

УДК 34.07:351.74:355.01

DOI: 10.35432/tisb332025331765

Наталя Костенюк

*кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри соціально-гуманітарних наук
Навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»
<https://orcid.org/0000-0001-6723-7166>
e-mail: 7nat2009@gmail.com*

ОСНОВНІ ФОРМИ ТА ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

У статті досліджуються основні форми та принципи взаємодії органів публічної влади з органами прокуратури в Україні, особливо наголошуючи на специфіці воєнного стану. Авторка детально розглядає правові, організаційні та функціональні аспекти такої взаємодії, що формуються під впливом надзвичайного правового режиму. В умовах повномасштабного вторгнення Росії, ефективна співпраця цих інституцій є критично важливою для забезпечення національної безпеки та стабільності.

На основі чинного законодавства та нормативних актів, що регулюють діяльність прокуратури, визначено та обґрунтовано ключові принципи співпраці, серед яких: законність, координація, оперативність, гласність та публічність, незалежність, рівність, прозорість, науковість, плановість та безперервність.

Досліджено різноманітні форми взаємодії, які охоплюють організацію спільних зустрічей для обговорення актуальних питань та узгодження дій, надання та отримання даних, необхідних для виконання повноважень, проведення узгоджених заходів для контролю за дотриманням законів органами публічної влади, надання рекомендацій та роз'яснень щодо застосування законодавства, співпрацю у формуванні проєктів законів та інших документів, а також оперативне вжиття заходів у разі виявлення порушень закону з боку органів публічної влади. Особлива увага приділяється адаптації цих форм до умов воєнного стану, зокрема спрощеним процедурам прийняття рішень, обмеженню доступу до інформації для забезпечення національної безпеки та посиленню ролі прокуратури у виборі запобіжних заходів. Усі ці аспекти розглядаються через призму забезпечення національної безпеки та відновлення правопорядку. Дослідження також акцентує увагу на міжнародному досвіді взаємодії правоохоронних органів в умовах збройних конфліктів та його адаптації до українських реалій.

Авторка також аналізує проблемні аспекти взаємодії, такі як недостатня чіткість у розмежуванні повноважень між органами публічної влади та прокуратурою, а також обмеженість ресурсів у період воєнного стану. Наголошується на важливості дотримання принципів законності, верховенства права, незалежності органів прокуратури та балансу повноважень між інституціями для забезпечення ефективності. У статті висвітлюються питання забезпечення прав і свобод людини в надзвичайних умовах, а також ефективної реалізації функцій прокуратури у сфері захисту державного суверенітету та конституційного ладу.

На завершення, стаття містить практичні рекомендації щодо вдосконалення механізмів взаємодії між органами публічної влади та прокуратурою в умовах воєнного стану, що є вкрай важливим для стабілізації правопорядку та захисту національних інтересів.

Ключові слова: законність, органи публічної влади, органи прокуратури, публічне управління, воєнний стан, правопорядок, права людини, державний суверенітет.

Natali Kosteniuk

*PhD in Public Administration, Associate Professor of
the Department of Social and Humanitarian Sciences,
ESI of Public Service and Administration,
Odesa Polytechnic National University
<https://orcid.org/0000-0001-6723-7166>
e-mail: 7nat2009@gmail.com*

MAIN FORMS AND PRINCIPLES OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND PROSECUTORIAL BODIES UNDER MARTIAL LAW

This article provides a comprehensive examination of the principal forms and underlying principles governing the interaction between public authorities and prosecutorial bodies in Ukraine during a period of martial law. The study meticulously analyzes the intricate legal, organizational, and functional aspects of this interaction, acknowledging the unique challenges and requirements imposed by an extraordinary legal regime. Drawing upon current legislation and regulatory frameworks that dictate prosecutorial activities, the author identifies several pivotal principles that underpin effective cooperation. These include, but are not limited to, legality, coordination, promptness, and transparency, all of which are crucial for maintaining stability and order in a time of crisis. The ongoing conflict necessitates an adaptive and resilient framework for these interactions, ensuring both national security and the continued functioning of the justice system.

The research delves into the various forms of interaction employed, such as coordinated meetings, systematic information exchange, joint strategic planning of measures aimed at safeguarding public order, and collaborative efforts within the framework of criminal proceedings. A significant focus is placed on the prosecution's indispensable role in overseeing the strict compliance with legality by public authorities as they execute their duties under martial law. The article highlights how these traditional forms of interaction have been adapted to the specific exigencies of martial law, including the implementation of streamlined decision-making processes, necessary restrictions on access to information for national security purposes, and the significantly enhanced role of the prosecution in the selection of preventive measures to ensure public safety and national defense.

