

## КОНКУРЕНЦІЯ ІДЕЙ УПРАВЛІНСЬКИХ ТА ПРАВОВИХ НАУК В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ, ЯКІ ПРИСВЯЧЕНІ КООРДИНАЦІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

### COMPETITION OF IDEAS OF MANAGEMENT AND LEGAL SCIENCES IN ADMINISTRATIVE AND LEGAL STUDIES, WHICH ARE DEVOTED TO THE COORDINATION ACTIVITIES OF PROSECUTOR'S OFFICES

Великодний Д.В.,  
доктор філософії у галузі права

В статті визначені особливості конкуренції ідей управлінських та правових наук в адміністративно-правових дослідженнях, які присвячені координаційній діяльності органів прокуратури. З'ясовано, що координація діяльності в правоохоронній сфері чи в сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина є важливим фактором ефективності публічно-владних суб'єктів, а також фактором забезпечення законності і правопорядку в країні. Прогалини в правовому регулюванні такої діяльності чи недоліки у формуванні професійних кадрів, які забезпечують координаційну діяльність, можуть негативно вплинути на результативність функціонування органів публічної влади в конкретній сфері суспільних відносин (контроль, забезпечення правопорядку, юрисдикційна діяльність тощо). Констатовано, що в науковій літературі з адміністративного права і сьогодні спостерігається конкуренція ідей (здобутків) управлінських наук (теорія управління, менеджмент і ін.) та науки адміністративного права. Зроблено висновок, що до загальних негативних тенденцій, які притаманні адміністративно-правовим дослідженням з питань здійснення координаційної діяльності органами прокуратури та в середині прокуратури, відносяться: а) констатація факту наявності у прокуратури як зовнішньої, так і внутрішньої координаційної діяльності без поглибленого аналізу їх сутності та особливостей адміністративно-правового забезпечення; б) повне ігнорування існування двох видів координаційної діяльності прокуратури – внутрішньої і зовнішньої, що зменшує наукову цінність висновків, висловлених у наукових дже-релах; в) використання термінології, що є базовою для галузей приватного права та менеджменту, для пояснення специфіки проходження публічної служби в органах прокуратури, починаючи з етапу «зайняття відповідної посади» і закінчуючи етапом «припинення повноважень на посаді»; г) небажання розрізняти управлінські відносини як предмет управлінських наук та управлінські відносини як предмет науки адміністративного права, що спотворює результати дослідження координаційних відносин в адміністративному праві; г) використання «управлінських» понять при характеристиці адміністративно-правових явищ, що віддаляє дослідника від сутності процесів, які відбуваються в адміністративному праві; д) ігнорування доктринальних підходів до визначення адміністративних правовідносин як публічно-владних відносин, серед яких лише незначна частина характеризується як «відносини підпорядкування».

**Ключові слова:** адміністративне право, прокуратура, діяльність прокуратури, координаційна діяльність, координаційні відносини, юридична наука, наука адміністративного права, управлінські науки, теорія управління, менеджмент, наукові ідеї, конкуренція ідей, адміністративно-правові дослідження.

The article defines the features of the competition of ideas of management and legal sciences in administrative and legal studies, which are devoted to the coordination activities of prosecutor's offices. It was found that the coordination of activities in the field of law enforcement or in the field of ensuring the rights and freedoms of a person and citizen is an important factor in the effectiveness of public authorities, as well as a factor in ensuring legality and law and order in the country. Gaps in the legal regulation of such activities or shortcomings in the formation of professional personnel that provide coordination activities can negatively affect the effectiveness of the functioning of public authorities in a specific area of social relations (control, law enforcement, jurisdictional activities, etc.). It was established that in the scientific literature on administrative law even today there is a competition between the ideas (achievements) of management sciences (management theory, management, etc.) and the science of administrative law. It was concluded that the general negative trends inherent in administrative and legal research on the implementation of coordination activities by the prosecutor's office and within the prosecutor's office include: a) ascertaining the fact that the prosecutor's office has both external and internal coordination activities without an in-depth analysis of their essence and features of administrative and legal support; b) complete ignoring of the existence of two types of coordination activities of the prosecutor's office – internal and external, which reduces the scientific value of conclusions expressed in scientific sources; c) the use of terminology, which is basic for the fields of private law and management, to explain the specifics of public service in the prosecutor's office, starting from the stage of "occupation of the relevant position" and ending with the stage of "termination of authority in the position"; d) reluctance to distinguish managerial relations as a subject of management sciences and managerial relations as a subject of administrative law science, which distorts the results of research on coordination relations in administrative law; e) the use of "management" concepts when characterizing administrative-legal phenomena, which distances the researcher from the essence of the processes taking place in administrative law; e) ignoring doctrinal approaches to the definition of administrative legal relations as public-power relations, among which only a small part is characterized as "subordination relations".

