

УДК 347.963

Олександр Шандула,*канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ЯКОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВІЙСЬКОВИХ ПРОКУРАТУР НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

У статті розглядаються питання якості та ефективності діяльності військових прокуратур на сучасному етапі в Україні. Окреслюються проблеми визначення предметної сфери діяльності військових прокуратур. Характеризуються особливості повноважень військових прокуратур. Аналізуються перспективи підвищення якості та ефективності роботи військових прокуратур.

Ключові слова: прокурор, військова прокуратура, функції прокуратури, система прокуратури, організація роботи прокуратури, якість, ефективність.

Постановка проблеми. В умовах окупації частини території України і проведення антитерористичної операції на сході країни набуває особливого значення діяльність військових прокуратур, які є спеціалізованою підсистемою органів прокуратури України, наділеною широкою автономією від інших органів прокуратури. Це, а також той факт, що військові прокуратури мають специфічну предметну сферу свого функціонування, яка потребує належного наукового аналізу, визначає актуальність обраної теми цієї наукової статті.

Огляд останніх досліджень і публікацій із цієї проблеми. Проблеми функціонування військових прокуратур досліджувалися такими ученими, як О. О. Зархін, П. М. Каркач, О. С. Козачук, А. В. Лапкін, А. В. Матіос, А. Д. Чорний та ін. Разом з тим проблеми якості та ефективності функціонування військових прокуратур досі не були предметом наукового аналізу у вітчизняній юридичній літературі.

Метою наукової статті є розроблення теоретичних проблем функціонування військових прокуратур задля підвищення його якості та ефективності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Однією з характерних ознак військових прокуратур, які визначають їх особливе місце в системі органів прокуратури України, поряд з особливостями організаційної побудови та статусу військових прокурорів, є специфічна предметна сфера їх функціонування.

Слід звернути увагу на те, що в Законі України «Про прокуратуру» предметна сфе-

ра діяльності військових прокуратур окремо не виділяється. Відповідно, вони виконують загальні функції органів прокуратури, передбачені у ст. 1311 Конституції України і ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», а їх діяльність спрямована на досягнення загальної мети прокуратури, якою згідно зі ст. 1 цього Закону є захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Проте, як зауважують дослідники, військові прокуратури здійснюють це у специфічній, військовій сфері правовідносин, якою є сфера життєдіяльності держави, що об'єктивно необхідна для забезпечення її динамічного, стійкого і безпечного розвитку, в якій зайнята велика кількість спеціально підготовлених (тих, хто має стосунок до військової сфери) людей і яка передбачає у своєму функціонуванні використання державою в потенційній або реалізованій формі військової міцності держави та регулюється засобами військової політики на основі військово-доктринальних установок і визначеної нормативно-правової бази [1, с. 9-10]. Таким чином, хоча функціональна спрямованість їх діяльності відповідає покладеним на прокуратуру функціям і не може виходити за їх межі, проте предметна сфера її реалізації є особливою і стосується військової сфери.

У наказі Генпрокурора України гн від 29.08.2014 № 12 «Про особливості діяльності військових прокуратур», виданому з метою розмежування їх компетенції з територіальними прокуратурами, завдання їхньої діяльності визначається як здійснення ефективного впливу на зміцнення законності та

