

УДК 342.9

*А. В. Осипчук  
здобувач**Науково-дослідного інституту публічного права*

## ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ШЛЯХІВ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГУЛЮЄ ВЗАЄМОДІЮ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ З ІНШИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ

**Постановка проблеми.** Справедливим буде відзначити, що дослідниками вже неодноразово зверталася увага на недосконалість законодавчого регулювання діяльності прокуратури та правоохоронних органів, зокрема в частині їх взаємодії один з одним. Дослідники з одного боку наголошують на особливій важливості взаємодії між правоохоронними органами як необхідній умові успішної реалізації ними правоохоронної функції держави, а з іншого – звертають увагу на ряд проблем, які негативним чином позначаються на якості та ефективності цієї взаємодії. Зокрема, серед інших перепон на шляху забезпечення високого рівня ефективності та дієвості даної взаємодії, називається відсутність належного нормативно-правового підґрунтя для її реалізації.

**Стан дослідження.** Варто відзначити, що загальним питанням адміністративно-правового забезпечення взаємодії прокуратури України з іншими правоохоронними органами у своїх наукових працях присвячували увагу: О.М. Бабійчук, О.М. Бандурка, Н.О. Бедрак, О.О. Волобуєва, С.К. Гречанюк, П.М. Каркач, О.М. Ілюшик, І.О. Ключко, А.М. Куліш, С.Л. Курило, О.І. Остапенко, Т.О. Пікуля, О.В. Пустовіт, Ю.В. Собко, О.В. Стукаленко, В.Я. Толочко, М.М. Хміль, В.М. Юрчишин, О.М. Ярмач та багато інших. Втім, не применшуючи наукові здобутки вказаних вище правників, слід вказати, що на сьогоднішній день в науковій літературі відчувається брак наукових досліджень, присвячених удосконаленню адміністративного законодавства, яке регулює взаємодію прокуратури України з іншими правоохоронними органами.

**Мета і завдання дослідження.** Метою статті є визначити шляхи удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює взаємодію прокуратури України з іншими правоохоронними органами. Для цього опрацьовано низку наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства стосовно вказаного проблемного питання.

**Наукова новизна дослідження.** Новизна статті полягає в тому, що в роботі дістало подальшого розвитку напрямки покращення норм адміністративного законодавства, яке регулює взаємодію прокуратури України з іншими правоохоронними органами.

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи наукове дослідженням справедливим буде відмітити, що на проблематику взаємодії правоохоронних органів звертається увага й у офіційних документах. Так, у Розпорядженні КМУ «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року» від 30.11.2011 р. № 1209-р зазначається, що основними проблемами, які потребують розв'язання, є: недосконалість нормативно-правового, організаційного, фінансового, кадрового та інформаційного забезпечення профілактики правопорушень; неналежний рівень комплексних запобіжних заходів, спрямованих на усунення причин і умов учинення правопорушень, та профілактичної роботи з особами, схильними до їх скоєння; низький рівень правової культури населення, роз'яснювальної роботи серед громадян з метою формування в них відповідального ставлення до питань дотримання законності, особистої участі в охороні громадського порядку, профілактики правопорушень та боротьби із злочинністю; відсутність дієвого механізму участі громадськості в забезпеченні правопорядку в державі; недостатня увага центральних і місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим до питань організації змістовного дозвілля дітей та молоді, їх зайнятості та відпочинку; недосконалість механізму взаємодії правоохоронних органів з центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим з питань розроблення конкретних заходів, спрямованих на підвищення ефективності профілактики правопорушень [1].

