ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ

МУЗИЧУК Олександр Миколайович - доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, декан факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ

ORCID ID: http://orcid.org/0000-0001-8367-2504

УДК 351.74(477)

DOI 10.32782/LAW.UA.2022.4.34

У статті наголошено на тому, що громадянське суспільство у демократичній, соціально орієнтованій державі постає основою, «наріжним каменем» розбудови державних інституцій.

Наголошено, що в Україні концептуальне бачення розвитку в суспільстві громадської ініціативи та самоорганізації громадян закладене у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Водночас комплексний підхід до вирішення викликів, пов'язаних з формуванням активного та відповідального громадянина із стійкою громадянською позицією втілено у Концепції розвитку громадянської освіти в Україні.

Акцентовано увагу на тому, що феномен взаємодії може набувати і світоглядного значення, виступаючи основою сприйняття процесу публічного управління та держави в цілому. Так, існують дослідження того, як одержувачі соціальної допомоги, особи, які покладаються на систему соціального забезпечення, та інші групи розвивають власне сприйняття громадянства через їх взаємодію з державою.

Проаналізовано позиції окремих науковців про те, що для прокурорів притаманна унікальна взаємодія з громадянами та громадськістю. На відміну від співробітників правоохоронних органів, вони не носять уніформу і не завжди виконують свою роль правоохоронців публічно. Також дослідники виокремлюють проблеми, що тісно пов'язані зі сприйняттям громадянами прокурора.

З урахуванням проаналізованих положень програмних документів та позицій вітчизняних та зарубіжних дослідників нами були виокремлені шляхи вдосконалення взаємодії прокуратури та громадськості, зокрема розробка офіційних веб-сайтів окружних прокуратур у межах областей, які могли б слугувати майданчиком взаємодії прокурорів та громадськості; змістовне наповнення сторінок у соціальних мережах обласних та окружних прокуратур, використання новітніх майданчиків комунікації та висвітлення інформації; забезпечення безбар'єрності у приміщеннях прокуратури для врахування потреб осіб з інвалідністю; упровадження онлайн-платформ для взаємодії прокуратури з громадянами та інститутами громадянського суспільства у ході оцінювання роботи прокуратури громадянами та надання пропозицій щодо подальшої діяльності; вивчення кращих вітчизняних та зарубіжних практик взаємодії прокуратури та громадськості, їх систематизація та узагальнення; запровадження практики спільного проведення дозвілля прокурорів та громадськості; проведення за участі громадськості конкурсів з визначення найбільш професійних та ерудованих прокурорів.

Ключові слова: органи прокуратури, взаємодія, громадськість, публічне управління, правоохоронні органи, оцінювання роботи органів прокуратури, громадянське суспільство.

Постановка проблеми

Україна перебуває на етапі розвитку ефективного розширення взаємодії держави та суспільства, яке б чітко регламентувало діяльність судової влади та могло гарантувати захист прав та інтересів кожного громадянина [1, с. 109]. Взаємодія органів державної влади з інститутами громадянського суспільства, на переконання окремих вітчизняних науковців, є передумовою становлення України як правової демократичної держави. Така взаємодія має сприяти сталому розвитку країни шляхом вдосконалення державного управління через залучення громадськості до розробки та реалізації ефективних державних програм вирішення політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем, а також здійснення контролю за діяльністю органів державної влади на всіх рівнях з метою створення правової держави [2, с. 162].

Стан дослідження теми

В українській науці окремим проблемним аспектам управління стратегічними комунікаціями присвячували свої дослідження вітчизняні науковці Братасюк О. Б., Гербут Н. А., Гольдовський А. Г., Делія О. В., Дудченко О. С., Кравченко О. І., Куненко І. С., Серьохіна Н. К., Сподинський О., Тихонова О. В., Чорногор Н. С., Чумак В. В. та інші. Водночас зарубіжний дослідник P. Federman зазначає, що хоча в окремих статтях наведені чудові приклади взаємодій у сферах соціального забезпечення, цифрової трансформації, укладання контрактів і задоволеності громадян щодо ефективності та етичної поведінки, їм бракує аналізу результатів конкретних взаємодій між громадськістю та державними службовцями, зокрема працівниками сектору громадської безпеки, такими як поліцейські, рятувальники або персонал екстреної медичної допомоги [3, с. 858].

