

**КРИВОВ'ЯЗ Д. А.,**

здобувач

(Науково-дослідний інститут

публічного права)

ORCID ID: 0009-0000-7943-3324

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.101>

## НАПРЯМИ ТА РІВНІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ДОБРОЧЕСНОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

Актуальність статті полягає в тому, що враховуючи розмаїття цілей забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури, а також об'ємну систему суб'єктів даної діяльності, цілком логічним є припущення про нерівномірність її здійснення, а відтак розгалуженість за відповідними рівнями та напрямками. Обидві категорії, незважаючи на відсутність їх чіткого окреслення на законодавчому рівні, мають важливе практичне значення, кожна з яких показує яким саме чином мета і завдання такого забезпечення реалізовані. Метою статті полягає у розкритті напрямів та рівнів забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, аргументовано, що рівні забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури включають в себе: 1) загальнодержавний рівень; 2) регіональний рівень; 3) локальний рівень. Наголошено, що забезпечення законності і доброчесності на кожному із представлених рівнів не є одноманітним процесом, а є розгалуженою діяльністю за різними напрямками. Виділено коло цих рівнів і напрямів та надано їм змістовну характеристику. Визначено, що кадрове забезпечення – це сукупність заходів та процесів управління і роботи із кадровим складом підприємства, установи та 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 дійсних співробітників прокуратури, контроль дисципліни їх праці, а також дотримання ними професійних стандартів, зокрема, етичних і так інше. Забезпечення законності і доброчесності в контексті кадрового забезпечення носить безпосередній характер, адже здійснюється не просто в структурі організаційних елементів відомства, а під час всіх етапів трудової діяльності його працівників. Це дає можливість прогнозувати негативні тенденції в роботі прокурорів, виявляти корупційні ризики, припиняти на всі порушення дисципліни, приймати на службу найбільш підготовлених кандидатів, які не порушуватимуть закон і так інше. До того ж, варто підкреслити той момент, що організація і підтримка законності і доброчесності за напрямом кадрового забезпечення не обмежується кимось одним рівнем. Його реалізацією займаються спеціальні кадрові підрозділи які мають місце в структурі як Офісу Генерального прокурора, так і обласних, окружних прокуратур.

**Ключові слова:** *рівні, напрями, законність, доброчесність, прокуратура, правове регулювання.*

**Kryvoviaz D. A. Directions and levels of ensuring legality and integrity in the activities of the prosecutor's office**

The relevance of the article lies in the fact that, given the variety of goals of ensuring legality and integrity in the activities of the prosecutor's office, as well as the voluminous



system of subjects of this activity, it is quite logical to assume that its implementation is uneven, and therefore branched out at the relevant levels and directions. Both categories, despite the lack of their clear delineation at the legislative level, have important practical significance, each of which shows how the goal and objectives of such provision are implemented. The purpose of the article is to reveal the directions and levels of ensuring legality and integrity in the activities of the prosecutor's office. The article, based on the analysis of the scientific views of scientists and the norms of current legislation, argues that the levels of ensuring legality and integrity in the activities of the prosecutor's office include: 1) the national level; 2) the regional level; 3) the local level. It is emphasized that ensuring legality and integrity at each of the presented levels is not a uniform process, but a branched activity in different directions. The range of these directions is highlighted and a meaningful description is given to them. It is determined that personnel management is a set of measures and processes for managing and working with the personnel of an enterprise, institution and organization, in the context of our study - bodies and divisions of the prosecutor's office. The category concentrates the processes of selecting and hiring for service in the prosecutor's office, educating and ensuring the service and labor rights of current employees of the prosecutor's office, monitoring the discipline of their work, as well as their compliance with professional standards, in particular, ethical ones, and so on. Ensuring legality and integrity in the context of personnel management is direct in nature, as it is carried out not just in the structure of the organizational elements of the department, but during all stages of the work of its employees. This makes it possible to predict negative trends in the work of prosecutors, identify corruption risks, stop all violations of discipline, hire the most prepared candidates who will not violate the law, and so on. In addition, it is worth emphasizing that the organization and support of legality and integrity in the direction of personnel management is not limited to one level. Its implementation is carried out by special personnel units that are located in the structure of both the Prosecutor General's Office and regional and district prosecutor's offices.