**Key words:** administrative law, prosecutor's office, activities of the prosecutor's office, coordination activity, coordination relations, legal science, science of administrative law, management sciences, management theory, management, scientific ideas, competition of ideas, administrative and legal research.

**Постановка проблеми.** Координація діяльності в правоохоронній сфері чи в сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина є важливим фактором ефективності публічно-владних суб'єктів, а також фактором забезпечення законності і правопорядку в країні. Прогалини в правовому регулюванні такої діяльності чи недоліки у формуванні професійних кадрів, які забезпечують координаційну діяльність, можуть негативно вплинути на результативність функціонування органів публічної влади в конкретній сфері суспільних відносин (контроль, забезпечення правопорядку, юрисдикційна діяльність тощо). Яскравим прикладом, коли законодавець спочатку проігнорував важливе значення координаційної діяльності

публічно-владного суб'єкта, а потім посилив її значення шляхом конкретизації і закріплення відповідних повноважень у нормативно-правовій акти, є посада Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини (далі – Уповноважений у справах ЄСПЛ) [1]. Виконання в Україні рішень Європейського суду з прав людини без наявності ефективного координаційного центру було приречене на невдачу, на що і акцентував увагу Комітету міністрів Ради Європи. Сьогодні ситуація в цій сфері поліпшилась у зв'язку із посиленням власне координаційних повноважень Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Наведений приклад стосується будь-якого публічно-владного суб'єкта, який не є «монополістом» в здійсненні

одного із видів державної діяльності (наприклад, тільки суди в Україні здійснюють правосуддя). У зв'язку із тим, що прокуратура є одним із чисельних органів, що здійснює правоохоронну діяльність, виникає необхідність:

по-перше, з'ясування підстав і механізмів взаємодії між ними, наприклад, встановлення випадків, коли прокуратура виступає суб'єктом координаційної діяльності, та випадки, коли прокуратура є об'єктом такої діяльності;

по-друге, з'ясування механізмів взаємодії прокуратури із іншими органами публічної влади, для яких правоохоронна діяльність не є основним видом діяльності, але які мають достатньо повноважень у цій сфері (наприклад, органи місцевого самоврядування).

Ефективність же в цілому діяльності прокуратури в Україні, теж забезпечується координаційною діяльністю, яка здійснюється в середині системи органів прокуратури. Така координаційна діяльність теж є предметом досліджень науки адміністративного права і потребує сьогодні науково-обґрунтованих рекомендацій для її удосконалення.

Прокуратура та її діяльність завжди активно досліджувалися в науці адміністративного права, хоча прокуратура і не відноситься до системи органів виконавчої влади. Обумовлено це специфікою предмету адміністративного права, що дозволяє адміністративістам-науковцям зосереджувати свою увагу не тільки на діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і адміністративних судів, а й на діяльності інших публічно-владних суб'єктів (Президент України, СБУ, прокуратура і ін.).

У зв'язку із цим, актуальним є аналіз загальних тенденцій в адміністративно-правових дослідженнях координаційної діяльності органів прокуратури.

**Стан опрацювання.** Окремі аспекти координаційної діяльності в органах прокуратури досліджувалися в працях таких адміністративістів, як О. В. Агеєв, М. М. Бурбика, С. А. Кулинич, В. В. Шуба та ін.

Разом з тим, в науковій літературі з адміністративного права і сьогодні спостерігається конкуренція ідей (здобутків) управлінських наук (теорія управління, менеджмент і ін.) та науки адміністративного права. Особливо це помітно, коли науковці намагаються розкрити особливості управлінської (внутрішньо-організаційної) діяльності в публічно-владних органах, до яких відноситься і прокуратура. До того ж, координаційна діяльність може бути внутрішньою (для забезпечення єдності функціонування всіх посадових осіб та структурних підрозділів в прокуратурі) та зовнішньою (для реалізації загальних завдань, що ставляться, наприклад, для правоохоронних чи антикорупційних органів). Зовнішня координаційна діяльність прокуратури взагалі розглядається сучасною теорією адміністративного права не як «управлінська» діяльність, а як публічно-владна діяльність. Це породжує певні суперечності між здобутками управлінських наук та науки адміністративного права, а також потребує обмеженого використання здобутків управлінських наук в дослідженнях адміністративно-правових явищ.

