

УДК 35.072

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.3.4>

ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ПРОКУРАТУРИ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Великодний Д. В. – доктор філософії за спеціальністю 081 «Право»,
магістр державного управління та адміністрування
ORCID: 0000-0001-7159-5070

Стаття присвячена розкриттю системи принципів взаємодії прокуратури з органами публічної влади й місцевого самоврядування.

Автором наголошено, що взаємодія між прокуратурою, органами публічної влади та місцевого самоврядування має відбуватись у відповідності до певних принципів – загальних керівних положень, які сприяють досягненню завдань спільної діяльності та є обов'язковими для усіх учасників. Зауважено, що принципи досліджуваної взаємодії є похідними від загальних принципів організації та діяльності органів публічної та муніципальної влади, а також мають відносну нормативну визначеність.

Також у статті вказується, що принципи взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування є складним системним явищем. З огляду на це запропоновано поділити всю систему досліджуваних принципів на дві групи: загальні та спеціальні. При цьому, до першої групи запропоновано відносити низку конституційних принципів публічного управління, зокрема, верховенства права, законність, незалежності та рівності, гласності і відкритості. Натомість, до другої групи, автор пропонує відносити принципи науковості, планування та безперервності, оперативності, а також обов'язковості виконання узгоджених заходів й контролю за їх реалізацією. Особливу увагу у статті приділено висвітленню специфіки кожного із наведених принципів у контексті взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування.

Автор приходить до висновку, що принципи досліджуваної взаємодії є взаємозалежними, доповнюють один одного, а також визначають напрям та характер спільної діяльності взаємодіючих суб'єктів. Разом з тим, зацентовано, що визначений перелік не є вичерпним й може бути предметом подальших наукових розробок, проте, на думку автора, окреслені принципи є найважливішими для досягнення найбільш значущого практичного результату взаємодії прокуратури з органами публічної влади й місцевого самоврядування.

Ключові слова: принципи, взаємодія, прокуратура, органи публічної влади, органи місцевого самоврядування.

Velykodnyi D. V. Principles of interaction of the prosecutor's office with public authorities and local self-government offices

The article is devoted to the establishment of the system of principles of interaction of the prosecutor's office with the offices of public power and local self-government and its analysis.

The author emphasized that the interaction between the prosecutor's office, public authorities and local self-government offices should take place in accordance with certain principles – general guidelines that serve to achieve the tasks of joint activities and are mandatory for all participants. It is noted that the principles of the studied interaction are derived from the general principles of organization and activity of public and municipal authorities, and also have relative regulatory certainty.

The article also points out that the principles of cooperation of the prosecutor's office with public authorities and local self-government bodies represent a complex systemic phenomenon. In view of this, it is proposed to divide the entire system of researched principles into two groups: general and special. At the same time, it is proposed to assign a number of constitutional principles of public administration to the first group, in particular, the rule of law, legality, independence and equality, transparency and openness. Instead, the author suggests that the principles of scientificity, planning and continuity, efficiency, as well as the obligation to implement agreed measures and monitor their implementation should be attributed to the second group. The article pays special attention to highlighting the specifics of each of the above principles in the context of the interaction of the prosecutor's office with public authorities and local self-government bodies.

The author comes to the conclusion that the principles of the studied interaction are interdependent, complement each other, and also determine the direction and character of the joint activity of the interacting subjects. At the same time, it is emphasized that the specified list is not exhaustive and may be the subject of further scientific developments, however, in the opinion of the author, the outlined principles are the most important for achieving the most significant result of the interaction of the prosecutor's office with public authorities and local self-government bodies.

Key words: *principles, interaction, prosecutor's office, public authorities, local self-government offices.*

Постановка проблеми. Діяльність прокуратури, органів публічної влади та місцевого самоврядування в Україні насамперед спрямована на утвердження й забезпечення належної реалізації прав і свобод людини, а також інтересів держави. З цією метою кожен із наведених суб'єктів виконує специфічні повноваження, що визначені чинним національним законодавством. Водночас, важливою запорукою для успішного виконання окремих завдань є об'єднання їх спільних зусиль.