Вище означена ситуація обумовлює необхідність та доцільність пошуку можливих кроків і шляхів щодо удосконалення адміністративного законодавства з питань взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними органами. Одним із перших кроків тут, на нашу думку, має стати вироблення концептуальних засад даної взаємодії. Тобто вбачається за доцільне розробити концепцію здійснення досліджуваної взаємодії. Концепція (від лат. *conceptio* - сприйняття) – це система понять про ті чи інші явища, процеси; спосіб розуміння, тлумачення якихось явищ, подій; основна ідея будь-якої теорії. Термін «концепція» вжи-

вають також для позначення головного задуму в науковій, художній політичній та інших видах діяльності людини [2, с.301]. М. С. Мокий, А. Л. Никифоров, В. С. Мокий у своїх працях пишуть, що концепція, або концепт (від лат. *conceptio* - розуміння, система – це трактування якого-небудь процесу або явища, основна точка зору на предмет і об'єкт дослідження, певний спосіб розуміння. В основному в сучасній науці під науковою концепцією розуміється фундаментальна теоретична схема або система. Ця схема включає в себе вихідні принципи, основні системо- і змістотворні поняття чи категорії, універсальні для даної теорії закони, ідеалізовані схеми (моделі, об'єкти) описуваної області, на яку проектується інтерпретація всіх тверджень теорії. Концепція виникає як результат творчої діяльності людини в його роботі з осмислення світу. Концепція задає і способи вираження понять (базових концептів), термінів, створених на базі ідеї. Очевидно, що виклад будь-якої наукової концепції вимагає уточнення цілого ряду термінів і визначень, використовуваних для опису процесів і явищ [3, с. 35-37].

Таким чином, концепція як ідейно-правова основа взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними органами має: по-перше, виразити головний задум, що вкладається у дану взаємодію її місцю. У концепції необхідно роз'яснити, чому дана взаємодія важлива, на вирішення яких проблем вона спрямовується; по-друге, визначити ключові проблеми, що існують саме у питання організації та здійснення взаємодії, і визначити можливі кроки щодо їх розв'язання; по-третє, визначити основні пріоритети здійснення і перспективи подальшого розвитку взаємодії між досліджуваними суб'єктами; по-четверте, визначити результати на досягнення яких орієнтована взаємодія.

Ідеї та пріоритети закладені у Концепції мають бути відправними при розробці й прийнятті відповідних підзаконних актів з питань взаємодії, при виробленні та реалізації стратегій, планів, програм спільних дій за тими чи іншими напрямками співробітництва органів прокуратури з іншими правоохоронними органами.

Зазначимо, що концептуальні засади взаємодії можна сформулювати як у окремому самостійному правовому акті, так і у новій Концепції з питань протидії правопорушенням, чи протидії злочинності. Адже чинна на сьогодні Концепція реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року від 30.11.2011 р. [1] вже застаріла і потребує оновлення. Крім того питання взаємодії у ній викладені досить фрагментарно. Нагадаємо, що метою даної Концепції є забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень шляхом розроблення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на виявлення

та усунення причин і умов учинення злочинів, захист інтересів людини, суспільства і держави від протиправних посягань, а також налагодження дієвої співпраці між центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та громадськістю в зазначеній сфері [1].

Наступним, здається, цілком очевидним та назрілим кроком у напрямку вдосконалення адміністративно-проводових засад взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними органами є розробка спеціального комплексного нормативно-правового акту з питань даної взаємодії. На сьогодні такий нормативно-правовий акт відсутній. Взаємодія між різними правоохоронними органами, найчастіше, регламентується спільними міжвідомчими актами, що приймаються двома, трьома правоохоронними, правоохоронними та контролюючими органами. За таких умов досить складно забезпечити системність та систематичність взаємодії в межах величезного правоохоронного механізму в цілому. З цього приводу слушно зазначає О. М. Овчаренко, що одним із важливих аспектів функціонування органів протидії злочинності, є проблеми їх загальної системи цих органів. Усі експерти одноставні в тому, що вона є занадто громіздкою, заплутаною, повноваження деяких органів дублюються, а також має місце значна неузгодженість у визначенні їх компетенції. Більше того, за роки незалежності України (починаючи з 1991 р.) кількість органів протидії злочинності не зменшувалася, а, навпаки, збільшувалася. Відповідно до основ теорії управління збільшення кількості об'єктів, які потребують управлінського впливу, призводить до ускладнення керування ними. Отже, на практиці виникають компетенційні конфлікти між великою кількістю органів протидії злочинності. У сучасній правоохоронній системі не існує єдиного центру управління органами протидії злочинності, який би здійснював програмне, інформаційно-аналітичне та координаційне забезпечення діяльності компетентних державних органів у цій сфері. Отже, в Україні існує нагальна потреба чіткого виділення функцій протидії злочинності й інших супутніх функцій, які здійснюють правоохоронні органи, й прийняття відповідних організаційно-правових заходів. Це досить складне завдання, яке потребує насамперед політичної волі. Перегляд функціональних повноважень і кількості правоохоронних органів, що здійснюють протидію злочинності, потребуватиме непростих кадрових рішень, скорочення штатів, можливо — ліквідації певних структур [4, с. 149]. Тобто, за умов існування в нашій державі досить розгалуженої, багаторівневої та багатосуб'єктної системи правоохоронних органів, дуже важливо забезпечити належну взаємодію всіх її ланок між собою. А для цього ма-

