

УДК 347.163+343.85

М.М. БУРБИКА, канд. юрид. наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

ПРАВОВІ ОСНОВИ КООРДИНАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

Ключові слова: координація діяльності, органи прокуратури, протидія злочинності

Дослідження координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності є сьогодні надзвичайно актуальним завданням. Значний внесок в розробку правових основ координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності, зробили такі вчені, як: Ю.М. Грошовий, Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, В.С. Ковальський, Т.В. Корнякова, М.В. Косюта, В.І. Малюга, М.І. Мичко, М.В. Руденко, М.К. Якимчук та інші. Проте, не дивлячись на інтенсивність та широкий спектр досліджень, багато питань у цій сфері залишаються ще дискусійними, а отже потребують подальшої розробки. Тому метою цієї статті є удосконалення правових основ координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності, чому сприятиме характеристика правових актів з досліджуваних питань, зокрема, їх класифікація. Новизна роботи полягає у використанні нових складових щодо правових основ координаційної діяльності органів прокуратури у сфері боротьби зі злочинністю.

Так, визначальними для будь-якої суспільно-корисної діяльності, що регулюється правом, зачіпає права та інтереси багатьох суб'єктів правовідносин, є її правові основи, під якими у Концепції адміністративної реформи в Україні розуміється "сукупність правових актів, які є відправною точкою і механізмом забезпечення даної реформи" [1]. Саме таке розуміння правових основ,

тобто як *сукупності правових актів* (виділено нами – М.Б.) буде взято нами для аналізу правових аспектів координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності. Проте, як вірно відмічає В.О. Костюк, термін "правовий акт" у правознавстві має три значення: по-перше, це правило правомірної дії - юридичний факт; по-друге, результат правомірних дій як елемент правової системи (юридична норма, індивідуальний припис-акт, акт автономного регулювання); по-третє, юридичний документ [2, с.38].

Необхідно відзначити й те, що поняття "правовий акт", який у теорії права визначається, як "акт-волевиявлення (рішення) уповноваженого суб'єкта права, що регулює суспільні відносини за допомогою встановлення (зміни, скасування, зміни сфери дії) правових норм, а також визначення (зміни, припинення) на основі цих норм прав і обов'язків учасників конкретних правовідносин, міри відповідальності конкретних осіб за скоєне ними правопорушення" [3, с.311] - є збірним, оскільки передбачає дві групи правових актів, а саме: 1) нормативно-правових, які у теорії права визначаються, як "загальнообов'язкові офіційні рішення спеціально уповноваженого суб'єкта, прийняті в певному порядку, і встановлюють нові правові норми, змінюють або скасовують вже наявні" [4, с.146]; 2) індивідуальних (ненормативних), що "породжують права і обов'язки лише у тих конкретних суб'єктів, яким вони адресовані, у конкретному випадку" [3, с.311].

Звичайно, що більшу увагу ми приділимо характеристиці саме нормативно-правових актів з питань координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності. Що стосується індивідуальних правових актів, то вони, як правило, приймаються з питань: призначення чи звільнення з посади того чи іншого прокурора, який відповідає за окремий напрямок координаційної діяльності; призначення проведення координаційної наради на конкретне число; утворення міжвідомчої слідчо-оперативної групи та з інших питань координаційної діяльності,

а їх особливість полягає у тому, що вони стосуються конкретної особи або вирішення конкретної юридичної справи.

Необхідно відзначити й те, що нормативно-правових актів, які прямо чи опосередковано регулюють координаційну діяльність органів прокуратури у сфері протидії злочинності, дуже багато. Вони відрізняються один від одного за юридичною силою, назвою, спрямуванням, сферою дії, суб'єктом прийняття тощо. Отже, велика кількість та різноманітність нормативно-правових актів, які є правовими основами координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності, потребує відповідної їх класифікації. Наприклад, фахівці з теорії права пропонують за основу класифікації правових актів обирати такі критерії, як: юридична чинність, сфера дії, характер волевиявлення, галузь законодавства, суб'єкт правотворчості [3, с.315-316].

