

СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 343.163
DOI

Костенко С. К.,
*доктор філософії у галузі права,
професор кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури
Національного університету «Одеська юридична академія»*

КООРДИНАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

COORDINATING ACTIVITIES OF PROSECUTOR'S OFFICES UNDER MARTIAL LAW: CHALLENGES AND PROSPECTS

Стаття присвячена дослідженню координаційної діяльності органів прокуратури в умовах воєнного стану, яка є важливим елементом забезпечення правопорядку, ефективного кримінального переслідування та реалізації принципів верховенства права. Військова агресія спричинила масштабні зміни у криміногенній ситуації, що зумовило необхідність адаптації механізмів міжвідомчої взаємодії, вдосконалення нормативно-правового регулювання координаційної діяльності та розширення міжнародної співпраці у сфері розслідування воєнних злочинів.

У статті здійснено системний аналіз нормативно-правових засад координаційної функції прокуратури, зокрема, положень Закону України «Про прокуратуру» та інших нормативних актів, які регулюють міжвідомчу взаємодію правоохоронних органів. Визначено основні проблеми правозастосування, зокрема відсутність чіткого законодавчого визначення координаційної діяльності прокуратури, що ускладнює її ефективну реалізацію. Окреслено виклики, пов'язані з відсутністю механізму притягнення до відповідальності посадових осіб за невиконання рішень координаційних нарад, що негативно впливає на узгодженість дій у сфері протидії злочинності.

Запропоновано шляхи вдосконалення координаційної діяльності прокуратури, зокрема шляхом внесення змін до законодавства, які б передбачали санкції за не виконання рішень координаційних нарад – запровадження адміністративної відповідальності за їх ігнорування, а також створення спеціалізованих міжвідомчих робочих груп із розслідування воєнних злочинів. Окрему увагу приділено питанню цифровізації координаційних механізмів через розробку єдиної захищеної платформи для оперативного обміну інформацією між правоохоронними органами.

Розглянуто міжнародний досвід у сфері міжвідомчої координації правоохоронної діяльності та запропоновано шляхи гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами кримінального правосуддя, зокрема через реалізацію положень Римського статуту Міжнародного кримінального суду.

Результати дослідження можуть бути використані для удосконалення механізмів координації правоохоронних органів, розробки нових законодавчих ініціатив та оптимізації роботи прокуратури в умовах воєнного стану та післявоєнної реконструкції. Впровадження запропонованих змін сприятиме підвищенню ефективності кримінального переслідування, забезпеченню належної взаємодії між правоохоронними органами та посиленню міжнародної співпраці у сфері розслідування воєнних злочинів, що в підсумку сприятиме зміцненню правопорядку та верховенства права.

Ключові слова: прокуратура; координаційна діяльність; воєнний стан; правоохоронні органи; кримінальне переслідування; воєнні злочини; міжвідомча взаємодія.

The article examines the coordinating activities of prosecutor's offices under martial law, which serve as a crucial element in ensuring public order, effective criminal prosecution, and upholding the principles of the rule of law. Military aggression has led to significant changes in the criminogenic situation, necessitating the adaptation of interagency cooperation mechanisms, the improvement of legal and regulatory frameworks governing coordination activities, and the expansion of international collaboration in the investigation of war crimes.

The study provides a systematic analysis of the legal and regulatory foundations of prosecutorial coordination, particularly the provisions of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" and other normative acts that regulate interagency interaction among law enforcement bodies. The article identifies key challenges in law enforcement practices,

including the lack of a clear legal definition of prosecutorial coordination, which complicates its effective implementation. It also highlights issues related to the absence of accountability mechanisms for officials who fail to comply with decisions made at coordination meetings, thereby undermining the coherence of efforts in combating crime.

The paper proposes avenues for enhancing prosecutorial coordination, including legislative amendments to establish the mandatory nature of coordination decisions, the introduction of administrative liability for non-compliance, and the creation of specialized interagency working groups to investigate war crimes. Particular attention is given to the digitalization of coordination mechanisms through the development of a secure platform for real-time information exchange among law enforcement agencies.

The study also examines international best practices in law enforcement coordination and suggests ways to harmonize national legislation with international criminal justice standards, particularly through the implementation of the provisions of the Rome Statute of the International Criminal Court.