Актуальність проблематики дослідження. Взаємодіючи між собою, прокуратура, органи публічної влади та місцевого самоврядування мають діяти у відповідності до певних вимог. Останні відображають сутність і значення взаємодії для держави та суспільства, встановлюють завдання і повноваження взаємодіючих суб'єктів, а також визначають характер застосування різних форм взаємодії. Узагальнено ці вимоги можна найменувати як «принципи».

Метою статті є розкриття системи принципів взаємодії прокуратури з органами публічної влади й місцевого самоврядування.

Стан дослідження проблеми. Аналізуючи літературу, що присвячена проблематиці принципів діяльності органів публічної влади та місцевого самоврядування, з впевненістю можемо зазначити, що багато науковців інтерпретують термін «принцип» як основне правило, вихідне положення, керуюча ідея діяльності якої-небудь системи, що відображає закономірності та взаємозв'язки між її елементами [4, с. 696]. Цілком розділяючи дане твердження, вважаємо, що під принципами взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування слід розуміти загальні керівні положення, що слугують досягненню завдань такої взаємодії та є обов'язковими для усіх учасників.

Переходячи безпосередньо до розкриття обраної проблематики, відзначимо, що досліджувані принципи сформулювались за результатами пізнання природи та механізму взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування та відображають зміст і взаємозв'язки такої діяльності як системи. За своєю суттю вони є похідними від загальних принципів організації та діяльності органів публічної та муніципальної влади. Окрім вказаного, до ознак даних принципів також можна віднести відповідність загальним принципам публічного управління, системність та відносну нормативну визначеність.

Положення чинного національного законодавства прямо не закріплюють принципи взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування. Окремі засади такої діяльності можна визначити із наказів взаємодіючих органів. У якості прикладу можна навести наказ Генерального прокурора від 08 лютого 2021 року № 28 «Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності». Пунктом 7 розділу 1 даного нормативного акту визначено, що правоохоронні та інші держані органи задля протидії злочинності здійснюють координацію між собою, базуючись на принципах: «верховенства права, законності, незалежності та рівності суб'єктів координаційної діяльності, обов'язковості виконання узгоджених заходів та контролю».

за їх реалізацією, системності та повноти координаційних форм та публічності, гласності і відкритості координаційних заходів» [6].

Принципи взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування являють собою складне системне явище. Умовно їх можна поділити на дві основні групи: загальні та спеціальні. До першої групи відноситься низка конституційних принципів публічного управління, зокрема, верховенства права, законність, незалежності та рівності, гласності і відкритості. Натомість до другої групи варто відносити принципи науковості, планування та безперервності, оперативності, а також обов'язковості виконання узгоджених заходів й контролю за їх реалізацією.

Виходячи зі змісту частини першої ст. 8 Конституції України принцип верховенства права є визначальним для конституційного ладу держави [3]. Тому він є одним із ключових у будь-якій діяльності органів публічної та муніципальної влади в нашій державі, як універсальна цінність, що покладена в основу загальнолюдського розвитку. Загалом, верховенство права являє собою різноманітну, комплексну та багаторівневу теоретичну й філософсько-правову конструкцію, що є не тільки засобом розуміння права та держави, але реальним, дієвим механізмом забезпечення правопорядку [7, с. 7]. У контексті нашого дослідження даний принцип тлумачиться у тому сенсі, що взаємодія прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування має бути спрямована на досягнення справедливості й надання ефективного захисту прав і свобод людини. При цьому, справедливим та ефективним має бути як і процес такої взаємодії, так і її результат.