правопорядку у військових формуваннях та оборонно-промислового комплексу держави [2]. При цьому акцентується увага на обов'язку військових прокурорів забезпечити виконання функцій органів прокуратури та повноважень прокурорів, визначених Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» і галузевими наказами Генерального прокурора України, з урахуванням положень цього наказу щодо: Міністерства оборони України; Збройних Сил України; Державної прикордонної служби України (за винятком питань, які стосуються забезпечення недоторканності державного кордону; здійснення нагляду за додержанням законів оперативними підрозділами, окрім Управління інформації та Управління внутрішньої безпеки департаменту оперативної діяльності при здійсненні оперативно-розшукової діяльності; законності провадження у справах про адміністративні правопорушення); Служби зовнішньої розвідки України; Служби безпеки України (за винятком повноважень із нагляду за додержанням законів під час оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування, нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю і корупцією, визначених галузевими наказами Генерального прокурора України); Управління державної охорони України; Державної спеціальної служби транспорту Міністерства інфраструктури України; Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; Національної гвардії України та спеціальної міліції Міністерства внутрішніх справ України; Сектору з питань розвитку оборонно-промислового комплексу та військово-технічного співробітництва департаменту розвитку реального сектору економіки Секретаріату Кабінету Міністрів України; департаменту економіки оборони та безпеки Міністерства економічного розвитку і торгівлі України; Державної служби експортного контролю України (за винятком питань, які стосуються законності провадження у справах про адміністративні правопорушення); Державного космічного агентства України, підприємств, установ, організацій, що йому підпорядковані, а також інших підприємств космічної галузі в частині здійснення діяльності у цій сфері; Державного концерну «Укроборонпром», підприємств, що йому підпорядковані; Державної компанії з експорту та імпорту продукції і послуг військового та спеціального призначення «Укрспецекспорт»; Державного спеціалізованого підприємства «Укрспецторг», інших підприємств оборонно-промислового комп-

лексу, а також уповноважених підприємств на реалізацію військового майна, списаного військового майна та металобрухту, що утворився у військових частинах; Міністерства промислової політики України (з питань управління підприємствами оборонно-промислового комплексу та виконання завдань з мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності підприємств, що належать до сфери його управління); Державного агентства резерву України (з питань державного мобілізаційного резерву); замовників, виконавців та співвиконавців державного оборонного замовлення (з виконання законодавства про державне оборонне замовлення); суб'єктів господарювання, яким видано ліцензії на право провадження господарської діяльності з розроблення, виготовлення, реалізації, ремонту, модернізації та утилізації озброєння, військової техніки, військової зброї і боєприпасів до неї, а також щодо підприємств, які включені до реєстру виробників продукції та послуг оборонного призначення, закупівля яких становить державну таємницю; інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ й організацій (з питань створення та зберігання матеріальних цінностей державного мобілізаційного резерву; підготовки та призову громадян на військову службу); органів державного контролю при здійсненні повноважень на об'єктах, визначених у цьому пункті.

Таким чином, предметна сфера функціонування військових прокуратур визначається через перелік об'єктів, стосовно яких вони здійснюють функції прокуратури. Поряд із цим Генеральний прокурор України визначає пріоритетні напрями їх роботи, зобов'язуючи діяльність військових прокурорів передусім спрямовувати на: виконання військового обов'язку та проходження військової служби; додержання законодавства про мобілізаційну підготовку і мобілізацію, обороноздатність і боєготовність військових частин Збройних Сил України та інших військових формувань; збереження державного (військового) майна, зокрема озброєння, військової техніки, військових містечок; додержання законодавства з питань безпеки арсеналів, баз і складів, а також збереження зброї та боєприпасів; соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їхніх сімей; формування, розміщення та виконання державного оборонного замовлення; формування, розміщення, зберігання, використання, поповнення та освіження (поновлення) запасів державного мобілізаційного резерву; зовнішньоекономічну діяльність та питання військово-технічного співробітни-

цтва; додержання бюджетного законодавства; запобігання і протидію корупції та організованих злочинності; використання земель оборони; оплату та охорону праці.

Проблема полягає в тому, що вказані пріоритетні напрями діяльності військових прокуратур стосуються здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів, який як функція прокуратури був скасований Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014. Разом із тим вони малозастосовні для характеристики наявних нині функцій прокуратури. У зв'язку із цим існує нагальна потреба оновлення галузевого наказу Генерального прокурора України, присвяченого діяльності військових прокуратур.

