

УДК 342.01

М. І. Яцинин

ПРАВОВІ ОСНОВИ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Реформа прокуратури України, передусім приведення повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів, передбачає відведення цій інституції першорядної ролі в національній системі кримінального судочинства, а також у міжнародно-правовому співробітництві з компетентними органами іноземних держав у зазначеній сфері.

У Рекомендації Рес (2000) 19 від 6 жовтня 2000 року «Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя» [1] підкреслюється: незважаючи на те, що інші державні органи можуть виконувати функції, які стосуються міжнародного співробітництва в галузі правосуддя, повинні розширюватися прямі контакти між прокурорами різних країн, які або закріплені в системі міжнародних угод, або здійснюються в робочому порядку. Потребується вжиття заходів для розширення безпосередніх контактів прокурорів для здійснення міжнародного співробітництва в сфері кримінального судочинства. З метою поліпшення раціоналізації та досягнення координації дій із взаємодопомоги повинні бути докладені зусилля, щоб сприяти усвідомленню прокурорами в цілому необхідності активної участі в міжнародному співробітництві та спеціалізації окремих прокурорів у цій сфері. Тому держави повинні вживати ефективних заходів для забезпечення додаткової підготовки прокурорів у специфічних питаннях або в специфічних сферах у світлі сучасних умов, зокрема беручи до уваги види й розвиток злочинності, а також міжнародне співробітництво в кримінальних справах.

Сьогодні органи прокуратури згідно з міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та кримінальним процесуальним законодавством України здійснюють співробітництво з компетентними органами інших держав щодо проведення процесуальних дій під час розслідування кримінальних правопорушень, видачі осіб, які їх вчинили, перейняття кримінального провадження та з інших питань, передбачених такими договорами.

Генеральною прокуратурою України здійснюється забезпечення умов і вимог 31 міждержавного багатостороннього та 41 міждержавного двостороннього договору України у сфері взаємної допомоги в кримінальних справах, а також 49 міжнародних міжвідомчих угод щодо міжнародно-правового співробітництва.

З року в рік зростає кількість практичних дій, пов'язаних із міжнародно-правовою допомогою. Наприклад, у 2013 р. з означених питань до Генеральної прокуратури України надійшло 1 994, у 2014 р. – 2029, а в 2015 р. – 2 123 звернення іноземних компетентних установ, у свою чергу підготовлено відповідно 875, 752 та 676 запитів до відповідних органів іноземних держав на виконання процесуальних дій, перейняття кримінального провадження або екстрадицію.

Діалог із реформування органів прокуратури України відбувається за участі Ради Європи шляхом реалізації проектів, передбачених Планом дій Ради Європи

для України на 2011–2014 роки, а також шляхом пошуку нових варіантів співпраці. Зокрема, Генеральна прокуратура є партнером у реалізації Проекту міжнародної технічної допомоги Європейського союзу «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні». Двостороннє співробітництво в межах зазначеного Проекту є важливим етапом у реалізації правової реформи в Україні, оскільки основною метою цієї міжнародної технічної допомоги є прискорення реформ у сфері кримінальної юстиції, у тому числі органів прокуратури, згідно з європейськими стандартами та передовими практиками. Крім того, органи прокуратури виступають бенефіціаром низки інших проектів Європейського союзу та Ради Європи, спрямованих на зміни в системі управління прокуратурою, що мають забезпечити її незалежність, професійність, відповідальність та ефективність.

Усі ці аспекти організації міжнародного співробітництва органів прокуратури України потребують глибокого всебічного дослідження та узагальнення, вироблення необхідних рекомендацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показує, що актуальним проблемам правового регулювання взаємовідносин між державами приділяли увагу О.К. Вишняков, В.Н. Денисов, Л.А. Луць, М.М. Микієвич, В.І. Муравйов, Н.М. Оніщенко, В.Ф. Опришко, Р.А. Петров тощо. З позицій сучасної науки кримінального процесу поняття, сутність і форми міжнародного співробітництва під час кримінального провадження досліджували Є.М. Блажівський, І.М. Козьяков, С.С. Мірошніченко, В.В. Мухін, О.В. Приходько, О.В. Сапін, А.П. Слободзян, А.О. Штанько. Питання міжнародного співробітництва окремих правоохоронних органів, зокрема органів внутрішніх справ, для боротьби зі злочинністю стали предметом наукових досліджень О.І. Виноградової, М.В. Білоконя, В.С. Гуславського, Є.В. Зозулі, І.І. Когутича, І.Л. Олійник, М.І. Смирнова, К.В. Степаненка, В.М. Тертишника та інших вчених.