Furthermore, the article critically analyzes problematic aspects that impede optimal interaction. These challenges include, but are not limited to, insufficient clarity in the delineation of powers and responsibilities between public authorities and the prosecution, as well as the inherent resource limitations faced during periods of martial law. The overriding importance of upholding the principles of legality, the rule of law, and the independence of prosecutorial bodies is strongly emphasized, alongside the critical need for a balance of powers between these essential institutions. Special attention is dedicated to ensuring the protection of human rights and freedoms even under extraordinary conditions, and to facilitating the effective implementation of the prosecution's vital functions in safeguarding state sovereignty and upholding the constitutional order. The article concludes by formulating practical recommendations aimed at enhancing and optimizing the mechanisms of interaction between public authorities and the prosecution, thereby contributing to greater efficiency and effectiveness in their joint efforts during periods of martial law. These recommendations seek to strengthen accountability and streamline procedures, ensuring that the critical functions of both public authorities and prosecutorial bodies are carried out with maximum impact during this challenging time.

Keywords: legality, public authorities, prosecution authorities, public administration, martial law, law and order, human rights, state sovereignty.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. В умовах воєнного стану особливо гостро постає питання ефективної взаємодії органів публічної влади з органами прокуратури. Збройний конфлікт і посилення режиму правового контролю зумовлюють необхідність чіткої координації дій між різними гілками влади для забезпечення правопорядку, законності та захисту прав громадян. Водночас, особливості воєнного стану створюють нові виклики, які вимагають адаптації існуючих форм і принципів співпраці, а також розробки ефективних механізмів взаємодії.

Незважаючи на наявні законодавчі норми, в практиці діяльності органів публічної влади і прокуратури часто виникають проблеми, пов'язані з розмежуванням повноважень, оперативністю обміну інформацією, забезпеченням законності прийнятих рішень у складних кризових умовах. Це негативно впливає на реалізацію державної політики у сфері безпеки, правосуддя та захисту конституційних прав. Отже, існує нагальна потреба системного вивчення основних форм та принципів взаємодії органів публічної влади з органами прокуратури в умовах воєнного стану з метою підвищення їх ефективності, оперативності та законності діяльності в умовах надзвичайних ситуацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Розкриття окремих аспектів взаємодії прокуратури з органами публічної влади було предметом широкого кола наукових досліджень, представниками якого є такі вчені як Д.Г. Заброра, І.В. Європіна, В.Г. Клочков, О.В. Кошман, Колеснік Т.Є., Г.В. Попов, В.В. Сухонос та ін.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є аналіз основних форм та принципів взаємодії органів публічної влади з органами прокуратури в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Взаємодія органів публічної влади з органами прокуратури в Україні є ключовим елементом забезпечення законності, захисту прав і свобод громадян, а також ефективного функціонування державних інститутів. Прокуратура, відповідно до Конституції України та Закону України «Про прокуратуру», виконує функції нагляду за дотриманням законів, представництва інтересів держави в суді, а також координації діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю. Водночас органи публічної влади, до яких належать органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та інші державні інституції, відіграють важливу роль у реалізації державної політики та забезпеченні суспільного порядку [7].

Особливості цієї взаємодії зумовлені як законодавчими нормами, так і практичними аспектами функціонування державних інститутів. У сучасних умовах реформування правової системи, децентралізації влади та євроінтеграційних процесів в Україні, питання ефективної співпраці між органами прокуратури та публічної влади набуває особливої актуальності. Така взаємодія спрямована на забезпечення верховенства права, запобігання корупції, а також захист інтересів держави та суспільства.

Відповідно до Конституції України (ст. 6) державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову гілки. Закріпивши принцип поділу державної влади, Конституція встановила, що органи, які уособлюють кожен з гілок влади, мають здійснювати свої повноваження виключно у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (ч. 2 ст. 6, ст. 19). Але, слід зазначити, що на законодавчому рівні не врегульовано механізм взаємодії органів прокуратури з іншими органами державної влади. Закон України «Про прокуратуру» не встановлює порядку такої взаємодії, а відповідні функції регулюються внутрішніми актами Генеральної прокуратури України. У Законі визначено лише принципи організації та діяльності органів прокуратури [7].

