

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.15>

Д. В. Великодний, доктор філософії у галузі права

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ТА КООРДИНАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ ЯК ОБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Стаття присвячена висвітленню дискусійних питань, що виникають при дослідженні таких адміністративно-правових явищ як «взаємодія органів прокуратури» та «координаційна діяльність прокуратури». Констатовано, що в науковій літературі представлені суперечливі думки як з приводу змісту понять «взаємодія органів прокуратури» і «координаційна діяльність прокуратури», так їх співвідношення. До проблемних і дискусійних питань, які виникають під час дослідження взаємодії органів прокуратури і координаційної діяльності в прокуратурі, відносяться: 1) використання «державоцентристської» та ігнорування «людиноцентристської» концепцій при розкритті змісту взаємодії прокуратури із іншими учасниками суспільних відносин, що дозволяє розкрити їх сутність через призму інтересів держави, але віддаляє від задоволення потреб суспільства (особливо, коли мова йде про взаємодію прокуратури і громадськості); 2) наявність у висновках і визначеннях формально-логічних вад, що зменшує їх наукове значення для майбутніх досліджень діяльності прокуратури. Запропоновано взаємодію органів прокуратури із громадськістю визначати як діяльність даних органів по налагодженню зв'язків із населенням України, що створює сприятливі умови для виникнення та розвитку публічно-партнерських відносин між органами прокуратури і громадськістю. Визнання відносин взаємодії органів прокуратури України з громадськістю «публічно-партнерськими», означає, що за своєю суттю ці відносини залишаються публічно-владними, але в них збільшується доля автономності і ініціативності з боку громадськості. Взаємодію ж органів прокуратури із іншими суб'єктами публічного управління запропоновано визначати як діяльність з питань інформування, обміну документами, залучення спеціалістів та вирішення інших нагальних питань, що потребують спільних і узгоджених між собою зусиль компетентних суб'єктів публічного управління. З'ясовано, що координаційна діяльність прокуратури полягає, по-перше, в узгодженні через офіційно визначеного координатора дій між різними органами і службовими особами прокуратури щодо реалізації покладених на державний орган повноважень, по-друге, в узгодженні через офіційно визначеного координатора дій між прокуратурою та іншими суб'єктами публічного управління (центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування і ін.) в правоохоронній сфері.

Ключові слова: прокуратура, взаємодія, координація, координаційна діяльність, об'єкт адміністративно-правових досліджень.

D. Velikodnyi Interaction of the prosecutor's office and coordination activities of the prosecutor's office as objects of administrative and legal research

The article is devoted to the coverage of debatable issues that arise during the study of such administrative and legal phenomena as "interaction of the prosecutor's office" and "coordinating activities of the prosecutor's office." It has been established that the scientific literature presents conflicting opinions both regarding the content of the concepts "interaction of the prosecutor's office" and "coordination activity of the prosecutor's office", as well as their relationship. The problematic and debatable issues that arise during the study of the interaction of the prosecutor's office and coordination activities in the prosecutor's office include: 1) the use of "state-centered" and ignoring "people-centered" concepts when revealing the content of the interaction of the prosecutor's office with other participants in social relations, which allows to reveal their essence through the prism of the interests of the state, but distances it from meeting the needs of society (especially when it comes to the interaction between the prosecutor's office and the public); 2) the presence of formal and logical flaws in the conclusions and definitions, which reduces their scientific significance for future studies of the activities of the prosecutor's office. It is proposed to define the interaction of the prosecutor's office with the public as the activity of these bodies to establish relations with the population of Ukraine, which creates favorable conditions for the emergence and development of public partnership relations between the prosecutor's office and the public. Recognizing the relations of interaction between the prosecutor's office of Ukraine and the public as "public-partnership" means that these relations remain public-authority in nature, but the share of autonomy and initiative on the part of the public increases. It is proposed to define the interaction of the prosecutor's office with other subjects of public administration as activities related to informing, exchanging documents, involving specialists and solving other urgent issues that require joint and coordinated efforts of competent subjects of public administration. It was found that the coordination activity of the prosecutor's office consists, firstly, in coordination through an officially designated coordinator of actions between various bodies and officials of the prosecutor's office regarding the implementation of the powers entrusted to the state body, and secondly, in coordination through a designated official coordinator of actions between the prosecutor's office and by other subjects of public administration (central bodies of executive power, bodies of local self-government, etc.) in the field of law enforcement.