**Метою статті** є аналіз та висвітлення особливостей конкуренції ідей управлінських та правових наук в адміністративно-правових дослідженнях, які присвячені координаційній діяльності органів прокуратури.

**Виклад основного матеріалу.** Для того щоб зрозуміти сутність проблематики, яка пов'язана із конкуренцією ідей управлінських і правових наук в адміністративно-правових дослідженнях звернемося до аналізу комплексних праць, що були написані в період з 2006 – 2007 років та присвячені окремим аспектам функціонування прокуратури. При цьому не є принциповим той факт, що на момент написання цих наукових праць діяв Закон України від 1991 року «Про прокуратуру» [2], а сьогодні є чинним Закон України від 2014 року «Про прокуратуру» [3].

Отже, у 2006 році побачила світ комплексна праця О. В. Агеєва «Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу» [4]. Вчений акцентує увагу на тому, що прокуратура окрім реалізації функцій, що закріплені Конституцією України, також реалізує і інші види державної діяльності, наприклад, до таких О. В. Агеєв відніс «діяльність по підготовці кадрів прокуратури та координаційну діяльність з протидії злочинності» [4, с. 56]. Вчений широко трактує зміст поняття «адміністративний процес», тобто включаючи до його змісту і «позитивну (неюрисдикційну)» діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Це значить, що він не обмежується характеристикою специфіки участі прокурора в адміністративному судочинстві. Втім, координаційна діяльність та участь у ній прокуратури не охоплювалась предметом дослідження О. В. Агеєва, а тому він лише фрагментарно згадує про неї в контексті того:

– що координація необхідна як елемент управлінської діяльності в середині системи органів прокуратури (організаційно-управлінські відносини) [4, с. 79, 163];

– що прокуратура здійснює також зовнішню координаційну діяльність у сфері протидії злочинності [4, с. 56, 163].

Окремі аспекти роботи з кадрами в прокуратурі розкриваються у дисертаційному дослідженні М. М. Бурбики від 2007 року на тему «Робота з персоналом в органах прокуратури України: організаційно-правові питання» [5]. У зв'язку із тим, що вчений звузив змістовне наповнення поняття «робота з персоналом» до трьох питань – добір і відбір персоналу, підвищення кваліфікації, соціально-правове забезпечення працівників [5, с. 98–150], то координація і координаційна діяльність взагалі випала із предмету його дослідження. На нашу думку, термін «робота з персоналом» є терміном приватного права, тобто характеризує особливості набору працівників на підприємство, приватну фірму тощо. Коли ж мова йде про працівників публічно-владних суб'єктів, доречно використовувати термін «робота з кадрами», яка повинна охоплювати не тільки процедуру набору кадрів у прокуратуру, процедури підвищення кваліфікації працівників прокуратури та їх соціально-правового захисту, а й процедури припинення служби в органах прокуратури, юридичної відповідальності працівників прокуратури (принаймні дисциплінарної відповідальності), а також питання розподілу управлінських повноважень та взаємодії різних посадових осіб та структур такого публічно-владного суб'єкта як прокуратура. Якби в такому контексті М. М. Бурбика розглядала особливості адміністративно-правового забезпечення «роботи з персоналом в органах прокуратури України» [5], то йому обов'язково довелось б аналізувати зміст понять «координація» і «координаційна діяльність», а також розкрити особливості здійснення координаційної діяльності в середині органів прокуратури.

Також в 2007 році була захищена дисертація В. В. Шуби на тему «Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури: загальнотеоретичні аспекти» [6]. У своїй праці вчений звернув увагу на декілька моментів, які привернули нашу увагу.

1. В. В. Шуба наголошує на тому, що правові акти Генерального прокурора України містять адміністративно-правові норми «координаційного характеру», але далі висловлює суперечливі, на нашу думку, міркування. Він стверджує, що ці адміністративно-правові норми актів Генерального прокурора України «спрямовані на удосконалення кримінально-правових та кримінально-процесуальних відносин» [6, с. 68]. Слабкою вважаємо і аргументацію, що наводить автор: «Слід зазначити, що дискусії серед науковців викликає координаційна діяльність прокуратури, оскільки відсутня загальноприйнята думка щодо того, якими саме правовими нормами вона регулюється. Ми погоджуємося з думкою М. І. Мичка, який обґрунтовує, що, з одного боку, правовідносини щодо

