

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.39>

Д. А. Кривов'яз

здобувач Науково-дослідного інституту публічного права
ORCID ID: 0009-0000-7943-3324

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ДОБРОЧЕСНОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

Актуальність статті полягає в тому, що забезпечення законності та доброчесності у 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 та вимогам, а також виховання та підтримки серед прокурорів високих морально-етичних цінностей, настанов та переконань про необхідність сумлінного виконання своїх службових повноважень та функцій, привалювання питання захисту прав та свобод населення держави перед приватними інтересами, особливої небезпеки та караності вчинення протиправних дій в службовій діяльності. Реалізація відповідної діяльності обумовлює необхідність реалізації повноважень цілою низкою суб'єктів, кожен з яких володіє своїм, особливим адміністративно-правовим статусом. Мета статті полягає у встановленні кола суб'єктів забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури та надати характеристики їх правовому статусу. Визначено, що на сьогоднішній день система суб'єктів забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури включає: 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 у тому числі 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, котрий визначає кадрову політику органів прокуратури, контролює діяльність органів та 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, у тому числі в контексті забезпечення законності та доброчесності; 5) Офіс Генерального прокурора – організовує та координує діяльність всіх 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 і таке інше; 7) керівники обласних та окружних прокуратур – відповідають за дотримання законодавства, стандартів та вимог доброчесності в діяльності прокурорів територіальних органів; практично реалізують визначену на вищих управлінських рівнях кадрову та організаційну політику.

Ключові слова: законність, доброчесність, прокурор, прокуратура, суб'єкт права, суб'єкт забезпечення.

Актуальність теми. Забезпечення законності та доброчесності у 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 та вимогам, а також виховання та підтримки серед прокурорів високих морально-етичних цінностей, настанов та переконань про необхідність сумлінного виконання своїх службових повноважень та функцій, привалювання питання захисту прав та свобод населення держави перед приватними інтересами, особливої небезпеки та караності вчинення протиправних дій в службовій діяльності. Реалізація відповідної діяльності обумовлює необхідність реалізації повноважень цілою низкою суб'єктів, кожен з яких володіє своїм, особливим адміністративно-правовим статусом.

Стан дослідження проблеми. Проблемні аспекти забезпечення законності діяльності різних органів державної влади, у своїх наукових працях розглядали: В.Д. Бабкіна, С.В. Бобровник, Р.А. Калюжний, Н.М. Оніщенко, В.Д. Ткаченко, В.В. Самохвалова, Р.О. Халфіна та багато інших науковців. В наукових роботах наведених фахівців розроблювались як питання категоріального апарату піднятих проблем, так і окремі аспекти вдосконалення механізмів їх вирішення. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, на сьогодні залишаються неопрацьованими низка питань, зокрема присвячених характеристиці системи суб'єктів забезпечення законності і доброчесності в діяльності прокуратури.

Саме тому метою статті є: встановити коло суб'єктів забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури та надати характеристику їх правовому статусу.

Виклад основного матеріалу. Як відмічає в своїй дисертації А.О. Собакарь слово «суб'єкт» містить у собі багатогранне судження, яке означає, що це пізнаюча та діюча людина, істота, яка протистоїть зовнішньому світу як об'єкту пізнання, людина як носій яких-небудь властивос-

тей, що-небудь взагалі про людину, предмет судження. Актор також підкреслює, що в окремих випадках термін «суб'єкт» описує індивіда (або соціальну групу), як носія предметно-практичної діяльності і пізнання, спрямованих на об'єкт, або як особу (або групу осіб, колектив, організацію), що виступає активним діячем у будь-якому акті, процесі, юридичну особу або організацію, що володіють певними правами й обов'язками, людину як носія яких-небудь фізичних і психічних якостей, просто людину, особистість, або думку про предмет судження на відміну від думки про його ознаки [1, с.28].

Враховуючи значну адміністративно-правову забарвленість діяльності із забезпечення законності та доброчесності в роботі прокуратури, вважаємо доцільним розібратись із змістом категорії «суб'єкт» у відповідних галузевих рамках. Так, за тлумаченням виділеним 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[2, с.28]. В дефініції Н.В. Дараганова суб'єкт адміністративного права – це носій, власник суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які передбачені адміністративно-правовими нормами, що має потенційну здатність вступати у правовідносини, врегульовані нормами адміністративного права [3, с.75-76].

