і принципів справедливості [143].

Третю групу міжнародних документів, що належать до системи правових засад забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури, формують нормативні акти реформаційного змісту, ключова мета яких – сприяти модернізації національної системи прокуратури держави, наприклад, за рахунок обміну досвідом. Найяскравішим прикладом є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 року. Цією Угодою сторони визначили, що принципи вільної ринкової економіки становлять основу для їхніх відносин. Верховенство права, належне

врядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку та ефективній багатосторонності є головними принципами для посилення відносин між Сторонами. У межах співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Співробітництво спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності й неупередженості та боротьбу з корупцією. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки відбувається на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод. У межах боротьби з корупцією сторони посилюють двостороннє, регіональне та міжнародне співробітництво в цій сфері, зокрема співробітництво із залученням Європолу. Сторони й надалі розвивають співробітництво «*inter alia*» стосовно: а) обміну найкращими практиками, передусім щодо методик розслідування та криміналістичних досліджень; б) обміну інформацією відповідно до встановлених правил; с) посилення потенціалу, зокрема навчання, і в разі необхідності – обмін персоналом; д) питань, пов'язаних із захистом свідків і жертв [154].

Третій рівень правових засад забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури формують законодавчі акти. Як суб'єкта кримінального провадження діяльність останньої врегульована Кримінальним процесуальним кодексом України (далі – КПК). Кодекс визначає порядок кримінального провадження на території України, завдання якого – захист особи, суспільства й держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування та судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності

в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура [68].

Прокурор за КПК України є стороною державного обвинувачення, процесуальна діяльність його полягає в доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення. Відповідно до ст. 36 КПК України, прокурор, здійснюючи свої повноваження, є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації, службові та інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення прокурора [68].

Прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений: 1) починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених КПК; 2) мати повний доступ до матеріалів, документів й інших відомостей, що стосуються досудового розслідування; 3) доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування; 4) доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в необхідних випадках – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії; 5) доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам; 7) скасовувати незаконні й необґрунтовані постанови слідчих; 8) ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та

призначення іншого слідчого за наявності підстав, передбачених КПК, для його відводу, або у випадку неефективного досудового розслідування; 9) приймати процесуальні рішення у випадках, передбачених КПК, зокрема щодо закриття кримінального провадження та продовження строків досудового розслідування за наявності підстав [68]. Тобто як засада законності й доброчесності КПК важливий тим, що він чітко встановлює процесуально-правовий статус прокурора в контексті виконання ним своїх ключових функцій. Кодекс окреслює місце прокурора в кримінальному провадженні, його повноваження, гарантії діяльності, особливості відносин з іншими учасниками суспільно-правових відносин у цій сфері.

Слід зауважити також про Кримінальний кодекс України (далі – КК), який має завданням правове забезпечення охорони прав і свобод людини й громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довкілля, конституційного устрою України від кримінально протиправних посягань, забезпечення миру й безпеки людства, а також запобігання кримінальним правопорушенням. Саме КК України закріплює перелік кримінальних правопорушень службового характеру, за які прокурора може бути притягнуто до кримінальної відповідальності, наприклад: отримання неправомірної вигоди, зловживання владою або службовим становищем, перевищення влади або службових повноважень тощо [67].

Своєю чергою Закон України «Про прокуратуру» визначає загальні правові засади організації та діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України. Увагу в законі зосереджено на гарантіях діяльності, незалежності статусу прокурорів, а також організаційній підпорядкованості й особливостях виконання вказівок і наказів у законних межах. Крім того, відповідно до положень ст. 19, прокурор зобов'язаний удосконалювати свій професійний рівень і з цією метою підвищувати кваліфікацію, неухильно додержуватися присяги прокурора, за порушення якої несе відповідальність, передбачену законом. Прокурор зобов'язаний:

1) виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень; 2) не розголошувати відомості, які становлять таємницю, охоронювану законом; 3) діяти лише на підставі, у межах і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 4) додержуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури й може зашкодити авторитету прокуратури. Прокурор зобов'язаний щорічно проходити таємну перевірку доброчесності [124].

Коли йдеться про забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури, не можна оминати увагою в системі законодавчих правових засад Закон України «Про запобігання корупції», який визначає правові й організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. У розумінні Закону корупція – це використання прокурором наданих йому службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди прокурору або на його вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей. Документ окреслює спеціальні адміністративні обмеження та заходи протидії, запобігання корупції, пов'язаним з корупцією правопорушенням, а також засади формування та реалізації антикорупційної політики [105].

У межах підзаконного рівня правових засад механізм забезпечення законності та доброчесності отримує конкретизацію. Ключову роль у цьому відіграють організаційно-управлінські, розпорядчі й інші документи Генерального прокурора, що встановлюють директивні правила роботи підпорядкованих йому органів, підрозділів, їх особового складу. У цих актах усе законодавство вищих рівнів знаходить практичну реалізацію та втілення.

Наприклад, наказ Генерального прокурора «Про затвердження Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів» від 29 грудня 2022 року № 293 визначає підстави та процедуру щорічного проходження прокурорами таємної перевірки доброчесності [112].

Наказом Генеральної прокуратури України від 27 квітня 2017 року затверджено Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів. Він визначає основні принципи, моральні норми та правила прокурорської етики, якими повинні керуватися прокурори під час виконання своїх службових обов'язків і поза службою. Завданнями Кодексу є: 1) забезпечення компетентного й ефективного здійснення прокурорами своїх професійних обов'язків на підставі додержання принципів верховенства права, законності, справедливості, неупередженості, визначення морально-етичних стандартів внутрішньої та зовнішньої комунікації; 2) підвищення авторитету органів прокуратури та сприяння зміцненню довіри громадян до них; 3) створення умов для розвитку в прокурорів почуття справедливості, відповідальності, відданості справі, додержання загальнолюдських моральних цінностей, запобігання виявам корупції; 4) формування принципової морально-правової позиції у взаєминах із громадянами, колегами, керівниками й підлеглими [49].

У цій площині слід зазначити і про накази Генерального прокурора «Про затвердження Порядку розгляду звернень щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади» від 1 липня 2022 року № 113; «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури» від 11 листопада 2020 року № 520; накази, якими затверджено Антикорупційну програму Офісу Генерального прокурора на відповідний період і низку інших підзаконних актів [2; 113; 119].

Здійснене дослідження засвідчило, що система правових засад забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури охоплює:

1) Конституцію України – основу правового регулювання, яка закріплює принципи забезпечення та визначає зміст законності, декларує функціональну спрямованість органів прокуратури й особливості формування системи управління ними, встановлює гарантії незалежності прокурорських органів; 2) міжнародно-правові акти (конвенції, угоди, декларації) – встановлюють основні права та свободи людини, сприяти яким є обов'язком прокуратури, професійні стандарти її діяльності, вектори вдосконалення та реформування, тощо; 3) законодавство України (кодифіковані й законодавчі акти) – ключовий рівень юридичних документів, де окреслено правовий та процесуальний статус прокурорів; правові, організаційно-управлінські й інші аспекти процесу забезпечення законності та доброчесності в роботі прокуратури, його форми й методи реалізації; міру юридичної відповідальності співробітників органу та порядок притягнення до неї; протидію корупції в роботі прокуратури; 4) підзаконні нормативно-правові акти – документи органів управління системою прокуратури, якими уточнено адміністративний порядок реалізації забезпечення законності та доброчесності в роботі відомства.

З огляду на зазначене вище, можемо констатувати, що в системі правових засад забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури ключове місце відведено нормам адміністративного права, адже саме за допомогою останніх визначено: загальні засади адміністративно-правового статусу прокуратури; стандарти й вимоги до прокурорської доброчесності; адміністративні механізми підтримання високого рівня законності та доброчесності діяльності прокурорів, зокрема порядок подання декларації прокурорами; основи внутрішньоорганізаційного контролю та інші схожі питання.

Висновки до розділу 1

Аргументовано, що категорія «правове забезпечення» має такі ознаки: по-перше, основою такого забезпечення є система правових норм, які регламентують суспільно-правові відносини в певній вузькій сфері, що пов'язана з конкретним об'єктом, а також юридично закріплених, спеціальних гарантій щодо виконання нормативних вимог і правил; по-друге, забезпечення передбачає реальну, практичну дію відповідних правових норм і гарантій, за допомогою чого здійснюють упорядкування поведінки учасників конкретних суспільно-правових відносин, забезпечують виконання покладених на них прав, обов'язків, а також досягнення законних інтересів; по-третє, невід'ємною складовою забезпечення в праві є суб'єктний склад, що включає систему уповноважених законодавством органів державної влади та їх посадових осіб, які в нормативно встановленому порядку приводять норми та гарантії до їх логічної дії; по-четверте, мета й завдання забезпечення передбачають створення сфери для належного існування якогось об'єкта, здійснення правомірної діяльності, функціонування механізму, а також організацію різних необхідних для цього умов.

Встановлено, що в класичному значенні «забезпечення» чогось – це цілеспрямована та регламентована діяльність уповноважених законодавством суб'єктів, спрямована на реалізацію правових норм і гарантій належного, правомірного функціонування, існування якогось об'єкта, здійснення юридично значущої діяльності тощо.

Сформульовано висновок, що законність у діяльності прокуратури – це принцип роботи органів, підрозділів і посадових осіб прокуратури України, який передбачає: 1) неухильне дотримання всіма службовцями вимог чинного законодавства України, а також недопущення їх порушень у своїй роботі; 2) здійснення цільової діяльності виключно в тих формах і в спосіб, які безпосередньо передбачені нормативно-правовими приписами;

З) не допускати й попереджати порушення прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина у своїй діяльності.

З'ясовано, що доброчесність – це складна морально-етична категорія, яка визначає особливості поведінки окремих суб'єктів суспільно-правових відносин і підкріплена реальними юридичними обов'язками. На відміну від норм права, які визначають порядок діяльності осіб як суб'єктів суспільно-правових відносин, доброчесність пов'язана з особистими рисами фізичних осіб. Вона передусім повинна ґрунтуватися на їхніх внутрішніх моральних орієнтирах, правилах особистої дисципліни, глибокій повазі до загальноприйнятих культурних вимог у конкретному соціумі. Обов'язковість доброчесності передбачена лише в тих випадках, коли її дотримання сприяє суспільній користі та попереджає ризики грубих порушень прав, свобод та інтересів людини й громадянина.

Доведено, що доброчесність у діяльності прокуратури – це система морально-етичних правил, внутрішніх психологічних мотивів, переконань співробітників органів прокуратури про обов'язковість дотримання норм чинного законодавства, необхідність сумлінного виконання своїх службових повноважень і функцій, превалювання захисту прав та свобод людини й громадянина перед приватними інтересами, а також особливу небезпеку та караність вчинення протиправних дій у процесі службової діяльності.

Констатовано, що забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури – це комплексна, цілеспрямована, нормативно врегульована діяльність спеціально уповноважених суб'єктів щодо організації умов неухильної відповідності роботи органів прокуратури України (та їх посадових осіб) законодавчим нормам і вимогам, а також виховання та підтримання серед прокурорів високих морально-етичних цінностей, настанов і переконань про необхідність сумлінного виконання службових повноважень та функцій, превалювання питання захисту прав і свобод населення держави перед приватними інтересами, особливої небезпеки та караності вчинення протиправних дій у службовій діяльності.

Обґрунтовано, що значення забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури полягає в таких ключових чинниках: *по-перше*, високій ефективності та результативності діяльності прокуратури. Коли уповноважені службові особи сумлінно, повноцінно, професійно та цілеспрямовано виконують усі покладені на них функції та обов'язки, це сприяє досягненню органами прокуратури визначених завдань, адже немає внутрішньоорганізаційних перепон у роботі останніх; *по-друге*, об'єктивності й неупередженості прокурорів. Суворе дотримання законності та неухильне виконання норм і вимог доброчесності допомагає службовцям прокуратури позбутися будь-яких суб'єктивних орієнтирів, які заважають виконувати публічні функції. Зокрема, відходить на другий план приватний інтерес прокурорів як людей, що дає змогу їм вирішувати конкретні публічні справи виключно з огляду на букву закону; *по-третьє*, підвищенні рівня захисту прав та свобод людини і громадянина. Забезпечення законності й доброчесності діяльності прокуратури є додатковою гарантією захищеності прав і свобод людей та громадян, які звертаються до неї з метою відстоювання своїх охоронюваних законодавством інтересів або вступають у відносини з відомством в інший спосіб. Службовці прокуратури зобов'язані всіма силами й доступними способами сприяти громадянам у розв'язанні їхніх проблем і вирішенні питань як один із ключових правоохоронних органів; *по-четверте*, активізації боротьби з корупцією в державі. Функціонування органів прокуратури в чіткій відповідності до нормативно встановлених правил, а також за правильними морально-етичними орієнтирами, попереджає виникнення та мінімізує наявні корупційні ризики. Доброчесність зумовлює високі стандарти роботи прокурорів, які нехтують бажанням особистого збагачення чи отримання інших благ за рахунок займаної посади. Водночас законність зобов'язує дотримуватися антикорупційних обмежень, а також надає можливість застосовувати до порушників відповідні юридичні санкції; *по-п'яте*, підвищенні іміджу прокуратури та правоохоронної системи загалом.

Законна й доброчесна діяльність кожного окремого прокурора сприяє підвищенню рівня довіри населення до їх діяльності, формуванню віри в непідкупність останніх і наділення їх реальними можливостями розв'язувати суспільні проблеми в межах компетенції, а також захищати права й інтереси тощо; *по-шосте*, виконанні міжнародних зобов'язань. Забезпечення доброчесності та законності є одним із кроків виконання Україною міжнародних зобов'язань у сфері реформування правоохоронної сфери й сектору правосуддя, передусім як потенційного кандидата на вступ до Європейського Союзу.

Виокремлено ознаки принципів як загальної категорії правової сфери, так і в контексті забезпечення законності, доброчесності в діяльності прокуратури, зокрема: кожен принцип є культивованою в суспільстві, основоположною ідеєю про те, як право врегульовує суспільно-правові відносини та поведінку їх учасників в контексті окремих сфер життя людей, конкретних різновидів діяльності, а також процесів, механізмів тощо. Принципи не обмежені сферою існування, у зв'язку з чим формують юридичну основу як глобальних, так і певних базових явищ; по-друге, принципи є правовими положеннями вищого ступеня імперативності. Це елементарний базис, на основі та в чіткій відповідності до якого вибудовується правова система. Вони відповідають за стабільну роботу й гуманність останньої. Крім цього, у них закріплені загальнообов'язкові вимоги для всіх без винятку суб'єктів, щодо яких спрямовано зміст принципів; по-третє, принципи абстраговані від нормативно-правового матеріалу. Вони позбавлені конкретної, офіційної форми, у зв'язку із чим можуть бути закріплені як в окремих правових нормах, так і в системі, групі останніх, що регламентують суспільно-правові відносини за певним напрямом; по-четверте, принципи стабільні, не змінювані протягом тривалого проміжку часу. На відміну від формалізованих юридичних норм, процедура створення та припинення яких чітка та послідовна, еволюція

принципів можлива у випадку трансформації суспільних уявлень і переконань про право.

Принципами забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури запропоновано вважати сукупність основоположних, об'єктивних, керівних ідей та настанов, акумульованих у нормативно-правових актах різної юридичної сили та галузевої приналежності, відповідно до яких формується система та функціонує механізм правового регулювання суспільно-правових відносин у сфері діяльності спеціально уповноважених суб'єктів щодо організації умов, а також реалізації форм і методів підтримання високого рівня законності та доброчесності в роботі органів прокуратури України. До переліку відповідних принципів такі: рівності й неупередженості; комплексності; невідворотності юридичної відповідальності; превалювання виховного впливу; наукової обґрунтованості та прогресивності.

Доведено, що рівність і неупередженість під час забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури полягають в однаковому ставленні та контролі виконання обов'язків усіх без винятку посадових осіб прокуратури. У цьому процесі не повинно бути винятків або неправомірних переваг на основі суб'єктивних чинників: вищої посади, приналежності до певного етносу тощо. Кожен прокурор рівний перед законом, має аналогічні з іншими представниками професії зобов'язання, зокрема морально-етичного характеру.

Відповідно до принципу невідворотності юридичної відповідальності, будь-які виявлені порушення законності та доброчесності, допущені в роботі прокурора, – це безпосередня підстава для безальтернативного застосування щодо нього заходів юридичної відповідальності дисциплінарного, адміністративного або кримінального типу. Лише нетерпимість до протиправних і негативних морально-етичних виявів у роботі прокуратури забезпечить максимальний рівень дисципліни й попередить виникнення таких негативних явищ у майбутньому.

Акцентовано на тому, що забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури не має зводитися до пошуку проступків і порушень, яких припустилися прокурори, з метою подальшого притягнення останніх до відповідальності. У цьому контексті передусім мають переважати заходи й засоби виховного впливу на свідомість службовців органів і підрозділів прокуратури, за рахунок чого в них культивуватимуться стійка повага до законів, розуміння необхідності їх дотримання, превалювання публічного інтересу над власним тощо.

Визначено мету забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури, що полягає у формуванні та підтриманні високого рівня законності в кримінально-процесуальній, внутрішньоорганізаційній та іншій діяльності всіх органів і підрозділів прокуратури загалом і кожного окремого прокурора зокрема, а також забезпеченні неухильного дотримання ними стандартів, правил та вимог доброчесності.

Встановлено, що завданнями забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури є такі: *по-перше*, організація ефективного та системного процесу боротьби з будь-якими виявами корупції в діяльності органів і підрозділів прокуратури, а також виконання в повному обсязі положень та вимог антикорупційного законодавства; *по-друге*, забезпечення високого рівня службово-трудової дисципліни, яка полягає в: 1) контролі стану та якості виконання прокурорами службових обов'язків; 2) постійній координації та спрямуванні їх діяльності відповідно до суспільно-політичної ситуації, а також показників злочинності; 3) виявленні та припиненні дисциплінарних правопорушень, а також притягненні винних у їх вчиненні до дисциплінарної відповідальності; *по-третє*, удосконалення механізмів і посилення якості кадрової роботи в органах та підрозділах прокуратури України. Ефективні кадрові процеси є запорукою доступу до прокурорської професії найпідготовленіших за морально-діловими характеристиками та знаннями громадян, а також забезпечення службово-трудових прав, гарантій співробітників, що мінімізуватиме виникнення

суб'єктивних мотивів порушувати закон, наприклад, бажання отримати неправомірну вигоду тощо; *по-четверте*, проведення комплексної діяльності з попередження службових злочинів, учинених співробітниками органів прокуратури, забезпечення безальтернативного притягнення винних до кримінальної відповідальності; *по-п'яте*, систематичне удосконалення законодавства з питань забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури, що передбачає можливість: 1) модернізувати наявні форми та методи забезпечення, з огляду на поточний рівень професійності, правомірності роботи прокурорських органів, якості виконання ними своїх функцій; 2) створити або імплементувати нові форми й методи, з огляду на надбання зарубіжного досвіду; 3) уточнювати принципи й стандарти діяльності прокурорів.

Зазначено, що адміністративно-правове регулювання – це упорядковувальний вплив права через адміністративно-правові норми на суспільно-правові відносини та поведінку їх учасників, що виникають у сфері публічного управління, наприклад, діяльності уповноважених суб'єктів щодо забезпечення високого рівня законності в роботі органів прокуратури України, а також дотримання кожним їх співробітником вимог і стандартів доброчесності. Це формалізоване, процедурне регулювання сфери роботи органів влади, місцевого самоврядування, де превалюють директиви, чітка організація. Його виражено системою норм, які мають галузеву приналежність до адміністративного права безпосередньо.

Обґрунтовано, що система правових засад забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури охоплює такі нормативно-правові акти: 1) Конституцію України – основу правового регулювання, яка закріплює принципи забезпечення та визначає зміст законності, декларує функціональну спрямованість органів прокуратури й особливості формування системи управління ними, встановлює гарантії незалежності прокурорських органів; 2) міжнародно-правові акти (конвенції, угоди, декларації) – встановлюють основні права та свободи людини, сприяти яким

є обов'язком прокуратури, професійні стандарти її діяльності, вектори вдосконалення та реформування тощо; 3) законодавство України (кодифіковані й законодавчі акти) – ключовий рівень юридичних документів, де окреслено правовий та процесуальний статус прокурорів; правові, організаційно-управлінські й інші аспекти процесу забезпечення законності та доброчесності в роботі прокуратури, його форми й методи реалізації; міру юридичної відповідальності співробітників органу та порядок притягнення до неї; протидію корупції в роботі прокуратури; 4) підзаконні нормативно-правові акти – документи органів управління системою прокуратури, якими уточнено адміністративний порядок реалізації забезпечення законності та доброчесності в роботі відомства.

Констатовано, що в системі правових засад забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури ключове місце відведено нормам адміністративного права, адже саме за допомогою останніх визначають: загальні засади адміністративно-правового статусу прокуратури; стандарти та вимоги до прокурорської доброчесності; адміністративні механізми підтримання високого рівня законності й доброчесності діяльності прокурорів, зокрема порядок подання декларації прокурорами; основи внутрішньоорганізаційного контролю тощо.

РОЗДІЛ 2

ЗМІСТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ Й ДОБРОЧЕСНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

2.1. Система суб'єктів забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури

Забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури є складною за своєю сутністю діяльністю, реалізацію якої покладено на систему спеціально уповноважених суб'єктів. Слово «система» походить з грецької мови, позначає ціле, складене з частин. У словниках сучасної української мови представлено такі дефініції цього поняття: 1) порядок, зумовлений правильним, планомірним розміщенням і взаємним зв'язком частин чого-небудь; 2) форма організації, упорядкування чого-небудь; 3) будова, структура, що становить єдність закономірно розміщених взаємопов'язаних частин; 4) сукупність принципів, які є основою певного вчення; 5) технічний комплекс, що складається із взаємопов'язаних споруд, механізмів; 6) сукупність елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням; 7) сукупність методів, прийомів, правил здійснення чогось [147, с. 614].

Досліджуючи шлях розвитку цього терміна, К. В. Шурупова стверджує, що історично перший етап становлення поняття «система» пов'язаний з роботами античних філософів, які його тлумачили як «упорядкованість і цілісність буття». Згодом Платон й Арістотель сформували ідею системності знання, що одержала фундаментальний розвиток у Новий час. Згідно з ученням Е. Канта, системою слід визнавати ціле, що домінує над його частинами. Отримавши узагальнене значення сукупності взаємозалежних елементів, що формують визначену цілісність,

єдність, поняття системи стало однією з ключових категорій наукового знання середини XX століття [169, с. 52].

Згідно з тлумаченням І. А. Гетьман-П'ятковської, система – це об'єкт, функціонування якого необхідне й достатнє для досягнення мети, яка перед ним стоїть та забезпечується (у визначених умовах середовища) сукупністю його елементів, що знаходяться в доцільних відносинах один з одним. Своєю чергою елемент – це внутрішня вихідна одиниця, функціональна частина системи, власну будову якої не розглядають, а враховують лише її властивості, які необхідні для будови та функціонування системи [18, с. 127]. Аналізує зміст системи за вектором соціологічної науки Г. П. Пожидаєв, стверджуючи, що «системи діляться на природні й штучні. Саме до них і належать соціальні системи, створені людьми. Усе, що не входить до складу системи й впливає на неї або на що впливає сама система, називається її зовнішнім середовищем. Системи складаються з підсистем, кожна з яких може бути розглянута як окремо, так і в їх нерозривній цілісності. Цілком очевидно, що в соціальних системах підтримання цілісності та якісної визначеності, функціонування та розвитку здійснюється на рівні не тільки саморегулювання, а й цілеспрямованого впливу, є результатом свідомої діяльності людей» [100, с. 113].

У технічному контексті категорію «суб'єкт» досліджує О. М. Давидюк, акцентуючи на тому, що будь-яка технологія є системою складових, які поєднані спільною метою. Усі її елементи включено в певному порядку до загального алгоритму функціонування технології, а також є взаємопов'язаними, з огляду на матеріально-просторове (фізичне) її компонування. На його думку, є два типи системних зв'язків: 1) функціональні (визначені загальним алгоритмом її роботи); 2) матеріальні (просторове компонування складових) [23, с. 18].

Учені В. В. Давиденко та І. К. Дрозд вважають, що система – це множина пов'язаних між собою елементів певного походження, упорядкована за відношеннями, що має певні встановлені властивості. З цієї

дефініції автор доходить висновку, що складовими системи є елементи (об'єкти, частини, компоненти, кількість яких обмежена), властивості (особливості елементів, які відображені в певних величинах і надають можливість кількісного вираження системи), зв'язки (те, що поєднує елементи і властивості системи в єдине ціле), структура системи як форма її організації (відображає найсуттєвіші й стійкі зв'язки між елементами системи та їхніми групами, які забезпечують основні властивості системи) [22, с. 29; 31]. Отже, система – це внутрішньо структурована сукупність певних елементів, які співіснують і функціонують на основі єдиної, спільної мети. Система завжди має внутрішню ієрархію, відповідно до чого розподіляються ролі та значення елементів. Останні не перетинаються одне з одним, взаємодоповнюються та органічно поєднуються.

Своєю чергою слово «суб'єкт», вважає А. О. Собакарь, містить багатогранне судження, яке означає, що це людина, яка пізнає і діє, істота, яка протистоїть зовнішньому світу як об'єкту пізнання, людина як носій яких-небудь властивостей, що-небудь взагалі про людину, предмет судження. Автор також зауважує, що в окремих випадках термін «суб'єкт» описує індивіда (або соціальну групу) як носія предметно-практичної діяльності, пізнання, спрямованих на об'єкт, або як особу (або групу осіб, колектив, організацію), що є активним діячем у будь-якому акті, процесі, юридичну особу або організацію, що наділені певними правами й обов'язками, людину як носія яких-небудь фізичних і психічних рис, просто людину, особистість, думку про предмет судження, на противагу думці про його ознаки [142, с. 28].

У загальній теорії права, доводить О. В. Харитонов, суб'єкт – це носій прав та обов'язків, учасник правовідносин, це особи або організації, на які поширюються певні права [159, с. 83]. М. А. Бояринцева вказує, що суб'єкт права – це учасник суспільних відносин, якого норма права наділяє правами й обов'язками. На її погляд, це поняття містить два критерії. По-перше, соціальний, що означає участь у суспільних відносинах як відособленого,

здатного утворювати й здійснювати єдину волю персоніфікованого суб'єкта. По-друге, юридичний, що передбачає встановлення правовими нормами здатності бути носієм прав й обов'язків, брати участь у правовідносинах [10, с. 12].

З огляду на адміністративно-правову забарвленість діяльності із забезпечення законності та доброчесності в роботі прокуратури, вважаємо доцільним з'ясувати зміст категорії «суб'єкт» у відповідних галузевих межах. Згідно з тлумаченням, яке формулює в дисертації Є. О. Шевченко, суб'єкт адміністративного права – це конкретний учасник адміністративно-правових відносин, до яких він вступає або за власним бажанням (за розсудом), або за обов'язком, покладеним на нього спеціальною правовою нормою [166, с. 28]. У дефініції Н. В. Дараганової суб'єкт адміністративного права – це носій, власник суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, які передбачені адміністративно-правовими нормами, що має потенційну здатність вступати в правовідносини, врегульовані нормами адміністративного права [25, с. 75–76].