The findings of this research can be utilized to improve coordination mechanisms among law enforcement agencies, develop new legislative initiatives, and optimize the work of the prosecutor's office under martial law and during post-war reconstruction. The implementation of the proposed measures will contribute to enhancing the effectiveness of criminal prosecution, ensuring proper interagency cooperation, and strengthening international collaboration in the investigation of war crimes, ultimately reinforcing public order and the rule of law.

Key words: *prosecutor's office; coordination activities; martial law; law enforcement agencies; criminal prosecution; war crimes; interagency cooperation.*

Постановка проблеми. Функціонування органів прокуратури в умовах воєнного стану є ключовим аспектом забезпечення правопорядку, захисту національної безпеки та реалізації принципів верховенства права в екстремальних обставинах. Воєнні дії спричинили масштабні зміни у структурі злочинності, актуалізувалася необхідність удосконалення координаційних механізмів діяльності правоохоронних органів, зокрема в частині запобігання, виявлення та розслідування воєнних злочинів, колабораційної діяльності, терористичних актів та порушень норм міжнародного гуманітарного права.

Конституційно-правова природа прокуратури передбачає її центральну роль у здійсненні координаційної функції у сфері протидії злочинності. У воєнний період ця функція зазнає суттєвих трансформацій, зумовлених необхідністю адаптації до динамічних змін криміногенної ситуації, інтеграції вітчизняного законодавства із міжнародними стандартами правосуддя, а також підвищення ефективності міжвідомчої взаємодії. З огляду на специфіку воєнних дій, одним із основних завдань прокуратури є координація діяльності правоохоронних органів на національному рівні та співпраця з міжнародними інституціями.

Координаційна діяльність органів прокуратури реалізується через проведення координаційних нарад з керівниками правоохоронних органів, де аналізуються тенденції злочинності, визначаються пріоритетні напрями протидії

кримінальним правопорушенням та виробляються спільні заходи реагування. Воєнний стан в Україні зумовив нові виклики, серед яких: масштабне зростання злочинів агресії, ідентифікація загиблих та безвісти зниклих осіб, розслідування мародерства, незаконного заволодіння гуманітарною допомогою, ухилення від мобілізації тощо. У цьому контексті прокуратура як суб'єкт координації повинна забезпечити належне функціонування правоохоронної системи в умовах воєнного стану, гарантувати ефективну реалізацію механізмів кримінальної відповідальності та сприяти інтеграції національних правових норм до міжнародної правової системи.

Необхідність комплексного дослідження координаційної діяльності прокуратури в умовах воєнного стану зумовлена безпрецедентними правовими та організаційними викликами, з якими стикається Україна внаслідок військової агресії. У контексті забезпечення правопорядку виникла низка нових загроз, що потребують системної відповіді на державному рівні: від протидії колабораційній діяльності до розслідування кримінальних правопорушень проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку.

Значне поширення правопорушень, зумовлених воєнними діями, потребує модернізації механізмів координації між суб'єктами правоохоронної діяльності. Правове регулювання функціонування прокуратури у кризових умовах вимагає удосконалення, особливо щодо

міжвідомчої взаємодії, розслідування воєнних злочинів, адаптації законодавчих норм до міжнародних стандартів правосуддя.

Окремої уваги потребує питання післявоєнного правового врегулювання. Після завершення активної фази бойових дій правоохоронні органи мають бути готовими до комплексного розслідування масштабних злочинів, фіксації доказів та імплементації міжнародного досвіду у механізмах кримінального переслідування. Належне документування воєнних злочинів є не лише питанням національної безпеки, а й інструментом міжнародного правосуддя, що дозволяє притягнути до відповідальності осіб, які вчиняли злочини агресії та порушували фундаментальні права людини.

Таким чином, актуальність дослідження координаційної діяльності органів прокуратури в умовах воєнного стану обумовлена необхідністю розробки нових правових підходів до управління правоохоронною діяльністю, удосконалення механізмів взаємодії із міжнародними структурами та створення стійкої системи кримінального переслідування осіб, причетних до порушення норм міжнародного гуманітарного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності була предметом багатьох наукових досліджень, у межах яких сформовано фундаментальні доктринальні підходи до її правової природи, механізмів реалізації та перспектив удосконалення. У різні періоди теоретико-правові аспекти координаційної функції прокуратури ґрунтовно аналізували такі науковці, як О.М. Бандурка, Д.В. Великодний, Л.А. Гарбовський, С. В. Івашко, М.В. Ковалів, М. В. Косюта, Л. І. Олефір, А.В. Столітній, В.І. Чечерський та інші.

