

Н. В. Максименкоздобувач кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізького національного університету

СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ ПРОКУРОРІВ

Стаття розкриває зміст і будову адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності прокурорів. Доброчесність тлумачиться як обов'язкова міра службової та позаслужбової поведінки, що поєднує правові приписи й моральні вимоги та забезпечує довіру людей до прокуратури. Показано, що правове підґрунтя механізму становлять норми про присягу, етичні правила, запобігання суперечності інтересів, обов'язок подавати правдиві відомості в деклараціях, а також відповідальність за відхилення від цих вимог. Суб'єктний склад механізму охоплює керівників прокуратур усіх рівнів, підрозділи внутрішньої безпеки і Генеральну інспекцію. Офіси Генерального прокурора, органи прокурорського самоврядування, кваліфікаційно-дисциплінарну комісію, Вищу раду правосуддя та Національне агентство з питань запобігання корупції. Зовнішній нагляд посилюється участю громадськості через право звернення зі скаргами й публічні звернення. Окреслено основні інструменти: добір на посаду і атестація з урахуванням репутації та відсутності приватної вигоди; перевірка декларацій і способу життя; службові перевірки; дисциплінарні справи; заохочення та стягнення; дотримання кодексу етики, правил дарунків, несумісності та політичної неупередженості. Наголошено на рухомому характері механізму: він змінюється разом із суспільними викликами й оновленням законів, з урахуванням кращих підходів. Запропоновано цілісну побудову взаємодії «вертикальних» і «горизонтальних» ланок контролю, що створює багаторівневу систему стримувань і рівноваги та унеможливорює вплив приватного інтересу на рішення прокурора. Зроблено висновок, що поєднання запобігання, виявлення і належної реакції, підкріплене чіткими правилами та відкритістю, перетворює доброчесність із декларації на щоденний порядок дій і є умовою законності, справедливості та стало авторитету прокуратури.

Ключові слова: доброчесність прокурора, адміністративне право, присяга і етика, запобігання корупції, дисциплінарна відповідальність, атестація, публічний нагляд.

Постановка проблеми. Доброчесність є фундаментальною вимогою до прокурорів, яка охоплює їхню професійну та особисту поведінку. Це поняття відображає морально-етичний образ прокурора і виступає запорукою громадської довіри до органів прокуратури. В юридичному сенсі доброчесність постає як принцип, що зобов'язує прокурора діяти чесно, сумлінно та неупереджено, ставлячи публічні інтереси вище приватних. Так, за визначенням, що міститься у Наказі Генерального прокурора від 29 грудня 2022 року № 293, «доброчесність прокурора – це здатність прокурора спрямовувати свої дії на захист публічних інтересів, відмовляючись від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень» [1]. Іншими словами, прокурор має уникати будь-яких особистих або корисливих мотивів при виконанні службових обов'язків.

Доброчесність також включає правдивість і відкритість. Прокурор зобов'язаний надавати достовірні відомості про себе в офіційних документах – зокрема, у щорічній декларації доброчесності та майнових деклараціях. У згаданому визначенні наголошується, що прокурор має «повідомляти достовірні відомості в Декларації під час її подання» [2], тобто не приховувати майно, доходи чи інші факти, важливі для оцінки його доброчесності.

Стан наукової розробки проблеми. Проблематика адміністративно-правового забезпечення ефективності функціонування органів прокуратури вивчалась у науково-практичних дослідженнях таких вчених, як О. М. Бандурка, С.М. Гусаров, Р.А. Калюжний, Р.В. Миронюк, Ю.П. Битяк, М.Ю. Віхляєв, В.В. Доненко, Т.О. Коломоець, В.К. Колпаков, Н.Р. Нижник та ін.

Висвітлення окремих питань організації та діяльності прокуратур відбувалось у таких дисертаціях, як праця О.В. Хорсуненка на тему «Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження» (2019 р.), Б.Г. Васильчука на тему «Прокуратура як суб'єкт адміністративного права України» (2019 р.), І.В. Соболевої на тему «Прокурор в адміністративному судочинстві: питання теорії та практики» (2021 р.), О.В. Маслової на тему «Адміністративно-правове забезпечення гарантій незалежності прокурора в Україні» (2021 р.), Д.Ю. Павленко на тему «Адміністративні функції прокуратури України» (2024 р.) та інших науковців.

Проте питання адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності прокурорів як елемент антикорупційної політики розкрито в юридичній науці фрагментарно як складова загальних тем.

Метою наукової статті є структура адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності прокурорів.