ють бути розроблені єдині правила організації та здійснення такої взаємодії, для того щоб кожне суб'єкт системи чітко знав, що саме, так яким чином він має здійснювати, що має право вимагати від інших учасників взаємодії, які цілі переслідують тощо. Відповідно у даному нормативно-правовому акті мають бути закріплені: по-перше, цілі та завдання взаємодії; по-друге, ключові принципи та основні напрямки її здійснення; по-третє, основні форми і методи взаємодії залежно від напрямку і завдань її реалізації; по-четверте, повноваження сторін взаємодії. Окрема увага має бути приділена координаційному центру взаємодії, на який покладатиметься робота із управління даною взаємодією, контролю за її ходом і результативністю. Очевидно, що дану функцію у досліджуваній взаємодії має виконувати прокуратура. Адже дана функція прямо закріплена у чинному на сьогодні законі «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII, згідно положень якого Генеральний прокурор, керівники відповідних прокуратур, їх перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов'язків координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Також у Законі закріплено, що основною формою координації є проведення координаційних нарад з керівниками правоохоронних органів, на яких заслуховується інформація щодо їхньої діяльності у сфері протидії злочинності. Рішення координаційної наради є обов'язковим до виконання всіма зазначеними в ньому правоохоронними органами. Порядок та інші форми координації затверджуються наказом Генерального прокурора [5]. На цьому регламентація нормами вказаного Закону взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними органами завершується.

Справедливим буде відміти, що на сьогодні існує спільний наказ Генерального прокурора України, керівників СБУ, МВС та інших правоохоронних органів від 26.04.2012. № 43/375/166/353/284/241/290/236 «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією» [6]. Однак, по-перше, даний документ не враховує новостворені правоохоронні органи, зокрема Національну поліцію, яка є одним із основних правоохоронних органів на сьогодні; по-друге, взаємодія правоохоронних органів не має вичерпуватися лише боротьбою зі злочинністю та корупцією, вона повинна також орієнтуватися на: протидію іншим видам правопорушень, проведення комплексної профілактичної роботи, удосконалення механізму надання відповідних послуг населенню і покращення взаємовідносин із ним тощо.; по-третє, координація та взаємодія це не одне й те саме, не тотожні поняття. Так, якщо взаємодія це певний стан існування і функціонування сис-

теми, зокрема системи правоохоронних органів. То координація – це метод, принцип чи форма управління даною взаємодією. Метою координації, пише В. В. Чумак, є створення відповідного режиму відносин між суб'єктами, при якому виконання ними узгоджених завдань досягається з найменшими витратами сил, засобів та часу. На відміну від координації взаємодія в якості мети передбачає здійснення певних узгоджених дій, спрямованих на досягнення конкретного результату [7, с. 164].