Однак, сучасні реалії воєнного стану вимагають концептуального переосмислення ролі прокуратури у забезпеченні правопорядку, що обумовлює необхідність системного аналізу її координаційних функцій, розробки нормативних механізмів адаптації в умовах воєнного стану та післявоєнної реконструкції правової системи.

Метою статті є здійснення комплексного науково-правового аналізу координаційної

діяльності органів прокуратури в умовах воєнного стану з урахуванням трансформаційних процесів у правоохоронній сфері, спричинених військовими викликами. Дослідження спрямоване на визначення нормативно-правових засад координаційної функції прокуратури, ідентифікацію проблемних аспектів міжвідомчої взаємодії, а також формування концептуальних напрямів її вдосконалення в умовах поствоєнного правового врегулювання.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до статті 25 Закону України «Про прокуратуру», Генеральний прокурор, керівники відповідних прокуратур та їх заступники здійснюють координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності. Основною формою координаційної діяльності є проведення координаційних нарад, на яких визначаються ключові напрями боротьби зі злочинністю та забезпечення безпеки держави [1].

Варто наголосити, що у нормативно-правових актах відсутнє чітке визначення поняття координаційної діяльності органів прокуратури, що обумовлює правову невизначеність у питаннях її організації, механізмів реалізації та меж здійснення. Така прогалина у законодавстві може призводити до різних підходів у тлумаченні та практичному застосуванні норм, що регулюють взаємодію правоохоронних органів у сфері протидії злочинності.

Відповідно до Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності, затвердженого наказом Генерального прокурора № 28 від 08.02.2021 року визначаються форми, завдання та принципи координації діяльності правоохоронних органів [2].

У науковій літературі координаційна діяльність прокуратури трактується по-різному. Так, М.В. Ковалів зазначає, що координація діяльності правоохоронних органів у сфері боротьби зі злочинністю – це взаємоузгодження дій уповноважених державних органів, спрямоване на своєчасне виявлення, розкриття, припинення та попередження кримінальних правопорушень, усунення криміногенних факторів і зміцнення правопорядку [3, с. 232].

С.В. Івашко та Л.І. Олефір визначають координаційну діяльність прокуратури в умовах воєнного стану як передбачену законодавством діяльність суб'єкта запобігання злочинності

в Україні, яка здійснюється на конституційних та спеціальних засадах, спрямовану на планування та реалізацію спільних дій, здійснення реального впливу на стан злочинності, підвищення ефективності її профілактики, захист прав і свобод громадян, інтересів держави від злочинних посягань, фіксацію кримінальних правопорушень, пов'язаних з військовою агресією, а також щодо міжнародної діяльності для розкриття та розслідування воєнних злочинів і злочинів агресії [4, с. 283].

Розкриваючи поняття координаційної діяльності, А.В. Столітній дійшов висновку, що вона є організуючою функцією прокуратури, спрямованою на узгодження дій правоохоронних органів для ефективного запобігання, виявлення та розслідування злочинів. Вона реалізується через нормативно визначені механізми взаємодії, координаційні наради та спільні заходи [5, с. 321].

Д.В. Великодний наголошує, що координаційна діяльність прокуратури передбачає, по-перше, узгодження дій між різними структурними підрозділами та посадовими особами прокуратури через визначеного координатора для ефективного реалізації її повноважень. По-друге, вона охоплює координацію взаємодії прокуратури з іншими суб'єктами публічного управління, зокрема центральними органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та іншими інституціями, з метою забезпечення ефективності правоохоронної діяльності [6, с. 76].

Заслугує на увагу позиція М.В. Косюти, який зазначає, що підставою для реалізації координаційних повноважень керівництвом органів прокуратури є виявлені проблеми у сфері протидії злочинності, що потребують узгодження дій правоохоронних органів відповідного рівня та вжиття спільних заходів для їх вирішення [7, с. 415].