Key words: prosecutor's office, interaction, coordination, coordination activity, object of administrative and legal research.

Постановка проблеми. Частина друга ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» передбачає, що «Генеральний прокурор, керівники відповідних прокуратур, їх перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов'язків координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері

© Д. В. Великодний, 2024

протидії злочинності» [1, ст. 25]. Отже координаційна діяльність здійснюється органами прокуратури, що офіційно підтверджується положеннями чинного законодавства. Втім, Закон України «Про прокуратуру» жодним чином не регламентує специфіку взаємодії органів прокуратури між собою та з іншими суб'єктами публічного управління. Цей факт не означає, що такої взаємодії взагалі не існує і вона жодним чином не регулюється нормами національного законодавства. В цьому аспекті можна згадати спільний наказ Генерального прокурора, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України і Міністерства аграрної політики та продовольства України від 16 червня 2022 року «Про затвердження Порядку взаємодії між органами прокуратури, Національної поліції України, Служби безпеки України, уповноваженими органами державного нагляду (контролю), державними спеціалізованими установами під час виявлення та здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень проти довкілля», яким визначалась процедура взаємодії між органами прокуратури та іншими правоохоронними органами під час виявлення порушень законодавства, що можуть містити ознаки кримінальних правопорушень проти довкілля [2].

Таким чином, поняття «координаційна діяльність прокуратури» та «взаємодія прокуратури з іншими суб'єктами публічного управління» змістовно розмежовані між собою в чинному законодавстві, що в свою чергу стало причиною активізації адміністративно-правових досліджень у цій сфері.

У зв'язку із цим, набуває актуальності аналіз понять «взаємодія органів прокуратури» та «координаційна діяльність прокуратури» як об'єктів адміністративно-правових досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання взаємодії органів прокуратури із іншими суб'єктами (публічно-владними суб'єктами, громадськістю і ін.) у правоохоронній діяльності, а також проблеми реалізації прокуратурою координаційної діяльності висвітлюються в працях таких адміністративістів, як О. В. Агеєв, М. М. Бурбика, С. А. Кулинич, Я. О. Ліховіцькій, В. А. Миколенко, Т. Є. Мироненко, С. Циганок, В. В. Шуба та ін.

Разом з тим, в науковій літературі представлені суперечливі думки як з приводу змісту понять «взаємодія органів прокуратури» та «координаційна діяльність прокуратури», так і їх співвідношення.

Мета статті – аналіз і висвітлення дискусійних питань, що виникають при дослідженні таких адміністративно-правових явищ як «взаємодія органів прокуратури» та «координаційна діяльність прокуратури».

Результати дослідження. В науковій літературі представлено достатньо багато комплексних та корисних для розвитку адміністративно-правової науки і національного законодавства думок щодо розкриття змісту і співвідношення понять «взаємодія органів прокуратури» та «координаційна діяльність прокуратури».

Зокрема, Т. Є. Мироненко в праці «Організаційно-правові аспекти управління взаємодією органів прокуратури України з громадськістю» [3], по-перше, констатує, що поняття «взаємодія» і «координація» не є тотожними поняттями, по-друге, розкриває координацію як одну із чисельних функцій «управління взаємодією» органів прокуратури з громадськістю. Давайте проаналізуємо, на скільки такі висновки є корисними для розвитку науки адміністративного права та національного законодавства у сфері координаційної діяльності прокуратури.

Т. Є. Мироненко пропонує визначення поняття «управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю». На його думку, це «активна цілеспрямована діяльність означених органів із формування зв'язків з активними верствами населення України, за допомогою яких створюються умови для удосконалення діяльності органів прокуратури та побудови в Україні громадянського суспільства» [3, с. 48].