М.М. Бурбика, А.В. Солонар та К.Д. Янішевська довели, що суб'єкт адміністративного права – це юридична чи фізична особа, що є носієм прав і обов'язків у сфері державного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, та 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. Адміністративна правоздатність при цьому розуміється як здатність бути носієм прав і обов'язків у сфері державного управління і виникає у громадян із моменту народження й припи-

няється з їхньою смертю. Адміністративна дієздатність розуміється як здатність своїми діями здійснювати надані права, виконувати встановлені обов'язки й нести юридичну відповідальність за свою поведінку, наступає вона у фізичних осіб з досягненням певного віку. Адміністративна право- і дієздатність юридичних осіб виникає і втрачається одночасно. В той же час можна навести ряд прикладів, коли подібні визначення застосувати до суб'єктів адміністративного права неможливо [4, с.28].

Таким чином, під суб'єктами забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури запропоновано розуміти структуровану, ієрархічну групу публічно-владних органів, що спеціально уповноважені на реалізацію заходів, засобів, способів, процедур та операцій, націлених 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 виходити із гарантій незалежності прокуратури, будь-який вплив на цю систему органів з боку третіх сторін неможливий, а, отже, недоречно говорити про забезпечення законності і доброчесності прокурорів ззовні. Проте, чинне законодавство України передбачає дещо інший підхід.

Наприклад, важливим суб'єктом є Президент України, який згідно до Конституції України призначає та звільняє з посади Генерального прокурора. 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 із нормами та вимогами законодавства, а також контролювати їх виконання. Водночас, обрання Генерального прокурора не відбувається Президентом одноособово, що обмежує в даному випадку корупційну складову. Призначення вказаної посадової особи потребує згоди від іншого суб'єкта забезпечення законності та доброчесності – Верховної Ради України (далі – ВРУ) [5].

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 10 днів після дня його надходження. Під час розгляду питання про надання згоди на призначення на посаду Генерального прокурора у пленарному засіданні ВРУ бере участь Президент. В свою чергу, кандидату на посаду Генерального прокурора надається 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 та оформляється відповідною постановою ВРУ [6].

Водночас, відповідно до статті 213 Закону [6] ВРУ має право висловлювати Генеральному прокурору недовіру, що має наслідком його відставку з посади. Дане питання включається до порядку денного сесії Верховної Ради за пропозицією не менш як третини народних депутатів від конституційного складу парламенту, підтриманою їхніми підписами, і за яку проголосувало більше половини народних депутатів [6].

Другим важливим повноваженням ВРУ, як суб'єкта забезпечення законності та доброчесності в роботі прокуратури, є право приймати законодавчі акти. Відповідно до статті 92 Конституції України виключно законами визначаються: а) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; б) судоустрій, судочинство, статус суддів; засади судової експертизи; організація і діяльність прокуратури, нотаріату,

органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань; порядок виконання судових рішень; засади організації та діяльності адвокатури [5]. Саме ВРУ прийнято нормативно-правові акти, які складають законодавчий рівень юридичних засад забезпечення законності та доброчесності в роботі прокуратури, а саме КПК, ККУ, Закони України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 №1697-VII, «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 №1700-VII.

Третя група повноважень ВРУ пов'язані із здійсненням контролю через свої структурні органи – комітети. Згідно до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 №116/95-ВР комітет ВРУ – це парламентський орган, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій [7].

Наступним суб'єктом забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури логічно виділити Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який провадить парламентський контроль. Відповідно до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 №776/97-ВР метою парламентського контролю є: 1) захист прав і свобод людини і 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 приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і 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 [8].

Окремим суб'єктом забезпечення законності та доброчесності діяльності прокуратури є Генеральний прокурор. Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 №1697-VII Генпрокурор: 1) організовує діяльність органів прокуратури України, у тому числі визначає межі повноважень Офісу Генерального прокурора, обласних та окружних прокуратур у частині виконання конституційних функцій; 2) призначає прокурорів на адміністративні посади та звільняє їх з адміністративних посад у випадках та 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, у тому числі щодо електронного документообігу; 5) затверджує положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів та систему оцінювання якості роботи прокурорів і таке інше [9].

Крім визначеного, відповідно до статті 8 Закону України «Про прокуратуру» Генпрокурор очолює Офіс Генерального прокурора, який можна виділити, як окремого суб'єкта забезпечення законності та доброчесності. Офіс організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури, забезпечує належне функціонування Єдиного реєстру досудових розслідувань та його ведення органами досудового розслідування, визначає єдиний порядок формування звітності про стан кримінальної протиправності і 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 [9].

Окремим структурним підрозділом Офісу є Генеральна інспекція. Відповідно до Наказу Офісу Генерального прокурора

«Про затвердження Положення про Генеральну інспекцію Офісу Генерального прокурора» від 14.07.2021 №230 основними завданнями останньої є наступні: 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 і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, участь у судовому провадженні та підтримання публічного обвинувачення у кримінальних провадженнях про кримінальні правопорушення, вчинені працівниками органів прокуратури, а також за дорученням Генерального прокурора - в інших кримінальних провадженнях тощо [10].