Загалом, сьогодні з приводу наявної і перспективної компетенції військових прокуратур у науковій юридичній літературі висловлюються різні погляди. Так, в умовах дії Закону України «Про прокуратуру» від 1991 року фахівці наводили такі чинники, що зумовлювали існування військових прокуратур: (1) необхідність спеціалізації прокурорського нагляду; (2) потреба здійснення належного нагляду за виконанням військовими формуваннями держави своїх повноважень на нинішньому етапі їх реформування; (3) необхідність володіти відповідними методиками оперативного та якісного розслідування військових злочинів [3, с. 3-5]. Проте обмеження функцій прокуратури і скасування функції нагляду за додержанням і застосуванням законів ставить подібний підхід під сумнів і зумовлює необхідність пошуку нової функціональної моделі військових прокуратур.

Ураховуючи це, на сучасному етапі одна група вчених вбачає їх призначення у здійсненні функцій органів прокуратури у кримінальному провадженні у військовій сфері. Так, на думку А. Чорного, утворення військових прокуратур зумовлюється не тільки потребою здійснення нагляду за додержанням законів у оперативних підрозділах окремих військових формувань, а й необхідністю ефективного виконання завдань кримінального судочинства, зокрема, щодо повноти, всебічності, об'єктивності, швидкості та неупередженості розслідування й охорони встановленого законодавством порядку несення або проходження військової служби [4, с. 86].

Інші дослідники наголошують на необхідності збереження наглядових повноважень військових прокуратур. Як указує дослідниця цього питання О. Козачук, особливість організації діяльності військових прокуратур насамперед визначається її об'єктами – військовими формуваннями та оборонно-промисловим комплексом – і їх утворення дасть можливість значно підвищити оперативність

та ефективність нагляду в цій сфері, насамперед в особливий період [5, с. 117].

Аналогічну позицію із цього питання займає і Головний військовий прокурор А. Матіос. Коментуючи діяльність військової прокуратури на сучасному етапі, він вказує на те, що її створення дало можливість вживати адміністративних і кримінально-карних заходів до тих, хто не виконує бойові та інші статuti в умовах особливого стану, та притягнути до відповідальності тих осіб, які скоїли злочини. Згідно з Кодексом це 35 складів злочину, які віднесено до виключної підслідності військової прокуратури щодо тих, хто проходить військову службу (Збройні сили, Національна гвардія та ін.) [6]. Отже, очільник підсистеми військових прокуратур акцентує увагу на такому напрямі діяльності цих прокуратур, як притягнення до відповідальності (адміністративної та кримінальної) військовослужбовців.

Разом із тим, прогнозуючи функціонування військової прокуратури на перспективу, він вважає необхідним під час особливого періоду, воєнного стану або в умовах проведення антитерористичної операції виключно органам військової прокуратури надати право продовжити виконання окремих функцій нагляду за додержанням законів саме у сфері обороноздатності держави. Свою позицію він обґрунтовує посиланням на рекомендації Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні від 9 грудня 2015 року, згідно з якими рекомендовано українській стороні «дозволити Головній військовій прокуратурі здійснювати загальний нагляд над воєнними та правоохоронними органами» як одну з необхідних умов поліпшення ситуації з правами людини в Україні [7, с. 36].

Треба звернути увагу на те, що подібний підхід має деяке законодавче підґрунтя. Так, відповідно до абз. 2 ч. 2 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру», «у разі якщо в силу виключних обставин у певних адміністративно-територіальних одиницях не діють органи прокуратури України, які мають здійснювати там нагляд (курсив наш – О. Ш.), за рішенням Генерального прокурора України виконання їх функцій може покладатися на військові прокуратури». Таким чином, законодавець пов'язує функції військових прокуратур саме зі здійсненням нагляду. Разом із тим, коментуючи цю норму, А. В. Лашкін стверджує, що військові прокуратури забезпечують виконання функцій органів прокуратури та повноважень прокурорів, визначених Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру» стосовно особливих об'єктів [8, с. 58], тобто жодних додаткових специфічних функцій на них не покладається, а згаду-

вання в тексті Закону про «нагляд» можна вважати технічною помилкою законодавця.