Проте проблеми міжнародного співробітництва органів прокуратури в науці теорії прокурорської діяльності залишаються поза увагою дослідників. У всьому масиві сучасної наукової інформації існують лише поодинокі наукові статі з цієї проблематики, що належать авторству В. Дерези, І. Дрижчаного, В. Іринеєвої, П. Карпінського, О. Литвинчука, С. Моліцького, Г. Мурашина, Ю. Шемшученка тощо.

Сучасний стан міждержавного співробітництва органів прокуратури України у правовій сфері, створення наднаціональних органів і нових форм такої взаємодії, радикальна зміна парадигми українського кримінального процесу, зростання впливу міжнародних організацій на процес перетворення прокуратури в інституцію, що відповідає європейським стандартам Європи – усе це викликає низку складних питань, на які ще не віднайдена відповідь ані правовою теорією, ані практикою правозастосування.

Разом із тим попередні дослідження проводилися у інших історичних умовах, соціальних та правових реаліях і об'єктивно не враховували особливостей правотворчості та правозастосування сьогодення, залишивши без розгляду низку питань, які потребують більш детального та комплексного вирішення. Відтак питання організації участі органів прокуратури України в міжнародному співробітстві ще не знайшли належного теоретичного обґрунтування.

Ця стаття присвячена розгляду правових основ міжнародного співробітництва органів прокуратури України та їх наукової класифікації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до вимог частини 2 статті 2 Закону України «Про прокуратуру» [2] із метою реалізації своїх функцій прокуратура здійснює міжнародне співробітництво. Зокрема, органи прокуратури згідно з міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та кримінальним процесуальним законодавством України здійснюють співробітництво з компетентними органами інших держав з питань проведення процесуальних дій під час розслідування кримінальних правопорушень, видачі осіб, які їх вчинили, перейнятті кримінального провадження та з інших питань, передбачених такими договорами. У разі відсутності міжнародного договору України співробітництво у цій сфері здійснюється органами прокуратури України на підставі взаємних письмових гарантій.

Будучи одним із засобом здійснення функціональної діяльності прокуратури, міжнародно-правове співробітництво зумовлює постановку питання щодо визначення статусу суб'єктів, відповідного правового режиму, організаційних правил його здійснення. Вирішення цих питань лежить у площині наукового пізнання й обґрунтування правових основ загальної сфери прокурорської діяльності та її специфічного сегмента – правового регулювання міжнародного співробітництва органів прокуратури.

Відомо, що міжнародне співробітництво під час кримінального провадження та наглядова діяльність на зазначеному напрямі здійснюються органами прокуратури України відповідно до Конституції України, чинного законодавства, міжнародних договорів України, а також загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права. При цьому органи прокуратури України повинні дотримуватися принципів взаємної поваги до національного суверенітету і прав людини, добросовісного виконання зобов'язань і невтручання у внутрішні справи іноземних держав [10].

Підкреслимо, що в загальному плані організація та діяльність прокуратури України, статус прокурорів визначаються Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» та іншими законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Це положення міститься в нормі, що має назву «Законодавство про прокуратуру і статус прокурорів» (стаття 4) [2].

Однак треба наголосити, що у вітчизняному праві відсутнє автентичне або легальне визначення поняття «законодавство», незважаючи на те, що цей термін без розкриття його змісту використовує і Конституція України (статті 9, 19, 118). Натомість з'ясування саме цього поняття має принципове значення для розуміння сутності й змісту поняття правових основ діяльності прокуратури у галузі міжнародної протидії злочинності.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року під терміном «законодавство» потрібно розуміти ухвалені в межах повноважень та відповідно до Конституції України й законів України: закони України; чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; постанови Верховної Ради України; укази Президента України; декрети і постанови Кабінету Міністрів України.

Як видно, обсяг поняття законодавства у визначенні Закону України «Про прокуратуру» та тлумаченні Конституційного Суду України явно не збігається. Наведена суперечність спонукає нас до визначення власної позиції щодо змістовного наповнення поняття правових та організаційно-управлінських основ діяльності прокуратури й долучення із цією метою до наукової дискусії, що тривалий час точиться щодо цієї проблеми.