Також, на нашу думку, з метою удосконалення та розвитку взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними органами необхідно розробити і закріпити у відповідному нормативно-правовому акті механізм визначення ефективності та дієвості даної взаємодії, тобто сформувати систему її оцінювання. Д. В. Сухінін, розмірковуючи про роль оцінювання в діяльності органів місцевої влади, зазначає, що оцінювання забезпечує якісне та кількісне порівняння очікуваних результатів з отриманими та дозволяє таким чином визначити як успіхи, так і недоліки роботи органів місцевої влади з надання послуг, що є основним видом їх діяльності [8]. З позиції Л.Л. Приходченко оцінювання – це систематичний процес порівняння діяльності та/чи результатів виконання програми або політики із цілями, завданнями, комплексом явних або неявно виражених стандартів з метою внесення необхідних адміністративних чи політичних змін. Оцінювання, відмічає автор, може бути зовнішнім та внутрішнім, кількісним та якісним, формульальним та підсумковим, бути орієнтованим на цілі, рішення, клієнта, практичне використання тощо. В системі органів публічної влади оцінювання є аналітичною діяльністю, спрямованою на збір, аналіз, тлумачення та передавання інформації про економічність, ефективність, результативність політики, програм, проєктів, які здійснюються з метою поліпшення соціальних умов. Оцінювання має бути систематичним та об'єктивним, оскільки спрямоване на заплановані, поточні або завершені управлінські впливи і стосується процесу визначення цінності або значущості діяльності, політики чи програми [9, с. 504]. І. Охріменко, пише, що показники ефективності сучасної юридичної практики правоохоронця не повинні бути декларативними або надуманими, а мають об'єктивно відображати наявний стан, що дає можливість оперативно реагувати на її зміни. Тому тут варто говорити про відповідні рекомендації, які пропагують комплексний підхід до оцінювання ефективності службової діяльності поліцейських, спрямованої на забезпечення виконання нормативних приписів держави [10].

Розробка системи оцінювання взаємодії має передбачати закріплення мети та завдань такого

оцінювання, визначення кола суб'єктів, форм і методів його (оцінювання) здійснення. Особлива увага має бути приділена критеріям оцінювання. Важливо, щоб дана процедура ґрунтувалася не лише на показниках статистичної звітності відповідних правоохоронних органів, але й враховувала думки тих, хто дану взаємодію реалізує, а також тих, для кого вона здійснюється (тобто громадськості, населення).

**Висновок.** Отже, на сьогодні стан законодавчого врегулювання взаємодії прокурори з іншими правоохоронними органами можна охарактеризувати як такий, що не має комплексного характеру, і не забезпечує у повній мірі основні питання даної взаємодії необхідними юридичними засадами. Запропоновані вище кроки мають, на нашу думку, вирішити найбільш гострі проблемні аспекти у цій сфері і забезпечити якісне покращення адміністративно-правового підґрунтя досліджуваної взаємодії.

### Література

1. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року. Розпорядження КМУ від 30.11.2011 р. № 1209-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1209-2011-%D1%80#Text>.

2. Філософський енциклопедичний словник : енциклопедія / НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди ; голов. ред. В. І. Шинкарук. Київ : Абрис, 2002. 742 с.

3. Мокий, М. С. Методологія научних досліджень : учебник для магістрів / М. С. Мокий, А. Л. Никифоров, В. С. Мокий ; под ред. М. С. Мокия. М. : Издательство Юрайт, 2014. 255 с.

4. Овчаренко О. М. Удосконалення взаємодії правоохоронних органів у сфері протидії злочинності в контексті наближення до європейських стандартів / О. М. Овчаренко, Т. Є. Дунаєва // *Питання боротьби зі злочинністю* : зб. наук. пр. Х. : Право, 2011. Вип. 21. С. 144-154.

5. Про прокуратуру. Закон України від 14.10.2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

6. Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією. Спільний наказ Генерального прокурора України та керівників правоохоронних органів від 26.04.2012. № 43/375/166/353/284/241/290/236. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0043900-12>.

7. Чумак В. В. Взаємодія та координація між суб'єктами охорони державного кордону. *Право і безпека* : наук. журн. 2011. № 2. С. 161-165.

8. Сухінін Д. В. Роль оцінювання в діяльності органів місцевої влади: основні принципи, методи та завдання. *Публічне адміністрування: теорія та практика* : електронний збірник наукових праць. Випуск 1 (7). 2012. URL: [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2012-01\(7\)/12sdvpmz.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2012-01(7)/12sdvpmz.pdf).

9. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Троциньського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.