Взаємодія прокуратури з органами публічної влади забезпечується системою загальних та спеціальних принципів. Багато дослідників трактують термін «принцип» як

основне правило, вихідне положення або керівна ідея функціонування певної системи, яка відображає закономірності та взаємозв'язки між її складовими [7]. Тому принципи взаємодії прокуратури з органами публічної влади слід розглядати як загальні керівні засади, які сприяють досягненню цілей такої взаємодії та є обов'язковими для всіх її учасників.

Сутність взаємодії прокуратури з органами публічної влади означає, що кожен із учасників у межах поставлених перед ним завдань і наявних у нього повноважень утілює в життя певні заходи щодо виявлення, усунення й запобігання злочинам. До того ж ці заходи координуються учасниками взаємодії, погоджуються між собою за часом і місцем їхнього проведення.

Деякі науковці зазначають, що при здійсненні наглядової діяльності взаємодія прокурора з контрольними та іншими державними органами – це узгоджена за цілями, силами, засобами, місцем і часом діяльність, спрямована на додержання й застосування законів, запобігання злочинності; співробітництво з метою об'єднання зусиль у вирішенні загальних завдань захисту прав і свобод людини та громадянина й інтересів держави; діловий контакт, який може виникнути при організації та проведенні наглядової перевірки або реалізації її результатів. Завданням координації є забезпечення активної наступальної протидії злочинності, підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, особливо з її організованими формами та корупцією. Отже, виконання конкретних завдань забезпечується досягненням поставленої мети, зокрема щодо позитивних зрушень у криміногенній обстановці.

До ключових ознак взаємодії органів прокуратури з органами публічної влади належать такі:

- ☐ узгодженість дій, що забезпечує координацію та синхронізацію діяльності суб'єктів взаємодії;
- ☐ планування заходів, яке передбачає спільне визначення пріоритетів і стратегічних напрямів роботи;
- ☐ чіткий розподіл завдань між учасниками процесу з метою уникнення дублювання функцій та підвищення ефективності реалізації поставлених завдань;
- ☐ рівноправність учасників взаємодії, що гарантує взаємоповагу та збалансованість інтересів;
- ☐ незалежність працівників прокуратури, яка є запорукою дотримання принципів верховенства права та недопущення впливу з боку політичних або інших структур [1].

Головною ознакою взаємодії органів публічної влади та прокуратури є саме узгодження спільної діяльності, що спрямована на досягнення максимального результату у виконанні завдань із забезпечення законності, правопорядку та захисту прав і свобод громадян.

Залежно від цілей взаємодії прокуратури з органами публічної влади можна поділити на періодичну, разову й постійну. До організаційних форм і напрямів такої діяльності належать такі: проведення міжвідомчих нарад, обмін інформацією; узгодження планів проведення спільних перевірок; аналіз та узагальнення результатів таких перевірок; розроблення спільних указівок, видання інформаційних листів, методичних посібників та інших документів.

У пункті 7 розділу 1 наказу Генерального прокурора від 08 лютого 2021 року № 28 «Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності» прописано, 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» [8].

Принципи взаємодії прокуратури з органами публічної влади є складним системним явищем. Їх умовно можна розділити на дві основні категорії: загальні та спеціальні. До загальних належать конституційні принципи публічного управління, такі як верховенство права, законність, незалежність, рівність, прозорість і відкритість. До спеціальних принципів слід віднести науковість, плановість, безперервність, оперативність, а також обов'язковість виконання погоджених заходів і контроль за їх здійсненням [2].

Принцип верховенства права є одним з основоположних принципів правопорядку Української держави, закріплений він у статті 8 Конституції України. Його дія поширюється на всі органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб у сферах нормотворчої, правоохоронної та правозастосовної діяльності. Водночас цей принцип є юридично обов'язковою нормою найвищого рівня.

Принцип законності є похідним від принципу верховенства права і не має йому суперечити. Ідея верховенства правового закону – фундаментальна складова принципу законності, підґрунтя існування правової держави, діяльності її органів. Цей принцип встановлює, що взаємодія між прокуратурою, органами публічної влади та місцевого самоврядування має ґрунтуватися виключно на нормах чинного національного законодавства та принципах професійної етики, при цьому їхня діяльність повинна відбуватися лише в межах визначених законом повноважень [7].