організації самого процесу координації регулюються адміністративно-правовими нормами, а з іншого, зважаючи на те, що така координація спрямовується на боротьбу зі злочинністю, – кримінальними та кримінально-процесуальними нормами» [6, с. 68]. Тобто доказова база даного висновку звелася до посилання на думку іншого вченого, тоді як жодних аргументів з боку В. В. Шуби так і не було наведено. Адміністративні правовідносини можуть удосконалитись виключно через прийняття нових, зміну чи відміну старих норм адміністративного права, тоді як кримінальні процесуальні відносини – через прийняття нових, зміну чи відміну старих норм кримінального процесуального права. Адміністративно-правові норми актів Генерального прокурора України координаційного характеру можуть впливати на участь прокуратора в кримінальному провадженні (наприклад, покращувати результативність прокуратора), але аж ніяк не удосконалити, а тим паче, регулювати кримінальні процесуальні відносини.

2. За характером зв'язків, що виникають між працівниками і структурними підрозділами прокуратури (як учасниками адміністративно-правових відносин), В. В. Шуба виділяє три групи управлінських відносин – субординації, координації та реординації. Перші, це відносини розпорядництва, другі – відносини взаємодії, треті – відносини зворотного зв'язку, коли підлеглі особи можуть ініціювати якісь процеси чи відносини, звернувшись до керівництва, наприклад, з рапортом [6, с. 85–87]. Отже, на думку В. В. Шуби:

- координація це «погодження цілей та визначення порядку діяльності окремих осіб» [6, с. 86];
- «координаційні відносини це управлінські відносини, учасники яких є рівноправними (самостійними) у здійсненні управлінської діяльності» [6, с. 86];
- «координаційні відносини розрізняються за видами: узгодження, предметно-технологічна взаємодія, ієрархічна або складна взаємодія» [6, с. 86];
- координація поряд із субординацією є базовою формою управлінської діяльності [6, с. 86].

Всі ці думки про координацію, координаційну діяльність і координаційні відносини, що виникають і реалізуються в середині прокуратури, були висловлені В. В. Шубою в межах одного абзацу у формі констатації факту без додаткової аргументації. Відповідно, до таких висновків не можна серйозно ставитись, більш того, деякі із них потребують уточнень.

По-перше, координація не завжди охоплює собою процес «погодження цілей», адже цілі іноді задаються «зовні» на законодавчому рівні, тому, в одних випадках, узгоджуються як цілі, так і порядок діяльності окремих суб'єктів щодо їх досягнення, а в інших, узгоджується лише порядок діяльності окремих суб'єктів щодо досягнення цілей, визначених чинним законодавством.

По-друге, дивно звучить отождествлення понять «управлінські відносини» та «рівноправні відносини», коли характеризуються координаційні відносини в прокуратурі. Це проблема науки адміністративного права, яка у нас тягнеться ще з радянського періоду, коли два напрями наукових досліджень існували та розвивалися в межах єдиної наукової спеціальності «12.00.07»: а) теорія управління; б) адміністративне право і процес. Адміністративне право вже двадцять років як остаточно втратила статус «управлінської галузі права», а тому поняття «управлінські відносини» в адміністративному праві це не одне і теж, що в теорії управління. Тобто в адміністративному праві нас цікавлять лише дві групи управлінських відносин: 1) ті, що вже врегульовані нормами адміністративного права; 2) ті, що потенційно можуть бути врегульовані нормами адміністративного права найближчим часом. В теорії управління предметом дослідження є всі управлінські відносини, як врегульовані правом, так і не врегульовані ним. Тому в теорії управління можуть існувати «рівноправні

управлінські відносини», особливо, коли законодавство не визначає центр координаційних дій та його повноваження. Коли ж мова йде про координаційну діяльність, яка регламентується нормами адміністративного права, то «рівноправним відносинам» немає місця, бо законодавство завжди вказує владного суб'єкта, який очолює координаційну діяльність та відповідає за її якість і ефективність.

Отже в багатьох комплексних працях в період з 1991 по 2014 роки, які присвячені управлінським відносинам в органах публічної влади, не відбулося чіткого розподілу між знаннями теорії управління та знаннями науки адміністративного права, що на жаль можна зустріти і в деяких сучасних публікаціях.

Управлінським процедурам в діяльності органів прокуратури України присвятив своє дослідження С. А. Кулинич [7], в якому було запропоноване авторське бачення змісту поняття «управлінські процедури», а також класифікація управлінських процедур, що використовуються в діяльності прокуратури. Звертають на себе увагу наступні положення наукової праці.