10. Охріменко І. Оцінка ефективності діяльності органів і підрозділів Національної поліції України:

погляд на проблему. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 139-144. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip\\_2016\\_11\\_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2016_11_29).

### Анотація

**Осипчук А. В.** До проблеми визначення шляхів удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює взаємодію прокуратури України з іншими правоохоронними органами. – Стаття.

У статті обґрунтовано, що з метою удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює взаємодію прокуратури України з іншими правоохоронними органами, необхідним є вироблення концептуальних засад даної взаємодії, тобто вбачається за доцільне розробити відповідну Концепцію. Даний нормативно-правовий акт має: по-перше, виразити головний задум, що вкладається у дану взаємодію її місію. У концепції необхідно роз'яснити, чому дана взаємодія важлива, на вирішення яких проблем вона спрямовується; по-друге, окреслити ключові проблеми, що існують саме у питання організації та здійснення взаємодії, і визначити можливі кроки щодо їх розв'язання; по-третє, визначити основні пріоритети здійснення і перспективи подальшого розвитку взаємодії між досліджуваними суб'єктами; по-четверте, спрогнозувати результати на досягнення яких орієнтована взаємодія.

Доведена доцільність розробки спеціального комплексного нормативно-правового акту з питань взаємодії прокуратури України з іншими правоохоронними органами, якому мають бути закріплені: єдині правила організації та здійснення такої взаємодії; цілі та завдання взаємодії; ключові принципи та основні напрямки її здійснення; основні форми і методи взаємодії залежно від напрямку і завдань її реалізації; повноваження сторін взаємодії; механізм визначення ефективності та дієвості даної взаємодії, тобто сформувати систему її оцінювання.

Встановлено, що розробка системи оцінювання взаємодії прокуратури України з іншими правоохоронними органами має передбачати закріплення мети та завдань такого оцінювання, визначення кола суб'єктів, форм і методів його (оцінювання) здійснення. Особлива увага має бути приділена критеріям оцінювання. Важливо, щоб дана процедура ґрунтувалася не лише на показниках статистичної звітності відповідних правоохоронних органів, але й враховувала думки тих, хто дану взаємодію реалізує, а також тих, для кого вона здійснюється (тобто громадськості, населення).

**Ключові слова:** удосконалення, адміністративне законодавство, взаємодія, прокуратура, правоохоронні органи.

### Summary

**Osyuchuk A. V.** To the problem of determining ways to improve administrative legislation, which regulates the interaction of the Prosecutor's Office of Ukraine with other law enforcement agencies. – Article.

The article substantiates that in order to improve the administrative legislation governing the interaction of the Prosecutor's Office of Ukraine with other law enforcement agencies, it is necessary to develop a conceptual framework for this interaction, ie it is considered appropriate to develop a concept. This normative-legal act should: first, express the main idea that is invested in this interaction and its mission. The concept should explain why this interaction is important, what problems it is aimed at solving; secondly, to outline the key problems that exist in the organization and implementation of interaction, and identify possible steps to address them;

thirdly, to determine the main priorities of implementation and prospects for further development of interaction between the subjects; fourth, to predict the results on which the interaction is focused.

The expediency of developing a special comprehensive legal act on the interaction of the Prosecutor's Office of Ukraine with other law enforcement agencies, which should be enshrined: uniform rules for the organization and implementation of such interaction; goals and objectives of interaction; key principles and main directions of its implementation; basic forms and methods of interaction depending on the direction and tasks of its implementation; powers of the parties to the interaction; mechanism for determining the effectiveness and efficiency of this interaction, ie to form a system of its evaluation.

It is established that the development of the system of evaluation of the interaction of the Prosecutor's Office of Ukraine with other law enforcement agencies should include fixing the purpose and objectives of such evaluation, determining the range of subjects, forms and methods of its (evaluation) implementation. Particular attention should be paid to evaluation criteria. It is important that this procedure is based not only on the statistical reporting of the relevant law enforcement agencies, but also takes into account the views of those who implement this interaction, as well as those for whom it is carried out (ie the public, the population).

*Key words:* improvement, administrative legislation, interaction, prosecutor's office, law enforcement agencies.