Як зазначає В.С. Ковальський, правовою основою організації взаємодії, тобто, координації правоохоронної діяльності є: конституційні вимоги щодо захисту прав людини і громадянина; кримінально-процесуальне законодавство, що встановлює єдині завдання перед слідчими органами та органами дізнання уповноважених міністерств і відомств стосовно виявлення, розкриття, запобігання злочинам, провадження у кримінальних справах та розшуку винних осіб; галузеві акти законодавства, які встановлюють функції та повноваження відповідних правоохоронних органів щодо організації взаємодії; функціональні (спеціальні) акти законодавства. Також сюди відносяться укази, розпорядження Президента України та постанови Уряду з питань боротьби зі злочинністю та правоохоронної діяльності; державні програми боротьби зі злочинністю; міжнародні договори України з питань взаємодії у сфері боротьби зі злочинністю; відомчі та міжвідомчі нормативно-правові акти (накази, інструкції); акти Генеральної прокуратури України з питань організації взаємодії слідчих підрозділів, які мають міжгалузевий ха-

рактер [5, с.46].

Як бачимо, формуючи правові основи координації правоохоронної діяльності, В.С. Ковальський обирає такі критерії, як: юридична сила правових актів, суб'єкт їх прийняття, назва правового акту та напрямок його дії.

На нашу думку, якщо говорити про *систему нормативних актів*, які регулюють координаційну діяльність органів прокуратури у сфері протидії злочинності, то вона являє собою сукупність правових актів різної юридичної сили, які створюють відповідне правове поле для функціонування органів прокуратури, правоохоронних органів, що є об'єктом координаційної діяльності, загальних засад протидії (боротьби) зі злочинністю, так і координаційної діяльності зокрема. У широкому розумінні мова йде про Конституцію України, законодавчі акти, у тому числі, й міжнародні, підзаконні акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а також відомчі нормативні акти Генеральної прокуратури України, обласних та місцевих прокуратур. Отже, в загальному вигляді усі нормативно-правові акти, які регулюють координаційну діяльність органів прокуратури у сфері протидії злочинності, умовно можна поділити на: 1) зовнішні, які приймаються за межами системи органів прокуратури; 2) внутрішні, тобто, відомчі нормативні акти ГПУ.

Як відомо, основою національного законодавства є законодавчі акти, тобто, нормативно-правові акти вищого представницького органу державної влади - Верховної Ради України, які регулюють найбільш важливі суспільні відносини, виражають волю та інтереси більшості населення і мають найвищу або вищу юридичну силу по відношенню до всіх інших нормативно-правових актів. Так, до зовнішніх нормативно-правових актів з питань координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності ми відносимо: Конституцію України, закони України та інші законодавчі акти, у тому числі і міжнародні, а також підзаконні нормативно-правові акти Президента України та Кабінету Міністрів України.

Беззаперечно, що найвищу юридичну силу має *Конституція України*, яка є основою правової системи, у зв'язку з чим усі інші законодавчі та підзаконні акти мають прийматись на її основі, відповідати та не суперечити їй. Гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території покладається на спеціальний орган – Конституційний Суд України, який приймає рішення та дає висновки у справах щодо: конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість [6].

Звичайно, Конституція України належить до так званих “опосередкованих” законодавчих актів, які регулюють координаційну діяльність органів прокуратури у сфері протидії злочинності, оскільки в Основному законі не міститься прямих норм щодо неї. Проте, вона закріплює: по-перше, основи суспільно-економічного ладу держави, її форму правління, форму територіального устрою, організацію і систему державної влади і місцевого самоврядування, встановлює принципи їх функціонування, визначає основні права, свободи і обов'язки людини і громадянина, встановлює принципи законності та правопорядку, становить базу для поточного законодавства і формування правової системи держави, містить норми прямої дії; по-друге, визначає деякі елементи правового статусу органів прокуратури України, а саме їх функції, порядок призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора України; по-третє, визначає загальні засади діяльності правоохоронних органів, взаємовідносини між ними, а також засади правового захисту їх персоналу; по-четверте, визначає координаційні повноваження деяких із органів державної влади щодо протидії

злочинності, забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону України.

Найвищу силу після Конституції України мають міжнародні договори, які відповідно до ст.9 Конституції України є частиною національного законодавства, а у ч.2 ст.19 Закону України “Про міжнародні договори України” прямо вказано, що “якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору” [7].