Виклад основного матеріалу. Як морально-етичний критерій, доброчесність вимагає від прокурора бездоганної поведінки як на службі, так і поза нею. Верховний Суд України підкреслив, що доброчесність – це «необхідна морально-етична складова діяльності прокурорів, яка визначає межу і спосіб їх поведінки, що базується на принципах чесності у способі власного життя та виконанні професійних обов'язків». Таким чином, вимога доброчесності виходить за рамки суто законності: вона охоплює й етичні стандарти, репутацію та особисті якості прокурора. Прокурор покликаний бути взірцем доброчесності для суспільства – про це прямо зазначено у Кодексі професійної етики: «прокурор має дотримуватися загальноприйнятих етичних норм поведінки, бути взірцем доброчесності, вихованості і культури» [3]. Порушення цих норм підриває авторитет прокуратури і може спричинити дисциплінарну відповідальність. Доброчесність тісно пов'язана з іншими принципами діяльності прокуратури – верховенством права, законністю, справедливістю, неупередженістю [3].

Сумлінне дотримання прокурором присяги також є проявом доброчесності. В тексті Присяги прокурора проголошено: «чесно, сумлінно і неупереджено виконувати свої обов'язки, з гідністю нести високе звання прокурора» (ст. 36 Закону України «Про прокуратуру») [4; 5]. Отже, чесність і принциповість закріплені як клятвенні зобов'язання кожного прокурора України.

Таким чином, сутність доброчесності прокурора можна визначити як сукупність етичних та правових вимог, що зобов'язують прокурора діяти чесно, прозоро, в інтересах закону і суспільства. Доброчесність є одночасно юридичним принципом (що знаходить відображення у нормах права і присязі) та морально-етичним критерієм (що виражається у високих стандартах поведінки, особистої порядності та професійної етики прокурора). Вона забезпечує легітимність і авторитет прокуратури, будучи передумовою довіри громадян до правосуддя.

В межах даного дослідження адміністративно-правовий механізм забезпечення доброчесності розуміється як комплексний інструментарій, за допомогою якого держава (в особі відповідних органів публічної адміністрації) гарантує дотримання вимог доброчесності прокурорами. В науці адміністративного права запропоновано таке узагальнене визначення: адміністративно-правовий механізм забезпечення доброчесності можна визначити як систему адміністративно-правових засобів, об'єднаних єдиною метою, застосування яких дозволяє досягти бажаного стану дотримання посадовцями правил доброчесної поведінки [4, с. 15–16]. Хоча наведене формулювання стосувалося суддів, його зміст повністю придатний і для прокурорів з урахуванням специфіки їх статусу. Тобто, йдеться про систему правових норм, інституцій та процедур, що спрямовані на забезпечення доброчесної поведінки прокурорів.

Основними елементами адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності прокурорів є: правові норми, які встановлюють вимоги доброчесності та відповідальності за їх недотримання, що регулюють поведінку прокурорів (наприклад, обов'язок дотримуватися присяги і етичних правил (ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» [3]), подавати декларації, уникати конфлікту інтересів тощо); інституції та суб'єкти, що реалізують контроль і забезпечення доброчесності (серед них – органи прокуратури (від Генерального прокурора до керівників місцевих прокуратур), спеціальні органи прокурорського самоврядування (Рада прокурорів України, Всеукраїнська конференція прокурорів), дисциплінарні органи (Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів), а також органи зовнішнього контролю, як-от Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) чи Вища рада правосуддя (в частині розгляду скарг на дисципліну)); процедури та інструменти, за допомогою яких

здійснюється забезпечення доброчесності (атестація (кваліфікаційне оцінювання) прокурорів, дисциплінарне провадження, перевірка декларацій доброчесності та майнових декларацій, внутрішні розслідування, заходи заохочення і відповідальності, а також застосування кодексу етики).

Таким чином, поняття адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності прокурорів охоплює систему взаємопов'язаних засобів нормативного (правового), інституційного та процедурного характеру, об'єднаних спільною метою – досягти, щоб кожен прокурор дотримувався принципів чесності, неупередженості та етичності у своїй діяльності. Застосування цього механізму покликане створити стан, коли усі прокурори діють доброчесно, а у разі відхилення – негайно вживаються заходи реагування (дисциплінарні чи інші) для відновлення довіри до прокуратури.

Варто підкреслити, що адміністративно-правовий механізм – це динамічна система [5; 6; 7]. Вона розвивається відповідно до змін у суспільстві, законодавстві та міжнародних стандартах. Наприклад, проблеми корупції чи зловживань вимагають удосконалення цього механізму, запровадження нових елементів (таких як таємні перевірки доброчесності чи моніторинг способу життя) та усунення нормативних прогалин.