Водночас спроби повернути військовим прокуратурам наглядові повноваження робилися на законопроектному рівні. Так, 28 травня 2015 року на розгляд Верховної Ради України народними депутатами Ю. В. Луценком, С. В. Пашинським та В. В. Кривохатським був внесений проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України (щодо окремих питань удосконалення забезпечення діяльності органів військової прокуратури)» [9], яким, зокрема, передбачалося, що на особливий період, у разі введення воєнного стану або в умовах проведення антитерористичної операції військові прокуратури виконують функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів суб'єктами, які беруть участь у забезпеченні обороноздатності держави, їх посадовими і службовими особами до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів. Коло таких суб'єктів мало б визначитися Генеральним прокурором України. Крім того, з метою забезпечення законності з питань обороноздатності держави, для виконання вказаних повноважень військовим прокурорам пропонувалося надати право витребувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ і організацій, отримувати від посадових та службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ та організацій усні або письмові пояснення; вимагати від керівників та колегіальних органів проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ і організацій, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок.

Отже, у зазначеному законопроекті йдеться про збереження за військовими прокуратурами «загальнонаглядових» повноважень, якими вони наділялися до набуття чинності Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014. У Пояснювальній записці до законопроекту наголошується на тому, що особливість організації діяльності прокуратур у воєнній сфері насамперед визначається її об'єктами – військовими формуваннями та оборонно-промисловим комплексом. На ці прокуратури покладено відповідальність за додержання законів щодо забезпечення воєн-

ної безпеки суверенної і незалежної, демократичної, правової держави Україна. Підкреслюється, що запропоновані зміни не стосуються концептуальних підходів до реформування органів прокуратури та не впливають на європейську перспективу перебудови зазначеного державного інституту [10].

Однак фахівці висловлюють протилежні погляди. На думку В. Пилипенка, на перший погляд здається, що право здійснювати нагляд за суб'єктами АТО військові прокурори отримають тимчасово. Але, згідно з текстом законопроекту, такі повноваження військовим прокурорам пропонується надати на весь особливий період, який визначається недостатньо чітко і може бути доволі тривалим. Є питання й до переліку суб'єктів, «які беруть участь у забезпеченні обороноздатності держави»: у законодавстві він відсутній, у проекті закону – також не уточнюється. Тому залишається незрозумілим, щодо кого саме буде здійснюватися нагляд. Отже, законопроект не відповідає європейським стандартам, оскільки містить численні норми, які можуть неоднозначно та неоднаково застосовуватися на практиці [11].

Негативний висновок зазначений законопроект отримав і від Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, згідно з п. 6 якого зміни щодо запровадження загального нагляду військової прокуратури у визначеній законопроектом сфері безпосередньо стосуються одного з концептуальних підходів до реформування органів прокуратури, який полягає в тому, що органи прокуратури поступово мають бути позбавлені функцій загального нагляду. Запропоновані законопроектом зміни також негативно впливають на європейську перспективу перебудови зазначеного державного інституту. Крім того, з тексту законопроекту однозначно не зрозуміло, на який саме термін військовим прокуратурам надано право виконувати функції нагляду за відповідними суб'єктами – на особливий період, на період дії воєнного стану, в умовах проведення антитерористичної операції чи до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів [12]. Як наслідок, зазначений законопроект був повернутий Комітетом ініціаторам його внесення на доопрацювання.

Наведена ситуація наочно ілюструє той факт, що проблема підвищення якості та ефективності функціонування військових прокуратур є досить гострою на сучасному етапі. З одного боку, визначення предметної сфери компетенції військових прокуратур повинно відбуватися у загальному контексті реформування прокуратури з тенденцією до

обмеження її функцій. Але, з іншого боку, військові дії і особливий період, в якому перебуває країна, вимагають розширення компетенції військових прокуратур, надання їм більш вагомих повноважень у військовій сфері. З огляду на це, варто підтримати позицію щодо повернення військовим прокуратурам деяких наглядових повноважень, проте із чітким окресленням на законодавчому рівні об'єктів і сфери їх застосування. Відповідні норми закону мають бути тимчасовими і отримати чітко визначений термін дії, наприклад рік, із можливістю законодавчої пролонгації залежно від воєнно-політичної ситуації у державі.