М. М. Бурбика, А. В. Солонар і К. Д. Янішевська доводять, що суб'єкт адміністративного права – це юридична чи фізична особа, що є носієм прав й обов'язків у сфері державного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, і має здатність надані права реалізовувати, а покладені обов'язки – виконувати. Обов'язковою умовою визнання особи (юридичної чи фізичної) суб'єктом адміністративного права є наявність у неї елементів адміністративної правосуб'єктності – право- та дієздатності. Адміністративну правоздатність слід розуміти як здатність бути носієм прав й обов'язків у сфері державного управління, що виникає у громадян з моменту народження та припиняється з їхньою смертю. Адміністративна дієздатність – це здатність своїми діями здійснювати надані права, виконувати встановлені обов'язки й нести юридичну відповідальність за свою поведінку, що настає у фізичних осіб з досягненням певного віку. Адміністративна право- і дієздатність юридичних осіб виникає і втрачається

одночасно. Водночас можна навести низку прикладів, коли такі визначення застосувати до суб'єктів адміністративного права неможливо [13, с. 28].

Отже, суб'єктами забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури слід вважати структуровану, ієрархічну групу публічно-владних органів, що спеціально уповноважені на реалізацію заходів, засобів, способів, процедур та операцій, спрямованих на організацію та підтримку високого рівня законності в роботі органів прокуратури України, а також додержання кожним їх співробітником вимог доброчесності у своїй службовій діяльності.

На перший погляд, якщо керуватися з гарантіями незалежності прокуратури, будь-який вплив на цю систему органів з боку третіх сторін неможливий, а отже, недоречно говорити про забезпечення законності й доброчесності прокурорів ззовні. Проте чинне законодавство України передбачає інший підхід.

Наприклад, важливим суб'єктом є Президент України, який згідно з Конституцією України призначає та звільняє з посади Генерального прокурора. У цьому випадку порушення незалежності відсутнє з огляду на особливий правовий статус суб'єкта. Розділ V Конституції декларує, що Президент України є главою держави і виступає від її імені, а також гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору. Президента України обирають громадяни України на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Він не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

Новообраний Президент України вступає на пост не пізніше ніж через тридцять днів після офіційного оголошення результатів виборів, з моменту складення присяги народів на урочистому засіданні Верховної Ради України [63].

Як гарант Конституції Президент відповідає перед державою та суспільством за свій кадровий вибір, адже Генеральний прокурор – це ключова керівна ланка в системі органів прокуратури, яка має організовувати діяльність підпорядкованих службовців згідно з нормами й вимогами законодавства, а також контролювати їх виконання. Водночас обрання Генерального прокурора не відбувається Президентом одноособово, що обмежує в цьому випадку корупційну складову. Призначення зазначеної посадової особи потребує згоди від іншого суб'єкта забезпечення законності та доброчесності – Верховної Ради України (далі – ВРУ).

Згідно з розділом IV Конституції України, ВРУ – парламент, єдиний орган законодавчої влади в Україні. Конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України, яких обирають на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Народним депутатом України може бути обрано громадянина України, який на день виборів досягнув віку двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку. Повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України. Строк повноважень ВРУ становить п'ять років [63].

Згідно із Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», Президент України подає до Верховної Ради подання про надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора. Подання на призначення подається разом з відомостями про кандидата на посаду. ВРУ розглядає зазначений документ не пізніше ніж через десять

днів після дня його надходження. Під час розгляду питання про надання згоди на призначення на посаду Генерального прокурора в пленарному засіданні ВРУ бере участь Президент. Своєю чергою кандидату на посаду Генерального прокурора надають можливість відповісти на запитання представників депутатських фракцій (депутатських груп), народних депутатів. Комітет, до предмета відання якого належить питання попереднього розгляду кандидатури та питання звільнення з посади, готує відповідне рішення та має право на виступ свого представника. Рішення про надання згоди Верховної Ради на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора приймається відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів й оформляється відповідною постановою ВРУ [125].

Водночас, відповідно до ст. 213 цього Закону, ВРУ має право висловлювати Генеральному прокурору недовіру, що має наслідком його відставку з посади. Це питання включають до порядку денного сесії Верховної Ради за пропозицією не менше ніж третини народних депутатів від конституційного складу парламенту, підтриманою їхніми підписами, за яку проголосувало понад половина народних депутатів. До включення питання до порядку денного сесії Верховної Ради підписи народних депутатів можуть бути відкликані. Розгляд питання про висловлення недовіри Генеральному прокуророві передбачає: 1) доповідь від ініціаторів внесення пропозиції про розгляд цього питання та відповіді доповідача на запитання представників депутатських фракцій (депутатських груп), народних депутатів; 2) співдовідь від головного комітету, якому доручено підготувати питання до розгляду, і відповіді співдоповідача на запитання; 3) виступ Генерального прокурора та його відповіді на запитання представників депутатських фракцій (депутатських груп), народних депутатів; 4) обговорення пропозиції про висловлення недовіри Генеральному прокуророві, яке проводять протягом часу, визначеного ВРУ. Прийняття постанови про висловлення недовіри ВРУ Генеральному

прокуророві здійснюється відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу парламентом і має наслідком його відставку з посади [125].

Другим важливим повноваженням ВРУ як суб'єкта забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури є право приймати законодавчі акти. Відповідно до ст. 92 Конституції України, виключно законами визначені: а) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики й інформатики; б) судоустрій, судочинство, статус суддів; засади судової експертизи; організація і діяльність прокуратури, нотаріату, органів досудового розслідування, органів й установ виконання покарань; порядок виконання судових рішень; засади організації та діяльності адвокатури [63]. Саме ВРУ прийнято нормативно-правові акти, які формують законодавчий рівень юридичних засад забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури, а саме КПК, КК України, закони України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII, «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII.

Третя група повноважень ВРУ пов'язана зі здійсненням контролю через свої структурні органи – комітети. Згідно із Законом України «Про комітети Верховної Ради України», комітет ВРУ – це парламентський орган, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки й попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій. Комітети відповідальні перед ВРУ й підзвітний їй. Під час здійснення своїх повноважень вони взаємодіють з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями, їх посадовими особами, які зобов'язані сприяти комітетам ВРУ у здійсненні покладених на них повноважень, реагувати відповідно до закону на їх звернення та рекомендації. Парламентські органи здійснюють законопроектну,

організаційну та контрольну функції. Остання полягає в: 1) аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків і рекомендацій на розгляд Верховної Ради України; 2) участі за дорученням Верховної Ради України в проведенні «години запитань до Уряду»; 3) контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності й ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом; 4) організації та підготовці за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань; 5) організації та підготовці слухань у комітетах; 6) підготовці та поданні на розгляд ВРУ запитів до Президента України від комітету; 7) взаємодії з Рахунковою палатою; 8) взаємодії з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; 9) направленні матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам ВРУ, державним органам, їх посадовим особам; 10) розгляді на своїх засіданнях або під час слухань у комітеті звітів, доповідей та інформації державних органів і посадових осіб, які в передбачених законом випадках подають до ВРУ, здійсненні попередньої підготовки питань щодо розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України таких звітів, доповідей та інформації; 11) здійсненні комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого віднесено питання забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів, передбачених цим Законом заходів з метою гарантування неухильного й безумовного дотримання цими органами вимог Конституції України щодо забезпечення національної безпеки, недопущення їх використання для узурпації влади, порушення прав і свобод людини й громадянина [117].

У чинному парламенті, відповідно до постанови ВРУ «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» від 4 грудня 2014 року № 22-VIII, діє Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, у сфері відання якого знаходяться такі питання: кримінальне законодавство; кримінальне процесуальне законодавство; законодавство про адміністративні правопорушення; виконання кримінальних покарань, організація і діяльність органів й установ виконання покарань; організація та діяльність органів прокуратури, органів внутрішніх справ, податкової міліції (у частині оперативно-розшукової діяльності), інших правоохоронних органів; оперативно-розшукова діяльність; органи досудового розслідування; боротьба з організованою злочинністю; запобігання злочинам і здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; організація охорони громадського порядку та громадської безпеки; охоронна і детективна діяльність; державний захист учасників кримінального судочинства, державний захист суддів, працівників правоохоронних органів; соціальний захист працівників правоохоронних органів і членів їхніх сімей. Іншим важливим органом є Комітет з питань запобігання і протидії корупції, який контролює питання: формування та реалізація антикорупційної політики; проведення антикорупційної експертизи законопроектів, поданих суб'єктами права законодавчої ініціативи; запобігання та протидія корупції; запобігання корупції в діяльності юридичних осіб; запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; правила етичної поведінки на публічній службі; фінансовий контроль стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування; відповідальність за вчинення корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією; правове регулювання діяльності Національного антикорупційного бюро України; правове регулювання діяльності Національного агентства з питань протидії корупції; діяльність інших правоохоронних і державних органів у частині їх

повноважень у сфері запобігання та протидії корупції; державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції [122].

Наступним суб'єктом забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури логічно визначити Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який провадить парламентський контроль. Відповідно до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», метою парламентського контролю є: 1) захист прав і свобод людини й громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами публічної сфери; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; 4) сприяння узгодженню законодавства України про права і свободи людини й громадянина з Конституцією України, міжнародними стандартами в цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини й громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу [126].

Відповідно до особливого правового статусу, Уповноважений має виключне право: 1) невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, головами Конституційного Суду України, Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами; 2) бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, колегії прокуратури України й інших колегіальних органів; 3) на

ознайомлення з документами, зокрема тими, що містять інформацію з обмеженим доступом, й отримання їх копій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, зокрема щодо справ, які знаходяться в судах [126].

Окремим суб'єктом забезпечення законності та доброчесності діяльності прокуратури є Генеральний прокурор. Відповідно до Закону України «Про прокуратуру», Генпрокурор: 1) організовує діяльність органів прокуратури України, зокрема визначає межі повноважень Офісу Генерального прокурора, обласних й окружних прокуратур у частині виконання конституційних функцій; 2) призначає прокурорів на адміністративні посади та звільняє їх з адміністративних посад у випадках і порядку, встановлених законодавством; 3) у встановленому порядку на підставі рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора приймає рішення про застосування до прокурора Офісу Генерального прокурора, прокурора обласної прокуратури дисциплінарного стягнення або про неможливість подальшого перебування такої особи на посаді прокурора; 4) затверджує акти з питань щодо внутрішньої організації діяльності органів прокуратури, зокрема щодо електронного документообігу; 5) затверджує положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів і систему оцінювання якості роботи прокурорів; 6) затверджує порядок вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів; 7) забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів Офісу Генерального прокурора; 8) затверджує загальні методичні рекомендації для прокурорів з метою забезпечення однакового застосування норм законодавства України під час здійснення прокурорської діяльності; 9) за поданням Генеральної інспекції направляє матеріали до Державного бюро розслідувань; 10) визначає порядок розгляду звернень щодо неналежного виконання прокурором, який

обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади, тощо [124].

Отже, Генеральний прокурор – це не просто посада, а найвищий, керівний центр системи органів прокуратури. Він безпосередньо відповідає за якість, законність, доброчесність діяльності кожного підпорядкованого прокурора. Саме тому система його повноважень доволі широка та передбачає можливість прийняття рішень за такими критичними питаннями, як: визначення кадрової політики; підтримання службово-трудої дисципліни та застосування заходів дисциплінарного примусу; встановлення стандартів роботи прокурорів; контроль усіх органів і підрозділів прокуратури на предмет дотримання норм законодавства, якісного та повноцінного виконання функцій.

Крім визначеного, відповідно до ст. 8 Закону України «Про прокуратуру», Генпрокурор очолює Офіс Генерального прокурора, якого можна виокремити як самостійного суб'єкта забезпечення законності й доброчесності. Офіс організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури, забезпечує належне функціонування Єдиного реєстру досудових розслідувань і його ведення органами досудового розслідування, визначає єдиний порядок формування звітності про стан кримінальної протиправності й роботу прокурора з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури, а також здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління Офісу Генерального прокурора [124].

Окремим структурним підрозділом Офісу є Генеральна інспекція. Відповідно до наказу Офісу Генерального прокурора «Про затвердження Положення про Генеральну інспекцію Офісу Генерального прокурора» від 14 липня 2021 року № 230, основними завданнями її є: 1) приймання, реєстрація, розгляд заяв і повідомлень про вчинення працівниками органів прокуратури кримінальних правопорушень, своєчасне внесення щодо них відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань; 2) нагляд за

додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність щодо працівників прокуратури; 3) організація та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, участь у судовому провадженні й підтримання публічного обвинувачення в кримінальних провадженнях про кримінальні правопорушення, вчинені працівниками органів прокуратури, а також за дорученням Генерального прокурора – в інших кримінальних провадженнях; 4) внесення пропозицій Генеральному прокурору або уповноваженому ним першому заступнику, заступнику Генерального прокурора щодо доручення організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням, участі в судовому провадженні й підтриманні публічного обвинувачення в кримінальних провадженнях про кримінальні правопорушення, вчинені працівниками органів прокуратури спільно з іншими особами, прокурорам інших структурних підрозділів Офісу Генерального прокурора; 5) опрацювання повідомлень прокуратур нижчого рівня та органів досудового розслідування про початок досудового розслідування в кримінальних провадженнях про кримінальні правопорушення, вчинені працівниками органів прокуратури, вирішення питання щодо доручення обласним, спеціалізованим прокуратурам на правах обласних, організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням, участі в судовому провадженні та підтриманні публічного обвинувачення в таких кримінальних провадженнях, що розслідують територіальні підрозділи органів досудового розслідування; 6) здійснення моніторингу оприлюднених медіа повідомлень про дії, що принижують звання прокурора, порушення правил прокурорської етики й інші резонансні події за участю працівників прокуратури, ужиття заходів щодо перевірки зазначених відомостей та у взаємодії з відповідними самостійними структурними підрозділами Офісу Генерального прокурора забезпечення реагування на такі повідомлення тощо [109].

Суб'єктом забезпечення законності й доброчесності в діяльності органів прокуратури також є Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія

прокурорів, яка, згідно із Законом України «Про прокуратуру», є колегіальним органом, який визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, і вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів, переведення та звільнення прокурорів з посади. Зазначений орган виконує такі повноваження: 1) веде облік даних про кількість посад прокурорів, зокрема вакантних і тимчасово вакантних; 2) проводить добір кандидатів на посаду прокурора в установленому законодавством порядку; 3) бере участь у переведенні прокурорів; 4) розглядає дисциплінарні скарги про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснює дисциплінарне провадження; 5) за результатами дисциплінарного провадження приймає рішення про накладення на прокурора Офісу Генерального прокурора, обласної та окружної прокуратури дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора тощо [124].

Останніми суб'єктами забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури є керівники нижчих рівнів, зокрема обласних та окружних прокуратур. Їх повноваження обмежено конкретними управлінськими осередками, низовими частинами прокурорської системи. Зокрема, за Законом України «Про прокуратуру» керівник обласної прокуратури: а) організовує діяльність обласної прокуратури; б) призначає на посади та звільняє з посад прокурорів обласних та окружних прокуратур, прокурорів – стажистів окружних прокуратур; в) у встановленому порядку та на підставі рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора приймає рішення про застосування до прокурора окружної прокуратури, прокурора – стажиста окружної прокуратури дисциплінарного стягнення або про неможливість подальшого перебування його на посаді прокурора; г) контролює ведення та аналіз статистичних даних, організовує вивчення й узагальнення практики застосування законодавства та інформаційно-аналітичне забезпечення

прокурорів з метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій. Схожий спектр повноважень виконують керівники окружних прокуратур в обсягах наданого їм управлінського впливу [124].

Підбиваючи загальні підсумки, можна зазначити, що до системи суб'єктів забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури входять: 1) Президент України – відповідає за обрання, призначення та звільнення керівної ланки органів прокуратури – Генерального прокурора; 2) Верховна Рада України, яка: а) погоджує призначення або звільнення Генерального прокурора за поданням Президента; б) у встановлених законодавством випадках висловлює недовіру Генеральному прокурору, що має наслідком його відставку; в) забезпечує законодавче регулювання роботи органів прокуратури; г) через відповідні комітети ВРУ здійснює контроль за виконанням законодавства в діяльності органів прокуратури, зокрема з питань доброчесності, правомірності виконуваних функцій, недопущення корупції тощо; 3) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – провадить парламентський контроль за дотриманням та забезпеченням прав і свобод людини в роботі органів та підрозділів прокуратури; 4) Генеральний прокурор України, що визначає кадрову політику органів прокуратури, контролює діяльність органів і підрозділів прокуратури з усіх питань службової, процесуальної, адміністративної діяльності, приймає кадрові рішення, а також спрямовує роботу підпорядкованого відомства; видає підзаконні, відомчі нормативні-правові акти з питань діяльності прокуратури, зокрема в контексті забезпечення законності й доброчесності; 5) Офіс Генерального прокурора – організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури, а також забезпечує виявлення та припинення порушень присяги, етики, вимог законодавства в роботі прокурорів; 6) Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів – забезпечує поповнення кадрового складу прокурорських органів за рахунок проведення відбору найпідготовленіших до професії осіб, а також притягнення до

дисциплінарної відповідальності прокурорів, які порушили норми й вимоги службово-трудової діяльності, внутрішнього розпорядку тощо; 7) керівники обласних та окружних прокуратур – відповідають за дотримання законодавства, стандартів і вимог доброчесності в діяльності прокурорів територіальних органів; практично реалізують визначену на вищих управлінських рівнях кадрову й організаційну політику.

2.2. Напрями та рівні забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури

З огляду на розмаїття завдань із забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури, а також широку систему суб'єктів цієї діяльності, цілком логічним є припущення про нерівномірність її здійснення, розгалуженість за відповідними рівнями та напрямками. Обидві категорії, попри відсутність їх чіткого окреслення на законодавчому рівні, мають важливе практичне значення, кожна з яких показує, як реалізовано мету й завдання забезпечення.

Рівні діяльності органів державної влади – не новий аспект їхнього статусу. У більшості випадків основою для їх виокремлення є адміністративно-територіальний устрій країни. Згідно з Конституцією України, останній ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднанні централізації і децентралізації в здійсненні державної влади, збалансованості та соціально-економічного розвитку регіонів, з огляду на їх історичні, економічні, екологічні, географічні й демографічні особливості, етнічні та культурні традиції. Систему адміністративно-територіального устрою України становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-

Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь. Міста Київ і Севастополь мають спеціальний статус, визначений законами України [63].

Загальна система прокуратури охоплює: Офіс Генерального прокурора України, обласні прокуратури, окружні прокуратури та Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру. Офіс є глобальним органом з повноваженнями на території всієї України щодо всіх без винятку органів і підрозділів прокуратури. Обласні прокуратури діють на території областей, а також охоплюють прокуратуру Автономної Республіки Крим і міста Севастополя, Київську міську прокуратуру. У структурі обласної прокуратури утворюються підрозділи – управління та відділи. Утворення, перелік, територіальна юрисдикція, реорганізація та ліквідація обласних прокуратур, визначення їхньої компетенції, структури й штатного розпису здійснює Генеральний прокурор. Своєю чергою окружні прокуратури діють у межах адміністративних територій областей відповідно до визначеної наказом Генерального прокурора юрисдикції [124].

Кожна ланка системи органів прокуратури пов'язана з адміністративно-територіальним поділом нашої країни, відповідно до чого розподілено їхні повноваження. Винятком є Спеціалізована антикорупційна прокуратура – окрема юридична особа публічного права, яка має відокремлене майно, що є державною власністю, рахунки в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, печатку із зображенням Державного Герба України та найменуванням. У структурі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури окремо від Офісу Генерального прокурора утворюються підрозділи із забезпечення документообігу, зокрема електронного документообігу (канцелярія), режимно-секретної роботи, управління персоналом, внутрішнього контролю

та інші підрозділи, необхідні для здійснення функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [124].

На підставі викладеного вважаємо, що рівні забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури логічно представити так:

– загальнодержавний. Це ланка діяльності найвпливовіших за обсягами публічної влади суб'єктів: ВРУ, Президента України, Генерального прокурора тощо. У межах цього рівня забезпечують: 1) формування державно-політичних основ законності й доброчесності роботи органів державної влади, зокрема прокурорських; 2) побудову керівного механізму всією системою прокуратури, а також визначення юридичних, організаційних засад діяльності окремих суб'єктів забезпечення законності й доброчесності; 3) загальний контроль і моніторинг виконання законодавства та дотримання представниками прокурорських органів вимог професійної етики, стандартів, правил.

Наприклад, саме в аспекті цього рівня відбувається організація роботи Генеральної інспекції прокуратури та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Згідно зі ст. 74 Закону України «Про прокуратуру», до складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів входять одинадцять членів, які є громадянами України, мають вищу юридичну освіту й стаж роботи в галузі права не менше ніж десять років, з яких: а) п'ять прокурорів призначає Всеукраїнська конференція прокурорів; б) дві особи (вчених) призначає з'їзд представників юридичних закладів вищої освіти й наукових установ; в) одну особу (адвоката) призначає З'їзд адвокатів України; г) три особи призначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за погодженням з комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать організація та діяльність органів прокуратури. Членом відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, не може бути призначений народний депутат України, представник Кабінету Міністрів України, центрального чи місцевого органу виконавчої влади, керівник, заступник керівника Тренінгового центру

прокурорів України, суддя, працівник правоохоронного органу чи органу державного нагляду (контролю), прокурор, який перебуває на адміністративній посаді, а також більше ніж одна особа з числа наукових і науково-педагогічних працівників одного й того самого закладу вищої освіти чи наукової установи. У ст. 75 уточнено, що з'їзд представників юридичних закладів вищої освіти й наукових установ скликає голова відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, не пізніше як за три місяці до закінчення строку повноважень членів цієї комісії, призначених за квотою з'їзду. Призначеним на посаду члена відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, вважають кандидата, який за результатами таємного голосування отримав більшість голосів обраних делегатів з'їзду. За результатами голосування головуючий і секретар з'їзду підписують рішення про призначення членів відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, яке оприлюднюють на вебсайті відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження [124]. Щодо Генеральної інспекції прокуратури, згідно з наказом Офісу Генерального прокурора «Про затвердження Регламенту Офісу Генерального прокурора» від 22 лютого 2022 року № 35, завдання і функції останньої як самостійного структурного підрозділу Офісу Генпрокурора затверджують його наказами [116];

– регіональний рівень. На цій ланці відбувається виконання законодавства, організаційно-управлінських директив і рішень суб'єктів загальнодержавного рівня забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури. Його територіальні межі – області України, а ключову роль відіграють керівники обласних прокуратур. Вони реалізують дії, спрямовані на упорядкування роботи органів прокуратури в межах відповідної області, а також контроль дотримання співробітниками останніх норм законодавства й вимог доброчесності. Для детального аналізу цього рівня розглянемо практичний досвід Одеської обласної прокуратури в досліджуваній сфері. Наказом Одеської обласної прокуратури від 15 червня

2021 року затверджено Регламент діяльності останньої, яким визначено основи розподілу обов'язків між заступниками обласного прокурора, особливості організації діяльності структурних підрозділів обласної прокуратури, засади контролю та координації роботи підпорядкованих окружних прокуратур, планування функціонування органів прокуратури області тощо [115].

Слід зауважити також про наказ Одеської обласної прокуратури «Про організацію роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури Одеської області та удосконалення взаємодії з Генеральною інспекцією Офісу Генерального прокурора» від 9 червня 2021 року. Документ визначає обов'язки керівництва окружних прокуратур із забезпечення інформування відповідної обласної прокуратури про надзвичайні події, а саме злочини чи правопорушення, вчинені прокурорами області, з метою вирішення питання про притягнення їх до відповідальності [120].

Відділу кадрової роботи та державної служби обласної прокуратури доручено: а) ініціювати та забезпечувати проведення службових розслідувань; б) періодично вивчати стан роботи в органах прокуратури Одеської області з питань внутрішньої безпеки, у взаємодії з іншими структурними підрозділами обласної прокуратури, окружними прокуратурами вживати заходів для підвищення її ефективності; в) забезпечувати проведення спеціальних перевірок стосовно осіб, які претендують на зайняття посад прокурорів і державних службовців; г) здійснювати перевірку фактів подання прокурорами органів прокуратури Одеської області, а також державними службовцями Одеської обласної прокуратури декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. У разі виявлення фактів неподання або несвоєчасного подання декларацій направляти повідомлення до Національного агентства з питань запобігання корупції; д) вести облік кримінальних правопорушень, учинених працівниками органів прокуратури Одеської області, проти них, дорожньо-транспортних пригод, що сталися за

їх участю, розглянутих у судах кримінальних проваджень за такими фактами тощо [120];

– локальний рівень. Це кінцевий, низовий рівень, у межах якого забезпечення законності й правопорядку реалізують керівники найнижчої ланки прокурорської системи – окружних прокуратур. Останні координують роботу підпорядкованого особового складу, керуючись не тільки загальнодержавними вимогами, стандартами, правилами й етичними нормами, а й обов’язковими до виконання наказами керівництва обласних прокуратур. Попри те, що на цьому рівні практично не приймають нормативно-правові акти та глобальні рішення, забезпечення законності в його межах критично важливе, адже саме він максимально наближений до громадськості. Прокурори окружних прокуратур виконують ключовий масив функцій на відповідних територіях нашої держави, у зв’язку з чим їхня робота в обов’язковому порядку має відповідати всім правовим нормам, а поведінка – безальтернативно вимогам доброчесності.

Забезпечення законності й доброчесності на кожному з представлених рівнів не є одноманітним процесом, це розгалужена діяльність за різними напрямками. Першим з них є формування та реалізація державної політики, складовою якої є забезпечення законності й доброчесності в роботі органів державної влади, зокрема прокуратури. Згідно з дефініцією словника-довідника з державного управління, поняття державна політика» позначає: 1) напрям дій або утримання від них, обрані органами державної влади для розв’язання певної проблеми або сукупності взаємопов’язаних проблем; 2) засіб, що дає змогу державі досягнути певної мети в конкретній галузі, використовуючи правові, економічні, адміністративні методи впливу, спираючись на ресурси, які є в її розпорядженні [29, с. 50–51].

На думку канадського вченого М. П. Брауна, «державна політика – це обраний особою, державними органами, урядом напрям дій, завдяки якому вони задовольняють певні свої потреби чи використовують свої можливості, що відображаються в досягнутих результатах і в реальному впливові на

життя суспільства» [12, с. 65]. В. Дженкінс визначає державну політику як набір взаємопов'язаних рішень, прийнятих суб'єктом політики чи їх групою для вибору завдань і засобів їх досягнення в межах специфічної ситуації, у якій ці рішення мають бути переважно в межах повноважень цих суб'єктів [187, с. 15].

За визначенням українських учених, серед яких О. О. Кучеренко, державна політика – це порівняно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність (бездіяльність) державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо або опосередковано, стосовно певної проблеми чи сукупності проблем, і такої, що впливає на життя суспільства [70, с. 479]. Згідно з трактуванням, яке пропонує О. В. Лаврук, політика є тим універсальним механізмом, що регулює людські відносини, пов'язані зі здійсненням державної влади. У середовищі політики функціонують також процеси, що забезпечують формування органів державної влади, здійснення державного управління, прийняття та реалізацію моделі інкрементального процесу прийняття державно-управлінських рішень. Тож державна політика, вважає автор, є одним із важливих компонентів життєдіяльності суспільства, оскільки її заходи спрямовані на поліпшення рівня життя громадян і гарантування соціальної стабільності країни та її регіонів [71, с. 261]. Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін зауважують, що державна політика – це низка загальнозначущих завдань, заходів державно-управлінського характеру, рішень та дій, система виконання державно-політичних рішень (завдання, які встановлює державна влада) та національної системи управління розвитку держави [28, с. 8]. Є. М. Данкевич, А. Є. Данкевич трактують її як комплексний напрям дій, що визначається та реалізується державними органами влади з метою подолання конкретних суспільних проблем. Також вони зазначають, що зміст державної політики передбачає цілісний підхід до ідентифікації, аналізу та реагування на ці проблеми за допомогою різноманітних інструментів і механізмів [24].