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає в тому, щоб визначити шляхи вдосконалення взаємодії прокуратури та громадськості. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити такі завдання: визначити програмні документи, у яких наведено концептуальне бачення розвитку громадськості та громадської ініціативи; з'ясувати сутність феномену взаємодії та особливості впливу на нього окремих суспільних чинників; на основі аналізу поглядів зарубіжних науковців визначити особливості взаємодії прокуратури та громадськості; виокремити шляхи вдосконалення взаємодії прокуратури та громадськості.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що в ньому вперше на вітчизняному рівні проаналізовані глибинні, світоглядні основи взаємодії прокуратури та громадськості, наведені авторські шляхи вдосконалення відповідної взаємодії.

Виклад основного матеріалу

Громадянське суспільство у демократичній, соціально орієнтованій державі постає основою, «наріжним каменем» розбудови державних інституцій.

В Україні концептуальне бачення розвитку в суспільстві громадської ініціативи та самоорганізації, формування та діяльності інститутів громадянського суспільства, налагодження партнерської взаємодії між ними та органами державної влади, органами місцевого самоврядування закладене у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, затвердженій Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021 [4]. Водночас комплексний підхід до вирішення викликів, пов'язаних з формуванням активного та відповідального громадянина із розвиненим почуттям власної гідності, стійкою громадянською позицією, готовністю до виконання громадянських обов'язків в умовах модернізації системи освіти України втілено у Концепції розвитку громадянської освіти в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2018 р. № 710-р [5].

C. Vandyck, виступаючи за партнерство між органами державної влади та громадянським суспільством, зазначає: «У міру того, як держави стали більш функціональними та демократичними, роль громадянського суспільства змінилася, оскільки воно тепер значною мірою визнається стратегічним партнером... Переосмислені відносини базуються на тому, що обидва сектори використовують

свої власні активи та вплив задля кращого реагування на складні виклики розвитку» [6].

Щодо сутності феномену взаємодії, то В. В. Чумак стверджує, що: 1) взаємодія полягає в узгодженні дій її суб'єктів за цілями, часом, місцем проведення, виконавцями і програмою; 2) для взаємодії необхідна наявність не менше двох суб'єктів; 3) під час взаємодії кожен із взаємодіючих суб'єктів (систем) діє в межах наданої йому законодавцем компетенції; 4) суб'єктів взаємодії об'єднує єдина мета щодо виконання спільних завдань [7, с. 162].

Феномен взаємодії може набувати і світоглядного значення, виступаючи основою сприйняття процесу публічного управління та держави в цілому. Так, існують дослідження того, як одержувачі соціальної допомоги, особи, які покладаються на систему соціального забезпечення, та інші групи розвивають власне сприйняття громадянства через їх взаємодію з адміністративною державою [8; 9].

Водночас у коментарі щодо стану поточних досліджень взаємодії громадян і держави M. Jakobsen, O. James, D. Moynihan, T. Nabatchi зазначають, що існує дефіцит у різноманітних дослідженнях взаємодії громадян і держави в державному управлінні [10, с. 162].

У свою чергу P. Federman наголошує на тому, що взаємодія між громадянами та урядом досліджується в обмеженій системі координат, яка охоплює питання взаємодії громадян з інструментами електронного урядування, особливостей присудження та розподілу нагород за найкращі практики в державній службі, впливу расового представництва на відносини між громадянами та урядом [11, с. 25]. Запропоновані вище твердження окреслюють, що у сучасній науці питання взаємодії розглядається крізь призму першочергової ролі держави та похідної, вторинної позиції громадськості. Саме тому, як переконаний той же P. Federman, багато з цих взаємодій, які є результатом контакту, ініційованого громадянами, заснованого на бажанні громадянина мати контакт зі своїм урядом, розглядаються через організаційну призму, зосереджуючись на організаційних результатах для певного агентства [3, с. 860–861].

У контексті діяльності правоохоронних органів, зокрема поліції у США, C. Epp, S. Maynard-Moody, D. Haider-Markel зазначають, що взаємодія є насиченим середовищем, у якому можна отримати інформацію, пов'язану з тим, як індивіди загалом уявляють свої стосунки з державою, а також про те, як раса або клас взаємодіють із поліцією [12, с. 270].