Із принципом верховенства права тісно пов'язаний і принцип законності. Даний принцип передбачає, що взаємовідносини прокуратури, органів публічної влади та місцевого самоврядування мають бути побудовані виключно на основі положень чинного національного законодавства та правил професійної етики, а діяльність цих суб'єктів повинна здійснюватися лише в межах повноважень, що надані їм законом. Відзначимо, що повне і всебічне дотримання чинного законодавства України має бути забезпечено як в процесі роботи, так і в процесі прийняття рішення.

Ще одним загальним принципом взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування є принцип незалежності та рівності. У контексті досліджуваної проблематики даний принцип насамперед означає те, що в процесі здійснення взаємодії її учасники мають пам'ятати про незалежність кожного із них та недопустимість втручання, тиску, іншого впливу й необхідність у своїй діяльності керуватись тільки Конституцією та законами України. Також спільна діяльність жодним чином не повинна перешкоджати виконанню основних функцій органу публічної чи муніципальної влади, що покладені на них державою.

Рівність, як принцип досліджуваної взаємодії, слід тлумачити як наділення учасників однаковою обсягом повноважень на всіх її етапах. При цьому, важливо зауважити, що рівність має існувати попри загальні відмінності у функціональній діяльності прокуратури, органів публічної влади та місцевого самоврядування, оскільки у процесі взаємодії функціонально вони є практично однорідними, бо фактично виконують однакові завдання на різних рівнях. Окрім того, розділяємо думку В.В. Дудченко, що даний принцип також «передбачає рівні адміністративні, правові, фінансово-економічні можливості під час прийняття рішень» [1, с. 48].

Також до загальних принципів взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування доречно віднести принцип гласності та відкритості. У контексті даного дослідження даний принцип слід тлумачити

як забезпечення постійного та своєчасного інформування всіх верств суспільства про спільну діяльність взаємодіючих суб'єктів задля вирішення поставлених завдань. З цією метою регулярно через засоби масової інформації, різноманітні брифінги та круглі столи прокуратура з органами публічної влади та місцевого самоврядування має звітувати перед представниками громадськості про прийняті узгоджені заходи з певних питань та результати їхнього виконання. Відкритість взаємодії не є безмежною: у випадку якщо інформація має виключне значення для реалізації та забезпечення прав і свобод людини, інтересів держави та інших випадках, визначених законодавством, – вона може залишатись конфіденційною.

Що стосується спеціальних принципів взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування, то до них насамперед варто віднести принцип науковості. Як справедливо зазначає В.В. Дудченко, «науковий підхід є нагальною потребою, що впливає з об'єктивних передумов розвитку суспільства, принципової мети щодо забезпечення прогресу в усіх сферах життя» [1, с. 48]. У контексті окресленої проблематики дана засада передбачає наукове обґрунтування стратегії, форм, заходів та засобів взаємодії, а також прогнозування можливих соціальних наслідків та кінцеві результати такої діяльності. З цією метою взаємодіючі суб'єкти мають враховувати різноманітні дослідження вітчизняних та зарубіжних науковців з питань, що обумовлюють відповідну взаємодію. Звертаємо увагу, що такий моніторинг обов'язково має базуватись на чинній нормативно-правовій основі та провадитись найбільш компетентними прокурорами чи фахівцями органів публічної та муніципальної влади.

З даним принципом також пов'язаний і принцип планування та безперервності, оскільки як точно відмітив М.В. Завальний «будь-яка соціальна діяльність без відповідного планування нерідко набуває хаотичного характеру, що, у свою чергу, не дозволить своєчасно реагувати на умови взаємодії, що змінюються» [2, с. 116]. Даний принцип реалізовується за допомогою підготовки комплексних планів взаємної діяльності. При цьому, відзначимо, що для досягнення максимального результату від взаємодії прокуратури, органів публічної та муніципальної влади необхідно попередньо вивчити та врахувати можливості її учасників, а саме специфіки функціонування, наявних сил та засобів. Надалі, з урахуванням отриманої інформації, наявні сили та засоби слід розподілити для забезпечення цілеспрямованого та різнопланового впливу на правовідносини, які виникають у процесі досліджуваної взаємодії. Слід відмітити й те, що досліджувана взаємодія має провадитись постійно й безупинно, оскільки тимчасові заходи чи короткострокові рішення матимуть негативний вплив на існуючий правопорядок та послаблять його.