Я. Ф. Радиш у контексті аналізу державної політики у сфері охорони здоров'я тлумачить її як комплекс прийнятих загальнодержавних рішень чи взятих зобов'язань щодо збереження та зміцнення фізичного і психічного здоров'я населення України, найважливішої складової її національного багатства шляхом реалізації сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, наукових, профілактичних і медичних заходів з метою збереження генофонду української нації, її гуманітарного потенціалу та врахуванням вимог нинішнього й майбутнього поколінь, в інтересах як конкретної людини (особистості), так і суспільства загалом [131, с. 234].

Отже, державна політика – це сталий, нормативно визначений напрям діяльності держави з комплексного вирішення суспільно значущих питань, підвищення рівня добробуту населення країни, удосконалення структури та якості роботи системи публічної влади тощо. У контексті забезпечення законності й доброчесності в процесі функціонування прокуратури державна політика виявляється як стратегія формування відповідного вимогам права робочого середовища в прокуратурі, організації діяльності інституцій, що контролюють це питання, реакції на правопорушення, вчинені прокурорами, і подолання недосконалостей функціональної системи прокурорських органів. Одним із найяскравіших юридичних документів, що висвітлює основи цієї політики, є Указ Президента України «Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки» від 11 травня 2023 року № 273/2023. Згідно з нормами Указу, пріоритетами реформування повинні стати забезпечення верховенства права, запобігання та протидія злочинності з неухильним дотриманням прав людини, зокрема гендерної рівності; посилення гарантій незалежності, розвиток міжнародного співробітництва, передусім через розширення міжвідомчої взаємодії, а також підвищення ефективності виконання органами правопорядку та прокуратури покладених на них функцій, покращення

взаємодії між собою та зі складовими сектору безпеки і оборони. Констатовано, що поточна ситуація потребує схвалення комплексного нормативно-правового акта, який закріплює концепцію проведення реформ у сфері діяльності органів правопорядку та прокуратури, що дадуть змогу вирішити низку проблемних питань, зокрема щодо: надмірної тривалості досудового розслідування внаслідок перевантаження та неефективності органів досудового розслідування й прокуратури, нечіткості в розмежуванні компетенції та повноважень різних органів правопорядку, дублюванні їхніх функцій, наявності корупційних ризиків у діяльності органів правопорядку та прокуратури, недосконалості механізмів призначення на посади й зростання, а також позитивно вплинуть на подальшу гармонізацію кримінального та кримінального процесуального законодавства України зі стандартами Європейського Союзу. Указом визначено необхідність удосконалення внутрішньої структури та функцій органів правопорядку й прокуратури, забезпечення їх раціональної побудови та спроможності ефективно виконувати свої функції шляхом оптимізації ресурсів відповідно до визначених законом повноважень [118].

У цьому контексті слід зазначити також про наказ Офісу Генерального прокурора «Про затвердження Концепції взаємодії органів прокуратури з громадами (“Прокурор громади”)» від 11 серпня 2023 року № 224, що спрямована на довгострокове ініціативне партнерство між прокуратурою, органами правопорядку, громадами та громадськими організаціями, серед іншого – ветеранськими та волонтерськими, закладами освіти, бізнес-асоціаціями, покликана забезпечити ефективне розв’язання проблем з безпекою в громадах (підвищення рівня громадської безпеки), запобігання кримінальним правопорушенням, як наслідок – поліпшення якості життя членів громад. Усі учасники такої співпраці поділяють мету зробити систему правосуддя людиноцентричною, динамічною та доступною, а також краще використовувати громаду як партнера для подолання злочинності. Ідеться також про поглиблення балансу між захистом прав особи, реалізацією

запиту суспільства на справедливість, кримінальним переслідуванням і законним покаранням завдяки налагодженій взаємодії прокуратури, органів правопорядку інших організацій та установ. Концепція створює платформу та нові інструменти для результативного досягнення завдань у цій сфері. Основними завданнями Концепції є: 1) визначення прокурорів, відповідальних за взаємодію з конкретною громадою; 2) розв'язання проблем громади, пов'язаних із безпекою, за умови послідовного додержання людиноцентричного підходу; 3) підвищення відчуття безпеки членів громади в межах суб'єктивного сприйняття особою того, що про її безпеку дбають, а органи правопорядку і прокуратура належно реагують на її запити; 4) запобігання злочинності, передусім шляхом аналізу та впливу на середовище, у якому найчастіше вчиняють протиправні діяння. Спрямовування зусиль на виправлення осіб, які вчинили кримінальне правопорушення уперше, а також неповнолітніх правопорушників; 5) підтримання рівних умов для ведення бізнесу в громадах, захист від безпідставного й необґрунтованого втручання в здійснення господарської діяльності; 6) забезпечення зростання рівня довіри до системи органів правопорядку та прокуратури; 7) змістовніше й доступніше інформування громадськості про роботу прокурорів у конкретних громадах [108].

Наступний, другий напрям забезпечення законності та доброчесності – це запобігання корупції в органах і підрозділах прокуратури. Нині це питання є одним із ключових у роботі всіх публічних відомств. Від рівня якості його реалізації безпосередньо залежить ефективність виконання відповідним державним органом своїх функцій та довіра населення до нього. Запобігання корупції в діяльності прокуратури й інших суб'єктів правоохоронного сектору реалізується як на центральному рівні влади, так і відомчому.

Постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 року № 220 затверджено Державну антикорупційну програму на 2023–2025 роки, метою якої визначено досягнення прогресу в запобіганні та протидії

корупції, забезпечення злагодженості й системності антикорупційної діяльності всіх державних органів та органів місцевого самоврядування, а також належного процесу післявоєнного відновлення України [106].

Частину положень Програми присвячено питанням законності й доброчесності роботи прокуратури. Зокрема, констатовано, що управлінські процеси в органах прокуратури не завжди є прозорими та ефективними. До причин, що спричиняють наявність проблеми, належать недосконала система оцінювання якості роботи прокурорів; неякісне законодавче регулювання підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, гарантій незалежності й ефективного функціонування органу, що здійснює дисциплінарне провадження, процедури розгляду дисциплінарної скарги та застосування дисциплінарних стягнень. Корупційні ризики системи оцінювання якості роботи прокурорів зумовлені законодавчо визначеними критеріями, методами та суб'єктами оцінювання прокурорів. Недосконале законодавче регулювання підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності полягає в нечіткому формулюванні дисциплінарних проступків, які стосуються поведінки прокурорів і дотримання ними етичних норм, а відсутність чітко визначеного на законодавчому рівні переліку видів дисциплінарних проступків, вчинення яких прокурором тягне за собою застосування такого виду дисциплінарного стягнення, як звільнення з посади в органах прокуратури, може зумовлювати необґрунтоване та свавільне його накладення. Реалізацію програми спрямовано на подолання зазначених проблем і їх детермінантів [106].

На відомчому рівні діяльності органів прокуратури ці проблеми ураховують, а на їх розв'язання спрямовано Антикорупційну програму Офісу Генерального прокурора на 2023–2025 роки, затверджену наказом Генерального прокурора від 27 липня 2023 року № 205. У документі визначено, що метою Антикорупційної програми є подальше вжиття заходів, спрямованих на створення додаткових запобіжників вчиненню корупційних

і пов'язаних із корупцією правопорушень працівниками органів прокуратури України. Її положення є обов'язковими для виконання всіма працівниками органів прокуратури України. Для реалізації засад Програми передбачено вжиття таких заходів: 1) ідентифікація корупційних ризиків у діяльності органів прокуратури України, встановлення причин та умов їх виникнення, реалізація заходів щодо їх усунення (мінімізації); 2) вжиття заходів щодо виявлення конфлікту інтересів під час виконання повноважень працівниками органів прокуратури України та його врегулювання, здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; 3) запровадження нових ефективних запобіжників вчиненню корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень працівниками органів прокуратури, зокрема щодо дотримання вимог фінансового контролю, недопустимості порушень обмежень і заборон, встановлених законом; 4) перевірка інформації, що міститься у зверненнях фізичних або юридичних осіб, медіа, інших джерелах, зокрема отриманої через спеціальну телефонну лінію, офіційний вебсайт Офісу Генерального прокурора, засоби електронного зв'язку, щодо причетності працівників прокуратури до вчинення правопорушень; 5) запобігання умовам, за яких працівники прокуратури можуть порушувати положення Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів, вчиняти корупційні правопорушення чи перевищувати свої повноваження; 6) створення умов невідворотності відповідальності осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; 6) запобігання несанкціонованому доступу до інформації, зокрема з обмеженим доступом, яка накопичується, зберігається, обробляється та циркулює на об'єктах інформаційної діяльності Офісу Генерального прокурора; 7) реалізація Антикорупційної програми та її періодичний перегляд з огляду на ідентифіковані ризики тощо [2].

Третім напрямом, за яким відбувається забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури, є кадрове забезпечення її органів і

підрозділів. Досліджуючи зміст поняття «кадри» на підставі різних наукових джерел, С. В. Петков встановив, що це слово походить від французького «cadre», яке в перекладі означає «рама, рамка». До французької мови воно потрапило з латинської, де означало буквально «чотирикутник». Саме в такій формі вивішували в минулому для широкого загалу офіційний список працівників державних установ. Через таку форму ці списки стали називати кадрами, а згодом – і тих службовців, які опинилися в цих списках. Поступово відбулася зміна значення слова з «рамки» на «документ», а з документа – на його зміст. У першій половині XIX ст. поняття «кадри» стали застосовувати для позначення постійного складу військових підрозділів, що зумовило появу таких понять, як «кадрова армія», «кадровий військовий». Тому «кадри» – це основний склад працівників якої-небудь організації, підприємства, установи тощо, постійний склад військових частин, що не демобілізуються в мирний час; відділ кадрів – відділ підприємства, установи тощо, який здійснює приймання на роботу, звільнення робітників і службовців. Кадровик – кадровий працівник якого-небудь підприємства, установи, організації тощо; військовослужбовець кадрових військ [95, с. 164–165; 138, с. 803].

Кадрове забезпечення, вважає М. В. Мельничук, – це, з одного боку, наявність у керівника об'єктів його управлінської діяльності – виконавців, що є необхідним для підготовки до прийняття управлінського рішення та подальшого його виконання, з іншого – суто суб'єкти управлінської діяльності, які організують, аналізують, контролюють, координують і здійснюють інші дії в процесі державно-управлінської діяльності для досягнення певного результату. Автор уточнює: «Кадри є тим суб'єктивним чинником, від якого залежить реальне функціонування механізму управлінської діяльності» [84, с. 68].

Аналізуючи кадрове забезпечення у сфері діяльності правоохоронних органів, Н. П. Матюхін дійшов такого висновку: це специфічна, повторювана діяльність, здійснювана в процесі управління

правоохоронними органами, змістом якої є забезпечення органів і підрозділів необхідним, що відповідає певним вимогам, контингентом людей, а також відповідною інформацією про нього, упровадження науково обґрунтованих методів, відбору, розстановки, навчання, виховання, стимулювання кадрів, правового регулювання проходження служби та надання правового захисту особовому складу правоохоронних органів України [82, с. 308]. Т. Є. Кагановська в контексті вивчення поняття і завдань кадрового забезпечення державних органів зазначає про нього як про діяльність уповноважених суб'єктів щодо реалізації кадрової політики держави з метою забезпечення функціонування державного управління соціальними, технічними, біологічними об'єктами, здійснювану в умовах ринкової економіки, з огляду на демократичні засади побудови нашої держави з пріоритетним забезпеченням прав, свобод і законних інтересів особи шляхом наповнення організаційних структур системи державного управління відповідними за професією та кваліфікацією кадрами, створення в них мотивації до ефективної праці, організації їх ефективного використання, професійного та соціального розвитку, досягнення раціонального ступеня мобільності персоналу, а також їх соціального захисту [42, с. 219].

Отже, кадрове забезпечення – це сукупність заходів і процесів управління та роботи з кадровим складом підприємства, установи, організації, у контексті нашого дослідження – органів та підрозділів прокуратури. Категорія концентрує процеси відібрання та прийняття на службу до прокуратури, виховання та забезпечення службово-трудова прав співробітників прокуратури, контроль дисципліни їхньої праці, а також дотримання ними професійних стандартів, зокрема етичних, тощо. Забезпечення законності й доброчесності в контексті кадрового забезпечення є безпосереднім, адже здійснюється не просто в структурі організаційних елементів відомства, а під час усіх етапів трудової діяльності його працівників.

Отже, саме за визначеними в підрозділі дисертації рівнями та напрямками відбувається реалізація забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури. Їх визначення, на нашу думку, має важливе практичне значення для побудови ефективної системи правового регулювання суспільно-правових відносин, які в цей час виникають. Тому вважаємо доцільним нормативно закріпити визначені рівні та напрями в законодавстві України у сфері діяльності прокуратури.

2.3. Форми та методи забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури

Ефективної впорядкованості діяльності суб'єктів забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури досягають передусім завдяки чіткому визначенню форм, а також набору заходів, засобів і способів реалізації цієї діяльності, що називають методами. Відповідні форми й методи мають суворо правовий характер і пов'язані між собою за змістом. Тож виокремленню особливостей та змісту останніх присвятимо подальше дослідження в цьому підрозділі.

Етимологічно слово «форма» (з лат. «forma» – зовнішнє окреслення) – вид предмета, зовнішній вияв будь-якого змісту; встановлений обрис чогось; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом, що не відображає суті справи; це спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація та зовнішній вияв) [15; 85]. У філософії, за висновками І. І. Радіонова, форма виражає способи існування різних видів буття (їх побудову, втілення, перетворення). Крім цього, формою є принцип упорядкованості, спосіб існування певного змісту. Зміст своєю чергою становить сукупність різних елементів та їх взаємодій, що визначають основний тип, характер певного предмета, явища, процесу. Поняття форми та змісту становлять діалектичну єдність. Зміст як сторона визначає ціле,

становить єдність усіх елементів об'єкта, його властивостей, внутрішніх процесів, зв'язків, суперечностей і тенденцій, а форма є способом існування та вияву змісту. Форма організує певний зміст і закріплює ступінь його розвитку, нормалізує його [132, с. 76].

На цьому етапі наукового розгляду можна констатувати, що поняття «форма» описує сукупність зовнішніх ознак, визначальних рис об'єкта чи суб'єкта; ідентифікаційні аспекти явища, поняття, діяльності тощо. Своєю чергою в праві форма – це насамперед спосіб організації діяльності державних органів та їхніх посадових осіб, встановлений правом, який узгоджується з ним, а її застосування призводить до юридично значущих наслідків для суб'єктів права. Аналогічну позицію обстоює Ю. Ю. Басова, яка розширює її шляхом виокремлення ключових ознак форми, до яких відносить: а) зв'язок останньої з процесом розгляду юридичних справ; б) здійснення відбувається виключно уповноваженими державними органами та посадовими особами; в) закріплення результату процесуальними документами офіційного характеру; д) форма передбачає використання різних методів і засобів юридичної техніки [6, с. 79].

У межах концепції визначення форми як моделі організаційної діяльності уповноважених суб'єктів публічної влади паралельно виокремлено антипод – неправову форму. Це, доводить В. Д. Шаповал, моделі функціонування, які не тягнуть за собою юридичні наслідки, зокрема переконання, виховання тощо [163]. Іншу позицію з приводу змісту й значення правових форм поділяє А. О. Мовчан, вважаючи, що це інструмент оптимального виконання поставлених практичних завдань. Форма упорядковує відповідні відносини, дає змогу зіставляти поведінку зі встановленими зразками, сприяє організованості й порядку, спрямовує суб'єктів права на раціональну поведінку. Водночас, зауважує вчена, як категорія теорії права правова форма вирізняється загальністю і абстрактністю. Це уособлені групи норм, що мають нормативне вираження у виді окремих утворень, юридичних режимів, які в практичній діяльності

набувають стійкості і сталості [85, с.86]. Широкий підхід також пропонує Н. М. Пархоменко, згідно з яким правова форма – це наукова комплексна категорія, що відображає різні суспільні явища, які потребують регламентації, а також слугує каркасом усередині права, упорядковує та поєднує всі правові явища і право як таке. У цьому терміні закладено зміст певного соціального явища, яке відрізняється від інших явищ (політика, релігія, мораль), які разом із правом визначаються матеріальними й економічними умовами життя суспільства. Тобто поняття «правова форма» є загальним, відображенням об'єктивного зв'язку права і явищ, на які воно впливає, визначенням його місця серед інших форм. Поняття «форма права» є самостійним явищем, яке виражається зовні за допомогою певних конкретних засобів [93, с. 55].

На нашу думку, правова форма визначає модель практичного застосування вимог норм права, закріплених у них прав та обов'язків для досягнення відповідного юридичного результату у вигляді зміни, припинення чи породження нових суспільно-правових відносин. Вони (форми) регламентовані нормативно-правовими документами, виражаються в діяльності суб'єктів права й утворені групою однорідних, пов'язаних змістом правових методів. На нашу думку, недоречним є розподіл форм на правові й неправові. Будь-яка діяльність, яку здійснюють у юридичному полі, має відповідний результат, який може не вплинути на склад суспільно-правових відносин між відповідними сторонами, однак полягатиме у виконанні конкретних обов'язків. У розрізі державних органів прикладом є здійснення матеріально-технічних дій та операцій, спрямованих на забезпечення необхідною ресурсною базою для виконання публічних функцій. Така форма передбачає значну кількість методів практичного характеру, систематично повторюваних. Їх виконання пов'язано зі здійсненням фактичної постановки певних матеріальних цінностей, необхідних для виконання посадовими особами владних повноважень. Юридичний результат здійснення цієї форми полягає у виконанні

уповноваженими суб'єктами матеріально-технічного забезпечення покладених на них законодавством і локальними, внутрішньовідомчими документами обов'язків.

Тож форми забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури – це нормативно визначені, систематизовані моделі та механізми діяльності уповноважених суб'єктів щодо побудови умов високого рівня законності і доброчесності й недопущення їх порушень у роботі органів та підрозділів прокуратури, а також кожного окремого прокурора. Систему цих форм, з огляду на наявну нормативно-правову основу досліджуваної в дисертації діяльності, формують:

– відомча (підзаконна) правотворчість. Згідно із Законом України «Про правотворчу діяльність», правотворчість – це діяльність, здійснювана уповноваженим суб'єктом з метою: 1) планування розроблення та прийняття (видання) нормативно-правових актів; 2) розроблення проєктів нормативно-правових актів; 3) прийняття (видання) нормативно-правових актів; 4) ведення обліку нормативно-правових актів; 5) здійснення правового моніторингу [123]. У правовій теорії правотворчість, згідно з тлумаченням І. О. Шестерякова, яке також поділяє В. В. Жернаков, – це не тільки прийняття нових норм, а й удосконалення чинних шляхом внесення змін, доповнень до них та їх скасування [34, с. 259]. Схожий підхід до визначення правотворчості пропонує С. В. Плавич: «це специфічна форма діяльності уповноважених суб'єктів, яка полягає у виданні, зміні чи скасуванні правових норм і має на меті регулювання суспільних відносин шляхом нормативного закріплення міри свободи й справедливості» [96, с. 10]. Згідно з тлумаченням, яке формулює В. М. Братасюк, правотворчість – це процес виникнення та розвитку правової реальності. Це основний напрям соціальної діяльності, що створює умови для існування та відтворення суспільства. Правотворчість реалізовує пошук правових форм, які максимально забезпечували б урівноважений стан суспільства, розумну взаємодію його членів у житті [11, с. 71].

Широку концептуальну позицію обстоює Н. М. Пархоменко, стверджуючи, що правотворчість – це один з етапів правоутворення, правова форма діяльності держави й інших суб'єктів правотворчості щодо прийняття, зміни, призупинення дії та скасування юридичних норм. Мета, зміст і результати правотворчої діяльності обумовлені різними факторами, що об'єктивно наявні в суспільстві, різних його сферах, серед них: рівень розвитку державно-правових інститутів, правова культура населення, форма державного устрою, правління та режим, характер ментальності суспільства тощо. Ефективність правотворчої діяльності залежить від урахування цих факторів, а також принципів правотворчої діяльності. Це найважливіший засіб управління суспільством з позицій формування стратегії його розвитку. Правотворча діяльність як процес створення різних форм вираження правових норм є основою функціонування правової системи. Тож у межах правової системи внаслідок правотворчості створюється відповідна модель взаємодії суб'єктів права, яка фіксується у правових нормах, що утворюють систему права, й об'єктивується у вигляді джерел права як зовнішній вияв [93, с. 114–115].

З огляду на наукові та законодавчі джерела, підзаконну правотворчість можна визначити як форму повноважної, офіційної діяльності зі створення нових, зміни наявних і припинення дії застарілих підзаконних документів безпосередньо у сфері діяльності певного органу державної влади, місцевого самоврядування. Тобто йдеться про формування локальної нормативної бази в системі органів прокуратури, що здійснює її керівництво. Відповідно до положень ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII, Генеральний прокурор видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень, у межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції і законів України. Усі накази Генерального прокурора оприлюднюються державною мовою на офіційному вебсайті Офісу Генерального прокурора на наступний робочий день після їх підписання з додержанням вимог режиму таємності.

Накази, що є нормативно-правовими актами, набувають чинності з дня їх оприлюднення, якщо інше не передбачено самим актом, але не раніше від дня оприлюднення [124].

Відповідно до наказу Генерального прокурора «Про затвердження Регламенту Офісу Генерального прокурора» від 22 лютого 2022 року № 35, проекти наказів Генерального прокурора, зміни до них готують структурні підрозділи за напрямами діяльності за погодженням із заінтересованими самотійними структурними підрозділами, перший заступник і заступники Генерального прокурора відповідно до розподілу обов'язків, а також підрозділ організаційно-контрольної діяльності, правового й аналітичного забезпечення. У такому порядку опрацьовують проекти спільних з іншими органами наказів [116]. За допомогою відомчих підзаконних нормативних актів урегульовують різноманітні внутрішні питання роботи прокурорів, а також виконують законодавчі вимоги щодо рівня законності й доброчесності їх діяльності. Ці документи не мають глобального характеру, як, наприклад, законодавство. Натомість вони спрямовані на вирішення обмеженого, чітко визначеного кола питань і подолання проблем, що виникають як у всій системі прокуратури, так й окремих її складових;

– організаційна діяльність. Ця форма передбачає методологію, спрямовану на управління системою органів прокуратури, зокрема створення умов належної та ефективної діяльності органів і підрозділів, у царині яких порушення законності та доброчесності ускладнені або неможливі загалом. Наприклад, відповідно до наказу Генерального прокурора «Про затвердження Регламенту Офісу Генерального прокурора» від 22 лютого 2022 року № 35, прокурори й інші працівники структурних підрозділів Офісу Генерального прокурора в межах повноважень серед іншого забезпечують: 1) ужиття заходів з покращання якості та підвищення ефективності роботи обласних прокуратур на закріплених напрямках, усунення наявних недоліків, зокрема шляхом підготовки листів орієнтувального й інформаційного характеру, листів із зауваженнями,

ініціювання обговорення проблемних питань прокурорської діяльності на нарадах в Офісі Генерального прокурора, виїздів до обласних прокуратур для перевірок і надання практичної допомоги їх керівникам, зокрема в контексті додержання вимог законності й доброчесності, контролю їх дотримання підлеглими тощо; 2) надання практичної та методичної допомоги працівникам закріплених прокуратур, їх стажування в структурних підрозділах Офісу Генерального прокурора [116].

Крім цього, з метою організації виконання плану роботи Офісу Генерального прокурора самостійними структурні підрозділи готують завдання, які надсилають до обласних прокуратур за підписом Генерального прокурора, першого заступника або заступників Генерального прокурора відповідно до розподілу обов'язків [116].

Один з ключових елементів системи суб'єктів забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури – Генеральна інспекція у межах своїх повноважень забезпечує: 1) участь у плануванні роботи Офісу Генерального прокурора, своєчасне, повне та якісне виконання запланованих заходів; 2) підготовку матеріалів на розгляд нарад, організацію та контроль за виконанням прийнятих рішень, а також виконання завдань і доручень Генерального прокурора; 3) підготовку проєктів організаційно-розпорядчих документів Офісу Генерального прокурора; 4) проведення аналітичної та методичної роботи; 5) надання практичної допомоги, проведення перевірок в обласних прокуратурах, контроль за усуненням виявлених недоліків; 6) опрацювання проєктів законів та інших нормативно-правових актів, внесення пропозицій з удосконалення законодавства; 7) особистий прийом, розгляд і вирішення звернень громадян, запитів і звернень народних депутатів України, представників державних, громадських організацій, інших осіб, а також скарг учасників кримінального провадження; 8) ведення первинного обліку роботи, формування статистичної звітності, своєчасне, повне й достовірне внесення відомостей про результати роботи до Єдиного реєстру досудових розслідувань, інформаційно-аналітичної системи «Облік

та статистика органів прокуратури», інформаційної системи «Система електронного документообігу органів прокуратури України»; 9) здійснення контролю за станом обліково-статистичної дисципліни відповідно до компетенції; 10) стажування працівників обласних прокуратур, ініціювання та проведення навчально-методичних заходів; 11) підготовку матеріалів для публікацій у медіа та розміщення на офіційному вебсайті Офісу Генерального прокурора; 12) ведення діловодства, збереження матеріальних носіїв інформації з обмеженим доступом тощо [109];

– координацію роботи прокуратури. Це суміжна форма до організації, але з наявністю суттєвих відмінностей. Передусім, згідно з визначенням В. В. Ковальова, – це владне узгодження зусиль різних підрозділів (працівників), які мають загальну мету функціонування (або тісні зв'язки) [48, с. 10]. Л. О. Фещенко трактує координацію як встановлення зв'язків між владними органами, наслідком чого є прийняття усвідомлених, спільних організаційно-управлінських рішень [156, с. 14]. На думку О. Г. Кальмана, координації притаманні такі ознаки: 1) це вид взаємодії органів, що наділені самостійною компетенцією та організаційно не є взаємозалежними; 2) координація передбачає чіткий поділ процесу спільної діяльності між цими органами. Якщо під час невзаємопов'язаної (індивідуальної) діяльності кожний з органів здійснює дії, що не залежать від дій іншого, то в цьому випадку вони є взаємозумовленими, оскільки мають реалізовуватися узгоджено, одночасно або в суворій послідовності як функціонально різні компоненти єдиного комплексу дій; 3) важливою відмітною рисою координаційної взаємодії є наявність третього суб'єкта координатора, що безпосередньо координує спільну діяльність певних суб'єктів. Повноваження координуючого суб'єкта (координатора) переважно є організаційними. Прийняті ним рішення, за узгодженням спільних дій органів, діяльність яких координується, є рекомендаційними, але вони підлягають обов'язковому розгляду [73].