Переходячи безпосередньо до сфери діяльності прокуратури, вважаємо доречним навести позицію A. Cox та C. Gripp про те, що для прокурорів притаманна унікальна взаємодія з громадянами та громадськістю. На відміну від співробітників правоохоронних органів, вони не носять уніформу і не завжди виконують свою роль правоохоронців публічно. Зала суду, палати суддів та кабінети прокурорів, де укладаються угоди про визнання винуватості, набагато менш доступні для громадського огляду, ніж кут вулиці, приватна резиденція чи інше місце, де відбувається типовий арешт [13, с. 660]. Дослідники також наголошують, що дискреційні повноваження прокурора впливають на сприйняття громадянами демократичних аспектів системи кримінального правосуддя, а також її карності. Правда також, що прокурори рідко отримують критику чи відгуки про свою роботу від людей, які виступають перед ними в суді; вони, однак, особливо головні прокурори, піддані демократичній підзвітності з боку громадськості в цілому [13, с. 661]. Водночас D. Sklansky припускає, що «вплив прокурорів випливає не стільки з їхньої здатності погрожувати чи обіцяти, скільки з їх авторитету та їхніх постійних контактів із суддями, працівниками пробації, правоохоронними органами та законодавцями» [14, с. 484].

Окремі науковці присвячують свої дослідження тому, що обумовлює сприйняття громадянами прокурорів, а також зв'язку між цим сприйняттям і ширшим задоволенням системою правосуддя. Більшість цих досліджень підтверджують ідею процесуальної справедливості, висунуту Томом Тайлером [15]. Відповідно до даної теорії позитивні оцінки зустрічей між громадськістю та органами державної влади збільшують довіру та сприйняття легітимності цих органів, що, у свою чергу, сприяє нормативному, добровільному дотриманню правил [13, с. 661].

Зарубіжні науковці приділяють досить велику увагу питанню взаємодії прокурорів

з громадськістю. Так, у своєму дослідженні A. Cox та C. Gripp наводять результати опитування окремих прокурорів США, що вже мають певний досвід роботи у правоохоронній системі. Так, дослідники описують прокурора Тома, який виріс у Белтоні, пропрацював у системі 12 років та ставився до своєї посади як «прогресивної» та особливої: «…іноді є припущення, що прокурори просто хочуть виграти, або не дбають про права обвинувачених, або не усвідомлюють, або надто свавільно ставляться до шкоди, яка заподіюється людям, які перебувають у в'язниці… Багато хто говорить про прокурорів, що вони не дуже піклуються про те, кого вони переслідують, або про наслідки цих переслідувань, і що система кримінального правосуддя є расово дискримінаційною, і що в ній є частка несправедливості, якщо не річка несправедливості, яка лежала в основі всієї системи. Проте ви повинні оцінити кожне окреме агентство кримінального правосуддя та кожну спільноту в її специфічних умовах і вже після цього приймати рішення щодо оцінки» [13, с. 665–666].

D. Sklansky виокремлює сім різних проблем, що тісно пов'язані зі сприйняттям громадянами прокурора. Шість із цих проблем відносно знайомі: повноваження прокурорів, дискреційні повноваження, якими вони користуються, незаконність дій, каральна ідеологія, яка формує багато їхніх практик, беззвітність та організаційна інерція в органах прокуратури. Ці проблеми перетинаються, тому їх важко розглядати окремо. Сьома проблема обговорюється рідше, але під певним кутом може виступати основною: неоднозначність ролі прокурора [16, с. 451].

З урахуванням зазначених нами вище положень та позицій вітчизняних та зарубіжних дослідників нами були виокремлені шляхи вдосконалення взаємодії прокуратури та громадськості.

1. Розробка офіційних веб-сайтів окружних прокуратур у межах областей, які могли б слугувати майданчиком взаємодії прокурорів та громадськості, містили б у собі інформацію про команду окружної прокуратури, заходи навчального та просвітницького характеру, у яких прокурори беруть участь.

2. Змістовне наповнення сторінок у соціальних мережах обласних та окружних прокуратур, використання новітніх майданчиків комунікації та висвітлення інформації, зокрема телеграм-каналів, сторінок у соціальних мережах «Tik-Tok» та «Instagram».

3. Забезпечення безбар'єрності у приміщеннях прокуратури для врахування потреб осіб з інвалідністю під час організації прийому громадян керівництвом прокуратури, а також у ході щоденної комунікації прокурорів з громадянами у спеціально відведених для цього приміщеннях та службових кабінетах, обладнання таких приміщень пандусами, ліфтами, визначення порядку супроводу особи з інвалідністю до відповідного приміщення.