До спеціальних принципів взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування також доцільно віднести принцип оперативності. Даний принцип обумовлений потребою належного реагування на мінливі зовнішні та внутрішні обставини досліджуваної взаємодії та спрямований на забезпечення останньої у випадку їхнього існування. До доволі гострих зовнішніх обставин на сьогодні однозначно можна зарахувати пандемію COVID-19 та повномасштабну війну російської федерації проти України. Наведені обставини доволі сильно вплинули на усі процеси в нашій державі, зокрема й на процес взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування, суттєво змінивши та ускладнивши його. Існуюча ситуація обумовила необхідність оперативного «переформатування» досліджуваної взаємодії та здійснення її переважно у дистанційному форматі.

Останнім принципом даної групи є принцип обов'язковості виконання узгоджених заходів й контролю за їх реалізацією. Невід'ємним етапом у здійсненні

взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування є затвердження узгоджувальних заходів спільним наказом взаємодіючих суб'єктів. У якості прикладу можна навести спільний наказ Генерального прокурора, міністра внутрішніх справ України, голови Служби безпеки України, міністра аграрної політики та продовольства України, міністра захисту довкілля та природних ресурсів України «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» від 16 червня 2022 року № 94/363/150/226/356 [5]. Обов'язковість виконання узгоджених заходів означає, що всі учасники взаємодії зобов'язані виконувати та підпорядковуватись спільно прийнятому нормативно-правовому акту, а інші суб'єкти, незалежно від того чи беруть в ній участь чи ні, повинні рахуватись з таким актом, а у випадку необхідності сприяти його виконанню. При цьому виконання узгоджених заходів може бути як добровільне, так і примусовим.

З метою забезпечення своєчасного і належного виконанням узгоджених заходів може здійснюватися відповідний контроль. Зокрема, як вбачається із розділу 6 наказу Генерального прокурора від 08 лютого 2021 року № 28 «Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності», «відповідний контроль провадиться керівництвом правоохоронних та інших державних органів згідно з компетенцією, а загальний контроль – керівником відповідного органу прокуратури, його першим заступником чи заступником (головою наради). Також для забезпечення належного контролю може бути заслухана інформація від наведених вище осіб. У випадку невиконання або неналежного виконання спільних узгоджених заходів керівництвом органу прокуратури відповідного рівня ініціюється питання про притягнення до відповідальності винних осіб» [6].

Висновки. Таким чином, взаємодія прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування забезпечується системою загальних та спеціальних принципів. Ці принципи є взаємозалежними, доповнюють один одного, а також визначають напрям та характер взаємодії досліджуваних суб'єктів. Разом з тим, визначений нами перелік не є вичерпним й може бути предметом подальших наукових розробок, проте, на нашу думку, окреслені принципи є найважливішими для досягнення найбільш значущого результату такої взаємодії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Дудченко В. В. Принципи взаємодії органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та ювенальної превенції у сфері запобігання правопорушенням серед неповнолітніх. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 3(28). Т. 2. С. 47–51.
2. Завальний М. В. Принципи взаємодії державних та недержавних суб'єктів правоохорони в Україні. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 1(62). С. 114–119.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Орищенко І. В. Щодо принципів організації та діяльності прокуратури України. *Форум права*. 2012. № 1. С. 691–696.
5. 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 : Наказ Генерального прокурора, міністра внутрішніх справ України, голови Служби безпеки України, міністра аграрної політики та продовольства України,

міністра захисту довкілля та природних ресурсів України від 16 червня 2022 року № 94/363/150/226/356. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/go/v094_905-22

6. Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності: Наказ Генерального прокурора від 08 лютого 2021 року № 28. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0028905-21#Text>

7. Савенко Д. Л. Верховенство права і законність в організації та діяльності прокуратури України: загальнотеоретичне дослідження : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Одеса, 2015. 20 с.