Отже, координація – це тип взаємодії, який передбачає наявність єдиного координаційного центру, який корегує напрями й порядок діяльності інших суб'єктів співпраці. Прокуратура має повноваження проводити координацію діяльності інших правоохоронних органів у сфері протидії злочинності відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII та наказу Офісу Генерального прокурора «Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності» від 8 лютого 2021 року № 28 [111; 124]. Водночас координацію активно використовують для забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури. За допомогою цієї правової форми спрямовують і корегують діяльність органів та підрозділів останньої комітетами ВРУ, зокрема з питань правоохоронної діяльності та антикорупційної політики. Вони систематично проводять наради з вищим керівництвом прокуратури з питань процесу її реформування, здійснення нагляду в окремих сферах правоохоронної діяльності, захисту прав і свобод людини й громадянина тощо [59; 60];

– взаємодія з підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадськістю. У цьому контексті йдеться про співпрацю прокуратури з іншими суб'єктами на засадах повної рівності та партнерства. Ця форма не передбачає наявності якогось керівного центру, а поєднання сил і засобів зацікавлених суб'єктів у вирішенні певних питань. Прикладом є укладений спільний наказ прокуратури та Національного антикорупційного бюро України «Про затвердження Порядку співпраці Офісу Генерального прокурора і Національного антикорупційного бюро України з окремих питань» від 30 вересня 2019 року № 215/114, який визначає особливості взаємодії Офісу Генерального прокурора і Національного антикорупційного бюро України з питань обміну інформацією та інших форм співпраці. Відповідно до зазначеного Порядку може здійснюватися обмін інформацією, необхідною для забезпечення формування об'єктивної характеристики кандидатів на посади прокурорів,

щодо яких вирішують питання їх переведення та/або призначення в Офіс Генерального прокурора, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, обласні й окружні прокуратури [114];

– діяльність прокурорського самоврядування. Відповідно до положень розділу VIII Закону України «Про прокуратуру», прокурорське самоврядування – це самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури з метою: 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів; 2) зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їхню діяльність; 3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного й іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за дотриманням установлених нормативів такого забезпечення; 4) обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках і порядку, встановлених законом. До питань внутрішньої діяльності прокуратури належать організаційне забезпечення прокуратури й діяльності прокурорів, соціального захисту прокурорів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів. Прокурорське самоврядування здійснюється через Всеукраїнську конференцію прокурорів та Раду прокурорів України. Конференція відповідно до положень законодавства: 1) затверджує Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів і положення про Раду прокурорів України; 2) приймає положення про порядок роботи відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження; 3) звертається до органів державної влади та їх посадових осіб із пропозиціями щодо вирішення питань діяльності прокуратури; 4) розглядає інші питання прокурорського самоврядування та здійснює інші повноваження відповідно до закону тощо [124].

Своєю чергою Рада прокурорів України: 1) звертається з пропозиціями про вирішення питань діяльності прокуратури до органів державної влади й органів місцевого самоврядування; 2) здійснює контроль за виконанням

рішень органів прокурорського самоврядування; 3) надає роз'яснення щодо додержання вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності прокурорів, голови або членів відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, тощо [124];

– притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності. Це комплексна форма спрямована на визначення в діях прокурорів наявності або відсутності складу дисциплінарного проступку. Вона передбачає специфічну, формалізовану, процедурну модель діяльності спеціально уповноважених суб'єктів системи прокуратури.

Закон України «Про прокуратуру» встановлює, що прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження з таких підстав: 1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; 2) необґрунтоване зволікання з розглядом звернення; 3) розголошення таємниці, охоронюваної законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень; 4) порушення встановленого законом порядку подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 5) вчинення дій, що ганьблять звання прокурора й можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури; 6) систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики; 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку; 8) втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, зокрема шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності ознак адміністративного чи кримінального правопорушення; 9) публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості. Притягнення до дисциплінарної відповідальності здійснюється шляхом реалізації дисциплінарного провадження – процедури розгляду відповідним органом,

що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, дисциплінарної скарги, у якій містяться відомості про вчинення прокурором дисциплінарного проступку [124];

– інформування про діяльність прокуратури. Зміст форми встановлено положеннями ст. 6 Закону України «Про прокуратуру», де вказано, що прокуратура не рідше ніж двічі на рік інформує суспільство про свою діяльність шляхом повідомлень у медіа. Генеральний прокурор щороку до 1 квітня подає до Верховної Ради України звіт про діяльність прокуратури, який повинен містити інформацію, зокрема, про забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури, а саме: а) кількість перевірок доброчесності прокурорів, проведених підрозділами внутрішньої безпеки, й інформацію щодо прийнятих за такими перевірками рішень; б) кількість проведених службових розслідувань, інформацію щодо приводів і підстав для їх призначення та проведення і щодо прийнятих рішень за результатами проведення таких службових розслідувань; в) кількість звернень і судових справ щодо відшкодування державою шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю прокурора, розмір такої шкоди, відшкодований державою за звітний період, а також кількість судових справ щодо зворотної вимоги держави до прокурорів і сума коштів, витребувана за задоволеними судом зворотними вимогами держави; г) кількість дисциплінарних скарг щодо прокурорів, інформацію щодо прийнятих рішень за результатами розгляду таких скарг, зокрема кількість рішень про наявність дисциплінарних проступків прокурорів і накладені (застосовані) дисциплінарні стягнення [124].

Дослідження методів забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури доцільно розпочати з термінологічної основи цієї юридичної категорії. Слово «метод» походить з грецької мови та позначає шлях до чого-небудь [86, с. 177]. У сучасній українській мові, зауважує А. П. Черненко, аналізуючи словникову літературу, це слово має такі значення: а) спосіб пізнання явищ природи та суспільного життя

(загальнонауковий аспект методу); б) прийом або система прийомів, які застосовують у якій-небудь галузі діяльності (галузевий аспект методу). Близьким за значенням є поняття «спосіб»: дія, прийом або система прийомів, яка надає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось; те, що служить знаряддям, засобом у якій-небудь дії [15, с. 1179, 522; 161, с. 81].

Дуалістичної характеристики метод набуває у філософії, де його розглядають як, по-перше, спосіб побудови й обґрунтування системи філософських знань; по-друге, спосіб пізнання дійсності та її відтворення в мисленні. Свідоме застосування правильного методу є суттєвою умовою успішного розвитку пізнання [158, с. 287]. Економічний словник-довідник трактує методи управління як систему форм і заходів впливу на діяльність підприємств (об'єднань) усіх форм власності, на інтереси окремої людини, трудових колективів, соціальних верств і прошарків в усіх секторах економіки [32, с. 196].

Отже, відповідно до етимології цього слова методи – це способи, засоби, заходи вчинення якоїсь дії, реалізації процесу, проведення дослідження тощо. Тобто це слово характеризує практичний інструментарій, який застосовують із конкретною метою. У юридичній галузі метод описано як необхідний компонент загальної теорії права, який є органічно-цілісною, складовою системою прийомів, способів, що використовують для пізнання предмета певної науки, розкриття закономірностей функціонування та розвитку права повністю і всебічно. Інше значення методу – інструментарій, за допомогою якого реалізується вплив права на суспільно-правові відносини [50, с. 239, 272, 273; 137, с. 89–91].

Окреме дослідження в юридичній літературі присвячено поняттю методів забезпечення законності. Наприклад, В. К. Колпаков й О. В. Кузьменко трактують його як «види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, операції, форми роботи, які ними використовуються» [54, с. 534]. Своєю чергою М. А. Комзюк вважає,

що забезпечення законності в державному управлінні в усіх його напрямках досягають у процесі повсякденної діяльності різних державних органів, а в деяких випадках – і громадян, що відображається в такій методології: припиненні порушень законів; застосуванні заходів щодо ліквідації причин та умов, які їх породжують; відновленні порушених прав і законних інтересів громадян; покаранні осіб, винних у порушенні законності; створенні атмосфери неминучості покарання за порушення вимог законності; вихованні працівників апарату управління в дусі суворого дотримання закону [57, с. 54].

Тож вважаємо, що методи забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури слід розглядати як сукупність регламентованих нормативно-правовими актами способів, заходів і засобів, за допомогою реалізації яких уповноважені суб'єкти створюють таку царину діяльності органів і підрозділів прокуратури, яка ґрунтується на пріоритетності високого рівня законності й доброчесності. Систему таких методів утворюють:

- контроль діяльності прокурорів. Цей метод передбачає перевірку процесу виконання органами та підрозділами прокуратури, а також їх кадровим складом вимог законодавства України й дотримання професійних правил доброчесності. Контроль застосовують не тільки для виявлення порушників і притягнення їх до відповідальності, а й для оперативного корегування діяльності, встановлення детермінантів учинених порушень та їх ліквідації. Метод використовують різноманітні суб'єкти одночасно за різними напрямками. Наприклад, як посадові особи та суб'єкти, на яких поширюють дію положення Закону України «Про запобігання корупції», прокурори піддаються фінансовому контролю, який полягає в обов'язку подавати щорічну декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. У деклараціях міститься широкий спектр відомостей, передусім про статки й майнові права прокурорів. В окремих випадках такі відомості використовують для моніторингу способу

життя останніх з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім'ї майну й одержаним доходам [105].

Контроль законності діяльності прокуратури полягає також у розгляді звернень щодо неналежного виконання прокурорами, які обіймають адміністративні посади, посадових обов'язків відповідно до наказу Генерального прокурора від 1 липня 2022 року № 113. Процедура розгляду звернень передбачає такі етапи: 1) попередній розгляд звернення та прийняття рішення про відкриття або відмову у відкритті провадження зі встановлення неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для цієї посади; 2) проведення в межах провадження зі встановлення неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для цієї посади, перевірки відомостей, зазначених у зверненні, і складання висновку щодо наявності або відсутності підстави для звільнення прокурора з адміністративної посади; 3) розгляд висновку в провадженні та прийняття рішення про встановлення або відсутність підстави для звільнення прокурора з адміністративної посади [113].

Доброчесність прокурорів перевіряють шляхом проведення таємної перевірки згідно з наказом Офісу Генерального прокурора від 29 грудня 2022 року № 293. Відповідно до його положень кожен прокурор щороку з 1 січня до 31 березня (включно) зобов'язаний особисто шляхом заповнення на офіційному вебсайті Офісу Генерального прокурора подати Декларацію доброчесності, надавши правдиві відповіді у формі «Підтверджую» або «Не підтверджую» на запитання, що стосуються або можуть стосуватися його доброчесності. Декларація підлягає оприлюдненню на офіційному вебсайті Офісу Генерального прокурора, за винятком періоду дії в державі правового режиму воєнного стану. У разі одержання інформації, яка стосується конкретного прокурора й містить фактичні дані, що можуть бути перевірені, про недостовірність (зокрема неповноту) тверджень, наведених у Декларації, підрозділ внутрішньої безпеки впродовж п'ятнадцяти робочих

днів з дати отримання такої інформації повідомляє керівника відповідного органу прокуратури про необхідність призначення службового розслідування з долученням отриманої інформації [112]. Крім визначених прикладів, метод контролю в діяльності органів і підрозділів прокуратури використовують в аспекті значної кількості інших питань, зокрема щодо стану захисту інформації, ефективності процесуального керівництва, дотримання Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів тощо [109];

– службове розслідування щодо прокурора. На відміну від контролю, який спрямований на вдосконалення роботи прокуратури, такий метод, як службове розслідування, має чітку мету застосування – встановлення наявності чи відсутності в діях прокурора фактів порушення вимог законодавства або вчинення протиправних дій щодо нього.

Згідно з наказом Генерального прокурора «Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань стосовно прокурорів» від 16 червня 2021 року № 202, службове розслідування – це комплекс заходів, які здійснюють відповідно до цієї Інструкції з метою з’ясування обставин, що стали підставами для його призначення. Службове розслідування проводять незалежно від здійснення за тим самим фактом розслідування в кримінальному провадженні чи провадження у справі про адміністративне правопорушення. Приводами для цього є: 1) звернення (скарги, заяви) і повідомлення громадян, народних депутатів України, органів державної влади й органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від підпорядкування і форм власності, об’єднань громадян, медіа, які містять фактичні дані, що можуть бути перевірені; 2) доручення посадових осіб, уповноважених на призначення службових розслідувань; 3) 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, який у межах дисциплінарного провадження здійснює перевірку за дисциплінарною

скаргою (заявою); 4) рапорт прокурора, зокрема щодо ініціювання проведення службового розслідування для спростування безпідставних звинувачень або підозр стосовно нього; 5) повідомлення Генеральної інспекції Офісу Генерального прокурора. За результатом службового розслідування уповноважені посадові особи за наявності підстав уживають адміністративних й організаційних заходів, зокрема ініціюють питання про звільнення прокурора з адміністративної посади чи притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності [107];

– науково-виховний метод. Ідеться про забезпечення законності й доброчесності прокурорів через проведення навчань, їх професійного виховання в дусі поваги до законів, присяги, Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів, теоретичних досліджень з питань удосконалення механізмів підтримання високого рівня правового порядку в роботі прокурорських органів тощо. З метою реалізації заходів цього різновиду в системі прокуратури функціонує тренінговий центр. Останній, відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX, є державною установою, що здійснює підвищення кваліфікації прокурорів, державних службовців органів прокуратури та первинну підготовку прокурорів – стажистів окружних прокуратур [110].

Систему й порядок проведення підвищення кваліфікації регламентовано наказом Генерального прокурора «Про затвердження Положення про систему підвищення кваліфікації прокурорів» від 15 червня 2021 року № 200. У документі зазначено, що постійне підвищення кваліфікації є невід’ємною складовою обов’язків кожного прокурора та здійснюється з огляду на індивідуальні потреби професійного розвитку. Проходження підвищення кваліфікації прокурором враховують під час його кар’єрного зростання. Основними засадами цього процесу є: 1) обов’язковість (підвищення кваліфікації є обов’язком прокурора вдосконалювати свій професійний рівень); 2) постійність (забезпечують безперервністю підвищення кваліфікації із застосуванням визначених форм

упродовж усього періоду перебування на посаді прокурора); 3) періодичність (підвищення кваліфікації прокурорів у тренінговому центрі здійснюють періодично); 4) диференційованість (підвищення кваліфікації визначено можливістю вибору та використання оптимальних форм підвищення кваліфікації залежно від напрямів діяльності прокурора, конкретних потреб в удосконаленні (отриманні нових) знань, формуванні умінь і навичок); 5) практична спрямованість (передбачає відповідність змісту форм підвищення кваліфікації потребам прокурорської діяльності й може передбачати поглиблене вивчення законодавства, міжнародного права, розвиток навичок аналізу й застосування норм права, складання процесуальних документів, комунікації, використання інформаційних технологій тощо); 6) інноваційність, урахування національного й міжнародного досвіду (забезпечують застосуванням новітніх ІТ-технологій, сучасних стандартів професійної підготовки у сфері кримінальної юстиції та інших сферах прокурорської діяльності) [110];

– планування діяльності із забезпечення законності й доброчесності. Цей метод надає можливість визначати коло необхідних заходів для підтримання та підвищення рівня законності й доброчесності роботи прокурорських органів протягом відповідного часового проміжку. Відповідно до наказу Офісу Генерального прокурора «Про затвердження Регламенту Офісу Генерального прокурора» від 22 лютого 2022 року № 35, з метою підвищення ефективності роботи в Офісі Генерального прокурора застосовують різні форми довгострокового та короткострокового планування. Комплексні заходи щодо розвитку прокуратури на кілька найближчих років визначено в стратегії, проєкт якої розробляє підрозділ з питань кримінальної політики, ураховуючи пропозиції самостійних структурних підрозділів. Реалізацію стратегії розвитку прокуратури здійснюють згідно з операційним планом, у якому визначено конкретні строки й виконавців передбачених заходів. Під час планування заходів застосовують диференційований підхід до залучення обласних прокуратур, з

огляду на стан законності, поширеності порушень прав і свобод громадян й інтересів держави на відповідній території, а також їх загального навантаження. Контроль за своєчасним, повним і якісним виконанням планових заходів здійснюють Генеральний прокурор, перший заступник та заступники Генерального прокурора відповідно до розподілу обов'язків, щодо стажування працівників органів прокуратури – кадровий підрозділ, а загальний контроль – підрозділ організаційно-контрольної діяльності, правового й аналітичного забезпечення [116].

Доходимо висновку, що форми та методи забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури є пов'язаними категоріями. Форми визначають ключові моделі відповідної діяльності, а методи – інструменти її практичної реалізації згідно з нормами чинного законодавства. Попри нормативний та формальний характер, обидві категорії не мають законодавчого закріплення, що залишає їх виключно в теоретичних межах. З огляду на це вважаємо, що чинне законодавство має бути розширено за напрямом визначення таких форм і методів, адже це систематизує та ефективно скорегує вектори роботи з підтримання законності й високого рівня доброчесності кожного прокурора та структури відомства загалом.

Висновки до розділу 2

Суб'єктами забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури запропоновано вважати структуровану, ієрархічну групу публічно-владних органів, що спеціально уповноважені на реалізацію заходів, засобів, способів, процедур та операцій, спрямованих на організацію та підтримання високого рівня законності в роботі органів прокуратури України, а також додержання кожним їх співробітником вимог доброчесності в своїй службовій діяльності.

Генеральний прокурор – це найвищий, керівний центр системи органів прокуратури. Він безпосередньо відповідає за якість, законність, доброчесність діяльності кожного окремого підпорядкованого прокурора. Саме тому система його повноважень доволі широка й передбачає можливість прийняття рішень з таких критичних питань, як: визначення кадрової політики; підтримання службово-трудової дисципліни й застосування заходів дисциплінарного примусу; встановлення стандартів роботи прокурорів; контроль усіх органів і підрозділів прокуратури на предмет дотримання норм законодавства, якісного та повноцінного виконання функцій.

З'ясовано, що систему суб'єктів забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури формують: 1) Президент України – відповідає за обрання, призначення та звільнення керівної ланки органів прокуратури – Генерального прокурора; 2) Верховна Рада України, яка: а) погоджує призначення або звільнення Генерального прокурора за поданням Президента; б) у встановлених законодавством випадках висловлює недовіру Генеральному прокурору, що має наслідком його відставку; в) забезпечує законодавче регулювання роботи органів прокуратури; г) через відповідні комітети ВРУ здійснює контроль за виконанням законодавства в діяльності органів прокуратури, зокрема з питань доброчесності, правомірності виконуваних функцій, недопущення корупції тощо; 3) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – провадить парламентський контроль за дотриманням та забезпеченням прав і свобод людини в роботі органів і підрозділів прокуратури; 4) Генеральний прокурор України – визначає кадрову політику органів прокуратури, контролює діяльність органів і підрозділів прокуратури з усіх питань службової, процесуальної, адміністративної діяльності, приймає кадрові рішення, а також спрямовує роботу підпорядкованого відомства; видає підзаконні, відомчі нормативно-правові акти з питань діяльності прокуратури, зокрема в контексті забезпечення законності й доброчесності;

5) Офіс Генерального прокурора – організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури, а також забезпечує виявлення та припинення порушень присяги, етики, вимог законодавства в роботі прокурорів; 6) Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів – забезпечує поповнення кадрового складу прокурорських органів за рахунок проведення відбору найпідготовленіших до професії осіб, а також притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів, які порушили норми та вимоги службово-трудової діяльності, внутрішнього розпорядку тощо; 7) керівники обласних та окружних прокуратур – відповідають за дотримання законодавства, стандартів і вимог доброчесності в діяльності прокурорів територіальних органів; практично реалізують визначену на вищих управлінських рівнях кадрову й організаційну політику.

Виокремлено загальнодержавний рівень забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури, у межах якого забезпечують: 1) формування державно-політичних основ законності та доброчесності роботи органів державної влади, зокрема прокурорських; 2) побудова керівного механізму всією системою прокуратури, а також визначення юридичних, організаційних засад діяльності окремих суб'єктів забезпечення законності й доброчесності; 3) загальний контроль і моніторинг виконання законодавства та дотримання представниками прокурорських органів вимог професійної етики, стандартів, правил тощо.

Виокремлено регіональний рівень забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури. Зазначено, що завдяки цій ланці відбувається виконання законодавства, організаційно-управлінських директив і рішень суб'єктів загальнодержавного рівня забезпечення законності та доброчесності в роботі прокуратури. Його територіальні межі – області України, а ключову роль відіграють керівники обласних прокуратур. Вони реалізують дії, спрямовані на впорядкування роботи органів прокуратури в межах відповідної області, а також контроль за дотриманням співробітниками норм законодавства та вимог доброчесності.

Констатовано, що локальний – це кінцевий, низовий рівень, у межах якого забезпечення законності й правопорядку реалізують керівники найнижчої ланки прокурорської системи – окружних прокуратур. Останні впорядковують і координують роботу підпорядкованого особового складу, керуючись не тільки загальнодержавними вимогами, стандартами, правилами та етичними нормами, а й обов’язковими для виконання наказами керівництва обласних прокуратур. Попри те, що на цьому рівні майже не приймають нормативно-правові акти та глобальні рішення, забезпечення законності в його межах критично важливе, адже саме він найбільше наближений до громадськості. Прокурори окружних прокуратур виконують ключовий масив функцій на відповідних територіях нашої держави, у зв’язку із чим їх робота в обов’язковому порядку має відповідати всім правовим нормам, а поведінка – безальтернативно вимогам доброчесності.

Аргументовано, що напрямками забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури є такі: 1) формування та реалізація державної політики, складовою якої є забезпечення законності й доброчесності в роботі органів державної влади, зокрема прокуратури; 2) запобігання корупції в органах і підрозділах прокуратури, яке є одним із ключових пріоритетів у роботі всіх публічних відомств. Від рівня якості його реалізації безпосередньо залежить ефективність виконання відповідним державним органом своїх функцій та довіра населення до нього; 3) кадрове забезпечення органів і підрозділів прокуратури.

Встановлено, що форми забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури – це нормативно визначені, систематизовані моделі та механізми діяльності уповноважених суб’єктів щодо побудови умов високого рівня законності й доброчесності та недопущення їх порушень у роботі органів та підрозділів прокуратури, а також кожного окремого прокурора. До переліку таких форм належать: 1) відомча (підзаконна) правотворчість; 2) організаційна діяльність; 2) координація роботи

прокуратури; 3) взаємодія з підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадськістю; 4) діяльність прокурорського самоврядування; 5) притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності; 6) інформування про діяльність прокуратури.

Методами забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури запропоновано вважати сукупність регламентованих нормативно-правовими актами способів, заходів і засобів, за допомогою реалізації яких уповноважені суб'єкти створюють таку діяльність органів і підрозділів прокуратури, яка ґрунтується на пріоритетності високого рівня законності та доброчесності. До переліку відповідних методів віднесено: 1) контроль і нагляд за діяльністю прокуратури; 2) службове розслідування щодо прокурора; 3) науково-виховний метод; 4) планування діяльності із забезпечення законності та доброчесності.

Узагальнено, що форми та методи забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури є пов'язаними категоріями. Форми визначають ключові моделі відповідної діяльності, а методи – інструменти її практичної реалізації згідно з нормами чинного законодавства. Попри нормативний та формальний характер, обидві категорії не мають законодавчого закріплення, що залишає їх виключно в теоретичних межах. З огляду на це вважаємо, що законодавство має бути розширено за напрямом визначення таких форм і методів, адже це систематизує та ефективно скорегує вектори роботи з підтримання законності й високого рівня доброчесності кожного прокурора та структури відомства загалом.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ Й ДОБРОЧЕСНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

3.1. Зарубіжний досвід забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури та можливості його використання в Україні

Подолання проблем, пов'язаних із забезпеченням законності й доброчесності в діяльності прокуратури, актуалізує необхідність проведення комплексних теоретичних досліджень, зокрема присвячених вивченню позитивного зарубіжного досвіду. У цьому контексті зауважимо, що чимало країн мають тривалу історію розбудови незалежної, ефективної та підзвітної системи прокуратури, яка функціонує в умовах дотримання принципів верховенства права й законності. Аналізуючи ці моделі, можна краще зрозуміти, які інституційні механізми, стандарти етики, процедури контролю та інструменти боротьби з корупцією реально працюють на практиці. Такий підхід сприяє вдосконаленню української прокуратури, передусім у контексті реформ, євроінтеграційного курсу та зміцнення довіри суспільства до правоохоронної системи. Крім того, порівняльне вивчення можливість виявити потенційні ризики, яких можна уникнути, якщо заздалегідь зважити на негативний досвід інших країн. Тож це виважений шлях досягнення якісних змін через обґрунтоване реформування інституцій на основі перевірених підходів.

Насамперед проаналізуємо позитивний досвід європейських держав, що обумовлено прагненням України стати повноцінним членом Європейського Союзу. Видається доцільним розпочати з Федеративної Республіки Німеччини. Державна прокуратура (Staatsanwaltschaft) цієї країни є незалежним органом у системі кримінального правосуддя та має

рівні повноваження із судами. Вона відповідає за проведення попередніх розслідувань, висунення звинувачень, представлення обвинувачення під час судового розгляду й виконання вироків. За винятком випадків, коли законодавство передбачає інше, державна прокуратура також відповідає за кримінальне переслідування дрібних правопорушень. Державна прокуратура зобов'язана діяти щоразу, коли є правопорушення, за яке може бути притягнуто до відповідальності, за умови наявності достатніх підстав (принцип законності). Це означає, що перед тим як вирішити, чи слід порушувати державне переслідування, державна прокуратура повинна розслідувати та провести правову експертизу всіх фактів, які їй стали відомі. Вона повинна робити це об'єктивно й неупереджено: розслідувати як факти, що викривають підозрюваного, так і факти на його користь [182].

У Німеччині всі претенденти на посади в прокуратурі мають відповідати восьми визначеним критеріям. Серед них надзвичайно важливими є вміння розрізняти справедливість і несправедливість, усвідомлення меж наданої влади та повноважень, а також здатність працювати під тиском. Оцінювання відповідності цим вимогам відбувається під час співбесіди через рольові ігри, відповіді на тестові запитання та інші методи. Наприклад, щоб перевірити, чи людина здатна усвідомлювати справедливість, її можуть запитати, як вона діяла б у ситуації, коли особа підлягає виселенню за несплату житлових послуг або багатодітному батькові загрожує тюремне покарання за несвоєчасно сплачений штраф: чи обмежиться вона формальним застосуванням закону, чи скористається соціальними службами й іншими законними засобами, щоб знайти гуманне вирішення. Попри ретельний добір, іноді трапляються помилки – одна-дві на кожні сто співбесід. Один колишній генеральний прокурор розповів про серйозну помилку, коли до ювенальної прокуратури було прийнято кандидата із серйозними проблемами у вихованні. Цей працівник вдавався до фізичного насильства щодо неповнолітніх правопорушників, бив їх паликом по оголених сідницях, вважаючи це належним «виховним» засобом.

Лише після двадцяти таких випадків батьки одного з постраждалих звернулися до старшого прокурора із запитанням, чи такі методи належать до функцій прокуратури. Після розслідування винного засудили до умовного покарання, а після набуття вироком чинності його було звільнено з органів прокуратури [128].

Слід зауважити, що, на відміну від США, де захист відповідає за представлення всіх відповідних доказів, а прокурор є радше опонентом підсудного, державний прокурор у Німеччині завжди повинен діяти неупереджено – також ураховувати факти, які можуть виправдати підсудного. Прокуратура є одночасно органом розслідування та обвинувачення, який безумовно діє, коли є будь-які ознаки кримінального правопорушення. У межах так званого права на вказівки вона зобов'язана звітувати перед міністром юстиції та отримувати від нього вказівки. Цей пункт іноді є суперечливим, на противагу іншим країнам ЄС, зокрема Італійській Республіці, де державні прокурори формально є незалежними [177].