4. Упровадження онлайн-платформ для взаємодії прокуратури з громадянами та інститутами громадянського суспільства у ході оцінювання роботи прокуратури громадянами та надання пропозицій щодо подальшої діяльності. Для цього окремі дослідники, зокрема і J. Cardoso та R. Jose, зазначають, що в ході подібної взаємодії значним потенціалом наділені публічні дисплеї [17].

5. Вивчення кращих вітчизняних та зарубіжних практик взаємодії прокуратури та громадськості, їх систематизація, узагальнення у відповідних методичних рекомендаціях, аналітичних довідках, порівняльних таблицях, посібниках тощо.

6. Запровадження практики спільного проведення дозвілля прокурорів та громадськості, організація відповідних спортивних змагань, квестів, ознайомчих екскурсій для учнів шкіл та здобувачів освіти закладів вищої освіти.

7. Проведення за участі громадськості конкурсів з визначення найбільш професійних, ерудованих прокурорів, поширення результатів проведення подібних конкурсів у засобах масової інформації.

Висновки

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що громадянське суспільство у демократичній, соціально орієнтованій державі постає основою, «наріжним каменем» розбудови державних інституцій.

В Україні концептуальне бачення розвитку в суспільстві громадської ініціативи та самоорганізації громадян закладене у Наці-

ональній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Водночас комплексний підхід до вирішення викликів, пов'язаних з формуванням активного та відповідального громадянина із стійкою громадянською позицією втілено у Концепції розвитку громадянської освіти в Україні.

Феномен взаємодії може набувати і світоглядного значення, виступаючи основою сприйняття процесу публічного управління та держави в цілому. Так, існують дослідження того, як одержувачі соціальної допомоги, особи, які покладаються на систему соціального забезпечення, та інші групи розвивають власне сприйняття громадянства через їх взаємодію з адміністративною державою.

У сфері діяльності прокуратури нами проаналізовані позиції окремих науковців про те, що для прокурорів притаманна унікальна взаємодія з громадянами та громадськістю. На відміну від співробітників правоохоронних органів, вони не носять уніформу і не завжди виконують свою роль правоохоронців публічно. Також дослідники виокремлюють проблеми, що тісно пов'язані зі сприйняттям громадянами прокурора.

З урахуванням проаналізованих положень програмних документів та позицій вітчизняних та зарубіжних дослідників нами були виокремлені шляхи вдосконалення взаємодії прокуратури та громадськості, зокрема розробка офіційних веб-сайтів окружних прокуратур у межах областей, які могли б слугувати майданчиком взаємодії прокурорів та громадськості; змістовне наповнення сторінок у соціальних мережах обласних та окружних прокуратур, використання новітніх майданчиків комунікації та висвітлення інформації; забезпечення безбар'єрності у приміщеннях прокуратури для врахування потреб осіб з інвалідністю; упровадження онлайн-платформ для взаємодії прокуратури з громадянами та інститутами громадянського суспільства у ході оцінювання роботи прокуратури громадянами та надання пропозицій щодо подальшої діяльності; вивчення кращих вітчизняних та зарубіжних практик взаємодії прокуратури та громадськості, їх систематизація та узагальнення; запровадження практики спільного проведення дозвілля прокурорів та громадськості; проведення за участі громадськості конкурсів з визначення найбільш професійних та ерудованих прокурорів.

Література

1. Kravchenko O. I., Dudchenko O. S., Kunenko I. S., Spodynskyi O., Deliia O. V. Aspects of Expanding the Interaction between the State and Civil Society. *Cuestiones Politicas*. 2021. № 39 (71). P. 108–125.

2. Tikhonova O. V., Holdovskyi A. H., Bratasyuk O. B., Chornohor N. S., Herbut N. A., Serohina N. K. The efficiency of tools for social interaction between public authorities and civil society. *Amazonia investiga*. 2022. № 11 (51). P. 161–170.

3. Federman P. Cop Wisdom and the Democratic Consequences of Citizen-State Interactions. *Administration & Society*. 2022. № 54 (5). P. 857–877.

4. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки: Указ Президента України від 27.09.2021 № 487/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text (дата звернення: 18.11.2022).

5. Про схвалення Концепції розвитку громадянської освіти в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.10.2018 № 710-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-2018-р#Text (дата звернення: 18.11.2022).