Висновки

Військові прокуратури сьогодні не наділяються особливими функціями та повноваженнями порівняно з іншими органами прокуратури. Проте специфіка їх функціонування зумовлена особливою предметною сферою, в якій вони працюють, а саме тими об'єктами і правовідносинами, які належать до військової сфери держави. Питання про визначення компетенції військових прокуратур є дискусійним, проте в умовах особливого періоду необхідним є підвищення якості та ефективності їх функціонування. У свою чергу, це залежить від розширення повноважень військових прокуратур за допомогою повернення їм частини правових засобів наглядового характеру. Це рішення повинно бути чітко визначено у законі шляхом чіткого окреслення повноважень військових прокуратур, предметної сфери їх застосування і терміну їх дії.

Список використаних джерел:

1. Козачук О. С. Організаційно-правові засади функціонування військових прокуратур в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «» / О. С. Козачук. – К., 2016. – 20 с.
2. Про особливості діяльності військових прокуратур : Наказ Генерального прокурора України № 12 гн від 29.08.2014 [Електронний ресурс]. –

Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

3. Козачук В. Органи військової прокуратури на захисті прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів / В. Козачук // Право військової сфери. – 2008. – № 4. – С. 3–5.

4. Чорний А. Реформування військових прокуратур в Україні / А. Чорний // Вісник прокуратури. – 2014. – № 10. – С. 82–89.

5. Козачук О. Особливості сучасного реформування військових прокуратур в Україні / О. Козачук // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2014. – С. 114–119.

6. Капсамун І. Час Військової прокуратури (інтерв'ю із заступником Генерального прокурора України – керівником Головної військової прокуратури А. Матіосом) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci/chas-viyskovoyi-prokuratury>.

7. Матіос А. Реформування правоохоронних органів у воєнній сфері та відновлення системи військових судів як нагальна потреба сьогодення / А. Матіос // Вісник прокуратури. – 2016. – № 8. – С. 33–38.

8. Лапкін А. В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар / А. В. Лапкін. – Х. : Право, 2015. – 680 с.

9. Про внесення змін до деяких законів України (щодо окремих питань удосконалення забезпечення діяльності органів військової прокуратури) : Проект Закону № 2967 від 28.05.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2967&skl=9.

10. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Законів України (щодо окремих питань удосконалення забезпечення діяльності органів військової прокуратури) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55379.

11. Пилипенко В. «Особливий статус» військової прокуратури. Чому парламент не захотів повернути функції нагляду військовим прокурорам? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://blogs.lb.ua/volodymyr_pylipenko/318149_osobliviy_status_viyskovoi.html

12. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо окремих питань удосконалення забезпечення діяльності органів військової прокуратури)» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55379.

В статье рассматриваются вопросы качества и эффективности деятельности военных прокуратур на современном этапе в Украине. Обозначаются проблемы определения предметной сферы деятельности военных прокуратур. Характеризуются особенности полномочий военных прокуратур. Анализируются перспективы повышения качества и эффективности работы военных прокуратур.

Ключевые слова: прокурор, военная прокуратура, функции прокуратуры, система прокуратуры, организация работы прокуратуры, качество, эффективность.

In article questions of efficiency and quality of activities of military prosecutor's offices at the present stage in Ukraine are considered. The purpose of this scientific article is development of theoretical problems specific subject sphere of functioning of military prosecutor's offices for increase in efficiency of their work. Also the specifics of the powers military prosecutor's offices are characterized in the article. Analyzes the prospects of improving efficiency and quality of activities of military prosecutor's offices.

Key words: prosecutor, military prosecutor's office, functions of prosecutor's office, system of prosecutor's office, organization of work of prosecutor's office, efficiency and quality.