У Німеччині професійна етика прокурорів не виокремлена як самостійний кодекс виключно для прокурорів. Її регламентують загальними нормативами, які стосуються всіх представників юридичної професії, а також внутрішніми інструкціями та правилами поведінки для державних службовців. Основними джерелами, які регулюють етичні засади діяльності прокурорів у Німеччині, є: 1) «Dienstrecht» (службове право) – регламентує поведінку державних службовців, зокрема прокурорів; 2) «Beamtenstatusgesetz» (Закон про статус державних службовців) – визначає права, обов'язки й етичні стандарти для державних посадовців, зокрема доброчесність, неупередженість, лояльність до конституційного ладу тощо; 3) «Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV)» – це інструкція щодо кримінального й адміністративного провадження, яка також містить правила професійної поведінки для прокурорів; 4) судова практика та професійна культура – формують

неформальні етичні орієнтири, наприклад, принцип об'єктивності та змагальності в кримінальному процесі.

Отже, у Німеччині високу довіру до прокурорів забезпечують інституційною культурою дотримання норм, а не наглядовими чи зовнішніми органами контролю. Добропорядність прокурора в цій країні – це передусім сумлінне виконання посадових обов'язків у чіткій відповідності до приписів закону, а не суб'єктивно трактована «моральна» поведінка. Вона ґрунтується не стільки на декларативних «кодексах честі», скільки на системній інтеграції етичних вимог у правовий та адміністративний порядок.

Не можна оминати увагою досвід деяких посткомуністичних держав. Серед них слід виокремити Республіку Польщу. Свого часу ця держава здійснила важливу реформу, спрямовану на відокремлення прокуратури від політичного впливу. Створення окремої інституції Генерального прокурора, яка тимчасово не підпорядковувалася Міністерству юстиції, стало спробою забезпечити незалежність прокурорів і неупереджене кримінальне переслідування. Хоча згодом ці зміни було переглянуто і 2016 року прокуратура знову була об'єднана з міністерською структурою, дискусія навколо незалежності прокуратури та її підзвітності суспільству засвідчує високий рівень правової свідомості й важливість інституційної доброчесності.

У Польщі діє Звід принципів професійної етики для прокурорів. Правила поведінки, викладені в цьому Збірнику правил професійної етики прокурорів, ураховують конкретні особисті зобов'язання та обмеження, пов'язані зі службою та поза нею. Кожен прокурор також зобов'язаний дотримуватися принципів поведінки під час здійснення своїх повноважень і реалізації прав, що випливають із Закону. Положення Збірника застосовують до прокурорів та оцінювачів, що вийшли у відставку, яким доручено виконання прокурорських обов'язків. У всіх випадках прокурор повинен:

- 1) поводитися бездоганно; 2) керуватися принципами чесності, гідності та

честі, а також почуттям обов'язку й відповідальності; 3) пам'ятати, що він представляє орган Республіки Польща, який захищає верховенство права, права громадян і суспільні інтереси; 4) ураховувати права людини й основні свободи; 5) утримуватися від демонстрування політичних поглядів; 6) мудро використовувати конституційну свободу слова; 7) уникати поведінки та ситуацій, які можуть дискредитувати його гідність або підірвати довіру до посади, яку він обіймає [183].

Цікавим є підхід польського законодавця щодо регулювання поведінки прокурорів поза службою. Прокурор уникає будь-якої поведінки, яка могла б стати виявом неповаги з його боку до чинного правового порядку або положень Збірника. Заборона прокурору брати участь у будь-якій політичній діяльності також поширюється на підтримку та сприяння політичній діяльності, здійснюваної іншою особою або організаційним підрозділом. Прокурор уникає особистих і майнових зв'язків, які можуть будь-як суперечити його посаді, він повинен виконувати майнові зобов'язання, включаючи державні внески, надзвичайно ретельно; це також стосується зобов'язань та інших особистих зобов'язань. Прокурор не може приймати або висловлювати зацікавленість у прийнятті будь-якої вигоди, якщо її надання або обіцянка її надання можуть бути потлумачені як спроба вплинути на нього у зв'язку з його посадою [183].

Приватне життя не може перешкоджати виконанню обов'язків прокурора. Прокурор звільняється з додаткової роботи, іншої професії чи форми заробітку, якщо виявиться, що їх продовження може перешкодити виконанню службових обов'язків. Прокурор не може брати участь в об'єднанні, структура чи мета якого виходять за межі чинного правового порядку, а також підтримувати чи сприяти такому об'єднанню. Прокурор не прагне неналежних почесностей, не зосереджує увагу медіа на своїй особі чи діяльності та не займається саморекламою [183].

У Польщі прокурори зобов'язані подати декларацію про свої активи. Декларація про активи стосується особистого майна та майна, що

знаходиться в спільній сумісній власності подружжя. Ця декларація повинна містити інформацію про: 1) наявні грошові ресурси; 2) нерухоме майно, що належало йому, і юридичні документи на нього; 3) рухоме майно, вартість якого перевищує 10 000 злотих; 4) акції та паї, що належать до комерційних юридичних компаній; 5) фінансові інструменти, що зберігаються в значенні Закону від 29 липня 2005 року про торгівлю фінансовими інструментами; 6) дохід, що підлягає оподаткуванню податком на доходи фізичних осіб, отриманий протягом одного року, що передує даті подання декларації, за умови, що його загальна вартість перевищує 10 000 злотих, і його джерела, за винятком доходів, отриманих у зв'язку з обійманням посади прокурора; 7) майно, придбане особою, що подає декларацію, або її/її чоловіком/дружиною з Державного казначейства, іншої державної юридичної особи, органів місцевого самоврядування, їх об'єднань або юридичної особи місцевого самоврядування, яке було предметом продажу на конкурсних торгах; дебіторська заборгованість і грошові зобов'язання, що перевищують 10 000 злотих. Декларацію подають у двох примірниках. Прокурори подають декларацію компетентному регіональному прокурору, районному прокурору, голові відомчої комісії або керівнику відомчого бюро перевірки, які аналізують дані, що містяться в деклараціях, до 30 червня щороку [179].

Зауважимо, що інформація, яка міститься в декларації про майно, становить охоронювану законом таємницю та підлягає захисту, передбаченому для секретної інформації з грифом «обмеженої» таємниці, що визначено в положеннях про захист секретної інформації, якщо прокурор, який подав декларацію, не висловив письмової згоди на її розголошення. В особливо обґрунтованих випадках уповноважений суб'єкт може розкрити її, попри відсутність згоди особи, яка подає декларацію. Декларацію зберігають протягом шести років. Один примірник декларації про майно надсилає суб'єкт, уповноважений отримувати декларацію відповідно до п. 2 або 3, до податкової інспекції, компетентної за місцем

проживання прокурора. Компетентна податкова інспекція уповноважена аналізувати дані, що містяться в декларації, зокрема порівнювати її зміст зі змістом раніше поданих декларацій та річних податкових декларацій. Якщо результат аналізу викликає обґрунтовані сумніви щодо законності походження активів, зазначених у декларації, податкова інспекція передає справу на відповідне провадження, що здійснюють відповідно до окремих правил [178].

Отже, Польща посилену увагу спрямовує на професійну етику прокурорів. У цій державі діє Етичний кодекс прокурора, який встановлює стандарти не лише юридичної поведінки, а й моральної бездоганності. Прокурори зобов'язані дотримуватися принципів об'єктивності, незалежності, законності, а також уникати конфлікту інтересів. Важливу роль у підтриманні доброчесності відіграє Дисциплінарна комісія, яка розглядає скарги на прокурорів і може застосовувати санкції. Також дієвими є механізми внутрішнього контролю та регулярне оцінювання діяльності прокурорів, що дає змогу не лише забезпечувати дотримання стандартів, а й виявляти можливі порушення чи вияви неетичної поведінки. Тож досвід Польщі засвідчує, що доброчесність – це не лише особисті риси окремих працівників, а й результат системної роботи з етики, внутрішнього нагляду та професійної відповідальності.

Досвід Естонської Республіки в забезпеченні законності та доброчесності в діяльності прокуратури корисний для України насамперед тим, що ця країна змогла доволі швидко після розпаду СРСР сформувати ефективну та прозору систему правосуддя, яка має високу довіру суспільства. На відміну від низки інших пострадянських держав, Естонія обрала курс на послідовне звільнення прокуратури від політичного впливу й підпорядкування виключно принципам законності, професіоналізму та служіння суспільству. В Естонії також діє Кодекс етики прокурорів. Ці правила не перешкоджають виконанню обов'язків, покладених на прокурорів законом, і не обмежують права та свободи, надані прокурорам.

Прокурор повинен дотримуватися Кодексу етики з моменту вступу на посаду прокурора до звільнення з прокуратури. Кодекс етики поширюється на всіх прокурорів Естонської Республіки незалежно від їхнього місцезнаходження. Вимоги, викладені в Кодексі етики, тлумачать на основі законодавства та практики, що склалася в прокуратурі, а також роз'яснень Ради з питань етики прокурорів і рішень Дисциплінарного комітету прокурорів [180]. Прокурор завжди діє відповідно до таких правил: 1) поважає Конституцію Естонської Республіки та права людини; 2) підтримує репутацію прокуратури; 3) зберігає професійну гідність і належну поведінку як у робочих стосунках, так і поза ними, у робочий час, під час участі в соціальному та культурному житті; 4) виконує робочі обов'язки неупереджено, незалежно та на належному рівні, без впливу політики й медіа; 5) виконує трудові обов'язки, не прагнучи здобути чиясь прихильність; 6) зберігає професійну таємницю; 7) утримується від використання службових повноважень і посади для особистої вигоди й у неналежний спосіб; 8) свідомо не надає неправдивої або оманливої інформації; 9) одягається відповідно до встановлених вимог. Вимога професійної таємниці діє навіть після звільнення прокурора з посади [180].

Тож особливість естонського підходу полягає в тому, що прокуратура чітко позиціонується як самостійна інституція, яка не залежить від виконавчої влади і діє в тісному зв'язку із судовою системою. У роботі прокурорів важливе значення має не стільки формальна підзвітність, скільки відповідальність перед законом й етичними стандартами. Кожен прокурор в Естонії має дотримуватися чітко визначених норм поведінки, що ґрунтуються на принципах неупередженості, стриманості, відкритості до громадського контролю та особистої відповідальності. Ще один аспект, який робить естонський досвід унікальним, – цифровізація. Прокуратура, як і система правосуддя загалом, працює в умовах широкого використання електронних інструментів: електронне діловодство, цифровий документообіг, прозора реєстрація рішень. Це значно знижує ризик

втручання «людського фактора» в прийняття рішень і створює середовище, у якому будь-яка спроба зловживання стає помітною і фіксується. Цифрові технології тут працюють не лише як засіб ефективності, а й як запобіжник для збереження доброчесності.

Розглянемо досвід країн дальнього зарубіжжя, зокрема США та Канади. У Сполучених Штатах є місцеві, штатні й федеральні прокурори. У Нью-Йорку місцеві прокурори працюють в офісах окружних прокурорів, а справи на рівні штатів розглядає Генеральна прокуратура штату Нью-Йорк. На федеральному рівні прокурори працюють в одній з кількох прокуратур США, які входять до складу Міністерства юстиції США. Більшість прокуратур мають спеціалізовані бюро, що зосереджені на певних сферах, таких як наркотики, убивства, сексуальні злочини, банди, злочинність серед ділових кіл, домашнє насильство тощо. Роль прокурора полягає в представленні уряду в кримінальних справах шляхом надання доказів, забезпечення правосуддя та належного судового розгляду. Прокурори вирішують, чи висувати звинувачення, домовляються про угоди про визнання вини й обстоюють належне винесення вироку в судовому провадженні. Згідно з вимогами Американської асоціації адвокатів, прокурор «повинен діяти старанно та оперативно, розслідуючи, ведучи судовий процес і розглядаючи кримінальні звинувачення, відповідно до інтересів правосуддя, належно враховуючи справедливість, точність і права підсудного, потерпілих та свідків» [185].

Крім роботи в залі суду, прокурори також відіграють важливу роль у формуванні політики кримінального правосуддя. Вони надають експертні консультації та дані законодавцям і політикам, щоб допомогти їм приймати обґрунтовані рішення, що впливають на систему кримінального правосуддя. Прокурори також дбають про підвищення рівня обізнаності громадськості щодо важливих питань кримінального правосуддя, таких як домашнє насильство, жорстоке поводження з дітьми та інші форми насильства. Роль прокурора є життєво важливою для системи кримінального правосуддя. Він

працює над тим, щоб притягнути осіб до відповідальності за їхні дії, запобігти злочинам і захистити громадськість від шкоди. Робота прокурорів є важливою для підтримання справедливого суспільства, і вони відіграють вирішальну роль у забезпеченні правосуддя для всіх [186].

Отже, у США прокурори є найвпливовішими посадовими особами кримінального правосуддя. Вони контролюють напрям і результати всіх кримінальних справ, зокрема через свої рішення щодо висування звинувачень та укладання угод про визнання вини. Ці рішення мають більший вплив і серйозніші наслідки, ніж рішення будь-якої іншої посадової особи кримінального правосуддя. Рішення прокурора щодо висування звинувачень та укладання угод про визнання вини є повністю дискреційними і практично не підлягають перегляду. Хоча більшість американських прокурорів є обраними посадовими особами, демократичний процес не є ефективним контролем за владою прокурора, оскільки рішення щодо висування звинувачень та укладання угод про визнання вини приймають за зачиненими дверима [175]. Американські прокурори мають широкі, необмежені повноваження, що дають їм змогу більше реалізувати владу та контроль у кримінальному процесі, ніж будь-який інший посадовець системи кримінального правосуддя. Рішення, які вони приймають, передусім на етапах висунення обвинувачення та угоди про визнання вини, часто визначають результат кримінальних справ і мають колосальні наслідки як для підсудних, так і для жертв злочинів. Випадковий чи довільний характер прийняття рішень прокурором і відсутність повноцінного контролю за повноваженнями прокурора часто призводять до неоднакового ставлення до людей у схожому становищі. Таке неоднакове ставлення, навіть ненавмисне, сприяє расовій та класовій нерівності, що характеризує американську систему кримінального правосуддя [175].

У США ключові засади забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури визначено в Стандартах кримінального правосуддя для функції обвинувачення. У відповідному нормативному документі

зазначено, що, з огляду на публічні обов'язки прокурора, його широкі повноваження та дискреційні повноваження, прокурор має підвищений обов'язок бути відвертим перед судами й виконувати інші професійні зобов'язання. Однак прокурор повинен бути обачним, публічно коментуючи конкретні справи чи аспекти діяльності прокурора. Прокурор не повинен робити заяви про факти чи закон або надавати докази, які не має обґрунтованих підстав вважати істинними, суду, адвокату, свідку чи третій стороні, крім випадків, коли це передбачено законом для завдань розслідування. Крім того, прагнучи врахувати законні міркування щодо конфіденційності, безпеки чи захисту, прокурор повинен виправити заяву прокурора щодо суттєвого факту чи закону, яку прокурор обґрунтовано вважає або пізніше дізнається, що вона була хибною, і повинен розкрити суттєвий факт або факти, коли це необхідно, щоб уникнути сприяння шахрайській або злочинній дії або уникнути введення в оману судді чи слідчого [181].

Важливим є питання робочого навантаження прокурорів, що, безумовно, позначається на їхній роботі. Прокурор не повинен виконувати робоче навантаження, яке через надмірність або складність перешкоджає забезпеченню якісного представництва, ставить під загрозу інтереси правосуддя щодо справедливості, точності або своєчасного розгляду звинувачень, або може призвести до порушення професійних зобов'язань. Прокурор, чиє робоче навантаження перешкоджає компетентному представництву, не повинен приймати додаткові справи, доки робоче навантаження не буде зменшено, і має працювати над забезпеченням компетентного представництва у справах. Прокурор у межах наглядової структури повинен повідомляти керівників, коли робоче навантаження адвоката наближається до професійно належного рівня або перевищує його. Прокуратура повинна регулярно переглядати робоче навантаження окремих прокурорів, а також робоче навантаження всієї прокуратури, коригувати

робоче навантаження (зокрема прийом на роботу), коли це необхідно, для забезпечення ефективного й етичного виконання функцій прокуратури [181].

Увагу в розрізі представленої в роботі проблематики слід зосередити на засадах відбору прокурорів на службу. На відміну від співбесід на посади в приватному секторі, співбесіди на посади в офісах окружних прокурорів розроблено так, щоб вони були інтенсивними, стресовими та вимогливими. В обстановці, що імітує зал суду, кандидатам ставлять гіпотетичні запитання про складні етичні ситуації або щодо позиції кандидата стосовно суперечливого питання в кримінальному праві. Питання щодо використання дискреційних повноважень часто ставлять з метою аналізу процесу прийняття рішень кандидатом у застосуванні до конкретної фактологічної ситуації. У деяких офісах інтерв'юери можуть навіть попросити кандидатів виступити з імпровізованою вступною чи заключною промовою [174]. Інтерв'юери шукають кандидатів, які зможуть щодня взаємодіяти зі значною кількістю людей, часто спрямовують пильну увагу на те, наскільки дружним або близьким видається кандидат під час співбесіди. У деяких офісах інтерв'юери просять кандидатів розіграти роль першої зустрічі із жертвою емоційного згвалтування або домашнього насильства, щоб оцінити здатність їх працювати з людьми, незалежно від їх історії чи походження. Зрештою, офіси окружного прокурора шукають кандидатів, які дотримуватимуться чинних правил і процедур офісу, попри будь-які особисті почуття чи думки кандидата [174].

Прокуратура повинна бути організована та забезпечена достатнім персоналом і засобами, щоб мати змогу розглядувати й вирішувати кримінальні справи справедливо та ефективно. Зазначаючи причини для клопотання про затримку, прокурор не повинен свідомо перекручувати факти або іншим способом уводити в оману. Прокурор має використовувати процедури, що спричинятимуть затримку, лише за наявності законних підстав для цього, а не для забезпечення несправедливої тактичної переваги. Прокурор не повинен необґрунтовано заперечувати клопотання адвоката

захисту про відтермінування. Прокурор має знати й дотримуватися вимог щодо часу в межах кримінального розслідування та кримінального переслідування, щоб не завдати шкоди кримінальній справі [181].

Коли йдеться про законність діяльності, а також етику роботи прокурорів, необхідно зазначити, що в США вони не зобов'язані обґрунтовувати свої рішення щодо висунення звинувачень й укладення угод про визнання вини перед кимось, крім своїх безпосередніх керівників. Тобто немає системи стримувань і противаг, яка гарантувала б, що ці важливі рішення приймають обґрунтовано та без расової чи класової упередженості. Оскільки рішення щодо висунення звинувачень й укладення угод про визнання вини приймають у таємниці прокуратур, складно виявити свавільні або расово упереджені рішення [175].

Тож можна виокремити такі позитивні аспекти досвіду США щодо забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури:

- наявність чіткої системи виборності прокурорів на місцевому рівні. Це унікальна практика, за якої окружних прокурорів у більшості штатів обирають громадяни. Такий підхід робить їх безпосередньо підзвітними суспільству, а не політичним структурам, і формує демократичну легітимність прокуратури;

- високий рівень незалежності прокуратури, адже в США прокурори діють автономно, зокрема в прийнятті рішень щодо обвинувачення, що захищає їх від тиску з боку влади;

- розвинена система етичного нагляду. У цій країні діє мережа внутрішніх наглядових органів, етичних комісій та зовнішніх інституцій, які контролюють поведінку прокурорів. Порушення етичних норм часто тягне за собою дисциплінарні або навіть кримінальні наслідки;

- американське суспільство активно контролює діяльність прокурорів через відкритість судових процесів, розслідувальну журналістику й активну позицію громадських організацій;

– прокурор у США не просто представляє сторону обвинувачення — він має етичне зобов’язання прагнути до істини та справедливості, навіть якщо це означає відмову від обвинувачення.

У Канаді Королівський прокурор, відомий як Королівський адвокат, — це юрист, обраний Генеральним прокурором. Його роль полягає в представленні держави або Корони. Він зобов’язаний переслідувати злочини згідно з Кримінальним кодексом Канади, відіграє ключову роль у забезпеченні законності та громадської безпеки. Королівські адвокати — це юристи, які працюють прокурорами. Вони представляють суди та зосереджуються на тому, що є корисним для суспільства, а не лише на окремих жертвах. В Онтаріо Королівський юрисконсульт діє як представник Генерального прокурора. Він має право керувати судовим переслідуванням, яке здійснюють відповідно до конституційних обов’язків провінції. Прокурори в Онтаріо вирішують, чи слід їм висувати кримінальні обвинувачення. Поліція розслідує злочини та збирає докази, надсилає звіт Королівському прокурору. Після цього Королівський прокурор перевіряє докази, щоб вирішити, чи слід їм висувати обвинувачення та проти кого ці обвинувачення мають бути висунуті. Королівський прокурор в Онтаріо розглядає всі судові справи й апеляції щодо злочинів, передбачених Кримінальним кодексом Канади та деякими місцевими законами. Проте федеральні злочини, такі як звинувачення в незаконному обігу наркотиків або стягнення податку на прибуток, розслідують федеральні прокурори [184].

Королівський адвокат також виконує обов’язок бути справедливим шляхом: розкриття інформації відповідно до законодавства; доведення до суду всіх відповідних справ і джерел, відомих адвокату, навіть якщо вони суперечать позиції Корони; невведення суду в оману; точного формулювання закону; неприйняття заяви про визнання вини або альтернативних заходів за обставин, коли немає достатніх шансів на засудження; усвідомлення факторів, які можуть призвести до неправомірних

обвинувальних вироків, наприклад, неправдивих зізнань чи помилкової ідентифікації очевидцями; невисловлення особистої думки щодо доказів, зокрема достовірність показань свідків або винуватість чи невинність обвинуваченого, у суді чи публічно; неупередженості під час представлення доказів або звернення до присяжних. Це передбачає утримання від провокаційної риторики, принизливих коментарів або сарказму; заборонено посилалися на докази, які не були допущені до розгляду справи, навіть якщо ці докази доступні, але Корона вирішила їх не наводити; не можна допускати дискримінації за будь-якою забороненою ознакою; необхідно своєчасно прийняти рішень щодо справ, зокрема коли ці рішення впливають на ув'язнення обвинуваченого, громадську безпеку або довіру до здійснення правосуддя; ставити доречні та правильні запитання під час допиту свідка; не ставити запитань, спрямованих на те, щоб збентежити, образити, напасти на свідка або принизити його. Перехресний допит має демонструвати повагу до свідка. Законодавство розрізняє перехресний допит, який є «наполегливим і вичерпним», а також належним, і перехресний допит, який є «зловживальним»; діяти ввічливо та з повагою до всіх сторін як у залі суду, так і за його межами; поважати адвоката захисту, рішуче відстоюючи позицію Корони, не критикуючи публічно адвоката захисту чи стратегію захисту; залишатися відкритим до версій, висунутих захистом; поважати суд і судові рішення, не зневажати публічно рішення присяжних [176].

Тобто одна з ключових особливостей Канади – інституційна й операційна незалежність прокурорів. У Канаді діє система Crown prosecutors (королівських прокурорів), які представляють державу в кримінальному процесі, але водночас не підпорядковуються виконавчій владі в щоденній роботі. Хоча Генеральний прокурор Канади є членом уряду, він не має права втручатися в конкретні справи, якими займаються незалежні прокурори. Це дає змогу уникати політичного тиску на правосуддя, а також зміцнює довіру до судової системи. Ключовим принципом, на якому ґрунтується діяльність прокуратури Канади, є «public interest» – дії в інтересах суспільства. Це

означає, що прокурор має обов'язок діяти чесно, справедливо, ураховуючи права обвинуваченого й потерпілого. Якщо є сумніви щодо достатності доказів чи справедливості обвинувачення, прокурор може зупинити переслідування. Доброчесність у Канаді забезпечують шляхом поєднання кількох чинників, серед яких: етичні кодекси, регулярне професійне навчання, пильний нагляд з боку судів, а також репутаційна відповідальність. Прокурори підпадають під юрисдикцію спеціальних дисциплінарних органів у разі порушення професійних норм. Крім того, важливе значення мають принципи прозорості: рішення прокуратури, передусім у важливих справах, повинні бути мотивованими й публічно поясненими. Канада також активно працює над питаннями гендерної рівності, недискримінації та культурної чутливості в системі правосуддя, зокрема прокуратури, що є важливим у багатокультурному суспільстві й може стати прикладом для країн з різномірною соціальною структурою.

Здійснений у підрозділі аналіз дає змогу стверджувати, що в різних країнах сформувалися доволі ефективні механізми забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури. Водночас не будь-який досвід можна запозичити для України, тому пропонуємо використати комплексний підхід. Тож позитивними аспектами, які можуть бути цікаві українському законодавцю, є такі:

- повна політична незалежність прокурорів від будь-якого зовнішнього впливу, зокрема від безпосереднього керівництва в процесі кримінального провадження (досвід Німеччини);
- відкритість дисциплінарної відповідальності, зокрема, у Польщі дисциплінарні провадження щодо прокурорів є публічними, а інформація про результати – відкритою;
- цифрова прозорість і повна відкритість справ, що обумовлено запровадженням електронного провадження (досвід Естонії);
- активна діяльність етичних комітетів або радників з етики (приклад США), які надають консультації прокурорам у складних ситуаціях, тобто

коли є сумнів, чи допустима певна дія з погляду етики або конфлікту інтересів;

- практика регулярного навчання прокурорів за стандартами етики та прав людини (приклад Канади);

- упровадження системи внутрішнього та зовнішнього контролю, як це реалізовано в низці країн ЄС, що дає змогу виявляти порушення на ранніх етапах й оперативно реагувати на них.

3.2. Удосконалення адміністративного законодавства з питань забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури

Здійснений у попередніх підрозділах дисертаційного дослідження аналіз дає змогу констатувати, що адміністративне законодавство, яке регулює діяльність прокуратури загалом і забезпечення законності та доброчесності прокурорів зокрема не цілком ураховує сучасні виклики й загрози. Брак чітких механізмів контролю за діями прокурорів, а також нечіткість у законодавчих формулюваннях щодо відповідальності за порушення етичних і професійних стандартів створюють сприятливе середовище для безкарності та формального підходу до питань доброчесності. Унаслідок цього виникає криза довіри до прокуратури як інституції, що безпосередньо впливає на ефективність правової системи загалом.