6. Vandyck C. Opening up civic space through effective civil society and government cooperation. CSIS. 2018. URL: https://www.csis.org/blogs/international-consortium-closing-civic-space/openingcivic-space-through-effective-civil (дата звернення: 18.11.2022).

7. Чумак В. В. Взаємодія та координація між суб'єктами охорони державного кордону. *Право і Безпека*. 2011. № 2. С. 161–165.

8. Campbell A. How policies make citizens: Senior political activism and the American welfare state. Princeton University Press, 2003. 256 p.

9. Soss J., Schram S. A public transformed? Welfare reform as policy feedback. *American Political Science Review*. 2007. № 101 (1). P. 111–127.

10. Jakobsen M., James O., Moynihan D., Nabatchi T. JPART virtual issue on citizen-state interactions in public administration research.

Journal of Public Administration Research and Theory. 2019. № 29 (4). P. 8–15.

11. Federman P. Police performance as symbolic politics? Public recognition and the value of awards. *Public Performance & Management Review*. 2019. № 43. P. 1–25.

12. Epp C., Maynard-Moody S., Haider-Markel D. Pulled over: How police stops define race and citizenship. University of Chicago Press, 2014. 272 p.

13. Cox A., Gripp C. The Legitimation Strategies of «Progressive» Prosecutors. *Social & Legal Studies*. 2022. № 31 (5). P. 657–678.

14. Sklansky D. The nature and function of prosecutorial power. *Journal of Criminal Law and Criminology*. 2016. № 106. P. 473–520.

15. Tyler T. Why People Obey the Law. New Haven and London: Yale University Press, 1990. URL: http://www.des.ucdavis.edu/Faculty/Sabatier/Tyler1990.pdf (дата звернення: 18.11.2022).

16. Sklansky D. The Problems With Prosecutors. *Annual Review of Criminology*. 2018. № 1. P. 451–469.

17. Cardoso J., Jose R. Assessing Feedback for Indirect Shared Interaction with Public Displays. *Confederated International Workshops and Posters*. Hersonissos, 17–21 October 2011. Hersonissos: Vrije Univ Brussel; Curtin Univ Technol; Univ Politecn Madrid; Object Management Grp; Collibra. URL: https://www.webofscience.com/wos/woscc/full-record/WOS:000306979400067 (дата звернення: 18.11.2022).

WAYS TO IMPROVE INTERACTION BETWEEN THE PROSECUTOR'S OFFICE AND THE PUBLIC

The article emphasizes that civil society in a democratic, socially oriented state becomes the basis, the «cornerstone» of the development of state institutions.

It was emphasized that in Ukraine, the conceptual vision of the development of public initiative and self-organization of citizens in society is laid down in the National Strategy for Promoting the Development of Civil Society in Ukraine. At the same time, a comprehensive approach to solving challenges related to the formation of an active and responsible citizen with a stable civic position is embodied in the Concept of the Development of Civic Education in Ukraine.

Attention is focused on the fact that the phenomenon of interaction can acquire worldview significance, acting as the basis of perception of the process of public administration and the state as a whole. Thus, there are studies of how welfare recipients, welfare recipients, and other groups develop their own perceptions of citizenship through their interactions with the administrative state.

The positions of individual scientists that prosecutors have a unique interaction with citizens and the public are analyzed. Unlike law enforcement officers, they do not wear uniforms and do not always perform their role as law enforcement officers in public. Researchers also single out problems that are closely related to citizens' perception of the prosecutor.

Taking into account the analyzed provisions of program documents and the positions of domestic and foreign researchers, we singled out ways to improve the interaction between the prosecutor's office and the public, in particular, the development of official websites of district prosecutor's offices within the regions, which could serve as a platform for interaction between prosecutors and the public; meaningful filling of pages in social networks of regional and district prosecutor's offices, use of the latest platforms for communication and information coverage; provision of barrier-free facilities in the premises of the prosecutor's office to take into account the needs of persons with disabilities; introduction of online platforms for the interaction of the prosecutor's office with citizens and institutions of civil society during the assessment of the work of the prosecutor's office by citizens and the provision of proposals for further activities; study of the best domestic and foreign practices of interaction between the prosecutor's office and the public, their systematization and generalization; introduction of the practice of joint recreation of prosecutors and the public; conducting contests with the participation of the public to determine the most professional and erudite prosecutors.

Key words: prosecutor's office, interaction, public, public administration, law enforcement agencies, assessment of the work of prosecutor's office, civil society.