Принцип незалежності та рівності передбачає, що під час взаємодії її учасники повинні поважати незалежність один одного, уникаючи будь-якого втручання, тиску чи іншого впливу, та керуватися виключно Конституцією і законами України. При цьому спільна діяльність не має перешкоджати виконанню основних функцій, покладених державою на органи публічної. Органи прокуратури захищають, у межах своєї компетенції, права і свободи громадян на засадах їхньої рівності перед законом незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану й інших ознак.

Принцип публічності. Прокуратура як публічний орган, виходячи з обов'язку, а не бажання окремих осіб чи організацій, завжди і неухильно повинна вживати всіх передбачених законом і можливих за конкретних умов, заходів щодо виявлення і своєчасного усунення порушень закону, хоч би від кого вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення в установленому порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення. Сутність принципу публічності полягає в тому, що органи прокуратури вживають заходів, які стосуються усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення [5].

Принцип прозорості визначається через проведення відкритих і конкурсних процедур при зайнятті посад прокурорів. Окрім того, розкривається за рахунок вільного доступу до інформації довідкового характеру, а також через надання інформації відповідно до запитів, за умови, що законом не передбачено обмежень у її розголошенні. Цей правовий принцип відображає прагнення до відкритості та прозорості в роботі органів прокуратури, сприяючи створенню механізмів, що гарантують громадянам доступ до інформації та участь у формуванні професійного корпусу працівників цих органів. Поняття прозорості отримує важливий статус у рамках організації та діяльності прокуратури, що відзначається інституціональним характером.

Прозорість спрямована на охоплення як організаційних, так і функціональних аспектів прокурорської діяльності⁵. У своєму дослідженні він підкреслює значущість цього поняття як ключової засади, сприяючої вдосконаленню внутрішньої структури та ефективності функціонування органів прокуратури. У ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» докладніше розкрито принцип гласності у діяльності прокуратури. Згідно з нею органи прокуратури повинні регулярно інформувати суспільство про свою роботу. Генеральний прокурор

зобов'язаний подавати річний звіт до Верховної Ради України, який включає статистичні та аналітичні дані, а також інші аспекти функціонування прокуратури. До обов'язків обласних і окружних прокурорів входить інформування громадськості щодо результатів їхньої роботи. Крім того, інформація про діяльність прокуратури має бути оприлюднена в загальнодержавних і місцевих ЗМІ, а також на офіційних веб-сайтах органів прокуратури [2].

До спеціальних принципів взаємодії прокуратури з органами публічної влади відноситься принцип науковості. Цей принцип передбачає науково обґрунтований підхід до розробки стратегії, форм, заходів та засобів взаємодії, а також прогнозування соціальних наслідків і кінцевих результатів такої діяльності. Для цього суб'єкти взаємодії повинні враховувати дослідження вітчизняних і зарубіжних науковців з відповідних питань. При цьому моніторинг має ґрунтуватися на чинній нормативно-правовій базі та здійснюватися найбільш кваліфікованими прокурорами або фахівцями органів публічної чи муніципальної влади.

Принцип планування та безперервності втілюється через розробку комплексних планів спільної діяльності. Для досягнення максимальної ефективності взаємодії між прокуратурою та органами публічної влади необхідно заздалегідь вивчити та врахувати можливості учасників, зокрема особливості їхнього функціонування, наявні ресурси та засоби.

До спеціальних принципів взаємодії прокуратури з органами публічної влади 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 [6].

Таким чином, принципи взаємодії прокуратури з органами публічної влади становлять складну системну сукупність, яку умовно можна поділити на дві основні категорії: загальні та спеціальні.

Взаємодія органів прокуратури з органами публічної влади є ключовим елементом забезпечення законності, захисту прав і свобод громадян, а також ефективного функціонування державних інститутів. Форми такої взаємодії визначаються чинним законодавством, принципами професійної етики та специфікою повноважень кожного з учасників. Вони спрямовані на досягнення спільних цілей у межах правового поля, враховуючи при цьому незалежність, оперативність і плановість діяльності. Розробка та реалізація цих форм вимагають наукового обґрунтування, врахування особливостей функціонування суб'єктів взаємодії та прогнозування можливих результатів і соціальних наслідків [7].