По-перше, з точки зору сучасної теорії адміністративного права важко сприймається словосполучення «управління взаємодією органів з громадськістю». В радянські часи, коли держава намагалася або регулювати всі суспільні відносини, або керувати ними чи принаймні контролювати їх розвиток, дане словосполучення не викликало б жодних заперечень. Коли ж мова йде про розбудову в Україні демократичної і правової держави, а також коли адміністративне право офіційно втратило статус «управлінської галузі права», словосполучення «управління взаємодією органів з громадськістю» сприймається як архаїчне судження. Мова йде про сферу, де виникли і активно розвиваються, так звані, «владно-партнерські» відносини. Прокуратура, як і інші органи держави, працюють, в першу чергу, для громадськості, для задоволення її потреб у громадській безпеці, у недоторканості особи, у повазі, охороні та захисті суспільних інтересів тощо. Тому говорити про взаємодію державних органів і громадськості як про прояв державного управління, значить бути прибічником державоцентристських поглядів на взаємовідносини держави і суспільства. В Україні з 90-х років минулого століття проголошені людиноцентристські засади як реформування адміністративного права, так і формування відносин між державою та суспільством. Намагання ж за вуха притягнути архаїчні уявлення про державне управління та використати їх у сфері адміністративно-правових досліджень, на нашу думку, приречені на невдачу, бо не відповідають ідеям «людиноцентризму», «правової держави» і «демократичної держави». Визнання ж відносин взаємодії органів прокуратури України з громадськістю «публічно-партнерськими», означає, що за своєю суттю ці відносини залишаються публічно-владними, але в них збільшується доля автономності і ініціативності з боку громадськості. Наголошуємо, що прокуратура в Україні не зможе суттєво реформуватися то тих пір, поки вона, як орган державної влади, буде позиціонувати себе як «суб'єкт державного управління»,

який в односторонньому порядку вирішує замість суспільства, що таке «добро» і «зло», що є «духовним» чи «аморальним» для суспільства, що є «суспільно корисним» та «суспільно шкідливим».

По-друге, у своєму визначенні «управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю» Т. Є. Мироненко використовує поняття «цілеспрямована діяльність». Будь-яка державна діяльність є цілеспрямованою, інакше б виникали сумніви щодо правосуб'єктності таких державних органів. Не існує «нецілеспрямованої» державної діяльності, а тому дивно, що очевидна ознака, яка притаманна будь-якій діяльності (комерційній, благодійній, публічно-владній тощо), подається у визначенні Т. Є. Мироненко як ознака, яка допомагає розрізнити взаємодію органів прокуратури з громадськістю і інші види діяльності, що здійснює сьогодні прокуратура України.

По-третє, Т. Є. Мироненко вважає, що при формуванні зв'язків з громадськістю необхідно контактувати виключно із активними верствами населення. Проблема тут полягає в тому, що за роки незалежності нашої країни доля соціально активного населення в ньому залишається дуже малою. І це проблема не тільки прокуратури. Це загальноукраїнська проблема, бо соціально-активна меншість дуже часто нав'язує своє бачення суспільних проблем і шляхів їх вирішення соціально-неактивній меншості, що породжує протиріччя у суспільстві.

По-четверте, Т. Є. Мироненко характеризує взаємодію органів прокуратури і громадськості як «активну діяльність». Не буває «неактивної діяльності». Національне законодавство чітко класифікує види зовнішніх проявів публічно-владних суб'єктів – рішення, дії та бездіяльність (наприклад, частина друга ст. 2 КАС України [4, ст. 2]). Це означає, що будь-яка діяльність (у вигляді прийняття рішень чи вчинення дій) за своєю сутністю може бути тільки «активною».

Як бачимо, у визначенні Т. Є. Мироненко є багато формально-логічних вад, що зменшує його наукове значення для майбутніх досліджень взаємовідносин прокуратури та громадськості. Тому, враховуючи висловлені вище нами зауваження до визначення Т. Є. Мироненко, пропонуємо наступне авторське визначення взаємодії органів прокуратури і громадськості:

«Взаємодія органів прокуратури і громадськості це діяльність означених органів із формування зв'язків із населенням України, що створює сприятливі умови для виникнення та розвитку публічно-партнерських відносин між органами прокуратури і громадськістю».