Попередні висновки й аналіз правозастосовної практика дають змогу виокремити такі ключові проблеми адміністративного законодавства, норми якого спрямовані на забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури:

- недостатній рівень гарантій незалежності прокурора від впливу політичних еліт, передусім це стосується керівних посад;

- формалізм у питаннях перевірки доброчесності прокурорів, що доволі часто мають поверхневий характер; неналежний рівень контролю за відповідністю способу життя прокурорів їхнім доходам;

- брак ефективних механізмів громадського чи незалежного нагляду за діяльністю органів прокуратури загалом і прокурорів зокрема;

- відсутність регулярної звітності перед суспільством про реальні результати розслідувань, дисциплінарних проваджень чи заходів запобігання корупції;

- наявність «толерантності» до вчинення правопорушень прокурорами. У низці випадків порушення етичних норм залишаються без наслідків для правопорушника. Наприклад, 16 жовтня 2024 року редактор видання «Цензор.Нет» Юрій Бутусов опублікував матеріал, у якому зазначив, що 49 прокурорів Хмельницької області оформили інвалідність, до чого, за його словами, можуть бути причетні Тетяна Крупа та її син Олександр Крупа, який очолював Пенсійний фонд у Хмельницькій області. У зв'язку з поширенням інформації про отримання груп інвалідності 50 прокурорами Хмельницької обласної прокуратури генеральний прокурор підписав наказ про проведення службового розслідування. Воно розпочалося 16 жовтня і може тривати до двох місяців [160]. Прокурори Генеральної інспекції Офісу Генерального прокурора в межах розслідування кримінального провадження щодо фактів неправомірного отримання груп інвалідності посадовими особами прокуратури різних рівнів повідомили про підозру в шахрайстві двом прокурорам (ч. 4, 5 ст. 190 КК України). Також двом службовим особам медико-соціальних експертних комісій повідомлено про підозру в службовому підробленні (ч. 1 ст. 366 КК України). За даними слідства, керівник і заступник керівника окружних прокуратур у різних областях країни незаконно отримали статуси осіб з інвалідністю II групи. Один підозрюваний шахрайським шляхом заволодів понад 1 млн грн пенсійних виплат, а інший – понад 400 тис. грн. [39]. Міністерство охорони здоров'я України розглянуло запит правоохоронців щодо перевірки медекспертних

справ прокурорів Хмельницької області. Станом на зараз із 78 працівників прокуратур області шістьох не визнали особами з інвалідністю. Про це повідомив канал «Суспільне Хмельницький» у запиті до Міністерства охорони здоров'я. За наданою інформацією, на перевірку потрапили 78 справ, з яких 65 уже розглянуто, а 13 ще знаходяться на розгляді. За результатами перевірки, по одному прокурору рішення медико-соціальної експертної комісії відповідає чинному законодавству; 6 прокурорам не підтвердили статус особи з інвалідністю; 3 прокурорам винесли нове експертне рішення; 55 прокурорів викликали для проведення клініко-експертного обстеження в клініці Українського державного науково-дослідного інституту медико-соціальних проблем інвалідності Міністерства охорони здоров'я України [75];

– високі корупційні ризики в діяльності прокуратури. Недостатній правовий захист викривачів, що обмежує можливість викривати зловживання в системі прокуратури. 2024 року Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (КДКП) оприлюднила звіт, який виявив тривожну тенденцію: майже половина з 980 зареєстрованих дисциплінарних скарг стосувалася доброчесності прокурорів. Ці дані, опубліковані «Слідство.Інфо», засвідчують системні проблеми в органах прокуратури, зокрема у виконанні службових обов'язків та дотриманні етичних стандартів. Згідно зі звітом КДКП, 80 % скарг стосувалися невиконання чи неналежного виконання прокурорами службових обов'язків. Понад 40 % скарг вказували на дії, що підривають репутацію прокурора й викликають сумніви в його об'єктивності. Ще 20 % скарг стосувалися грубого порушення правил прокурорської етики. Порівняно з 2023 роком (1054 скарги) та 2022 роком (800 скарг), кількість звернень залишається високою, що свідчить про стійку проблему в системі. Увагу привертають скарги, пов'язані з корупційними діями. 2024 року КДКП притягнула до відповідальності 90 прокурорів, з яких 9 – за корупційні правопорушення. Зокрема, 4 прокурори були покарані за протиправні позаслужбові зв'язки, а

один – за дії в умовах конфлікту інтересів. Щодо прокурорів САП було подано 15 скарг, що становить незначну частку від загальної кількості [127].

Опрацьовуючи перспективні напрями вдосконалення адміністративного законодавства з питань забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури, першим кроком слід виокремити імплементацію міжнародних стандартів у цій сфері. К. Г. Гарбузюк зазначає, що міжнародні стандарти з формальної позиції – це міжнародні документи (міждержавні договори чи акти міжнародних організацій) або їх окремі положення, що містять загальні, обов’язкові або рекомендовані для виконання норми. Міжнародний стандарт – це певні ідеї, закономірності, правила, цінності, що були визначені як найважливіші й доцільні на певному історичному етапі суспільного розвитку, які є необхідними чи бажаними для організації (чи побудови) і підтримання певного уніфікованого порядку в певних сферах суспільного життя [17, с. 260].

У науковому дослідженні Р. В. Мазурик стверджує, що міжнародні стандарти прокурорської діяльності – це перевірені досвідом і сформовані міжнародною спільнотою правила поведінки прокурорів, дотримання яких є необхідною умовою визнання національної прокуратури реальним інструментом забезпечення верховенства права й законності в державі, захисту прав і свобод громадян, а також формування високого рівня поваги громадян до органів прокуратури [77]. До ключових стандартів прокурорської діяльності віднесено: дотримання принципу політичної нейтральності в діяльності органів прокуратури, що надзвичайно актуально на рівні областей, керівництво яких в особі органів публічної адміністрації часто представлене певними політичними колами; недопустимість незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади (підрозділи обласних прокуратур, зокрема, можуть подавати позовні заяви до суду в інтересах держави в особі Кабінету Міністрів України, обласних державних адміністрацій лише у випадку бездіяльності відповідних органів публічної адміністрації або неналежного

виконання ними своїх обов'язків щодо захисту інтересів держави в суді); прозорість діяльності прокуратури, яку забезпечують максимальним висвітленням результатів діяльності органів прокуратури в медіа, зокрема на регіональному рівні (розміщення інформації на офіційних сайтах обласних прокуратур і в інших медіа, участь прокурорів у телевізійних передачах юридичної спрямованості, регулярне проведення пресконференцій та брифінгів для преси тощо); дотримання принципу презумпції невинуватості, що має особливе значення для прокурорів обласних прокуратур, які здійснюють процесуальне керівництво в резонансних кримінальних провадженнях і координують діяльність окружних прокуратур; реагування на всі звернення та скарги громадян шляхом вирішення їх по суті, якщо питання, які містяться в скарзі чи заяві, віднесено до компетенції органів прокуратури [77].

Отже, запровадження міжнародних стандартів прокурорської етики є фундаментальним кроком до підвищення якості прокурорської діяльності, передусім у контексті забезпечення законності, доброчесності та професійної відповідальності. Такі стандарти, сформульовані в документах ООН, Ради Європи та Міжнародної асоціації прокурорів, визначають етику не просто як внутрішній моральний орієнтир, а як обов'язкову складову професійної поведінки, що має бути закріплена нормативно, упроваджена в щоденну практику та підкріплена дієвим контролем. Ключовим внеском міжнародних стандартів у сферу етики є переорієнтація діяльності прокурора з карального формалізму на служіння справедливості та захисту прав людини. Вони закликають прокурорів дотримуватися неупередженості, об'єктивності, розкривати не лише докази вини, а й обставини, що можуть виправдовувати обвинуваченого. Це суттєво підвищує якість прийняття рішень, унеможливорює зловживання процесуальними повноваженнями та формує відповідальніше ставлення до професійної ролі прокурора в системі правосуддя.

Слід зауважити, що в Україні запроваджено переважну більшість міжнародних стандартів прокурорської діяльності, водночас окремі з них потребують додаткового покращення та якісної реалізації в українських реаліях, зокрема: забезпечити інституційну й індивідуальну незалежність прокурорів; запровадити механізми етичної автономії; створити ефективну систему публічної підзвітності та зовнішнього контролю; гарантувати об'єктивність у процесуальній діяльності; реформувати кадрову політику на засадах етики, відкритості та професіоналізму.

Наступним аспектом є недосконалість Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів. Чинний Кодекс розроблений та прийнятий виключно прокурорами, тож його зміст приймає професійна спільнота прокурорів, що кардинально відрізняє його від класичного відомчого нормативно-правового акта. Кодекс містить додаткові зобов'язання, вимоги й обмеження щодо поведінки прокурорів під час виконання службових повноважень і поза службою, тобто встановлює ширші стандарти поведінки, ніж ті, які забезпечуються юридичними обов'язками прокурорів. Прокурори публічно й добровільно прийняли ці норми на Всеукраїнській конференції прокурорів, що в сукупності є правилами прокурорської етики, які спрямовані на забезпечення доброчесної поведінки прокурорів, а також важливим фактором для посилення довіри громадян до них. Неухильне дотримання цих правил у довгостроковій перспективі забезпечить формування позитивного авторитету органів прокуратури в суспільстві [55].

Безумовно, прийняття цього Кодексу мало важливе значення з позицій забезпечення законності й відкритості діяльності прокурорів, утім в умовах сьогодення документ потребує оновлення та вдосконалення, щоб відповідати сучасним викликам, очікуванням суспільства і стандартам демократичного правопорядку. Зміни мають не лише деталізувати обов'язки прокурора під час виконання професійних функцій, а й акцентувати на поведінці поза межами службової діяльності, оскільки в сучасному суспільстві прокурора сприймають не просто як службову особу, а як носія

публічної довіри, уособлення закону та справедливості, і ця довіра формується не тільки через рішення чи дії в межах провадження, а й через поведінку в повсякденному житті. У розділі 3 Кодексу визначено основні вимоги до позаслужбової поведінки прокурора. Зокрема, зазначено, що прокурор діє на підставі закону, неупереджено, попри приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання. Прокурору слід уникати особистих зв'язків, фінансових і ділових відносин, що можуть вплинути на неупередженість й об'єктивність виконання професійних обов'язків, скомпрометувати звання прокурора, не допускати дій, висловлювань і поведінки, які можуть зашкодити його репутації та авторитету прокуратури, викликати негативний суспільний резонанс. Поза службою має поводитися коректно і гідно. Під час з'ясування будь-яких обставин з представниками правоохоронних і контролюючих органів не використовувати свій службовий статус, зокрема посвідчення прокурора, з метою впливу на посадових осіб [49]. Прокурор має право вільно визначати своє ставлення до релігії, брати участь у діяльності релігійних організацій, які діють на законних підставах і діяльність яких не спрямована на розпалення расової, політичної, національної та релігійної ворожнечі, не допускаючи їх втручання у свої службові справи [49].

На нашу думку, окреслюючи напрями вдосконалення Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів, слід скористатися досвідом зарубіжних держав, зокрема Польщі, де на поведінці прокурорів поза виконанням службових обов'язків зосереджено посилену увагу. Тож у Кодексі слід чітко закріпити, що прокурор зобов'язаний дотримуватися високих етичних стандартів не лише на роботі, а й у приватному житті, адже його вчинки в соціумі мають потенціал впливати на авторитет прокуратури загалом. Поведінка в побуті, публічному просторі, мережі Інтернет, спілкуванні з громадянами чи представниками інших органів державної влади має демонструвати повагу до закону, чесність, гідність,

поміркованість і стриманість. Навіть за межами службових обов'язків прокурор не має права припускатися дій, які можуть бути сприйняті як зловживання статусом, демонстрація зверхності або наближення до конфлікту інтересів. Крім того, важливо врегулювати етичне ставлення прокурора до участі в політичних, бізнесових або громадських активностях, які можуть поставити під сумнів його незалежність або неупередженість. Публічна демонстрація розкішного способу життя, участь у гучних приватних заходах, агресивна поведінка в соцмережах або дописи, що можуть мати дискримінаційний, політично заангажований чи образливий характер, є не сумісними з професійною етикою прокурора. Потрібно також зауважити про обов'язок уникати будь-якої поведінки, яка може підірвати громадську довіру до правової системи або викликати сумніви в доброчесності представників прокуратури.

З огляду на зазначене вище, наступним кроком є посилення відповідальності, зокрема дисциплінарної та адміністративної, за порушення доброчесності в роботі прокурорів. К. Ю. Мельник стверджує, що дисциплінарна відповідальність – це один із видів юридичної відповідальності, який полягає в обов'язку працівника, що порушив трудову дисципліну, понести покарання, передбачене нормами трудового законодавства. Сутність дисциплінарної відповідальності, зауважує автор, полягає в тому, що до винного в здійсненні дисциплінарного проступку застосовують дисциплінарні стягнення, а у встановлених у законодавстві випадках – заходи дисциплінарного і громадського впливу. Особливість дисциплінарної відповідальності полягає в застосуванні стягнень суб'єктом трудових правовідносин, а саме роботодавцем, тому дисциплінарна відповідальність є одним із виявів владних повноважень роботодавця стосовно працівника, що уклав із ним трудовий договір [83, с. 321].

Б. В. Семененко акцентує на тому, за своєю суттю дисциплінарна відповідальність прокурорів – це специфічний вид дисциплінарної відповідальності, який передбачає застосування за специфічною

процедурою до прокурорів санкцій за вчинення ними дисциплінарних проступків на умовах і в порядку, передбаченому законодавством. Автор зауважує, що основними ознаками дисциплінарної відповідальності прокурорів є такі: 1) специфічний вид дисциплінарної відповідальності; 2) стосується таких специфічних суб'єктів, як прокурори; 3) характеризується особливою процедурою застосування (дисциплінарне провадження); 4) передбачає застосування спеціальних санкцій; 5) його застосовують на підставі рішення спеціально уповноваженого органу – Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; 6) рішення про застосування дисциплінарної відповідальності може бути оскаржене у встановленому порядку. У цьому контексті увагу привертають питання, пов'язані з посиленням прозорості процедур дисциплінарного провадження, оскарженням відповідних рішень, наявністю громадського контролю тощо [135].

Прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження з таких підстав: 1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; 2) необґрунтоване зволікання з розглядом звернення; 3) розголошення таємниці, охоронюваної законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень; 4) порушення встановленого законом порядку подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 5) вчинення дій, що ганьблять звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості й незалежності, чесності та непідкупності органів прокуратури; 6) систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики; 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку; 8) втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, зокрема шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності ознак

адміністративного чи кримінального правопорушення; 9) публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості [124].

Механізми дисциплінарної відповідальності прокурорів, вважає С. К. Костенко, є інтегральним елементом системи забезпечення законності, дотримання принципів професійної етики й неупередженого функціонування органів прокуратури. Водночас аналіз національної та міжнародної практики виявив низку нормативних дисфункцій, що істотно впливають на ефективність дисциплінарного провадження, зокрема відсутність законодавчо закріпленого визначення поняття «дисциплінарний проступок прокурора», недостатньою є процесуальна деталізація процедури розгляду дисциплінарних скарг, бракує чітких механізмів судового перегляду рішень дисциплінарних органів [64]. Далі С. К. Костенко зазначає, що врахування міжнародних стандартів, зокрема рекомендацій Венеціанської комісії, GRECO та Консультативної ради європейських прокурорів, є критично важливим для підвищення ефективності дисциплінарних процедур. З огляду на це доцільним є законодавче вдосконалення механізму притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності шляхом упровадження уніфікованих критеріїв кваліфікації дисциплінарних проступків, запровадження імперативних гарантій незалежності дисциплінарних органів, а також створення ефективної системи оскарження дисциплінарних рішень, що відповідатиме критеріям справедливого судового розгляду. Важливим є також розширення варіативності санкцій, що дасть змогу диференційовано реагувати на правопорушення прокурорів залежно від ступеня їх суспільної небезпечності [64].

Удосконалення дисциплінарної відповідальності прокурорів у контексті підвищення рівня законності й доброчесності має ґрунтуватися на переосмисленні ролі етичних стандартів як базової складової професійної поведінки в органах прокуратури. Етичні правила не повинні бути формальним набором декларативних норм, а стати реальним інструментом

оцінювання доброчесності, відповідальності й моральної придатності прокурора до виконання публічної функції. У цьому контексті надзвичайно важливо забезпечити реальну практику реагування на порушення етичних норм. Це означає, що дисциплінарні органи повинні володіти не лише інструментами розслідування фактів службових зловживань, а й методами оцінювання поведінки з позиції моральної прийнятності. Власне процедура дисциплінарного провадження повинна гарантувати неупередженість, професійну етику учасників процесу й можливість об'єктивної оцінки репутаційних ризиків. Важливу роль відіграє прозорість таких процедур, що має бути підкріплена зрозумілими критеріями доброчесності, якими керуються дисциплінарні комісії під час прийняття рішень. Крім того, вбачається необхідним: а) уніфікувати процедури дисциплінарного провадження щодо прокурорів; б) забезпечити незалежність дисциплінарних комісій від керівництва прокуратури; в) визначити чіткі строки розгляду дисциплінарних справ і гарантій для осіб, які повідомляють про порушення (викривачів).

Посилення відповідальності за порушення доброчесності в роботі прокурорів має як позитивні, так і негативні аспекти:

– серед переваг – посилення відповідальності: а) сприяє формуванню вищих стандартів поведінки серед прокурорів; б) спонукає прокурорів бути уважнішими, об'єктивними та менш упередженими; в) знижує ймовірність зловживання владою;

– серед недоліків – можуть бути використані з метою тиску на роботу прокурора; страх покарання навіть за незначні порушення може стримувати прокурорів від активної роботи, передусім у складних або нестандартних справах; фокус на покараннях може призвести до того, що доброчесність розглядатимуть як вимушену формальність, а не як внутрішній етичний принцип; постійна загроза дисциплінарної чи адміністративної відповідальності може негативно позначитися на моральному стані працівників прокуратури.

Важливим питанням є покращення кадрового забезпечення прокуратури. Ефективне функціонування органів прокуратури безпосередньо залежить від якісного кадрового забезпечення. Прокурори є ключовими фігурами в системі захисту правопорядку, і саме від їхньої професійної підготовки, доброчесності й відповідальності залежить рівень довіри суспільства до правосуддя. Кадровий потенціал прокуратури визначає її спроможність реагувати на виклики, забезпечувати верховенство права, притягати до відповідальності винних осіб і запобігати зловживанням. Сутність кадрового забезпечення в державі, зазначає О. В. Ткаченко, полягає в діяльності уповноважених суб'єктів з реалізації кадрової політики держави з метою забезпечення функціонування державного управління соціальними, технічними, біологічними об'єктами, яке здійснюють в умовах ринкової економіки, з огляду на демократичні засади побудови нашої держави з пріоритетним забезпеченням прав, свобод і законних інтересів особи, шляхом наповнення організаційних структур системи державного управління відповідними за професією та кваліфікацією кадрами, формування в них мотивації до ефективної праці, організації їх ефективного використання, професійного та соціального розвитку, досягнення раціонального ступеня мобільності персоналу, а також їх соціальний захист [151, с. 27].

Н. В. Прижиналінська стверджує, що кадрове забезпечення – це комплекс заходів, спрямованих на пошук, оцінювання та встановлення заздалегідь передбачених трудових відносин як для розвитку кар'єри на підприємстві чи в установі, так і для залучення нових працівників (як тимчасових, так і постійних співробітників). Цей процес передбачає керування, планування, організацію персоналу, аналіз відносин з управління, забезпечення умов праці та розвиток кадрового потенціалу. З погляду керування персоналом кадрове забезпечення може суттєво впливати на досягнення завдань підприємства чи установи, якщо всі елементи взаємодії з персоналом (набір, відбір, адаптація, розвиток кар'єри,

оцінювання результатів праці, сучасні методи мотивації та організації праці) об'єднані в єдину програму, що є невід'ємною частиною кадрової стратегії підприємства. У контексті формування кадрового резерву підприємства важливою є підготовка інноваційно налаштованих кадрів – кваліфікованих співробітників, які мають здатність до творчої праці, професійного розвитку й опанування науково-інформаційних технологій. Це можливо завдяки розвитку системи безперервної освіти й навчання протягом життя [103].

Отже, кадрове забезпечення прокуратури охоплює весь «життєвий цикл» роботи з персоналом: від відбору кандидатів до їхнього професійного розвитку й оцінювання ефективності діяльності. Воно передбачає організацію прозорого та об'єктивного добору фахівців, здатних забезпечувати законність, неупередженість і високі стандарти професійної етики. Ключовим елементом є формування механізмів призначення на посади, що враховують не лише професійні риси, а й рівень доброчесності, стійкість до корупційних впливів і мотивацію до служби. Тож одним із визначальних чинників підвищення ефективності прокуратури є вдосконалення системи добору кадрів. Відбір кандидатів на посади прокурорів має бути прозорим, об'єктивним і ґрунтуватися на чітких критеріях доброчесності, фахової підготовки, моральних рисах і стресостійкості. Важливо, щоб процес відбору виключав можливість політичного чи особистого впливу, оскільки неупередженість є основною передумовою для незалежного здійснення прокурорських функцій. Критично важливою є система початкової підготовки майбутніх прокурорів, яких необхідно не лише навчати правових норм, а й формувати в них розуміння етичних стандартів, суспільної ролі прокуратури та цінностей правової держави.

З огляду на зазначене, покращення кадрового забезпечення прокуратури – це не лише питання заміщення вакансій. Це системна, багатоетапна робота, яка охоплює всі фази професійного становлення прокурора: від добору до постійного професійного розвитку. І саме через ці

механізми можна гарантувати дотримання законності, посилити доброчесність у діяльності прокуратури та зміцнити довіру громадян до правосуддя загалом.

Убачається необхідним здійснити комплекс організаційних кроків у напрямі покращення забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури, зокрема це:

- посилення механізмів контролю та нагляду за діяльністю прокурорів. Необхідним є: 1) на прикладі провідних країн створити незалежний орган, уповноважений здійснювати зовнішній контроль за дотриманням законності в діяльності прокуратури (аналог дисциплінарних палат); 2) забезпечити детальне врегулювання процедур адміністративного оскарження дій або бездіяльності прокурорів громадянами й організаціями; 3) розширити повноваження Уповноваженого Верховної Ради з прав людини щодо перевірки діяльності прокуратури;

- забезпечення прозорості й публічності діяльності прокуратури, що охоплює: вимоги до оприлюднення звітів про діяльність органів прокуратури, зокрема статистичних даних щодо дисциплінарних проваджень; встановлення законодавчих зобов'язань щодо публічного доступу до рішень, прийнятих у межах організаційно-управлінської діяльності прокуратури; урегулювання порядку взаємодії прокуратури з громадськістю, зокрема через громадські ради при прокуратурі;

- упровадження досконаліших інструментів оцінювання доброчесності прокурорів. Убачається необхідним: запровадження періодичного тестування на знання адміністративного законодавства й стандартів доброчесності; розвиток системи декларування доброчесності та електронного моніторингу способу життя прокурорів; надання можливості подання анонімних скарг або повідомлень про порушення етичних норм прокурорами (whistleblower protection).

Запровадження окреслених кроків дасть змогу якісно покращити адміністративно-правові засади забезпечення законності й доброчесності в

діяльності прокуратури. Ці кроки є як правовими, так і організаційними, тож матимуть важливе значення для забезпечення прозорого та якісного функціонування прокуратури загалом, а також дотримання засад законності й доброчесності в роботі прокурорів зокрема.

Висновки до розділу 3

Зауважено, що чимало країн мають тривалу історію розбудови незалежної, ефективної та підзвітної системи прокуратури, яка функціонує в умовах дотримання принципів верховенства права й законності. Проаналізувавши ці моделі, можна краще зрозуміти, які інституційні механізми, стандарти етики, процедури контролю та інструменти боротьби з корупцією є ефективними на практиці. Такий підхід сприяє вдосконаленню української прокуратури, передусім у контексті реформ, євроінтеграційного курсу та зміцнення довіри суспільства до правоохоронної системи. Крім того, порівняльне вивчення дає змогу виявити потенційні ризики, яких можна уникнути, якщо заздалегідь зважити на негативний досвід інших країн. Отже, вивчення зарубіжного досвіду є не копіюванням, а розумним шляхом досягнення якісних змін через обґрунтоване реформування інституцій на основі перевірених підходів.

З'ясовано, що в Німеччині високий рівень довіри до прокурорів забезпечують передусім інституційною культурою дотримання норм, а не наглядовими чи зовнішніми органами контролю. Добропорядність прокурора в цій країні – це сумлінне виконання посадових обов'язків, у чіткій відповідності до приписів закону, а не суб'єктивно трактована «моральна» поведінка. Вона ґрунтується не стільки на декларативних «кодексах честі», скільки на системній інтеграції етичних вимог у правовий та адміністративний порядок.

Акцентовано, що Польща зосереджує посилену увагу на професійній етиці прокурорів. У цій державі діє Етичний кодекс прокурора, який встановлює стандарти не лише юридичної поведінки, а й моральної бездоганності. Прокурори зобов'язані дотримуватися принципів об'єктивності, незалежності, законності, а також уникати конфлікту інтересів. Важливу роль у підтриманні доброчесності відіграє Дисциплінарна комісія, яка розглядає скарги на прокурорів і може застосовувати санкції. Також ефективним є механізм внутрішнього контролю та регулярна оцінка діяльності прокурорів, що дає змогу не лише забезпечувати дотримання стандартів, а й виявляти можливі порушення чи вияви неетичної поведінки. Тож для України польський досвід цінний тим, що демонструє, з одного боку, потенційні шляхи інституційного зміцнення прокуратури, а з іншого – ризики політичної інструменталізації цього органу. Досвід Польщі також підтверджує, що доброчесність – це не лише особисті риси окремих працівників, а результат системної роботи з етики, внутрішнього нагляду та професійної відповідальності.

Особливість естонського підходу полягає в тому, що прокуратура чітко позиціонується як самостійна інституція, яка не залежить від виконавчої влади та діє в тісному зв'язку із судовою системою. У роботі прокурорів важливе значення має не стільки формальна підзвітність, скільки відповідальність перед законом й етичними стандартами. Кожен прокурор в Естонії має дотримуватися чітко визначених норм поведінки, що ґрунтуються на принципах неупередженості, стриманості, відкритості до громадського контролю та особистої відповідальності. Крім того, прокуратура, як і вся система правосуддя, працює в умовах широкого використання електронних інструментів: електронне діловодство, цифровий документообіг, прозора реєстрація рішень. Це значно знижує ризик втручання «людського фактора» у прийняття рішень і створює середовище, у якому будь-яка спроба зловживання стає помітною і фіксується. Цифрові

технології тут працюють не лише як засіб підвищення ефективності, а й як запобіжник для збереження доброчесності.

Виокремлено переваги досвіду США щодо забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури: по-перше, існування чіткої системи виборності прокурорів на місцевому рівні. Це унікальна практика, за якої окружних прокурорів у більшості штатів обирають громадяни. Такий підхід робить їх безпосередньо підзвітними суспільству, а не політичним структурам, і формує демократичну легітимність прокуратури; по-друге, високий рівень незалежності прокуратури, адже в США прокурори діють автономно, зокрема в прийнятті рішень щодо обвинувачення, що захищає їх від тиску з боку влади; по-третє, розвинена система етичного нагляду. У країні діє мережа внутрішніх наглядових органів, етичних комісій та зовнішніх інституцій, які контролюють поведінку прокурорів. Порушення етичних норм часто тягне за собою реальні дисциплінарні або навіть кримінальні наслідки; по-четверте, американське суспільство активно контролює діяльність прокурорів через відкритість судових процесів, розслідувальну журналістику й активну позицію громадських організацій; по-п'яте, прокурор у США не просто представляє сторону обвинувачення – він має етичне зобов'язання прагнути до істини і справедливості, навіть якщо це означає відмову від обвинувачення.

Узагальнено, що в різних країнах сформувалися доволі ефективні механізми забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури. Водночас не будь-який досвід можна перейняти для України, тому запропоновано використати комплексний підхід. Позитивними аспектами, які можуть бути цікаві українському законодавцю, є: цілковита політична незалежність прокурорів від будь-якого зовнішнього впливу, зокрема від безпосереднього керівництва в процесі кримінального провадження (досвід Німеччини); відкритість дисциплінарної відповідальності, зокрема в Польщі дисциплінарні провадження щодо прокурорів є публічними, а інформація про результати – відкритою; цифрова

прозорість і повна відкритість справ, що обумовлено запровадженням електронного провадження (досвід Естонії); активна діяльність етичних комітетів або радників з етики (за прикладом США), які надають консультації прокурорам у складних ситуаціях, тобто коли є сумнів, чи допустима певна дія з погляду етики або конфлікту інтересів; практика регулярного навчання прокурорів за стандартами етики та прав людини (приклад Канади); упровадження системи внутрішнього та зовнішнього контролю, як це реалізовано в низці країн ЄС, що дає змогу виявляти порушення на ранніх етапах й оперативно реагувати на них.