Мабуть ніхто не буде заперечувати, що більш предметно правоохоронні органи взаємодіють тоді, коли вступають у міжнародні відносини на основі рішень, прийнятих на урядовому, міжвідомчому або відомчому рівні. А враховуючи транснаціональний характер злочинності, координація дій правоохоронних органів, яка закріплюється у відповідних *міжнародних угодах*, має надзвичайно важливе значення. Сутність міжнародної координації полягає в об'єднанні зусиль правоохоронних органів різних держав у боротьбі зі злочинністю, насамперед організованою, в запобіганні їй, узгодженні правоохоронних заходів. Навіть ті держави, які не мають тісних політичних і економічних контактів, здебільшого не нехтують контактами в галузі протидії злочинності.

Формою координації зусиль правоохоронних органів у розкритті та розслідуванні злочинів є виконання вимог ратифікованих міжнародних конвенцій. Прикладом такої координації є дотримання “десяти основних принципів”, ухвалених “великою сімкою”, щодо вдосконалення міжнародного співробітництва в сфері боротьби з фінансовими злочинами й іншими порушеннями, які визначені у Конвенції про відмивання, пошук, арешт і конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом. Теж саме стосується Закону України “Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності та протоколів, що її доповнюють від

04.02.2004 р.; “Про приєднання України до Європейської конвенції про передачу провадження у кримінальних справах, 1972 рік від 22.09.1995 р.; “Про ратифікацію Європейської конвенції про видачу правопорушників, 1957 рік, Додаткового протоколу 1975 року та Другого додаткового протоколу 1978 року до Конвенції” від 16.01.1998 р.; “Про ратифікацію Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах, 1959 рік, та Додаткового протоколу 1978 року до Конвенції” від 16.01.1998 р. [8].

А в ч.2 ст.3 Закону України “Про прокуратуру” прямо вказано, що “органи прокуратури у встановленому порядку в межах своєї компетенції вирішують питання, що впливають із загальновизнаних норм міжнародного права також укладених Україною *міждержавних договорів*” (виділено нами – М.Б.) [9]. Проте, використаний у ч.2 ст.3 Закону України “Про прокуратуру” термін “міждержавний договір” повинен бути замінений на “міжнародний договір”, оскільки саме про такий договір йдеться у Законі України “Про міжнародні договори України” [9], суб’єктами укладення яких можуть бути Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, а також державні органи - від імені міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Центральне місце у правовому регулюванні координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності займають *закони України*, і перш за все, Закон України “Про прокуратуру”, який містить спеціальні норми з досліджуваних питань, що зосереджені у ст.10 та ч.2 ст.29 цього правового акта, в яких визначені суб’єкти та об’єкти координаційної діяльності, її форми, а також повноваження прокурора, як спеціального суб’єкта координації.

Крім того, у ст.3 цього ж Закону визначені правові основи діяльності прокуратури. Зокрема, зазначено, що “повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокуратури визначаються Конститу-

цією України, цим Законом, іншими законодавчими актами” [9]. Натомість беручи до уваги те, що повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокуратури визначаються не лише законодавчими але й підзаконними актами Президента та Кабінету Міністрів України, цілою низкою відомчих підзаконних правових актів ГПУ, які не охоплюються терміном “законодавчі акти”, пропонуємо ч.1 ст.3 Закону України “Про прокуратуру” викласти у такій редакції: “Повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокуратури визначаються Конституцією України, цим Законом, іншими законодавчими та підзаконними актами”.

Особливе місце серед законодавчих актів, які є правовою основою координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності, займають ті, що визначають: 1) правовий статус об’єктів цієї діяльності, тобто правоохоронних органів; 2) правові засади щодо протидії (боротьби) окремим злочинам; 3) окремі повноваження прокурорів щодо підтримання державного обвинувачення в суді, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Невід’ємною частиною національного законодавства з питань координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності є *підзаконні нормативно-правові акти* Президента України, Кабінету Міністрів України, а також відомчі нормативно-правові акти ГПУ, які залежно від їх напрямку, тобто тих питань, які вони врегульовують можна об’єднати у чотири групи: 1) такі, що стосуються загальних питань протидії злочинності; 2) ті, які стосуються окремих напрямків протидії злочинності; 3) ті, які визначають правовий статус керівних органів окремих об’єктів координаційної дія-

льності (правоохоронних органів); 4) ті, які безпосередньо стосуються координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності.

Частина з таких підзаконних нормативно-правових актів є зовнішніми (підзаконні нормативно-правові акти Президента України та Кабінету Міністрів України), інша частина – відомчими (нормативно-правові акти ГПУ). Так, у відомчих нормативно-правових актах ГПУ з питань координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю зазначено, що вона є важливим і пріоритетним напрямом в організації роботи органів прокуратури і повинна бути спрямована на об'єднання зусиль та активізацію роботи правоохоронних органів у сфері боротьби зі злочинністю, усунення дублювання і паралелізму в їх діяльності.