2. Т. Є. Мироненко, на підставі державоцентристських підходів до взаємодії державних органів та громадськості, пропонує розгалужену систему функцій управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю, серед яких згадується і координаційна функція. Зокрема, до функцій узгодженості взаємодії органів прокуратури з громадськістю вчений відносить функції: а) керівництва; б) організації; в) координації; г) контролю [3, с. 48]. Тобто поняття «взаємодія» набуває широкого трактування, адже його зміст включає: 1) одностороннє волевиявлення обов'язкового виконання вимог (керування); 2) матеріально-технічне забезпечення і фінансування (організацію); 3) здійснення узгоджених дій (координацію); 4) забезпечення належного дотримання вимог законодавства (контроль). На нашу думку, «взаємодія» це співпраця, яка іноді (особливо, коли мова йде про взаємодію державного органу із громадськістю) потребує адміністрування, матеріально-технічного забезпечення, узгодження спільних дій, також чітко визначених рамок взаємодії (правил взаємодії). Тому вважаємо, що немає «функцій узгодженості взаємодії органів прокуратури з громадськістю», а є інструменти публічного адміністрування (інструменти реалізації публічно-владних повноважень), які забезпечують якість і ефективність взаємодії органів прокуратури з громадськістю.

3. Т. Є. Мироненко пропонує наступне визначення функції координації: «Функція координації – забезпечення упорядкованих взаємозв'язків між елементами системи органів прокуратури і прокурорськими працівниками з метою узгодження дій щодо реалізації рішень, об'єднання спільних зусиль, у вирішенні загальних завдань взаємодії з громадськістю» [3, с. 43]. Давайте поставимо собі питання: «Для чого прокуратурі потрібні зв'язки із громадськістю?».

На це питання спробував дати відповідь С. Циганок. Вчений вважає, що є об'єктивні причини, які не дають можливість прокуратурі збільшувати

комунікативні зв'язки із громадськістю (тайна розслідування, державна таємниця, службова інформація і ін.). Існуюча ж комунікація органів прокуратури із громадськістю повинна дотримуватися наступних вимог:

- «інформувати громадськість про прокурорську діяльність у цілому;
- визначити цільову аудиторію для кожного типу комунікації (широка громадськість, спеціалізовані засоби масової інформації і ін.);
- визначити засоби комунікації, які, по-перше, є в наявності у прокуратури, по-друге, будуть доречними для комунікації з відповідною соціальною групою;
- визначити ситуації, в яких певна соціальна група потребує отримання офіційної інформації;
- визначити обсяг інформації, який прокуратура з огляду на вимоги чинного законодавства може надати громадськості в широкому сенсі чи окремій соціальній групі» [5, с. 109].

Тобто головна ідея взаємодії органів прокуратури і громадськості – інформування громадськості в широкому сенсі та окремих верств населення (соціальних груп).

У зв'язку із цим, С. Циганок пропонує покращити комунікацію між органами прокуратури і громадською шляхом поширення таких форм взаємодії: «а) веб-сайти прокуратури чи конкретних прокурорів; б) дні відкритих дверей в прокуратурі; в) прес-конференції, особливо з питань звітності за конкретний період; г) участь прокурорів у публічних дебатах (у медіа просторі, на конференціях і ін.); г) створення спеціальних телевізійних програм; д) присутність у соціальних мережах, особливо у Facebook» [5, с. 109]. Більшість пропозицій, що висловив С. Циганок, підтримуємо, адже їх впровадження і поширення дасть можливість в повній мірі реалізувати принцип прозорості у діяльності прокуратури. Втім, хочемо висловити два застереження. Перше стосується того, що стиль «інформування суспільства» багатьох державних органів став подібним стилю, що використовують комерційні організації – рекламування себе, своїх товарів, що виробляються, і послуг, що надаються. Такий підхід при наповненні, наприклад, веб-сайтів державних органів мінімізує можливості суспільства, наприклад, контролювати їх діяльність. Друге застереження стосується того, що прокуратура не повинна перетворюватись в активного суб'єкта надання медійних послуг чи учасника соціальних мереж. У прокуратурі є конституційно визначені функції, на реалізації яких вона і повинна зосередитись. На нашу думку, будь-які намагання залучити прокуратуру до суспільних дискусій, телевізійних шоу і обговорень у соціальних мережах, будуть відволікати прокуратуру від виконання її безпосередніх обов'язків.