REFERENCES:

1. Dudchenko V. V. (2019). Pryntsypy vzaiemodii orhaniv vykonavchoi vlady, mistsevoho samovriaduvannia ta yuvenalnoi preventsii u sferi zapobihannia pravoporushenniam sered nepovnolitnikh. [Principles of interaction of executive authorities, local self-government and juvenile prevention in the field of prevention of delinquency among minors]. *Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk*. Vyp. 3(28). T. 2.

2. Zavalnyi M. V. (2018). Pryntsypy vzaiemodii derzhavnykh ta nederzhavnykh subiektiv pravookhorony v Ukraini. [Principles of interaction between state and non-state law enforcement entities in Ukraine]. *Pravovyi chasopys Donbasu*. № 1(62).

3. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1996. № 30. [Constitution of Ukraine dated June 28, 1996. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 1996. No. 30. Art. 141].

4. Oryshchenko I. B. (2012). Shchodo pryntsypiv orhanizatsii ta diialnosti prokuratury Ukrainy. [Regarding the principles of organization and activity of the Prosecutor's Office of Ukraine]. *Forum prava*. № 1.

5. Pro zatverdzhennia Poriadku vzaiemodii mizh orhanamy prokuratury, Natsionalnoi politsii Ukrainy, Sluzhby bezpeky Ukrainy, upovnovazheny my orhanamy derzhavnoho nahliadu (kontroliu), derzhavnymy spetsializovany my ustanovamy pid chas vyaviarnnia ta zdiisnennia dosudovoho rozsliduvannia kryminalnykh pravoporushen proty dovkillia: Nakaz Heneralnoho prokurora, ministra vnutrishnykh sprav Ukrainy, holovy Sluzhby bezpeky Ukrainy, ministra ahrarnoi polityky ta prodovolstva Ukrainy, ministra zakhystu dovkillia ta pryrodnykh resursiv Ukrainy vid 16 chervnia 2022 roku № 94/363/150/226/356. [On the approval of the Procedure for interaction between the prosecutor's office, the National Police of Ukraine, the Security Service of Ukraine, authorized bodies of state supervision (control), state specialized institutions during the detection and pretrial investigation of criminal offenses against the environment: Order of the Prosecutor General, the Minister of Internal Affairs of Ukraine, of the head of the Security Service of Ukraine, the Minister of Agrarian Policy and Food of Ukraine, the Minister of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine dated June 16, 2022 No. 94/363/150/226/356]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/go/v094_905-22

6. Pro zatverdzhennia Poriadku koordynatsii diialnosti pravookhoronnykh orhaniv u sferi protydii zlochynnosti: Nakaz Heneralnoho prokurora vid 08 liutoho 2021 roku № 28. [On the approval of the Procedure for coordinating the activities of law enforcement agencies in the field of combating crime: Order of the Prosecutor General dated February 8, 2021 No. 28]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0028905-21#Text>

7. Savenko D. L. (2015). Verkhovenstvo prava i zakonnist v orhanizatsii ta diialnosti prokuratury Ukrainy: zahalnoteoretychne doslidzhennia : avtoref. dys. kand. yuryd. nauk : spets. 12.00.01 – teoriia ta istoriia derzhavy i prava; istoriia politychnykh i pravovykh uchen. Odessa. [The rule of law and legality in the organization and activity of the prosecutor's office of Ukraine: a general theoretical study: autoref. thesis Ph.D. law Sciences: spec. 12.00.01 – theory and history of the state and law; history of political and legal students. Odessa, 2015].