Наприкінці зазначимо, що необхідною умовою функціонування законодавства є його удосконалення. Так, у Проекті Концепції реформи адміністративного права України від 2000 р., до основних напрямів вдосконалення адміністративного законодавства віднесені: усунення прогалин в адміністративно-правовому регулюванні; створення норм, які повинні відображати та закріплювати суспільні відносини, що виникли, а також сприяти здійсненню реформ, що проводяться в Україні; систематизацію норм адміністративного законодавства за такою системою, яка була би науково обґрунтованою та зручною для практичного застосування [10].

У свою чергу, з метою удосконалення правового забезпечення діяльності органів прокуратури, зокрема, з питань координації протидії злочинності в органах прокуратури України: по-перше, проводиться робота з систематизації законодавства згідно з вимогами Інструкції про порядок ведення систематизації законодавства в органах прокуратури, Класифікатора систематичної картотеки нормативних актів, Класифікатора судової практики та Класифікатора публікацій на правові теми, затверджених наказом Генерального прокурора України від 26.12.2002 ро-

ку за № 10/1 [11]; по-друге, забезпечується належна консультативно-довідкова робота з правових питань; по-третє, з метою вдосконалення діяльності щодо участі прокуратури в законодавчому процесі налагоджено співробітництво Генеральної прокуратури України з Верховною Радою України, її органами та народними депутатами України [12] яке покладається на відповідних працівників відділу правового аналізу управління правового забезпечення Головного управління організаційного та правового забезпечення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” : від 22.07.1998 р., № 810/98 // Урядовий кур’єр. – 25.07.1998.
2. Котюк В. О. Теорія права : курс лекцій : навч. посібник [для юрид. фак. вузів] / В. О. Котюк. - К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / Скакун О. Ф. ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
4. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. / К. Г. Волинка. - К. : МАУП, 2003. - 240 с.
5. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : навч. посіб. / В. С. Ковальський (кер. авт. кол.), В. Т. Білоус, С. Е. Демський та ін. ; відп. ред. Я. Кондратьєв. - К. : Юрінком Інтер, 2002. - 320 с.
6. Конституція України // ВВР України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
7. Закон України “Про міжнародні договори України” : від 29.06.2004 р., № 1906-IV // ВВР України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
8. Довідник прокурора : законодавчі та відомчі акти з питань прокурорської діяльності : - довід. видання / упоряд. : Є. П. Бурдоль, О. В. Коваленко ; відп. ред. І. В. Дріжчаний. – К. : Видавнича компанія “Воля”, 2003. – 448 с.
9. Закон України “Про прокуратуру” : від 05.11.1991 р., № 1789-XII // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
10. Проект Концепції реформи адмініст-

ративного права України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.kiev.ua. - 2000.

11. Наказ ГП України “Про затвердження Інструкції про порядок ведення систематизації законодавства в органах прокуратури, Класифікатора систематичної картотеки но-

рмативних актів, Класифікатора судової практики та Класифікатора публікацій на правові теми” : від 26.12.2002 р., № 10/1.

12. Наказ ГП України “Про затвердження Положення про організацію співпраці Генеральної прокуратури України з Верховною Радою України” : від 24.01.2006 р., № 1/4.

Бурбика М. М. Правові основи координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності / М. М. Бурбика // Форум права. – 2008. - № 3. – С. 77-82 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08bmmsspz.pdf>

Розглянуті питання щодо удосконалення правових основ координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності, чому сприятиме характеристика правових актів з досліджуваних питань, зокрема, їх класифікація.

Бурбыка М.М. Правовые основы координационной деятельности органов прокуратуры в сфере противодействия преступности

Рассмотрены вопросы об усовершенствовании правовых основ координационной деятельности органов прокуратуры в сфере противодействия преступности, чему будет оказывать содействие характеристика правовых актов по исследуемым вопросам, в частности, их классификация.

Burbyka M.M. Legal of a Basis in Coordination Activity of Bodies of Office of Public Prosecutor in Sphere of Counteraction of Criminality

Questions on improvement of legal bases of coordination activity of bodies of Office of Public Prosecutor in sphere of counteraction of criminality to that the characteristic of legal acts on researched questions will assist, in particular, their classification are considered.