Не вдаючись до детальної характеристики висловлених вченими точок зору, зазначимо лише, що склалося два основні підходи до визначення поняття та змісту правових основ прокурорської діяльності.

Перший підхід передбачає розгляд правових основ організації та діяльності прокуратури у звуженому і конкретному розумінні, враховуючи лише ті правові акти, які безпосередньо регулюють організацію та діяльність органів прокуратури й статус прокурорів, як це визначено у статті 3 Закону України «Про прокуратуру» [3, с. 18] (*у чинному Законі [2] – стаття 4, – М. Я.*).

Здавалося б неможливим заперечення такого логічного, а головне – побудованого на суворій відповідності до закону судження. Адже законодавець саме в такому сенсі конструював цю правову норму, застосувавши перелік як прийом юридичної техніки, заклавши в такий спосіб визначальні параметри системи загальних правових основ діяльності прокуратури та окресливши їхні межі.

Але тільки законодавством (навіть в широкому розумінні цього слова) сфера дії права не обмежується. Тому, на нашу думку, правові основи діяльності прокуратури мають розглядатися як *сукупність законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів*, якими «регулюється система органів прокуратури, організаційна структура управління прокуратури, правові принципи організації і діяльності, а також організація роботи та управління в органах прокуратури» [4, с. 10].

На нашу думку, ця сукупність *змістовно* характеризується принаймні трьома якісними ознаками.

По-перше, основна діяльність прокуратури полягає в забезпеченні належної реалізації правових норм (додержання правових вимог і приписів), які закріплені як у чинних міжнародних договорах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, так і національних нормативно-правових актах.

По-друге, реалізація правових норм має відбуватися у межах повноважень і за умови додержання правової процедури, визначеної законодавством і підзаконними актами правоохоронних органів, які уповноважені на провадження досудового розслідування.

По-третє, у розглядуваній сфері статус прокурора, компетенція та порядок організації діяльності органів прокуратури також безпосередньо регулюється відповідними нормами права, закріпленими в законах та підзаконних нормативно-правових актах організаційно-розпорядчого характеру (накази, вказівки, розпорядження, положення й інструкції), які відповідно до статей 2, 9, пункту 11 розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру» [2] видаються генеральним прокурором України та є обов'язковими для виконання всіма органами прокуратури та прокурорами.

У *формальному* аспекті до розгляду питання щодо правової основи організації та діяльності органів прокуратури у сфері міжнародного співробітництва доктринально пропонується підходити із двох позицій.

Передусім ці правові основи складаються з правових актів, що безпосередньо спрямовані на регламентацію організації та діяльності, а також визначають статус працівників органів прокуратури [5, с. 8]. До цієї групи також належать правові акти, які застосовуються та якими керуються прокурори у своїй професійній діяльності [6, с. 38–39].

В іншому розумінні поняттям «правові основи» охоплюються широке коло нормативно-правових актів, оскільки специфіка функціональної діяльності прокуратури передбачає виділення її суб'єктом (прокурором) конкретного предмету, на який ця діяльність спрямована. У свою чергу, предмет і його межі утворюються сферою дії саме того законодавства, яким регулюються конкретні відносини у визначеній галузі, щодо яких прокурори реалізують свої повноваження із метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. В онтологічному значенні це, зокрема, визначення відповідності законові поведінки суб'єктів конкретних правовідносин, тому таким широким змістом можуть охоплюватися майже всі сфери публічного права, хоча їхній перелік досить великий.

Отже, з позицій другого підходу під правовими основами прокурорського нагляду розуміються норми й положення, що містяться в законах та інших нормативно-правових актах, якими повинен керуватися у своїй діяльності прокурор. Не випадково В.С. Зеленецький писав про комплексний характер правового регулювання прокурорського нагляду [7, с. 159]. І.М. Козьяков указує на комплексне правове регулювання прокурорського нагляду взагалі та про аналогічний характер урегулювання нагляду за законністю здійснення ОРД [8, с. 51–52]. На думку Я.М. Толочко, правові основи прокурорського нагляду за законністю розслідування злочинів мають комплексний характер і включають положення, вміщені в Конституції України, міжнародно-правових договорах, законах та інших нормативно-правових актах [9, с. 6].

Крім того, на нашу думку, змістовні та формальні ознаки розглядуваного явища органічно також мають доповнюватися *генетичним* аспектом. Розподіл джерел (форм) закріплення правових норм за походженням дає змогу виділити міжнародно-правові, нормативно-правові та організаційно-правові основи міжнародного співробітництва органів прокуратури.