1. С. А. Кулинич зазначає, що в науковій літературі до управлінських процедур, які використовуються в діяльності прокуратури, відносять також «процедури з координації управлінської діяльності (економія ресурсів та коштів, ефективне виконання відповідних завдань і ін.)» [7, с. 25]. В подальших положеннях дисертації автор вже стверджує, що серед видів управлінських процедур в залежності від характеру зв'язків між її учасниками слід виділяти координаційні, субординаційні і реординаційні процедури [7, с. 39, 46]. Сумніви викликає правова природа терміну «управлінська процедура», тобто цей термін відноситься до управлінських наук (теорія управління, менеджмент) чи до правових наук (наприклад, науки адміністративного права)? «Ефективність» виконання управлінських завдань чи «дбайливе» ставлення до ресурсів і коштів безпосередньо не регламентується нормами адміністративного права, хоча дійсно норми адміністративного права можуть створювати сприятливі умови для ефективного виконання поставлених перед працівниками прокуратури завдань та дбайливого (економного) ставлення до ресурсів, що їм надаються державою. Тому не заперечуючи в цілому проти використання терміну «управлінські процедури» в адміністративному праві і проти факту існування поняття «процедури з координації діяльності», вважаємо, що ці поняття повинні наповнюватись «правовим» змістом, а не «управлінським». Використання управлінських понять при характеристиці правових явищ віддаляє дослідника від сутності процесів та явищ, які відбуваються в праві.

2. С. А. Кулинич спробував надати додаткову аргументацію думці, яку ми вже критикували вище, згідно з якою «учасники координаційних відносин в прокуратурі є рівноправними» [7, с. 48]. Вчений вважає: «Відносини координації під час управлінських процедур мають місце між не підпорядкованими один одному посадовими особами органів прокуратури, між однорівневими органами прокуратури, між управліннями та відділами апарату органу прокуратури або однойменними управліннями та відділами різних однорівневих органів прокуратури» [7, с. 48]. Теорія адміністративного права наголошує на тому, що, по-перше, адміністративні правовідносини це завжди публічно-владні відносини [8, с. 44], по-друге, відносини підлеглості є лише одним із видів публічно-владних відносин. Тобто координаційні відносини у діяльності прокуратури це завжди публічно-владні відносини, які виключають можливість рівноправності у відносинах.

Таким чином, наукова праця С. А. Кулинич лише констатує факт наявності у діяльності прокуратури координаційних процедур, але не зосереджується на розкритті їх сутності, структури (стадій етапів і ін.), особливостей процедурного статусу їх учасників тощо.

**Висновки.** На підставі проведеного дослідження були зроблені наступні висновки.

В науковій літературі з адміністративного права і сьогодні спостерігається конкуренція ідей (здобутків) управлінських наук (теорія управління, менеджмент і ін.) та науки адміністративного права.

До загальних негативних тенденцій, які притаманні адміністративно-правовим дослідженням з питань здійснення координаційної діяльності органами прокуратури та в середині прокуратури, відносяться: а) констатація факту наявності у прокуратури як зовнішньої, так і внутрішньої координаційної діяльності без поглибленого аналізу їх сутності та особливостей адміністративно-правового забезпечення; б) повне ігнорування існування двох видів координаційної діяльності прокуратури – внутрішньої і зовнішньої, що зменшує наукові цінності висновків, висловлених у наукових джерелах; в) вико-

ристання термінології, що є базовою для галузей приватного права та менеджменту, для пояснення специфіки проходження публічної служби в органах прокуратури, починаючи з етапу «зайняття відповідної посади» і закінчуючи етапом «припинення повноважень на посаді»; г) небажання розрізняти управлінські відносини як предмет управлінських наук та управлінські відносини як предмет науки адміністративного права, що спотворює результати дослідження координаційних відносин в адміністративному праві; г) використання «управлінських» понять при характеристиці адміністративно-правових явищ, що віддаляє дослідника від сутності процесів, які відбуваються в адміністративному праві; д) ігнорування доктринальних підходів до визначення адміністративних правовідносин як публічно-владних відносин, серед яких лише незначна частина характеризується як «відносини підпорядкування».

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»: постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2006 р. № 784. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784-2006-%D0%BF?find=1&ext=%D0%BA%D0%BE%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D1%86#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784-2006-%D0%BF?find=1&ext=%D0%BA%D0%BE%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D1%86#w1_1)
2. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 53. Ст. 793.
3. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2–3. Ст. 12.
4. Агєєв О.В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2006. 170 с.
5. Бурбика М.М. Робота з персоналом в органах прокуратури України: організаційно-правові питання: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2007. 191 с.
6. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури: загальнотеоретичні аспекти: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2007. 200 с.
7. Кулинич С.А. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2007. 191 с.
8. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576.