Структура механізму забезпечення доброчесності прокурорів охоплює суб'єкти, інститути (інституції) та інструменти, які спільно діють для досягнення мети – підтримання і контролю доброчесності в органах прокуратури.

Основними суб'єктами, що відповідальні за дотримання та контроль доброчесності прокурорів, є: 1) керівники прокуратур різних рівнів – Генеральний прокурор, керівники обласних і окружних прокуратур, які несуть пряму відповідальність за стан дисципліни та етики у ввірених органах. Генеральний прокурор, зокрема, затверджує внутрішні порядки перевірки доброчесності, може ініціювати службові розслідування щодо підлеглих, видає накази про заохочення чи притягнення до відповідальності. Керівники на місцях (областей, округів) забезпечують профілактику порушень, розглядають повідомлення про недоброчесність (наприклад, від громадськості) і можуть накладати дисциплінарні стягнення в межах своїх повноважень [1; 8]; 2) підрозділи внутрішньої безпеки та Генеральна інспекція ОГП, що є спеціалізованими суб'єктами всередині системи прокуратури, покликані виявляти та запобігати

службовим правопорушенням, у тому числі пов'язаним з корупцією і недоброчесністю. Вони здійснюють таємні перевірки доброчесності (анкетування, збір інформації), проводять службові розслідування при підозрі на недоброчесну поведінку, ведуть реєстр повідомлень про недоброчесність. Генеральна інспекція, створена у структурі ОГП, фактично виконує роль «внутрішнього детектива», перевіряючи спосіб життя прокурорів, їх відповідність доходів, можливі факти хабарництва. В разі виявлення серйозних порушень матеріали можуть передаватися до правоохоронних органів (НАБУ, ДБР) для кримінального переслідування, але на адміністративному рівні такі підрозділи ініціюють дисциплінарні процеси; 3) кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (КДКП) – колегіальний орган, наділений законом повноваженнями притягати прокурорів до дисциплінарної відповідальності та вирішувати питання про їх переведення чи звільнення. КДКП складається з 11 членів, які представляють різні інституції: 5 прокурорів обирає конференція прокурорів, 2 науковців – з'їзд представників академічних установ, 1 адвоката – з'їзд адвокатів, 3 членів – призначає Уповноважений ВР з прав людини за погодженням з профільним комітетом ВР; такий склад покликаний забезпечити баланс і незалежність. КДКП – центральний суб'єкт дисциплінарного провадження: саме вона розглядає дисциплінарні скарги на прокурорів, ухвалює рішення про накладення стягнень (догана, звільнення тощо) або про визнання неможливим подальше перебування особи на посаді; 4) Вища Рада правосуддя; 5) органи прокурорського самоврядування; 6) Національне агентство з питань запобігання корупції; 7) громадський контроль.

В період 2019-2021 рр. діяльність КДКП була тимчасово зупинена у зв'язку з реформою прокуратури, але з 2022 року Комісія відновила свою роботу [9]. Її наявність – ключовий елемент механізму забезпечення доброчесності, адже вона виконує роль незалежного суду для прокурорів у дисциплінарних справах.

До суб'єктного складу адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності прокурорів відноситься також Вища рада правосуддя (ВРП) як конституційний орган, до компетенції якого входить розгляд скарг на рішення дисциплінарних органів щодо як суддів, так і прокурорів. За чинним законодавством України, ВРП «розглядає скарги на рішення відповідних органів про притягнення до дисциплінар-

ної відповідальності судді чи прокурора» (ст. 3 Закону України «Про Вищу Раду правосуддя»). Таким чином, якщо прокурор не згоден з рішенням КДКП, він може оскаржити його до ВРП, яка перевірить законність та обґрунтованість стягнення. ВРП також ухвалює рішення щодо порушення прокурором вимог несумісності. Наявність судового (квазі-судового) контролю за дисципліною прокурорів відповідає європейським стандартам незалежності та справедливості дисциплінарного процесу [10].