**Key words:** *levels, directions, legality, integrity, prosecutor's office, legal regulation.*

**Актуальність теми.** Враховуючи розмаїття цілей забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури, а також об'ємну систему суб'єктів даної діяльності, цілком логічним є припущення про нерівномірність її здійснення, а відтак розгалуженість за відповідними рівнями та напрямками. Обидві категорії, незважаючи на відсутність їх чіткого окреслення на законодавчому рівні, мають важливе практичне значення, кожна з яких показує яким саме чином мета і завдання такого забезпечення реалізовані.

**Стан дослідження проблеми.** Законність і доброчесність є одними з ключових засад діяльності органів прокуратури. Даний аспект, а також механізми його забезпечення, вивчалися у роботах: В.Г. Дагаєва, І.Є. Марочкіна, М.І. Мичко, В.В. Сухоноса, П.В. Шумського та ряду інших вчених. Втім, попри суттєву наукову опрацьованість, в науковій літературі фактично неопрацьованим залишається питання напрямів та рівнів забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури.

**Саме тому метою статті є:** розкрити напрями та рівні забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури.

**Виклад основного матеріалу.** Почати дослідження варто з того, що рівні діяльності органів державної влади – не новий аспект їх статусу. В більшості випадків основою для їх виділення виступає адміністративно-територіальний устрій країни. Якщо взяти ту ж саму прокуратуру, то кожна ланка її діяльності прив'язана до адміністративно-територіального поділу нашої країни відповідно до чого розподіляються їх повноваження [1].



Спираючись на викладене вважаємо, що рівні забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури логічно представити наступним чином:

– загальнодержавний рівень. Це напрямок діяльності найбільш впливових за обсягами своєї публічної влади суб'єктів: ВРУ, Президента України, Генерального прокурора тощо. В межах даного рівня забезпечується: 1) формування державно-політичних основ законності і доброчесності роботи органів державної влади, у тому числі прокурорських; 2) побудова керівного механізму всією системою прокуратури, а також визначення юридичних, організаційних засад діяльності окремих суб'єктів забезпечення законності і доброчесності; 3) загальний контроль та моніторинг виконання законодавства та дотриманням представниками прокурорських органів вимог професійної етики, стандартів, правил;

– регіональний рівень. На даній ланці відбувається виконання законодавства, організаційно-управлінських директив та рішень суб'єктів загальнодержавного рівня забезпечення законності і доброчесності в роботі прокуратури. Його територіальні межі – області України, а ключову роль відіграють керівники обласних прокуратур. Вони реалізують дії націлені на упорядкування роботи органів прокуратури в межах відповідної області, а також контроль дотримання співробітниками останніх норм законодавства та вимог доброчесності;

– локальний рівень. Це кінцевий, низовий рівень в рамках якого забезпечення законності і правопорядку реалізується керівниками найменшої ланки прокурорської системи – окружних прокуратур. Останні упорядковують та координують роботу підпорядкованого особового складу, ґрунтуючись не тільки на загальнодержавних вимогах, стандартах, правилах та етичних нормах, але й з огляду на обов'язкові до виконання накази керівництва обласних прокуратур. Незважаючи на те, що на даному рівні практично не приймаються нормативно-правові акти та глобальні рішення, забезпечення законності в аспекті нього критично важливе, адже саме він найбільше наближений до громадськості. Прокурори окружних прокуратур виконують ключовий масив функцій на відповідних територіях нашої держави в зв'язку із чим їх робота в обов'язковому порядку має відповідати всім правовим нормам, а поведінка – безальтернативно вимогам доброчесності.