Відповідно, проблеми, що виникають у процесі виконання конституційних функцій прокуратури, формують основу для координаційної діяльності, оскільки саме узгодженість правоохоронних заходів дозволяє забезпечити ефективність кримінальної політики держави, зменшити дублювання повноважень різних органів та оптимізувати механізми протидії злочинності.

З огляду на це, координаційна діяльність виступає не лише організаційно-управлінським інструментом правоохоронної системи, а й виконує функцію стратегічного планування у сфері забезпечення правопорядку. Це дозволяє вчасно ідентифікувати загрози криміногенного середовища, виробляти ефективні управлінські рішення та удосконалювати взаємодію суб'єктів правоохоронної діяльності в межах кримінальної юстиції.

Таким чином, відсутність законодавчо закріпленого визначення координаційної діяльності органів прокуратури та чітких механізмів її реалізації у правозастосовній площині зумовлює необхідність нормативного уточнення цього питання. Законодавче врегулювання концептуальних засад координаційної діяльності сприятиме гармонізації міжвідомчої взаємодії, підвищенню ефективності заходів протидії злочинності та створенню єдиної правозастосовної практики у цій сфері. Чітке унормування вказаної діяльності дозволить, зокрема, узгодити пріоритети у протидії злочинності, які, незважаючи на вимогу закону про обов'язковість рішень координаційних нарад для їх учасників, на відомчому рівні часто не співпадають.

Ключовою проблемою координаційної діяльності прокуратури є правова неврегульованість питання відповідальності посадових осіб правоохоронних органів за невиконання рішень координаційних нарад. Як зазначає Столітній А.В., нині відсутні дієві санкційні механізми, які б зобов'язували керівників правоохоронних органів дотримуватися прийнятих координаційних рішень, що суттєво знижує ефективність міжвідомчої взаємодії та нівелює координаційну функцію прокуратури [5, с. 321].

Відсутність адміністративної відповідальності за ігнорування або невиконання рішень координаційних нарад у сфері протидії злочинності призводить до неузгодженості діяльності правоохоронних органів, що ускладнює реалізацію превентивних заходів під час воєнного стану. Така правова невизначеність зумовлює необхідність розробки нового механізму відповідальності, який би передбачав запровадження санкцій для посадових осіб за систематичне ігнорування рішень координаційних нарад.

Удосконалення правового регулювання цього питання може бути досягнуто шляхом внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, що передбачатимуть конкретні санкції за ухилення від виконання рішень, прийнятих у межах координаційної наради. Такий підхід відповідатиме загальноєвропейській практиці, відповідно до якої механізми міжвідомчої взаємодії підкріплюються адміністративно-правовими механізмами відповідальності посадових осіб.

Одним із найбільш дискусійних питань залишається недостатня нормативна деталізація координаційної діяльності прокуратури, що зумовлює правову невизначеність її компетенцій та можливостей щодо координації діяльності інших правоохоронних органів. Як справедливо зазначає Чечерський В.І., чинне законодавство України містить концептуальні прогалини у визначенні координаційної ролі прокуратури, що створює передумови для неналежного виконання рішень координаційної наради різними правоохоронними інституціями [8, с. 187].

Правова невизначеність статусу координаційної функції прокуратури в умовах воєнного стану стає критичним фактором, що ускладнює взаємодію між органами прокуратури, поліцією, Службою безпеки України та іншими суб'єктами забезпечення правопорядку. Особливої ваги ця проблема набуває у контексті розслідування воєнних злочинів, де відсутність чіткого нормативного розмежування компетенцій може призводити до дублювання функцій, юридичних колізій та зниження загальної ефективності кримінального переслідування.

Враховуючи виклики, пов'язані з координаційною діяльністю прокуратури в умовах воєнного стану, необхідним є внесення змін до Закону України «Про прокуратуру», які б встановлювали конкретні правові межі та механізми координаційної функції прокуратури. Зокрема, доцільним є не лише нормативне закріплення принципу обов'язковості координаційних рішень для органів правопорядку, а й деталізація порядку їх реалізації та механізмів контролю за виконанням.

Одним із стратегічних викликів для органів прокуратури в умовах воєнного стану є недостатній рівень міжнародно-правового співро-

бітництва у сфері кримінального переслідування осіб, винних у скоєнні воєнних злочинів та злочинів агресії.