Виокремлено ключові проблеми адміністративного законодавства, норми якого спрямовані на забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури: по-перше, недостатній рівень гарантій незалежності прокурора від впливу політичних еліт, передусім це стосується керівних посад; по-друге, формалізм у питаннях перевірки доброчесності прокурорів, яка доволі часто має поверхневий характер. Недостатнім є рівень контролю за відповідністю способу життя прокурорів їхнім доходам; по-третє, практично немає ефективних механізмів громадського чи незалежного нагляду за діяльністю органів прокуратури загалом і прокурорів зокрема; по-четверте, відсутність регулярної звітності перед суспільством про реальні результати розслідувань, дисциплінарних проваджень чи заходів із запобігання корупції; по-п'яте, наявність своєрідної «толерантності» до вчинення правопорушень прокурорами. У низці випадків порушення етичних норм залишаються без наслідків; по-шосте, високі корупційні ризики в діяльності прокуратури. Недостатнім є правовий захист викривачів, що обмежує можливість викривати зловживання в системі прокуратури

Зауважено, що в Україні запроваджено переважну більшість міжнародних стандартів прокурорської діяльності, водночас деякі з них потребують додаткового покращення та якісної реалізації в українських реаліях, зокрема необхідно: забезпечити інституційну й індивідуальну

незалежність прокурорів; запровадити механізми етичної автономії; створити ефективну систему публічної підзвітності та зовнішнього контролю; гарантувати об'єктивність у процесуальній діяльності; реформувати кадрову політику на засадах етики, відкритості та професіоналізму.

Аргументовано, що прийняття Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів мало важливе значення для забезпечення законності та відкритості діяльності прокурорів, утім в умовах сьогодення цей документ потребує оновлення та вдосконалення, щоб відповідати сучасним викликам, очікуванням суспільства й стандартам демократичного правопорядку. Зміни мають не лише деталізувати обов'язки прокурора під час виконання професійних функцій, а й зосередити увагу на його поведінці поза межами службової діяльності, оскільки в сучасному суспільстві прокурора сприймають не просто як службову особу, а як носія публічної довіри, уособлення закону та справедливості, і ця довіра формується не тільки через рішення чи дії в межах провадження, а й через поведінку в повсякденному житті. Окреслено напрями вдосконалення Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів, зокрема на підставі досвіду зарубіжних держав, де на поведінці прокурорів поза виконанням службових обов'язків зосереджено посилену увагу. у Кодексі слід чітко визначити, що прокурор зобов'язаний дотримуватися високих етичних стандартів не лише на роботі, а й у приватному житті, адже його вчинки в соціумі мають потенціал впливати на авторитет прокуратури загалом. Поведінка в побуті, публічному просторі, мережі Інтернет, спілкуванні з громадянами чи представниками інших органів державної влади має демонструвати повагу до закону, чесність, гідність, поміркованість і стриманість. Навіть за межами службових обов'язків прокурор не має права припускатися дій, які можуть бути сприйняті як зловживання статусом, демонстрація зверхності або наближення до конфлікту інтересів. Крім того, важливо врегулювати етичне ставлення прокурора до участі в політичних, бізнесових або громадських

активностях, які можуть поставити під сумнів його незалежність або неупередженість. Публічне демонстрування розкішного способу життя, участь у гучних приватних заходах, агресивна поведінка в соцмережах або дописи, що можуть мати дискримінаційний, політично заангажований чи образливий характер, є не сумісними з професійною етикою прокурора. Важливим є обов'язок уникати будь-якої поведінки, яка може підірвати громадську довіру до правової системи або викликати сумніви в доброчесності представників прокуратури.

Зазначено, що вдосконалення дисциплінарної відповідальності прокурорів у контексті підвищення рівня законності й доброчесності має ґрунтуватися на переосмисленні ролі етичних стандартів як базової складової професійної поведінки в органах прокуратури. Етичні правила повинні бути не формальним набором декларативних норм, вони мають стати реальним інструментом оцінювання доброчесності, відповідальності й моральної придатності прокурора до виконання публічної функції. У цьому контексті надзвичайно важливо забезпечити реальну практику реагування на порушення етичних норм. Це означає, що дисциплінарні органи повинні мати не лише інструменти розслідування фактів службових зловживань, а й методи оцінювання поведінки з позиції моральної прийнятності. Процедура дисциплінарного провадження повинна гарантувати неупередженість, професійну етику учасників процесу й можливість об'єктивного оцінювання репутаційних ризиків. Важливу роль відіграє прозорість таких процедур, що має бути підкріплена зрозумілими критеріями доброчесності, якими керуються дисциплінарні комісії під час прийняття рішень. Крім того, вбачається необхідним: а) уніфікувати процедури дисциплінарного провадження щодо прокурорів; б) забезпечити незалежність дисциплінарних комісій від керівництва прокуратури; в) визначити чіткі строки розгляду дисциплінарних справ і гарантій для осіб, які повідомляють про порушення (викривачів).

Констатовано, що посилення відповідальності за порушення доброчесності в роботі прокурорів має як позитивні, так і негативні аспекти:

– серед переваг – посилення відповідальності: а) сприяє формуванню вищих стандартів поведінки серед прокурорів; б) спонукає прокурорів бути уважнішими, об'єктивними та менш упередженими; в) знижує ймовірність зловживання владою;

– серед недоліків – можуть бути використані з метою тиску на роботу прокурора; страх покарання навіть за незначні порушення може стримувати прокурорів від активної роботи, передусім у складних або нестандартних справах; фокус на покараннях може призвести до того, що доброчесність розглядатимуть як вимушену формальність, а не як внутрішній етичний принцип; постійна загроза дисциплінарної чи адміністративної відповідальності може негативно позначитися на моральному стані працівників прокуратури.

Аргументовано, що кадрове забезпечення прокуратури охоплює весь «життєвий цикл» роботи з персоналом: від добору кандидатів до їхнього професійного розвитку й оцінювання ефективності діяльності. Воно передбачає організацію прозорого й об'єктивного добору фахівців, здатних забезпечувати законність, неупередженість і високі стандарти професійної етики. Ключовим елементом є формування механізмів призначення на посади, що враховують не лише професійні риси, а й рівень доброчесності, стійкість до корупційних впливів і мотивацію до служби. Одним із визначальних чинників підвищення ефективності прокуратури визнано вдосконалення системи добору кадрів. Добір кандидатів на посади прокурорів має бути прозорим, об'єктивним і ґрунтуватися на чітких критеріях доброчесності, фахової підготовки, моральних рис і стресостійкості. Процес добору маю передбачати можливість політичного чи особистого впливу, оскільки неупередженість є основною передумовою для незалежного здійснення прокурорських функцій. Критично важливою є система початкової підготовки майбутніх прокурорів, яких необхідно не

лише навчати правових норм, але й формувати в них розуміння етичних стандартів, суспільної ролі прокуратури та цінностей правової держави. З огляду на зазначене, покращення кадрового забезпечення прокуратури – це не лише питання заміщення вакансій. Це системна, багатоетапна робота, яка охоплює всі фази професійного становлення прокурора: від добору до постійного професійного розвитку. І саме завдяки таким механізмам можна гарантувати дотримання законності, посилити доброчесність у діяльності прокуратури та зміцнити довіру громадян до правосуддя загалом.

Запропоновано здійснити такі організаційні кроки в напрямі покращення забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури:

- посилення механізмів контролю та нагляду за діяльністю прокурорів. Убачається необхідним: 1) на прикладі провідних країн створити незалежний орган, уповноважений здійснювати зовнішній контроль за дотриманням законності в діяльності прокуратури (аналог дисциплінарних палат); 2) забезпечити детальне врегулювання процедур адміністративного оскарження дій або бездіяльності прокурорів громадянами й організаціями; 3) розширити повноваження Уповноваженого Верховної Ради з прав людини щодо перевірки діяльності прокуратури;

- забезпечення прозорості та публічності діяльності прокуратури, що охоплює: вимоги до оприлюднення звітів про діяльність органів прокуратури, зокрема статистичних даних щодо дисциплінарних проваджень; встановлення законодавчих зобов'язань щодо публічного доступу до рішень, прийнятих у межах організаційно-управлінської діяльності прокуратури; урегулювання порядку взаємодії прокуратури з громадськістю, зокрема через громадські ради при прокуратурі;

- упровадження досконаліших інструментів оцінювання доброчесності прокурорів. Убачається необхідним: запровадження періодичного тестування на знання адміністративного законодавства й стандартів доброчесності; розвиток системи декларування доброчесності та

електронного моніторингу способу життя прокурорів; надання можливості подання анонімних скарг або повідомлень про порушення етичних норм прокурорами (whistleblower protection).

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає в тому, щоб розкрити сутність та особливості адміністративно-правових засад забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури, на основі чого надати пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства в цій сфері. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових висновків, основні з них такі:

1. Сформульовано визначення поняття забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури, згідно з яким – це комплексна, цілеспрямована, нормативно врегульована діяльність спеціально уповноважених суб'єктів щодо організації умов неухильної відповідності роботи органів прокуратури України (їхніх посадових осіб) законодавчим нормам і вимогам, а також виховання та підтримки серед прокурорів високих морально-етичних цінностей, настанов і переконань про необхідність сумлінного виконання своїх службових повноважень та функцій, превалювання питання захисту прав і свобод населення держави перед приватними інтересами, особливої небезпеки й караності вчинення протиправних дій у службовій діяльності.

Обґрунтовано, що значення забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури полягає в таких ключових чинниках: по-перше, високій ефективності та результативності діяльності прокуратури (коли уповноважені службові особи сумлінно, повно, професійно та цілеспрямовано виконують усі покладені на них функції та обов'язки, що сприяє досягненню органами прокуратури визначених завдань, адже відсутні внутрішньоорганізаційні перепони в роботі останніх); по-друге, об'єктивності й неупередженості прокурорів, оскільки суворе дотримання законності, неухильне слідування нормам і вимогам доброчесності допомагає службовцям прокуратури позбутися будь-яких суб'єктивних орієнтирів, які

заважають виконувати публічні функції; по-третє, підвищенні рівня захисту прав і свобод людини та громадянина (службовці прокуратури зобов'язані всіма силами та доступними способами сприяти громадянам у розв'язанні їхніх проблем і питань як один з ключових правоохоронних органів); по-четверте, активізації боротьби з корупцією в державі (добročесність зумовлює високі стандарти роботи прокурорів, які нехтують бажанням особистого збагачення чи отримання інших благ за рахунок займаної посади, водночас законність зобов'язує дотримуватись антикорупційних обмежень, а також дає можливість застосовувати до їх порушників відповідні юридичні санкції); по-п'яте, підвищенні іміджу прокуратури та правоохоронної системи загалом; по-шосте, виконанні міжнародних зобов'язань (забезпечення добročесності й законності є одним із кроків виконання Україною міжнародних зобов'язань у сфері реформування правоохоронної сфери та сектору правосуддя, передусім як потенційного кандидата на вступ до Європейського Союзу).

2. Принципами забезпечення законності й добročесності в діяльності прокуратури запропоновано розуміти сукупність основоположних, об'єктивних, керівних ідей і настанов, розчинених у нормативно-правових актах різної юридичної сили та галузевої належності, відповідно до яких формується система та функціонує механізм правового регулювання суспільно-правових відносин у сфері діяльності спеціально уповноважених суб'єктів щодо організації умов, а також реалізації форм і методів підтримки високого рівня законності й добročесності в роботі органів прокуратури України. До переліку відповідних принципів віднесено такі: рівності й неупередженості; комплексності; невідворотності юридичної відповідальності; превалювання виховного впливу; наукової обґрунтованості та прогресивності.

Доведено, що метою забезпечення законності й добročесності в роботі прокуратури є формування та підтримка високого рівня законності в кримінально-процесуальній, внутрішньоорганізаційній та іншій діяльності

всіх органів і підрозділів прокуратури загалом та кожного окремого прокурора зокрема, а також забезпеченні неухильного слідування ними стандартів, правил і вимог доброчесності.

Зауважено, що завданнями забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури є такі: по-перше, організація ефективного та систематичного процесу боротьби з будь-якими проявами корупції в діяльності органів і підрозділів прокуратури, а також виконання в повному обов'язі положень та вимог антикорупційного законодавства; по-друге, забезпечення високого рівня службово-трудової дисципліни, яка полягає в: 1) контролі стану та якості виконання прокурорами своїх службових обов'язків; 2) постійній координації та спрямуванні їх діяльності відповідно до наявної суспільно-політичної ситуації, а також показників злочинності; 3) виявленні та припиненні дисциплінарних правопорушень, а також притягненні винних у їх вчиненні до дисциплінарної відповідальності; по-третє, удосконалення механізмів і посилення якості кадрової роботи в органах і підрозділах прокуратури України. Ефективні кадрові процеси є запорукою доступу до прокурорської професії найбільш підготовлених за своїми морально-діловими характеристиками та знаннями громадян, а також забезпечення службово-трудових прав, гарантій співробітників, що мінімізуватиме виникнення суб'єктивних мотивів порушувати закон, наприклад, бажання отримати неправомірну вигоду тощо; по-четверте, проведення комплексної діяльності з попередження службових злочинів, вчинених співробітниками органів прокуратури, забезпечення безальтернативного притягнення винних до кримінальної відповідальності; по-п'яте, систематичне вдосконалення законодавства з питань забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури, що відкриває можливість: 1) модернізувати наявні форми та методи забезпечення з огляду на поточний рівень професійності, правомірності роботи прокурорських органів, якості виконання ними своїх функцій; 2) створити або імплементувати нові форми й

методи, ураховуючи надбання зарубіжного досвіду; 3) уточнювати принципи та стандарти діяльності прокурорів.

3. Встановлено, що система правових засад забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури складається з таких нормативно-правових актів: 1) Конституція України – основа правового регулювання, яка закріплює принципи забезпечення та визначає зміст законності, декларує функціональну спрямованість органів прокуратури й особливості формування системи управління ними, встановлює гарантії незалежності прокурорських органів; 2) міжнародно-правові акти (конвенції, угоди, декларації) – встановлюють основні права та свободи людини, сприяти яким є обов'язком прокуратури, професійні стандарти її діяльності, вектори вдосконалення та реформування тощо; 3) законодавство України (кодифіковані й законодавчі акти) – ключовий рівень нормативно-правових актів, де окреслено правовий і процесуальний статус прокурорів; правові, організаційно-управлінські та інші аспекти процесу забезпечення законності й доброчесності в роботі прокуратури, його форми та методи реалізації; міру юридичної відповідальності співробітників прокуратури й порядок притягнення до неї; протидію корупції в роботі прокуратури; 4) підзаконні нормативно-правові акти – документи органів управління системою прокуратури, якими уточнено адміністративний порядок реалізації забезпечення законності й доброчесності в роботі відомства.

Констатовано, що в системі відповідних засад ключове місце належить нормам адміністративного права, адже саме за допомогою останніх визначаються: загальні засади адміністративно-правового статусу прокуратури; стандарти і вимоги до прокурорської доброчесності; адміністративні механізми підтримки високого рівня законності й доброчесності діяльності прокурорів, такі як порядок подання декларації прокурорами; основи внутрішньоорганізаційного контролю тощо.

4. З'ясовано, що на сьогодні система суб'єктів забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури має таку структуру: 1) Президент

України – відповідає за обрання, призначення та звільнення керівної ланки органів прокуратури – Генерального прокурора; 2) Верховна Рада України, яка: а) погоджує призначення або звільнення Генерального прокурора за поданням Президента; б) у встановлених законодавством випадках висловлює недовіру Генеральному прокурору, що має наслідком його відставку; в) забезпечує законодавче регулювання роботи органів прокуратури; г) через відповідні комітети здійснює контроль за виконанням законодавства в діяльності органів прокуратури, зокрема з питань доброчесності, правомірності виконуваних функцій, недопущення корупції тощо; 3) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – провадить парламентський контроль за дотриманням та забезпеченням прав і свобод людини в роботі органів та підрозділів прокуратури; 4) Генеральний прокурор України, який визначає кадрову політику органів прокуратури, контролює діяльність органів і підрозділів прокуратури з усіх питань службової, процесуальної, адміністративної діяльності, приймає кадрові рішення, а також спрямовує роботу підпорядкованого відомства; видає підзаконні, відомчі нормативні-правові акти з питань діяльності прокуратури, зокрема в контексті забезпечення законності й доброчесності; 5) Офіс Генерального прокурора – організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури, а також забезпечує виявлення та припинення порушень присяги, етики, вимог законодавства в роботі прокурорів; 6) Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів – забезпечує поповнення кадрового складу прокурорських органів за рахунок проведення відбору найбільш підготовлених до професії осіб, а також притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів, які порушили норми та вимоги службово-трудової діяльності, внутрішнього розпорядку тощо; 7) керівники обласних та окружних прокуратур – відповідають за дотримання законодавства, стандартів і вимог доброчесності в діяльності прокурорів територіальних органів; практично реалізують визначену на вищих управлінських рівнях кадрову й організаційну політику.

5. Виокремлено такі рівні забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури: 1) загальнодержавний рівень, у межах якого забезпечується: а) формування державно-політичних основ законності та доброчесності роботи органів державної влади, зокрема прокурорських; б) побудова керівного механізму всією системою прокуратури, а також визначення юридичних та організаційних засад діяльності окремих суб'єктів забезпечення законності й доброчесності; в) загальний контроль і моніторинг виконання законодавства та дотримання представниками прокурорських органів вимог професійної етики, стандартів, правил; 2) регіональний рівень, у межах якого відбувається виконання законодавства, організаційно-управлінських директив і рішень суб'єктів загальнодержавного рівня; 3) локальний рівень, що передбачає забезпечення законності й правопорядку керівниками найменшої ланки прокурорської системи – окружних прокуратур. Останні впорядковують і координують роботу підпорядкованого особового складу, ґрунтуючись не лише на загальнодержавних вимогах, стандартах, правилах та етичних нормах, а й з огляду на обов'язкові до виконання накази керівництва обласних прокуратур. Прокурори окружних прокуратур виконують ключовий масив функцій на відповідних територіях, у зв'язку з чим їх робота обов'язково має відповідати всім правовим нормам, а поведінка – вимогам доброчесності.

Аргументовано, що напрямками забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури є такі: 1) формування та реалізація державної політики, складовою якої є забезпечення законності й доброчесності в роботі органів державної влади, зокрема прокуратури; 2) запобігання корупції в органах і підрозділах прокуратури, яке на сьогодні є одним з пріоритетів у роботі всіх публічних відомств. Від рівня якості його реалізації безпосередньо залежить ефективність виконання відповідним державним органом своїх функцій та довіра населення до нього; 3) кадрове забезпечення органів і підрозділів прокуратури.

6. Встановлено, що форми забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури – це нормативно визначені, систематизовані моделі та механізми діяльності уповноважених суб'єктів щодо побудови умов високого рівня законності й доброчесності та недопущення їх порушень у роботі органів і підрозділів прокуратури, а також кожного окремого прокурора. Виокремлено такі форми: 1) відомча (підзаконна) правотворчість; 2) організаційна діяльність; 2) координація роботи прокуратури; 3) взаємодія з підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадськістю; 4) діяльність прокурорського самоврядування; 5) притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності; 6) інформування про діяльність прокуратури.

Методами забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури запропоновано вважати сукупність регламентованих нормативно-правовими актами способів, заходів і засобів, за допомогою реалізації яких уповноважені суб'єкти створюють таку діяльність органів і підрозділів прокуратури, яка ґрунтується на пріоритетності високого рівня законності й доброчесності. До переліку відповідних методів зараховано: 1) контроль і нагляд за діяльністю прокуратури; 2) службове розслідування стосовно прокурора; 3) науково-виховний метод; 4) планування діяльності із забезпечення законності й доброчесності.

7. Констатовано, що в інших країнах сформувалися досить різноманітні та ефективні механізми забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури. Водночас не будь-який досвід можна перейняти в Україні, у зв'язку з чим необхідно використати комплексний підхід. Позитивними аспектами, які можуть бути цікаві українському законодавцю у відповідній сфері є такі: по-перше, повна політична незалежність прокурорів від будь-якого зовнішнього впливу, зокрема від безпосереднього керівництва в процесі кримінального провадження (досвід Німеччини); по-друге, відкритість дисциплінарної відповідальності (наприклад, у Польщі дисциплінарні провадження щодо прокурорів є публічними, а інформація про результати –

відкритою); по-третє, цифрова прозорість і повна відкритість справ, що обумовлено запровадженням електронного провадження (досвід Естонії), що робить діяльність більш прозорою; по-четверте, активна діяльність етичних комітетів, або радників з етики (приклад США), які надають консультації прокурорам у складних ситуаціях, тобто коли є сумнів, чи допустима та чи інша дія з погляду етики або конфлікту інтересів; по-п'яте, практика регулярного навчання прокурорів за стандартами етики та прав людини (приклад Канади); по-шосте, впровадження системи внутрішнього та зовнішнього контролю, як це реалізовано в низці країн ЄС, що дозволяє виявляти порушення на ранніх етапах та оперативно реагувати на них.

8.3 метою вдосконалення адміністративного законодавства з питань забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури запропоновано:

1) забезпечити подальшу імплементацію міжнародних стандартів прокурорської діяльності. В Україні запроваджено переважну більшість міжнародних стандартів прокурорської діяльності, проте окремі з них потребують покращення та більш якісної реалізації в українських реаліях. Зокрема, необхідно забезпечити інституційну й індивідуальну незалежність прокурорів; запровадити механізми етичної автономії; створити ефективну систему публічної підзвітності й зовнішнього контролю; гарантувати об'єктивність у процесуальній діяльності; реформувати кадрову політику на засадах етики, відкритості та професіоналізму;

2) вдосконалити Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, для чого варто скористуватись позитивним зарубіжним досвідом, зокрема закріпити такі аспекти: по-перше, прописати, що прокурор зобов'язаний дотримуватися високих етичних стандартів не лише на роботі, а й у приватному житті, адже його вчинки в соціумі мають потенціал впливати на авторитет прокуратури загалом; по-друге, поведінка в побуті, у публічному просторі, у мережі Інтернет, у спілкуванні з громадянами чи представниками інших органів державної влади має демонструвати повагу до закону, чесність,

гідність, поміркованість і стриманість; по-третє, публічна демонстрація розкішного способу життя, участь у гучних приватних заходах, агресивна поведінка в соцмережах або дописи, що можуть мати дискримінаційний, політично заангажований чи образливий характер, повинні визнаватися як несумісні з професійною етикою прокурора;

3) підвищити рівень відповідальності прокурорів за недотримання доброчесності, що має спиратися на переосмислення ролі етичних стандартів як базової складової професійної поведінки в органах прокуратури;

4) розв'язати проблеми кадрового забезпечення прокуратури. У цьому контексті ключовим елементом є формування механізмів призначення на посади, що враховують не лише професійні якості, а й рівень доброчесності, стійкість до корупційних впливів та мотивацію до служби;

5) здійснити низку організаційних кроків у напрямі покращення забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури, зокрема:

- а) посилити механізми контролю та нагляду за діяльністю прокурорів;
- б) забезпечити розумні межі прозорості й публічності діяльності прокуратури;
- в) запровадити більш досконалі інструменти оцінювання доброчесності прокурорів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративно-правове регулювання фармацевтичної діяльності в Україні: шляхи вдосконалення: монограф. Н.В. Волк, О.П. Світличний. К.: НУБіП України, 2018. 185 с.
2. Антикорупційна програма Офісу Генерального прокурора на 2023–2025 роки: наказ від 27.07.2023 №205. Офіційний веб-портал Офісу Генерального прокурора. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/antikorupcijnna-programa-ofisu-generalnogo-prokurora-na-2021-2022-roki>.
3. Бабійчук О.М. Адміністративно-правове регулювання та юридичні аспекти в паліативній і хоспісній медицині. Адміністративне право і процес. 2014. №4(10). С.132-140.
4. Багатомовний юридичний словник-довідник. І. О. Голубовська, В. М. Шовковий, О. М. Лефтерова та ін. К. : Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2012. 543 с.
5. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Харків: Основа, 1996. 398 с.
6. Басова Ю.Ю. Контрольно-наглядова діяльність міліції громадської безпеки: дис... к.ю.н. : 12.00.07 : Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2006. 202 с.
7. Бесчастний В.М. Механізми державного управління розвитком вищих навчальних закладів системи МВС України: дис. д.ю.н. : Київ: Національна академія наук України Рада по вивченню продуктивних сил України. 2010. 485 с.
8. Білодід І.К. Словник української мови: в 11 томах. Том 3, 1972. Стор. 18.
9. Білодід І.К. Словник української мови: в 11 томах. Том 8, 1977. Стор. 480.

10. Бояринцева М.А. Адміністративно-правовий статус громадянина України: дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 : Київ : Національна академія наук України Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. 2005. 213 с.
11. Братасюк В.М. Правова реальність як форма прояву інтелектуальної традиції епохи (на матеріалах романо-германської правової сім'ї): дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 : Київ: Національна академія внутрішніх справ України. 2005. 194 с.
12. Браун М. Пол. Посібник з аналізу. пер. з англ.. К. : Основи, 2000. 243 с.
13. Бурбика М. М., Солонар А. В., Янішевська К. Д. Адміністративне право України : навчальний посібник. Суми: видавничо-виробниче підприємство «Мрія». 2015. 358 с.
14. Бурбика М.М. Робота з персоналом в органах прокуратури України: організаційно-правові питання: дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 : Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2007. 191 с.
15. Великий тлумачний словник сучасної _української мови (з дод. і допов.). Уклад, і голов, ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
16. Великий тлумачний словник української мови. упоряд. Т.В. Ковальова; худож. оформл. Б.П. Бублик. Х.: Фоліо, 2005. 767 с.
17. Гарбузюк К.Г. Кадрове забезпечення органів Національної поліції України: монографія / Харків: Вид-во, 2024. 390 с.
18. Гетьман-П'ятковська І.А. Право та мораль: теоретико-правові проблеми співвідношення та взаємодії: дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 : Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. 2007. 210 с.
19. Головка В.А. Адміністративно-правове забезпечення захисту соціальних та економічних прав учасників дорожнього руху в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. 20 с.

20. Горелов М.О. Організаційно-правові основи діяльності слідчих підрозділів ОВС України: дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 : Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2008. 198 с.

21. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. Наше право. 2014. № 4. С. 46-50.

22. Давиденко В.В. Поняття, структура та функції економічної системи. 2007. №1. С.29-35.

23. Давидюк О.М. Технологія як об'єкт господарсько-правового регулювання: дис... канд. юрид. наук : 12.00.04 : Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. 2009. 250 с.

24. Данкевич, Є. М. Державна політика та врядування. Публічне управління та адміністрування : навч. Посібник. за заг. ред.. В.П. Якобчук. Житомир : Поліський національний університет, 2024. С. 75-152.

25. Дараганова Н.В. Адміністративно-правовий статус екіпажу повітряного судна України: дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 : Київ: Національний авіаційний університет юридичний інститут «Інститут повітряного і космічного права». 2009. 228 с.

26. Дембіцька С.Л. Про гарантії дотримання законності при застосуванні адміністративного примусу. Адміністративне право і процес. 2014. №2(8).С.47-54.

27. Дерев'янкін С.Л. Публічність та диспозитивність у кримінальному судочинстві: дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 : Харків: Національний університет внутрішніх справ. 2005. 226 с.

28. Державна політика : підручник редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін, та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.