Отже, повертаючись до визначення функції координації, яке запропонував Т. Є. Мироненко, то погоджуємося із тим, що комунікація прокуратури із громадською та комунікація поліції із громадською суттєво різняться між собою. Наприклад, Розділ VIII Закону України «Про поліцію» [6] передбачає достатньо великий перелік форм взаємодії поліції та громадськості (опублікування на офіційних веб-порталах звітів про діяльність, висловлення недовіри керівникам органів поліції, реалізація спільних проєктів, залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських і ін.). Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [7] передбачає не тільки можливість створення громадських об'єднань для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, а й той факт, що їх повсякденна робота «організовується, спрямовується і контролюється відповідними органами Національної поліції та підрозділами Державної прикордонної служби України» [7, ст. 3]. Це дозволяє більш широко трактувати зміст координаційної функції поліції. Більш того, ст. 16 цього ж нормативно-правового акту передбачає, що координацію та контроль за діяльністю громадських формувань здійснюють «місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування у межах своєї компетенції спільно з органами Національної поліції та підрозділами Державної прикордонної служби України» [7, ст. 16]. Тому реалізація функції координації у сфері взаємодії органів поліції і громадськості полягає: а) в узгодженні дій між органами і службовими особами поліції щодо форм, способів і меж спілкування із громадською; б) в узгодженні дій між поліцією та суб'єктами громадськості щодо забезпечення правопорядку та державного кордону. Функція ж координації у сфері взаємодії прокуратури з громадською полягає виключно в узгодженні дій між органами і службовими особами прокуратури щодо форм, способів і меж спілкування із громадською.

При розгляді адміністративно-правового статусу прокуратури В. А. Миколенко, посилаючись на норми чинного законодавства, теж розрізняє поняття «взаємодія» та «координація» [8, с. 127]. Зокрема, запропоновано наступні критерії розмежування цих понять:

- наявність у «координації» такого обов'язкового учасника як координатор, який наділяється по відношенню до інших учасників повноваженнями щодо узгодження спільних дій;
- взаємодія відбуватися серед рівних по відношенню один до одного учасників, що узгоджують спільні дії;
- відносини взаємодії виникають при наявності двох учасників (хоча їх може бути і більше), тоді як відносини координації потребують наявності не менше трьох учасників;
- організаційна незлагодженість або конфлікти, які виникають при співпраці, краще вирішуються при координації ніж при взаємодії.

Не вважаємо себе прибічниками такого радикального розмежування змісту понять «взаємодія» і «координація», бо, на нашу думку, координація є одною із форм взаємодії, так званою «керованою формою взаємодії».

Висновки. На підставі проведеного дослідження були зроблені наступні висновки.

Запропоновано взаємодію органів прокуратури із громадською визначати як діяльність даних органів по налагодженню зв'язків із населенням України, що створює сприятливі умови для виникнення та розвитку публічно-партнерських відносин між органами прокуратури і громадською. Взаємодію ж органів прокуратури із іншими суб'єктами публічного управління запропоновано визначати як діяльність з питань інформування, обміну документів, залучення спеціалістів та вирішення інших нагальних питань, що потребують спільних і узгоджених між собою зусиль компетентних суб'єктів публічного управління.

Координаційна діяльність прокуратури полягає, по-перше, в узгодженні через офіційно визначеного координатора дій між різними органами і службовими особами прокуратури щодо реалізації покладених на державний орган повноважень, по-друге, в узгодженні через офіційно визначеного координатора дій між прокуратурою та іншими суб'єктами публічного управління (центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування і ін.) в правоохоронній сфері.

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2–3. Ст. 12.
2. Про затвердження Порядку взаємодії між органами прокуратури, Національної поліції України, Служби безпеки України, уповноваженими органами державного нагляду (контролю), державними спеціалізованими установами під час виявлення та здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень проти довілля: наказ Генерального прокурора, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Міністерства захисту довілля та природних ресурсів України і Міністерства аграрної політики та продовольства України від 16.06.2022 року № № 94/363/150/226/356. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v094_905-22#Text
3. МIRONENKO T.C. Організаційно-правові аспекти управління взаємодією органів прокуратури України з громадськістю: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2008. 190 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446
5. ЦИГАНOK C. Правові засади взаємодії органів прокуратури із ЗМІ та громадськістю. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 10. С. 107–110.
6. Про поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
7. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338.
8. МИКОЛЕНКО В.А. Прокуратура України як суб'єкт адміністративного права: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Міжрегіональна Академія управління персоналом. Київ, 2011. 187 с.