Варто наголосити, що забезпечення законності і доброчесності на кожному із представлених рівнів не є одноманітним процесом, а є розгалуженою діяльністю за різними напрямками. Першим з них виступає формування та реалізація державної політики, складовою якої є забезпечення законності і доброчесності в роботі органів державної влади, у тому числі прокуратури. Державна політика – це сталий, нормативно-визначений напрям діяльності держави із комплексно вирішення суспільно-значимих питань, підвищення рівня добробуту населення країни, удосконалення структури та якості роботи системи публічної влади тощо. В контекст забезпечення законності та доброчесності в процесі функціонування прокуратури державна політика виявляється як стратегія формування відповідного вимогам права робочого середовища в прокуратурі, організації діяльності контролюючих дане питання інституцій, реакції на правопорушення допущені прокурорами та подолання недосконалостей функціональної системи прокурорських органів. Одним із найбільш яскравих юридичних документів де виражено основи даної політики є Указ Президента України «Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки» від 11.05.2023 №273/2023. Згідно з нормами Указу основними пріоритетами реформування повинні стати забезпечення верховенства права, запобігання та протидія злочинності з неухильним дотриманням прав людини, у тому числі гендерної рівності; посилення гарантій незалежності, розвиток міжнародного співробітництва, зокрема 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. Констатується, 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, а саме: надмірну тривалість досудового розслідування внаслідок перевантаження та подекуди неефективності



органів досудового розслідування й прокуратури, нечіткість у розмежуванні компетенції та повноважень різних органів правопорядку, дублювання їхніх функцій, наявність корупційних ризиків у діяльності органів правопорядку та прокуратури, недосконалість механізмів призначення на посади й просування по службі, а також позитивно вплинуть на подальшу гармонізацію кримінального та кримінального процесуального законодавства України зі стандартами Європейського Союзу. Указом визначається необхідність удосконалення внутрішньої структури і функцій органів правопорядку та прокуратури, забезпечення їх раціональної побудови й спроможності ефективно виконувати свої функції шляхом оптимізації ресурсів відповідно до визначених законом повноважень тощо [2].

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

Постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 04.03.2023 №220 затверджено Державну антикорупційну програму на 2023-2025 роки, метою якої визначено досягнення значного прогресу в запобіганні та протидії корупції, забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності всіх державних органів та органів місцевого самоврядування, а також належного процесу післявоєнного відновлення України [3].

На відомчому рівні діяльності органів прокуратури дані проблеми ураховуються, а їх вирішенню присвячено Антикорупційну програму Офісу Генерального прокурора на 2023-2025 роки затвердженої Наказом Генерального прокурора від 27.07.2023 №205. В документі визначається, 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 і умов їх виникнення, реалізація заходів щодо їх усунення (мінімізації); 2) вжиття заходів щодо виявлення конфлікту інтересів при виконанні 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 тощо [4].

Третім напрямом за яким відбувається забезпечення законності та доброчесності в роботі прокуратури є кадрове забезпечення її органів та підрозділів. Досліджуючи в своїй дисертації зміст поняття «кадри» на підставі різних наукових джерел С.В. Петков встановив, що дане слово походить від французького «cadre», яке у перекладі означає «рама, рамка». До французької мови воно потрапило з латинської, де означало буквально «чотирикутник». Саме в такій формі вивішувався в минулому для широкого загалу офіційний список працівників державних установ. Виходячи з такої форми, ці списки і почали називати персоналом, а пізніше і тих службовців, які опинилися в цих списках. Так поступово відбулася зміна значення слова з «рамки» на «документ», а з документа – на його зміст. У першій половині XIX століття Термін «кадри» почав застосовуватись для визначення постійного складу військових підрозділів, що сприяло появі таких понять, як «кадрова армія», «кадровий військовий». Виходячи з викладеного автор робить висновок, що «кадри» означає 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 займається прийманням на роботу, звільнення і таке інше, робітників



і службовців. Кадровик – кадровий працівник якого-небудь підприємства, установи, організації тощо; військовослужбовець кадрових військ [5, с.803; 6, с.179; 7, с.164-165].