Органи прокурорського самоврядування – це інституції, покликані представляти колектив прокурорів і слідкувати за дотриманням стандартів професії [11]. До них належать: Всеукраїнська конференція прокурорів (збирається періодично, обирає членів КДКП і Ради прокурорів, затверджує кодекс етики тощо) та Рада прокурорів України (постійно діючий виборний орган самоврядування). Рада прокурорів у перервах між конференціями є найвищим органом самоврядування. В її функції входять: організація виконання рішень конференції, скликання конференції, внесення рекомендацій про призначення та звільнення прокурорів на адміністративні посади (ця функція наразі призупинена), вжиття заходів для забезпечення незалежності прокурорів, захист прав прокурорів, контроль за конфліктом інтересів (Рада надає роз'яснення щодо врегулювання конфлікту інтересів) [12]. Хоча Рада прокурорів не є дисциплінарним органом, її роль у механізмі доброчесності полягає у підтриманні корпоративних стандартів та реагуванні на випадки тиску чи неправомірного впливу, що теж аспект доброчесності (особливо щодо незалежності).

Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) – зовнішній суб'єкт контролю, відповідальний за перевірку електронних декларацій про майно усіх чиновників, включно з прокурорами [13]. НАЗК може проводити повну перевірку декларації прокурора, моніторити його спосіб життя і, у разі виявлення суттєвих розбіжностей між стилем життя та офіційними доходами, складати протоколи або передавати матеріали до правоохоронних органів. Таким чином, НАЗК забезпечує фінансову прозорість прокурорів – важливий аспект доброчесності (відсутність незаконного збагачення). Результати перевірок, здійснених НАЗК, можуть ініціювати дисциплінарне провадження відносно прокурорів або стати підставою для звільнення зі служби за порушення антикорупційного законодавства.

У системі забезпечення доброчесності прокурорів громадянське суспільство виступає інституційно значущим суб'єктом публічного контролю [14]. Його організаційно оформлені форми – громадські об'єднання та ініціативні платформи (за типом рад доброчесності у суміжних сферах), а також інституціоналізована розслідувальна журналістика – виконують функції зовнішнього моніторингу та сигналізації комплаєнс-ризиків, генеруючи верифіковану інформацію про потенційні відхилення від етичних і правових стандартів. Нормативна конструкція права кожної особи подати дисциплінарну скаргу до КДКП розширює простір партисипативної підзвітності: індивіди й спільноти стають процесуально легітимованими учасниками механізму контролю доброчесності, трансформуючи суспільні спостереження на процедурні тригери дисциплінарного провадження. Відповідно, на державні органи покладається позитивний обов'язок своєчасної, неупередженої та результативної реакції на такі звернення, що забезпечує замикання «вхід–вихід» адміністративно-правового циклу, підсилює публічну підзвітність інституцій та сприяє відтворенню довіри до органів прокуратури як елементу верховенства права.

Суб'єктний вимір адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності має поліцентричну конфігурацію та охоплює як внутрішніх акторів (органи прокуратури й інститути прокурорського самоврядування), так і зовнішніх сторожових суб'єктів (Вища рада правосуддя, НАЗК, інститути громадянського суспільства). У режимі інституційної взаємодії вони формують багаторівневу архітектуру нагляду, де вертикальні механізми ієрархічного контролю поєднуються з горизонтальними процедурами взаємоперевірки та публічної підзвітності. Така комплементарність компетенцій і процедур забезпечує ефект взаємного стримування й урівноваження, підвищує стійкість механізму до викривлень та гарантує відтворення стандартів доброчесності у сфері прокурорської діяльності.

Загалом, нормативне регулювання інститутів забезпечення доброчесності прокурорів можна звести до двох груп: 1) норми, що встановлюють стандарти поведінки (присяга, етичні правила, антикорупційні обмеження, несумісність, обов'язок декларування тощо); 2) норми, що регулюють контрольні процедури і відповідальність (дисциплінарне провадження, атестація, перевірки доброчесності, діяльність органів самоврядування і нагляду). Спільна дія цих

правових інститутів утворює той самий адміністративно-правовий механізм, про який мова.

Висновки. До складу адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності прокурорів входить цілісний масив інструментів і процедур, за допомогою яких аксіологічні настанови етики трансформуються у правозобов'язальний режим щоденної діяльності [15]. Йдеться, по-перше, про превентивно-кадрові інструменти, що фіксують доброчесність у точках «входу» та «перебування» в службі: конкурсний добір і атестаційні (кваліфікаційно-оцінювальні) процедури, де критерії професійної компетентності поєднано з перевіркою репутаційних показників, відсутності конфліктів інтересів і відповідності стилю життя легальним доходам. По-друге, про фінансово-деклараційний зміст правовідносин, який забезпечує публічність майнового становища та створює доказову базу для верифікації даних: щорічне електронне декларування майна і доходів, спеціальні декларації доброчесності, моніторинг способу життя, перехресні звірки з державними реєстрами та внутрішні алгоритми ризик-орієнтованого відбору до поглиблених перевірок. По-третє, про етико-поведінковий модуль, у межах якого норми кодексу професійної етики, приписи щодо несумісності, обмеження політичної активності та позаслужбової поведінки, правила подарунків і дарунків, а також процедури запобігання та врегулювання конфлікту інтересів утворюють безперервний стандарт дозволеного і належного, що діє як у службовий час, так і поза ним.