Для ефективної імплементації міжнародних стандартів у сфері кримінального переслідування осіб, винних у вчиненні воєнних злочинів, необхідним є комплексний підхід, що передбачає удосконалення нормативно-правової бази, поглиблення міжнародної взаємодії та адаптацію національного законодавства до вимог міжнародного гуманітарного права.

Варто зазначити, що 21 серпня 2024 року Верховна Рада України ратифікувала Римський статут Міжнародного кримінального суду, що дозволило Україні стати 125-ю державою-учасницею цього міжнародного договору. Ратифікація Римського статуту надає Україні можливість повноцінної співпраці з МКС у розслідуванні та переслідуванні осіб, відповідальних за воєнні злочини, злочини проти людяності, геноцид та злочин агресії. Це сприятиме посиленню міжнародно-правового контролю та забезпеченню невідворотності покарання для винних у грубих порушеннях міжнародного права. Водночас, для підвищення ефективності міжнародно-правового співробітництва у сфері розслідування воєнних злочинів, доцільно розглянути можливість ратифікації та імплементації інших міжнародних договорів, які регламентують співпрацю у цій сфері. Це дозволить розширити юрисдикційні можливості національних правоохоронних органів, спростити процедури екстрадиції та сприяти взаємному визнанню судових рішень.

Отже, комплексна модернізація координаційних механізмів прокуратури в умовах воєнного стану має ґрунтуватися на багаторсторонній міжнародній взаємодії, нормативній гармонізації національного законодавства та посиленні процесуальних гарантій ефективного розслідування воєнних злочинів, що в підсумку сприятиме зміцненню верховенства права та підвищенню рівня правової відповідальності за порушення норм міжнародного гуманітарного права.

Висновки. Координаційна діяльність органів прокуратури в умовах воєнного стану є важливим інструментом забезпечення правопорядку та ефективної протидії злочинності. Проте сучасний механізм її реалізації потребує

нормативного удосконалення, спрямованого на посилення міжвідомчої взаємодії та підвищення ефективності контрольних заходів.

Доцільним є внесення змін до Закону України «Про прокуратуру», спрямованих на чітке визначення координаційної діяльності, встановлення її правових меж та санкцій за невиконання координаційних рішень правоохоронними органами. Необхідно запровадити адміністративну відповідальність за їх невиконання, доповнивши відповідні положення КУпАП.

Важливим є перегляд Порядку координації діяльності правоохоронних органів, зокрема щодо:

– створення спеціалізованих міжвідомчих робочих груп із розслідування воєнних злочинів;

– запровадження ефективної системи моніторингу виконання координаційних рішень;

– удосконалення механізмів міжнародної співпраці, зокрема через укладення меморандумів з МКС, Європолем та Інтерполом.

Розширення цифрових методів координації, зокрема через створення захищеної платформи для обміну аналітичною інформацією, сприятиме оперативності комунікації між правоохоронними структурами. Впровадження цих змін забезпечить ефективну координацію правоохоронних органів, оптимізацію міжвідомчої взаємодії та зміцнення міжнародної співпраці у сфері протидії воєнним злочинам.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
2. Порядок координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності: наказ Генерального прокурора № 28 від 08.02.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0028905-21#Text>
3. Ковалів М.В. Координаційна діяльність прокуратури. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 2. С. 228–232.
4. Івашко С. В., Олефір Л. І. Координаційна діяльність прокуратури як суб'єкта запобігання злочинності в Україні в умовах воєнного стану. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2024. № 1. С. 276–284.
5. Столітній А. В. Координаційна діяльність прокурора: реалізація повноважень, контроль виконання, відповідальність. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2024. № 1. С. 316–322.
6. Великодний Д. В. Взаємодія органів прокуратури та координаційна діяльність прокуратури як об'єкти адміністративно-правових досліджень. *Правова позиція*. 2024. № 2(43). С. 73–77.
7. Косята М. В. Прокуратура України: навчальний посібник. Одеса: Юридична література, 2024. 448 с.
8. Чечерський В.І. Координаційна діяльність у сфері протидії злочинності як функція державного органу. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 6. С. 183–188.