Відносно кадрового забезпечення висловлюється М.В. Мельничук, який встановив, що це, з одного боку, наявність у керівника об'єктів його управлінської діяльності – виконавців, що є необхідним для підготовки до прийняття управлінського рішення та наступного його виконання, з іншого – суто суб'єкти управлінської діяльності, які організують, аналізують, контролюють, координують та здійснюють інші дії у ході державно-управлінської діяльності для досягнення певного результату. Автор уточнює: «Кадри є тим суб'єктивним чинником від якого залежить реальне функціонування механізму управлінської діяльності» [8, с.68].

Аналізуючи кадрове забезпечення в сфері діяльності правоохоронних органів Н.П. Матюхін дійшов наступного висновку: це специфічна, повторювана діяльність, здійснювана у процесі управління правоохоронними органами, змістом якої є забезпечення органів і підрозділів необхідним, що відповідає певним вимогам, контингентом людей, а також відповідною інформацією про нього, впровадження науково-обґрунтованих методів, відбору, розстановки, навчання, виховання, стимулювання кадрів, правового регулювання проходження служби та надання правового захисту особовому складу правоохоронних органів України [9, с.308].

Т.Є. Кагановська в розрізі вивчення поняття і завдань кадрового забезпечення державних органів веде мову про нього як про діяльність уповноважених суб'єктів щодо реалізації кадрової політики держави з метою забезпечення функціонування державного управління соціальними, технічними, біологічними об'єктами, що здійснюється в умовах ринкової економіки з урахуванням демократичних засад побудови нашої держави з пріоритетним забезпеченням прав, свобод та 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 [10, с.219].

Таким чином, кадрове забезпечення – це сукупність заходів та процесів управління і роботи із кадровим складом підприємства, установи та 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 дійсних співробітників прокуратури, контроль дисципліни їх праці, а також дотримання ними професійних стандартів, зокрема, етичних і таке інше. Забезпечення законності і доброчесності в контексті кадрового забезпечення носить безпосередній характер, адже здійснюється не просто в структурі організаційних елементів відомства, а під час всіх етапів трудової діяльності його працівників. Це дає можливість прогнозувати негативні тенденції в роботі прокурорів, виявляти корупційні ризики, припиняти на всі порушення дисципліни, приймати на службу найбільш підготовлених кандидатів, які не порушуватимуть закон і таке інше. До того ж, варто підкреслити той момент, що організація і підтримка законності і доброчесності за напрямом кадрового забезпечення не обмежується кимось одним рівнем. Його реалізацією займаються спеціальні кадрові підрозділи які мають місце в структурі як Офісу Генерального прокурора, так і обласних, окружних прокуратур.

**Висновки.** Отже, саме за визначеними в статті рівнями та напрямами відбувається реалізація забезпечення законності та доброчесності в роботі прокуратури. Їх визначення, на нашу думку, не носить умовний характер та має важливе практичне значення для побудови ефективної системи правового регулювання суспільно-правових відносин, що при цьому виникають. У зв'язку з цим вважаємо доцільним нормативно-закріпити визначені рівні та напрями у діючому законодавстві України в сфері роботи прокуратури.

#### Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: закон від 14.10.2014 №1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №2-3. Ст.12.



2. 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.
3. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки: постанова від 04.03.2023 №220. *Офіційний вісник України*. 2023. №31. Ст.1685.
4. Антикорупційна програма Офісу Генерального прокурора на 2023–2025 роки: наказ від 27.07.2023 №205. Офіційний веб-портал Офісу Генерального прокурора. URL: <https://gr.gov.ua/ua/posts/antikorupcijn-programa-ofisu-generalnogo-prokurora-na-2021-2022-roki>.
5. Словник іншомовних слів у трьох томах ТОМ 1. Уклад.: В.В. Яременко, О.М. Сліпущо. К.: Видавництво “АКОНІТ”, 2001. 930 с.
6. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Харків: Основа, 1996. 398 с.
7. 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.
8. 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.
9. Матюхіна Н.П. Управління персоналом: теоретичні та практичні аспекти органів внутрішніх справ України: монографія. Х., 1999. 285 с.
10. Кагановська Т. Є. Сутність та завдання кадрового забезпечення як засобу сприяння функціонуванню держави та її органів. *Форум права*. 2008. № 1. С. 215–220.