Список використаної літератури:

1. Про затвердження Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів : Наказ Генерального прокурора від 29 грудня 2022 року № 293 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0293905-22#Text>
2. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів: рішення Всеукраїнської конференції прокурорів від 27.04.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17#Text>
3. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
4. Жуков С.В. Адміністративно-правове забезпечення доброчесності суддів: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... д.ю.н. : 12.00.07. Дніпро, 2019. 42 с.
5. Радченко О.В. Ціннісний вимір трансформації державно-політичного режиму в Україні : дис... д-ра. юрид. наук. Харків : Харківський регіональний інститут державного управління. 2010. 481 с.
6. Конопльов В.В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ : дис... д-ра. юрид. наук. Харків : Кримський юридичний інститут ХНУВС. 2006. 413 с.
7. Гаруст Ю.В. Поняття адміністративно-правового механізму забезпечення прав громадян у податковій сфері. *Наука і правоохорона*. 2012. № 3(17). С. 16–20.
8. Легеза Ю.О. Система дисциплінарних стягнень як гарантія забезпечення службово-трудої дисципліни. *Право України*. 2023. № 12. С. 29–38.
9. Костенко С.К. Дисциплінарна відповідальність прокурорів: національна практика та міжнародний досвід. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2025 № 73. С. 112–116.
10. Семененко Б. В. Правове регулювання дисциплінарної відповідальності посадових осіб органів прокуратури : дис. ... д-ра філософ. : 081. Київ, 2021. 238 с.
11. Прокурорське самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури. К., 2017. https://kdkp.gov.ua/uploads/files/Broshura_Rada_Europe_1_internet_03.pdf
12. Костенко С.К. Органи прокурорського самоврядування та органи прокурорського врядування: розмежування понять. *Право і суспільство*. 2019. № 1. Частина 2. С. 10–16.
13. Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 28 грудня 2021 року № 830/21 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-22#Text>
14. Карпунцов В.В. Функціональні засади прокурорської діяльності. *Розвиток громадянського суспільства як необхідна складова європейської інтеграції України* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 жовтня 2022 р.). Львів-Торунь : Liha-Pres, 2022. С. 138–141.
15. Кальчук О.М. Адміністративно-правовий статус прокурора як суб'єкта реалізації кадрової політики в органах прокуратури. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 11. С. 302–305.

Maksymenko N. V. The structure of the administrative-legal mechanism for ensuring the integrity of prosecutors

The article reveals the content and structure of the administrative-legal mechanism for ensuring the integrity of prosecutors. Integrity is interpreted as a mandatory measure of official and extra-official behavior, which combines legal regulations and moral requirements and ensures people's trust in the prosecutor's office. It is shown that the legal basis of the mechanism is the rules of oath, ethical rules, prevention of conflict of interest, the obligation to provide truthful information in declarations, as well as responsibility for deviations from these requirements. The subject composition of the mechanism includes heads of prosecutor's offices of all levels, internal security units and the General Inspectorate of the Prosecutor General's Office, prosecutorial self-government bodies, the Qualification and Disciplinary Commission, the High Council of Justice and the National Agency for the Prevention of Corruption. External supervision is strengthened by public participation through the right to file complaints and public appeals. The main tools are outlined: selection for a position and certification taking into account reputation and lack of private gain; verification of declarations and lifestyle; official inspections; disciplinary cases; encouragement and punishment; compliance with the code of ethics, rules on gifts, incompatibility and political impartiality. The dynamic nature of the mechanism is emphasized: it changes along with social challenges and updating of laws, taking into account the best approaches. A holistic construction of the interaction of «vertical» and «horizontal» links of control is proposed, which creates a multi-level system of checks and balances and makes it impossible for private interest to influence the prosecutor's decisions. It is concluded that the combination of prevention, detection and appropriate response, supported by clear rules and openness, transforms integrity from a declaration into a daily procedure and is a condition for legality, justice and sustainable authority of the prosecutor's office.

Key words: integrity of the prosecutor, administrative law, oath and ethics, prevention of corruption, disciplinary liability, certification, public oversight.