Висновки. Щодо висловленої в спеціальній літературі та уточненої й доповненої нами позиції в розумінні сутності правових основ міжнародного співробітництва органів прокуратури передусім слід виходити з певної сукупності юридичних норм і положень, що містяться в законах та інших нормативно-правових актах, якими повинен керуватися у своїй діяльності прокурор під час міжнародно-правового співробітництва.

На підставі викладеного також доходимо висновку, що характерними ознаками правових основ міжнародного співробітництва органів прокуратури є комплексність і системність.

У загальному плані можна говорити про комплексну систему норм, які являють собою сукупність правових актів різної юридичної сили, що створюють, відповідно, правове поле та режим функціонування органів прокуратури в міжнародно-правовій сфері.

На рівні категорії «спеціальне» варто виділити особливості змісту правових основ прокурорської діяльності у цій сфері. Зокрема, міжнародне співробітництво органів прокуратури України здійснюється на основі міждержавних договорів і угод, учасницею яких є Україна, міжвідомчих міжнародних договорів України, що укладаються Генеральною прокуратурою України. Під міжнародним договором України слід розуміти міжнародну угоду з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, укладену в письмовій формі та регульовану міжнародним правом, незалежно від того, викладена така угода в одному або декількох пов'язаних між собою документах, чи від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо).

З метою забезпечення всебічності та повноти висвітлення обраного предмета дослідження видається доцільним проведення подальших наукових розвідок у зазначеному галузевому напрямі.

Література

1. Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, 6 October 2000, Rec(2000)19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.refworld.org/docid/43f5c8694.html>.
2. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
3. Основи прокурорської діяльності : [навч. посіб.] / [за заг. ред. О.М. Литвака]. – Київ – Дрогобич : Посвіт, 2012. – 176 с.
4. Основи організації роботи та управління в органах прокуратури України : [підруч.] / [С.М. Блажівський, М.К. Якимчук, І.М. Козьяков, І.В. Європіна та ін.] ; за заг. ред. В.П. Пшонки, О.М. Литвака. – К. : Алерта, 2013. – 486 с.
5. Лапкін А.В. Правові основи прокурорської діяльності : [навч.-практ. посіб.] / А.В. Лапкін ; за ред. проф. П.М. Каркача. – 2-ге вид., змінене і допов. – Х. : Право, 2013. – 319 с.
6. Прокурорський нагляд в Україні : [підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.] / [І.С. Марочкін, П.М. Каркач, Ю.М. Грошевий та ін.] ; за ред. проф. І.С. Марочкіна, П.М. Каркача. – Х. : Одісей, 2005. – 240 с.
7. Зеленецкий В.С. Общая теория борьбы с преступностью / В.С. Зеленецкий. – Т. 1. Концептуальные основы. – Х. : Основа, 1994. – 256 с.
8. Козьяков І.М. Співвідношення прокурорського нагляду і відомчого контролю за законністю оперативно-розшукової діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / І.М. Козьяков ; Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2001. – 268 с.
9. Толочко Я.М. Прокурорський нагляд за додержанням законів під час розслідування злочинів проти довкілля : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / Я.М. Толочко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2007. – 20 с.
10. Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва : Наказ Генеральної прокуратури України від 18.09.2015 № 223 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=.

Анотація

Яцинин М. І. Правові основи міжнародного співробітництва органів прокуратури України. – Стаття.

Стаття присвячена розгляду правових основ міжнародного співробітництва органів прокуратури України та їх науковій класифікації.

Ключові слова: прокуратура, міжнародне співробітництво, правові основи, міжнародні договори, класифікація.

Аннотация

Яцинин М. И. Правовые основы международного сотрудничества органов прокуратуры Украины. – Статья.

Статья посвящена рассмотрению правовых основ международного сотрудничества органов прокуратуры Украины и их научной классификации.

Ключевые слова: прокуратура, международное сотрудничество, правовые основы, международные договоры, классификация.

Summary

Yatsynyn M. I. The legal basis of international cooperation of the public prosecutor's office of Ukraine. – Article.

The article is devoted to consideration of legal basis of international cooperation of public prosecutor's office of Ukraine and them scientific classification.

Key words: public prosecutor's office, international cooperation, legal basis, international agreements, classification.