29. Державне управління : словник-довідник. уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. К. : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

30. Державне управління: теорія і практика. В. Б. Авер'янов , В. В. Цветков, В. М. Шаповал та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова ; НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. К. : Юрінком Інтер, 1998. 431 с.
31. Дрозд І.К. Контроль економічних систем. К. 2004. 311 с.
32. Економічний словник-довідник. К.: Феміна, 1995. 368 с.
33. Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства, Київ, 2015. 756 с. С.429-430.
34. Жернаков В.В. Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні проблеми розвитку законодавства про працю та соціальне забезпечення». Вісник Академії правових наук України. 2009. №2(57). С.254-264.
35. Журавльов Д.В. Система трудового законодавства України: дисертація. Харків: Національний університет внутрішніх справ. 2005. 174 с.
36. Заворотченко Т.М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні: автореф. канд. юрид. наук : 12.00.02 : Київ: Національна академія наук України Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. 2002. 18 с.
37. Загальна декларація прав людини: декларація, міжнародний документ від 10.12.1948. Офіційний вісник України. 2008. №93. Ст.3103.
38. Загальна теорія держави і права. за ред. В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком, 1997. 320 с.
39. Зловживання під час отримання інвалідності: Двом прокурорам та двом посадовцям МСЕК повідомлено про підозру / URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/zlovzivannya-pid-cas-otrimannya-invalidnosti-dvom-prokuroram-ta-dvom-posadovcyam-msek-povidomleno-pro-pidozru>
40. Івченко А. О. Тлумачний словник української мови. Х. : «Фоліо», 2002. 846 с.

41. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності і умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії і практики. Монографія. М. А. Калюжний, В. О. Шамрай, В. Д. Гавловський та ін.; за ред. М. А. Калюжного, В. О. Шамрая. К., 2002. 296 с.

42. Кагановська Т. Є. Сутність та завдання кадрового забезпечення як засобу сприяння функціонуванню держави та її органів. Форум права. 2008. № 1. С. 215–220.

43. Калашник М.В. Організація діяльності міліції з питань розгляду звернень громадян в Україні: автореф. канд. юрид. наук : 12.00.07 : Дніпро: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. 2010. 20 с.

44. Карпенко О.В. Функціонально-технологічні механізми інформаційно-аналітичного забезпечення органів державного управління: дисертація. Київ: Національна академія державного управління при Президентові України. 2010. 256 с.

45. Кельман М. Доктринальні підходи до розкриття поняття «правове регулювання». Вісник Національного університету «Львівська політехніка». 2023. №3(39). С.13-20.

46. Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів: від 07.09.1990. Офіційний веб-портал Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. URL: <https://kdkp.gov.ua/page/inshi-dokumenty>.

47. Коваль О.А. Принципи процесуального права та їх втілення в законодавчій регламентації діяльності міліції України: дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 : Київ: .Київський національний університет внутрішніх справ. 2005. 198 с.

48. Ковальов В.В. Взаємодія слідчого з працівниками експертної служби МВС України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 : Київ: Київський національний університет внутрішніх справ. 2008. 22 с.

49. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів / Затверджено Всеукраїнською конференцією прокурорів від 27.04.2017 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17/conv#Text>

50. Козловський А.А. Право як пізнання : вступ до гносеології права. Козловський А.А.; Чернів. держ. ун-т ім. Ю.Федьковича. Чернівці: Рута, 1999. 295 с.

51. Козюбра М. І. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. Право України. 2017. № 11. С. 144.

52. Колексніченко В.В. Принципи права Європейського Союзу: загальнотеоретичне дослідження: автореф. канд. юрид. наук : 12.00.01 : Одеса: Одеська національна юридична академія. 2010. 22 с.

53. Колеснік К.О. Парламентська процедура в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз: дис... канд. юрид. наук : 12.00.02 :Харків: Національний університет внутрішніх справ. 2003. 213 с.

54. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

55. Коментар Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів / Затверджено Рішенням Ради прокурорів України від 23 листопада 2022 року № 36 URL: https://ptcu.gp.gov.ua/files/Comentar-kodeksu_24.11.2022.pdf

56. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія. За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.

57. Комзюк М.А. Контроль та нагляд як засоби забезпечення законності застосування органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян. Наше право. 2015. №2. С.53-59.

58. Комітет з питань запобігання і протидії корупції заслухав інформацію Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України: стаття від 16.04.2015. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/107535.html>.

59. Комітет з питань правоохоронної діяльності заслухав інформацію Генерального прокурора України Р.Рябошапки про хід реформування органів прокуратури: стаття від 27.11.2019. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/184935.html>.

60. Комітет з питань правоохоронної діяльності заслухав інформацію державних органів щодо стану забезпечення охорони державного кордону України та протидії його незаконному перетинанню: стаття від 05.09.2024. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/253217.html.

61. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини): конвенція, міжнародний документ від 04.11.1950. Офіційний вісник України. 1998. №13. Ст.270.

62. Конституційне право України. Підручник. За ред. проф. В.Ф. Погорілка. К.: Наукова думка, 2000. 731 с.

63. Конституція України: закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР. Офіційний вісник України. 2010. №72/1. Ст.2598.

64. Костанеко С.К. Дисциплінарна відповідальність прокурорів: національна практика та міжнародний досвід. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2025 № 73 URL: <https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc73/23.pdf>

65. Костюченко О. Є. Визначення поняття "правове забезпечення". Науковий вісник Національного університету Державної податкової служби України. 2015. № 1 (68). С. 11–16.

66. Котюк В. О. Теорія права: Курс лекцій : навч. посіб. для юрид. фак. Вузів. К. : Вентурі, 1996. 208 с

67. Кримінальний кодекс України: кодекс, закон від 05.04.2001 №2341-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. №25. Ст131.

68. Кримінальний процесуальний кодекс України: кодекс від 13.04.2012 №4651-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. №9-10. Ст.88.

69. Кузнєцов В.О. Проблеми відповідальності працівників податкової міліції України. Часопис Київського університету права. 2003. №1. С.24-28.

70. Кучеренко О. О. Методологічні засади аналізу державної політики. Збірник наукових праць УАДУ. за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. К. : Видавництво УАДУ, 2001. № 1. С. 471—482.

71. Лаврук О.В. Сутність поняття державної політики. Університетські наукові записки. 2018. №67-68. С.254-263.

72. Лапкін А.В., Сальніков М. Актуальні питання вимог до етичної поведінки працівників прокуратури. Наука онлайн : міжнародний електронний науковий журнал. 2019. № 5. С. 1–16. URL: <https://nauka-online.com/ua/publications/yurisprudentsiya/2019/5/aktualni-pitannyavimog-do-etichnoyi-povedinki-pratsivnikov-prokuraturi/>

73. Литвин І.І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2009. 217 с.

74. Литовченко П. В. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері комунального господарства. Митна справа. 2012. № 2 (80). частина 2, книга 2. 130 с.

75. Лише ШІСТЬ прокурорів є симулянтами - перевірка МОЗ. Інші інваліди або можуть ними стати після нового обстеження (біля 70)... / URL:

76. Лук'янчиков Є. Д. Інформаційне забезпечення розслідування злочинів (правові і тактико-криміналістичні аспекти): дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.09 / Лук'янчиков Євген Дмитрович. К., 2005. 405 с.

77. Мазурик Р.В. Міжнародні стандарти діяльності прокурорів та їх реалізація на рівні обласних прокуратур: Актуальні питання юриспруденції. Правова позиція, № 1 (30), 2021. С. 103-107. URL:

<https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2021/1/21.pdf>) (дата звернення 24.12.2024.

78. Макаренко Л.О. Теоретичні закономірності дії правових приписів: автореф. канд. юрид. наук : 12.00.01 : Київ: національна академія наук України Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. 2004. 16 с.

79. Малюга В.І. Принципи організації та діяльності прокуратури України: дис... канд. юрид. наук : 12.00.10 : Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка. 2002. 205 с.

80. Марфіна Н.В. Адміністративна відповідальність за порушення лісового законодавства: автореф. канд. юрид. наук : 12.00.07 : Київ: Національний аграрний університет. 2007. 19 с.

81. Матвійчук А. В. Адміністративно-правове забезпечення державної регуляторної політики. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 1. С. 108–111.

82. Матюхіна Н.П. Управління персоналом: теоретичні та практичні аспекти органів внутрішніх справ України: монографія. Х., 1999. 285 с.

83. Мельник К. Ю. Трудове право України : підручник / К Ю Мельник. Харків : Діса плюс, 2014. 480 с.

84. Мельничук М.В. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності керівників органів виконавчої влади: дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 : Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України. 2009. 197 с.

85. Мовчан А.О. Правове регулювання відносин із добору кадрів у ринкових умовах: дис... к.ю.н. : 12.00.05 : Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. 2009. 201 с.

86. Новий тлумачний словник української мови. У трьох томах. Т. 2. уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпущко. К.: Аконіт, 2001. 926 с.

87. Олійник А. Ю. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 176 с.

88. Оніщенко Н.М., Лоцихін О.М. Функції права: значення, сутність, система. Часопис Київського університету права. 2004. №2. С.9-13.

89. Оніщенко О.В. Конституція України як основне джерело конституційного права України: дис... канд. юрид. наук : 12.00.02 : Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка. 2005. 216 с.

90. Орловський О. Поняття принципу права. Науковий вісник Чернівецького університету. Чернівці: ЧДУ. 1997. Вип.11. Правознавство. С. 83 -91.

91. Основи методології та організації наукових досліджень : навч. посіб. для студентів, курсантів, аспірантів і ад'юнтів. за ред. А. Є. Конверського. К. : Центр учбової літератури, 2010. 352 с.

92. Павленко П.І. Правовий статус службовця органів внутрішніх справ: проблеми загальної теорії: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01: Донецьк: Донецький інститут внутрішніх справ при Донецькому національному університеті. 2003. 164 с.

93. Пархоменко Н.М. Джерела права: теоретико-методологічні засади: дис... д.ю.н. : 12.00.01 : Київ: Національна академія наук України Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. 2009. 223 с.

94. Патерило І.В. Право як ціннісна категорія: дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 : Київ: .Національна академія наук України Київський університет права. 2006. 209 с.

95. Петков С.В. Менеджмент в органах внутрішніх справ (організаційно-правові основи): дис. д.ю.н. : 12.00.07 : Харків: Національний університет внутрішніх справ. 2005. 500 с.

96. Плавич С.В. Теоретико-методологічні засади правотворчості: автореф. к.ю.н. : 12.00.01 : Київ: Національна академія наук України Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. 2009. 19 с.

97. Платон. Діалоги. Пер. з давньогр. Київ: Основи, 1999. 395 с.

98. Погрібний І.М. Законність: проблеми визначення. Харків :Сучасна європейська поліцейстика та можливості її використання в діяльності Національної поліції України. 2019. С.197-198.

99. Погрібний С.О. Механізм та принципи регулювання договірних відносин у цивільному праві України: автореф. канд. юрид. наук : 12.00.03 : Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка. 2009. 51.

100. Пожидаєв Г.П. Адміністративно-правові засади протидії організованій транснаціональній злочинності: дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 :. Київ: Національний університет біоресурсів і природокористування України. 2009. 244 с.

101. Популярна юридична енциклопедія. Кол. авт.: В.К.Гіжевський, В.К.Головченко, В.С.Ковальський (ред.) та ін. К.: Юрінком Інтер, 2003. С. 142.

102. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 29.09.2022 №9901/230/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106788149>.

103. Прижиналінська Н.В. Формування кадрового потенціалу аграрного сектора регіону // Вісник аграрної науки Причорномор'я. - Миколаїв. Спеціальний випуск 3 (42) 2007. С.43-48

104. Про адміністративну процедуру: закон від 17.02.2022 №2073-IX. Відомості Верховної Ради України. 2023. №15. Ст.50.

105. Про запобігання корупції: закон від 14.10.2014 №1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. №49. Ст.2056.

106. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки: постанова від 04.03.2023 №220. Офіційний вісник України. 2023. №31. Ст.1685.

107. Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань стосовно прокурорів: наказ, інструкція від 16.06.2021 №202. Офіційний вісник України. 2021. №51. Ст.3173.

108. Про затвердження Концепції взаємодії органів прокуратури з громадами ("Прокурор громади"): наказ, конвенція від 11.08.2023 №224. Оприлюднення на офіційних веб-сайтах органів державної влади України. 2023.

109. Про затвердження Положення про Генеральну інспекцію Офісу Генерального прокурора: наказ від 14.07.2021 №230. Оприлюднення на офіційних веб-сайтах органів державної влади України. 2021.

110. Про затвердження Положення про систему підвищення кваліфікації прокурорів: наказ, положення від 15.06.2021 №200. Оприлюднення на офіційних веб-сайтах органів державної влади України. 2021.

111. Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності: наказ, порядок від 08.02.2021 №28. Оприлюднення на офіційних веб-сайтах органів державної влади України. 2021.

112. Про затвердження Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів: наказ від 29.12.2022 №293. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v0293905-22>.

113. Про затвердження Порядку розгляду звернень щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади: наказ від 01.07.2022 №113. Оприлюднення на офіційних веб-сайтах органів державної влади України. 2022. №2022.

114. Про затвердження Порядку співпраці Офісу Генерального прокурора і Національного антикорупційного бюро України з окремих питань: наказ від 30.09.2019. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v0215900-19>.

115. Про затвердження Регламенту Одеської обласної прокуратури: наказ від 15.06.2021 №197. Офіційний веб-портал Одеської обласної прокуратури. URL: https://od.gp.gov.ua/ua/documents.html?dir_id=111639&libid=&sort=addtime&sort=desc#.

116. Про затвердження Регламенту Офісу Генерального прокурора: наказ від 22.02.2022 №35. Оприлюднення на офіційних веб-сайтах органів державної влади України. 2022.

117. Про комітети Верховної Ради України: закон від 04.04.1995 №116/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. №19. Ст.134.

118. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки: указ від 11.05.2023 №273/2023. Офіційний вісник України. 2023. №51. Ст.2823.

119. Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури: наказ від 11.11.2020 №520. Офіційний веб-портал Офісу Генерального прокурора. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/nakazi-generalnogo-prokurora-z-osnovnih-napryamiv-prokurorskoyi-diyalnosti>.

120. Про організацію роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури Одеської області та удосконалення взаємодії з Генеральною інспекцією Офісу Генерального прокурора: наказ від 09.06.2021 №189. Офіційний веб-портал Одеської обласної прокуратури. URL: https://od.gp.gov.ua/ua/documents.html?dir_id=111639&libid=&sort=addtime&sort=desc#.

121. Про освіту: закон від 05.09.2017 №2145-VIII. Офіційний вісник України. 2017. №78. Ст.2392.

122. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: постанова від 04.12.2014 №22-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. №1. Ст.10.

123. Про правотворчу діяльність: закон від 24.08.2023 №3354-IX. Відомості Верховної Ради України. 2023. №93. Ст.364.

124. Про прокуратуру / Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/conv#Text>

125. Про Регламент Верховної Ради України: закон від 10.02.2010 №1861-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. №14. Ст.412.

126. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: закон від 23.12.1997 №776/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. №20. Ст.99.

127. Проблеми доброчесності прокурорів у 2024 році: аналіз дисциплінарних скарг / URL: <https://www.kh.ukrstat.gov.ua/zapobihannia-proiavam-koruptsii/zapobihannia-i-protydiia-koruptsii-v-derzhavnykh-orhanakh-ta-orhanakh-mistsevoho-samovriaduvannia>

128. Прокуратура по-німецьки: закону немає, а орднунг є / URL: <https://pravo.org.ua/prokuratura-po-nimetsky-zakonu-nemaye-a-ordnung-ye/>

129. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. Посібник для студентів спеціальності “Правознавство”. К., 1994. 236 с.

130. Рабінович П.М. Права людини і громадянина в Конституції України (до інтерпретації вихідних положень). Харків: Право, 1997. 63 с.

131. Радиш Я. Державна політика України в галузі охорони здоров’я: вступ до проблеми. Радиш Я., Курило Т., Долот В. Вісник Української академії державного управління при президентові України. 2005. № 1. С. 231—235.

132. Радіонов І.І. Кримінальна відповідальність за бандитизм: дис... к.ю.н. : 12.00.08 : Харків: Національний університет внутрішніх справ. 2003. 205 с.

133. Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя: міжнародний документ від 06.10.2000. Офіційний веб-портал Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. [Електронний ресурс]ю Режим доступу: [https://kdkp.gov.ua/uploads/files/28.%20Рекомендація%20Rec%20\(2000\)%2019%20щодо%20ролі%20прокуратури%20у%20системі%20кримінального%20правосуддя.pdf](https://kdkp.gov.ua/uploads/files/28.%20Рекомендація%20Rec%20(2000)%2019%20щодо%20ролі%20прокуратури%20у%20системі%20кримінального%20правосуддя.pdf).

134. Рядінська В.О., Карпушова О.В. Правові проблеми визначення доброчесності як правової категорії в Україні. Науковий вісник Ужгородського Національного університету. 2021. Випуск 65. С.43-50.

135. Семененко Б.В. Дисциплінарна відповідальність прокурорів: проблеми, виклики та перспективи. Напрями розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення, Науково-практична конференція ХНУВС, 2017. С.356-359 URL: https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/03_11_2017/pdf/109.pdf

136. Сергєєв А.В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07: Харків: Національний університет внутрішніх справ. 2004. 216 с.

137. Ситар І.М. Онтологічні функції права: дис... к.ю.н. : 12.00.12 : Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ. 2008. 208 с.

138. Словник іншомовних слів у трьох томах ТОМ 1. Уклад.: В.В. Яременко, О.М. Сліпущко. К.: Видавництво “АКОНІТ”, 2001. 930 с.

139. Словник синонімів української мови : в 2.т. А.А. Бурячок, Г.М. Гнатюк, С.І. Головощук та ін. К. : Наукова думка, 1999-2000 .Т.2 .954 с.

140. Словник цивільного права. 2-е вид., перероб. і допов. О.О.Грін.- Ужгород: ПП Данило С.І.,2009. 436с.

141. Словничок юридичних термінів: Навч. посіб. Уклад. В. П. Марчук. К.: МАУП, 2003. 128 с.

142. Собакарь А.О. Організаційно-правові основи утворення і функціонування спеціальних економічних зон в Україні: дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 : Донецьк: Донецький інститут внутрішніх справ. 2002. 216 с.

143. Стандарти професійної відповідальності: міжнародний документ від 23.04.1999. Офіційний веб-портал Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. [Електронний ресурс]ю Режим доступу: [https://kdkp.gov.ua/uploads/files/Стандарти%20професійної%20відповідальності...%20\(Міжнародна%20асоціація%20прокурорів,%201999\).pdf](https://kdkp.gov.ua/uploads/files/Стандарти%20професійної%20відповідальності...%20(Міжнародна%20асоціація%20прокурорів,%201999).pdf).

144. Степаненко К. В. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. 19 с.

145. Степанова О. А. Ретроспективний аналіз доброчесності в античній філософсько-педагогічній думці. Педагогічні науки. 2005. Вип. 40. С. 260-263.

146. Страчук О.В. Щодо поняття принципів права. Часопис Київського університету права. 2012. № 2. С. 40–42.

147. Сучасний тлумачний словник української мови: 60 000 слів. Уклад. Н. Кусайкіна, Ю. Цибульник; За заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Дубінінського. Х.: ВД «ШКОЛА», 2011. 784 с.

148. Теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін. ; за ред. О. В. Петришина. Х. : Право, 2014. 368 с.

149. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник. За ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 978 с.

150. Тихомиров Д. Теоретичні аспекти правового забезпечення безпеки. Підприємництво, господарство і право. 2019. №8. С.170- 174.

151. Ткаченко О. В. Методологічні засади дослідження кадрового забезпечення державного управління освітою в Україні / О. В. Ткаченко // Вісник Київського Національного університету ім. Т. Г. Шевченка. 2014. № 1 (1). С. 88-91

152. Томкіна О. Принцип доброчесності державної влади: постановка проблеми. Вісник Національної академії правових наук України. 2014. № 1(76). С. 65–70.

153. Тофтул М. Г. Сучасний словник з етики : словник. Житомир : Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2014. 416 с.

154. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і

їхніми державами-членами, з іншої сторони: угода, міжнародний документ від 27.06.2014. Офіційний вісник України. 2014. №75. Ст.2125.

155. Федорчук О.М. Правові основи захисту прав і законних інтересів платників податків в адміністративному порядку: дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 : Острог: Національний університет «Острозька академія». 2003. 232 с.

156. Фещенко Л.О. Взаємодія органів внутрішніх справ з державною податковою службою у здійсненні правоохоронної діяльності: автореф. канд. юрид. наук: 12.00.07 : Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України. 2007. 21 с.

157. Філософський енциклопедичний словник. за заг. ред. В. І. Шинкарука. Київ: «Абрис», 2002. 752 с.

158. Філософський словник. за ред. В.І. Шинкарука. К.: Голов. ред. УРЕ, 1973. 600 с.

159. Харитонов О.В. Дозвільна система в Україні: дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 : Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. 2004. 197 с.

160. Хижа І. В. В Офісі генпрокурора не змогли підтвердити неправомірність отримання інвалідності жодного з прокурорів Хмельниччини. URL:

161. Черненко А.П. Кримінально-процесуальна регламентація слідчих дій: дис... к.ю.н. : 12.00.09 : Харків: Національний університет внутрішніх справ. 2004. 191 с.

162. Чистоколяний Я. В. Конституційно-правові норми в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ. 2005. 204 с.

163. Шаповал В.Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні: дис... к.ю.н. : 12.00.02 : Дніпропетровськ: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. 2009. 220 с.

164. Шарнін А. В. Особливості адміністративно-правового регулювання діяльності органів досудового розслідування МВС України. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2014. № 12. С. 101-106.

165. Шеваріхін А.О. Адміністративно-правові проблеми ліцензування господарської діяльності органами внутрішніх справ: дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 : Київ: Національна академія внутрішніх справ України. 2003. 203 с.

166. Шевченко Є.О. Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян: дис... канд. юрид. наук : 12.00.10 : Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. 2007. 199 с.

167. Шелеметьєва Т.В. Систематизація принципів управління розвитком туризму в умовах трансформації національної економіки. Вісник економічної науки України. 2018. №2. С.171-176.

168. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 : Дніпро: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. 2006. 200 с.

169. Шурупова К.В. Правове регулювання робочого часу на підприємствах державного і приватного секторів економіки України: дис... канд. юрид. наук : 12.00.05 : Луганськ: Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля. 2010. 196 с.

170. Щокіна О.О. Правовий звичай міжнародної торгівлі як джерело міжнародного приватного права: дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 : Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. 2005. 198 с.

171. Яковчук М.Ю. Адміністративно-правове регулювання страхової діяльності в Україні: дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 : Ірпінь:

Національний університет державної податкової служби України. 2009. 244 с.

172. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. Х.: НУВС, 2002. С.48.

173. Ярошевська Р. Містобудівна діяльність, як об'єкт адміністративно-правового регулювання. Порівняльноаналітичне право. 2015. № 2. С. 201-204.

174. A Quick Guide to Local Prosecution. Introduction: Why Prosecution? URL: <https://hls.harvard.edu/bernard-koteen-office-of-public-interest-advising/opia-job-search-toolkit/career-and-application-guides/prosecution-career-guide/>

175. Angela J. Davis The Power and Discretion of the American Prosecutor / URL: <https://journals.openedition.org/droitcultures/1580?lang=en>

176. Guideline of the Director Issued under Section 3(3)(c) of the Director of Public Prosecutions Act / URL: <https://www.ppsc-sppc.gc.ca/eng/pub/fpsd-sfpg/fps-sfp/tpd/p2/ch02.html>

177. How public prosecutors work in Germany / URL: <https://www.deutschland.de/en/topic/politics/how-public-prosecutors-work-in-germany>

178. Oświadczenia o stanie majątkowym / URL: <https://arslege.pl/oswiadczenia-o-stanie-majatkowym/k42/a5853/>

179. Prawo o prokuraturze / URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzuzdziennik-ustaw/prawo-o-prokuraturze-18281417/art-104>

180. Prokuröride eetikakoodeks / URL: <https://www.prokuratuur.ee/tootamine-prokuratuuris/prokuratuur-tooandjana/eetikakoodeks>

181. Prosecution Function. Fourth Edition (2017) of the Criminal Justice Standards for the Prosecution Function URL: https://www.americanbar.org/groups/criminal_justice/resources/standards/prosecution-function/

182. Public prosecutor / URL: https://e-justice.europa.eu/topics/find-legal-professional/types-legal-professions/de_en

183. UCHWAŁA Nr 468/2012 R. KRAJOWEJ RADY PROKURATURY z dnia 19 września 2012 r. w sprawie uchwalenia zbioru zasad etyki zawodowej prokuratorów / URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/akty-korporacyjne/uchwalenie-zbioru-zasad-etyki-zawodowej-prokuratorow-286404993>

184. Understanding the Justice System: The Role of the Crown Prosecutor in a Criminal Case in Canada / URL: <https://www.jeffreismanlaw.ca/understanding-the-justice-system-the-role-of-the-crown-prosecutor-in-a-criminal-case-in-canada/>

185. What Does The Prosecutor Do? / URL: <https://jbassetlaw.com/what-does-the-prosecutor-do/>

186. What is a DA / URL: <https://ndaa.org/about/what-does-a-da-do/>

187. William 1. Jenkins, Policy Analysis: A Political and Organization Perspective. London : Martin Robertson, 1978.

188. Кривов'яз Д.А. До характеристики системи правових засади забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 12. С. 572–574.

189. Кривов'яз Д.А. Система суб'єктів забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури. *Право та державне управління*. 2022. № 1. С. 272–277.

190. Кривов'яз Д.А. До характеристики принципів забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури. *KELM*. 2023. № 7(59). С. 435–438 (Республіка Польща)

191. Кривов'яз Д.А. Напрями та рівні забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури. *Право і суспільство*. 2024. № 4. С. 715–720.

192. Кривов'яз Д.А. Форми та методи забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури. Науковий вісник публічного та приватного права. 2025. Вип. 2. С. 88–92.

193. Кривов'яз Д.А. Міжнародно-правові засади забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 19–20 лип. 2017 року). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. С. 67–70.

194. Кривов'яз Д.А. Сутність законності діяльності прокуратури. *Виклики сучасності та наукові підходи до їх вирішення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 12–13 серп. 2020 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2020. С. 132–134.

195. Кривов'яз Д.А. Зміст доброчесності у діяльності прокуратури. *Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 20–21 квіт. 2023 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 144–146.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Кривов'яз Д.А. До характеристики системи правових засади забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 12. С. 572–574.
2. Кривов'яз Д.А. Система суб'єктів забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури. *Право та державне управління*. 2022. № 1. С. 272–277.
3. Кривов'яз Д.А. До характеристики принципів забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури. *KELM*. 2023. № 7(59). С. 435–438 (Республіка Польща).
4. Кривов'яз Д.А. Напрями та рівні забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури. *Право і суспільство*. 2024. № 4. С. 715–720.
5. Кривов'яз Д.А. Форми та методи забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 2. С. 88–92.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Кривов'яз Д.А. Міжнародно-правові засади забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 19–20 лип. 2017 року). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. С. 67–70.
7. Кривов'яз Д.А. Сутність законності діяльності прокуратури. *Виклики сучасності та наукові підходи до їх вирішення: матеріали міжнародної*

науково-практичної конференції (Київ, 12–13 серп. 2020 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2020. С. 132–134.

8. Кривов'яз Д.А. Зміст доброчесності у діяльності прокуратури. *Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 20–21 квіт. 2023 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 144–146.