Суб'єктом забезпечення законності та доброчесності в діяльності органів прокуратури також є Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, яка згідно Закону України «Про прокуратуру» є колегіальним органом, який визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів, переведення та звільнення прокурорів з посади [9]. Останніми суб'єктами забезпечення законності і доброчесності в діяльності прокуратури є керівники нижчих рівнів, як то обласних та окружних прокуратур. Їх повноваження обмежено конкретними управлінськими осередками, низовими частинами прокурорської системи [9].

Висновки. Підводячи загальні підсумки можна вказати, що на сьогоднішній день система суб'єктів забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури включає: 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 у тому числі 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, котрий визначає кадрову політику органів прокуратури, контролює діяльність органів та 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, у тому числі в контексті забезпечення законності та доброчесності; 5) Офіс Генерального прокурора – організовує та координує діяльність всіх 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 і таке інше; 7) керівники обласних та окружних прокуратур – відповідають за дотримання законодавства, стандартів та вимог доброчесності в діяльності прокурорів територіальних органів; практично реалізують визначену на вищих управлінських рівнях кадрову та організаційну політику.

Список використаної літератури:

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. Бурбика М. М., Солонар А. В., Янішевська К. Д. Адміністративне право України : навчальний посібник. Суми: видавничо-виробниче підприємство «Мрія». 2015. 358 с.
 5. Конституція України: закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР. Офіційний вісник України. 2010. №72/1. Ст.2598.
 6. Про Регламент Верховної Ради України: закон від 10.02.2010 №1861-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. №14. Ст.412.
 7. Про комітети Верховної Ради України: закон від 04.04.1995 №116/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. №19. Ст.134.
 8. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: закон від 23.12.1997 №776/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. №20. Ст.99.
 9. Про прокуратуру: закон від 14.10.2014 №1697-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. №2-3. Ст.12.
 10. 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.

Kryvoviaz D. A. The system of subjects of ensuring legality and integrity in the activities of the prosecutor's office

The relevance of the article lies in the fact that ensuring legality and integrity in the activities of the prosecutor's office is a comprehensive, purposeful, regulatory and regulated activity of specially authorized entities to organize the conditions for strict compliance of the work of the prosecutor's offices of Ukraine (and their officials) with legislative norms and requirements, as well as the upbringing and support among prosecutors of high moral and ethical values, guidelines and beliefs about the need to conscientiously perform their official powers and functions, prioritizing the issue of protecting the rights and freedoms of the state's population before private interests, the special danger and punishment of committing illegal actions in official activities. The implementation of the relevant activity necessitates the exercise of powers by a number of entities, each of which has its own, special administrative and legal status. The purpose of the article is to establish the circle of entities ensuring legality and integrity in the activities of the prosecutor's office and to provide a description of their legal status. It has been determined that today the system of subjects ensuring legality and integrity in the activities of the prosecutor's office includes: 1) the President of Ukraine - responsible for the election, appointment and dismissal of the top level of the prosecutor's office - the Prosecutor General; 2) the Verkhovna Rada of Ukraine, which: a) approves the appointment or dismissal of the Prosecutor General upon the proposal of the President; b) in cases established by law, expresses no confidence in the Prosecutor General, which results in his resignation; c) ensures legislative regulation of the work of the prosecutor's office; d) through the relevant committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, exercises control over the implementation of legislation in the activities of the prosecutor's office, including on issues of integrity, legality of the functions performed, prevention of corruption, etc.; 3) the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights - carries out parliamentary control over the observance and provision of human rights and freedoms in the work of the bodies and divisions of the prosecutor's office; 4) The Prosecutor General of Ukraine, who determines the personnel policy of the prosecutor's office bodies, controls the activities of the bodies and divisions of the prosecutor's office on all issues of official, procedural, administrative activities, makes personnel decisions, and also directs the work of the subordinate department; issues subordinate, departmental regulatory and legal acts on the activities of the prosecutor's office, including in the context of ensuring legality and integrity; 5) The Prosecutor General's Office - organizes and coordinates the activities of all prosecutor's offices, and also ensures the detection and cessation of violations of the oath, ethics, and legislative requirements in the work of prosecutors; 6) The Qualification and Disciplinary Commission of Prosecutors - ensures the replenishment of the personnel of the prosecutor's offices by selecting the most qualified persons for the profession, as well as bringing to disciplinary responsibility prosecutors who have violated the norms and requirements of official and labor activities, internal regulations, and so on; 7) heads of regional and district prosecutor's offices - are responsible for compliance with legislation, standards and integrity requirements in the activities of prosecutors of territorial bodies; practically implement the personnel and organizational policy determined at higher management levels.

Key words: legality, integrity, prosecutor, prosecutor's office, subject of law, subject of provision.