Форми взаємодії органів прокуратури з органами публічної влади охоплюють різноманітні механізми та способи співпраці, спрямовані на забезпечення законності, захист прав громадян і ефективне виконання державних функцій. До таких форм можна віднести:

1. Координаційні наради та робочі групи. Організація спільних зустрічей для обговорення актуальних питань, узгодження дій і розробки стратегій вирішення проблем.
2. Обмін інформацією. Надання та отримання даних, необхідних для виконання повноважень, у межах, визначених законодавством.
3. Спільні перевірки та моніторинг. Проведення узгоджених заходів для контролю за дотриманням законів органами публічної влади.
4. Консультаційна та методична підтримка. Надання органами прокуратури рекомендацій і роз'яснень щодо застосування законодавства.
5. Участь у розробці нормативних актів. Співпраця у формуванні проєктів законів, постанов та інших документів для забезпечення їхньої відповідності правовим нормам.
6. Реагування на порушення. Оперативне вжиття заходів у разі виявлення порушень закону з боку органів публічної влади, включаючи подання приписів, позовів чи протестів [2].

Ці форми взаємодії ґрунтуються на принципах законності, незалежності, оперативності та плановості, забезпечуючи скоординовану та ефективну роботу в межах правового поля.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. В умовах воєнного стану взаємодія органів публічної влади з органами прокуратури набуває особливої значущості, оскільки вона забезпечує ефективне функціонування державної системи правосуддя та гарантує дотримання законності в складних кризових обставинах. Основні форми співпраці, зокрема координація дій, спільне планування та чіткий розподіл повноважень, сприяють оперативному та скоординованому реагуванню на виклики воєнного часу.

Принципи взаємодії - рівність учасників, незалежність прокурорів, узгодженість та взаємоповага - виступають фундаментом для побудови ефективної комунікації та взаємної підтримки між органами публічної влади і прокуратурою. Водночас, адаптація цих форм і принципів до особливостей воєнного стану потребує подальшого вдосконалення нормативно-правової бази і практичних механізмів, що дозволить зміцнити систему державного управління, підвищити якість правового захисту та забезпечити стабільність правопорядку. Таким чином, розвиток і вдосконалення форм і принципів взаємодії органів публічної влади з органами прокуратури в умовах воєнного стану є невід'ємною складовою підвищення ефективності державного управління та захисту конституційних прав громадян у період надзвичайних ситуацій.

Список використаних джерел

1. Бабінська А. В. Шляхи вдосконалення адміністративно-правових засад кадрового забезпечення органів прокуратури України / А. В. Бабінська // Юридичний вісник. - Одеса : Гельветика - 2020. - № 1. - С. 298-305.
2. Васечко Л.О., Лашко Є.Є. Поняття системи правоохоронних органів: формування єдиного підходу.
3. Мельник О. Транспарентність як засада організації та діяльності прокуратури. Правові горизонти. 2019. № 17(30). С. 102–106. С. 104
4. Карпунцов В.В. Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект: монографія. Київ: Логос, 2018. 376 с.
5. Руденко М.В. Проблеми системи прокуратури України. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2020. № 2 (40). С. 51–58.
6. Стефанчук М. Прокуратура в системі суб'єктів судового права : Нариси до судового права : монографія / за заг. ред. О. З. Хотинської-Нор. Київ: ВД «Дакор», 2024. С. 183-215.
7. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII: станом на 9 лип. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 21.04.2025)
8. Юридичний науковий електронний журнал. Запоріжжя, 2022. № 8/2022. С. 22–24.

References

1. Babinska A. V. Ways to improve the administrative and legal principles of staffing the prosecutor's office of Ukraine / A. V. Babinska // Legal Bulletin. - Odesa: Helvetika - 2020. - No. 1. - P. 298-305.
2. Vasechko L.O., Lashko E.E. The concept of the system of law enforcement agencies: the formation of a unified approach.
3. Melnyk O. Transparency as a basis for the organization and activities of the prosecutor's office. Legal Horizons. 2019. No. 17(30). P. 102–106. P. 104
4. Karpuntsov V.V. Procedural competence of the prosecutor's office of Ukraine: administrative and legal aspect: monograph. Kyiv: Logos, 2018. 376 p.
5. Rudenko M.V. Problems of the prosecutor's office system of Ukraine. Current problems of law: theory and practice. 2020. No. 2 (40). P. 51–58.

6. Stefanchuk M. The Prosecutor's Office in the System of Subjects of Judicial Law: Essays on Judicial Law: Monograph / General Editor O. Z. Khotynska-Nor. Kyiv: Publishing House "Dakor", 2024. P. 183-215.
7. On the Prosecutor's Office: Law of Ukraine of 14.10.2014 No. 1697-VII: as of July 9, 2023 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
8. Legal Scientific Electronic Journal. Zaporizhzhia, 2022. No. 8/2022. P. 22–24.