

ОРГАНІЗАЦІЯ СУДОВИХ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 347.963

О. О. Шандула

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СТАТУСУ ВІЙСЬКОВИХ ПРОКУРАТУР НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

У статті розглядаються питання визначення статусу й організаційної побудови військових прокуратур на сучасному етапі в Україні. Окреслюються проблеми визначення місця військових прокуратур у системі органів прокуратури України. Характеризуються особливості структури військових прокуратур. Аналізуються перспективи вдосконалення організації роботи військових прокуратур з метою підвищення її ефективності.

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

В статье рассматриваются вопросы определения статуса и организационного построения военных прокуратур на современном этапе в Украине. Определяются проблемы определения места военных прокуратур в системе органов прокуратуры Украины. Характеризуются особенности структуры военных прокуратур. Анализируются перспективы усовершенствования организации работы военных прокуратур с целью повышения ее эффективности.

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

In article questions of determination of the status and organizational creation of military prosecutor's offices at the present stage in Ukraine are considered. Problems of determination of the place of military prosecutor's offices in system of bodies of prosecutor's office of Ukraine are determined. Features of structure of military prosecutor's offices are characterized. The prospects of enhancement of the organization of work of military prosecutor's offices for the purpose of increase in its efficiency are analyzed.

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.

Постановка проблеми. У Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. отримав правове закріплення статус військових прокуратур, які перед цим передбачалося ліквідувати. Дослідники слушно вказують на те, що в умовах війни та зовнішньої агресії такий орган в Україні справді потрібен, але правовий статус та межі повноважень військової прокуратури мають бути чітко визначені в законі, © Шандула О. О., 2016

а існування військової прокуратури в жодному разі не має порушувати права людини [1]. З огляду на це потребують належного теоретичного дослідження проблеми визначення статусу та організаційної побудови військових прокуратур, що визначає актуальність обраної теми.

Огляд останніх досліджень і публікацій з цієї проблеми. Питання організації і діяльності військових прокуратур

в різний час були предметом наукових досліджень таких учених, як В. С. Бабкова, О. О. Зархін, П. М. Каркач, О. С. Козачук, М. В. Косюта, А. В. Лапкін, А. В. Матіос та ін. Разом з тим проблеми ефективності функціонування військових прокуратур у вітчизняній юридичній літературі предметно досі не розглядалися.

У зв'язку із цим автор ставить собі за мету заповнити цю прогалину наукового дослідження та окреслити основні теоретичні і практичні проблеми щодо визначення статусу військових прокуратур на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Звертаючись до історії питання, слід зазначити, що після тривалих дискусій і суперечок про доцільність подальшого функціонування органів військової прокуратури у Законі України «Про прокуратуру» від 1991 р. не було передбачено існування військової прокуратури. Лише у 1992 р. всі військові прокуратури, дислоковані на території України, були підпорядковані Генеральному прокурору України [2, с. 83]. У 2012 р. під час загальної реформи органів прокуратури України військові прокуратури були реорганізовані в прокуратури з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері, що було пов'язано із виконанням рекомендацій Ради Європи та прийняттям нового КПК України [3, с. 115]. Створені замість них спеціалізовані прокуратури з нагляду за додержанням законів у військовій сфері мали «цивільний» характер, хоча і виконували загалом аналогічні військовим функції. Однак в умовах ускладнення соціально-політичної обстановки та проведення Антитерористичної операції в Україні в 2014 р. виникла потреба у відновленні військових прокуратур. Це було оформлено у виді Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про прокуратуру” щодо утворення військових прокуратур» від 14.08.2014 р. [4], згідно з яким до системи органів прокуратури включені військові прокуратури, передбачено їх ієрархію, особливості функціонування та статусу військових прокурорів. Відтак, хоча у Пояснювальній записці до первісного ва-

ріанта законопроекту «Про прокуратуру» вказувалося на необхідність ліквідувати спеціалізовані прокуратури, в тому числі військові [5], при прийнятті Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. [6] статус військових прокуратур отримав у ньому достатньо чітку і повну нормативну регламентацію.

Необхідно зауважити, що питання збереження у Законі «Про прокуратуру» військових прокуратур розглядалося експертами Венеціанської комісії, які дали щодо нього неоднозначні висновки. Міркування, які в 2012 р. призвели до того, що Венеціанська комісія схвалила скасування системи військової прокуратури в Україні, стосувалися єдності, яку б забезпечували узгоджені засади організації та діяльності, єдиний статус усіх прокурорів, єдиний порядок організаційного забезпечення діяльності прокурорів, виключне та виняткове фінансування прокуратури з державного бюджету і питання внутрішнього функціонування прокуратури, якими займаються органи прокурорського самоврядування. Крім того, вона вважала скасування окремої системи військової прокуратури необхідним для спрощення системи. Більше того, раніше у своєму висновку від 2009 р. Венеціанська комісія критикувала комплексну структуру органів військової прокуратури, яка відображала структуру уряду в цілому і типовий радянський підхід, за якого орган прокуратури передусім виступав у ролі «сторожового пса» державного управління. На думку європейських експертів, крім характерних для країни причин, скасування спеціалізованої системи органів військової прокуратури відповідало б загальній історичній тенденції відщеплення і подальшого дистанціювання прокуратури від структури військового командування аж до віднесення цієї функції до звичайної (цивільної) системи. Хоча різні форми інституційної приналежності військових прокурорів, у тому числі статус офіцерів, що знаходяться на дійсній військовій службі, вважаються корисними для забезпечення того, щоб прокурори були фахівцями з військового

права (особливих норм) і, таким чином, були знайомими з військовою сферою, було висловлено ідею, що «беручи до уваги, що деякі правові системи наділяють прокурорів широкими повноваженнями щодо визначення обвинувачень, прийняття рішення стосовно того, коли потрібно припинити судове переслідування, дослідження доказів і можливого перехресного допиту обвинувачених та інших свідків, їх незалежність від структури військового командування є важливим питанням». Таким чином, положення Закону України «Про прокуратуру» щодо військових прокуратур були визнані такими, що відповідають європейським стандартам і практиці (пп. 41–44 Коментарів Директорату з прав людини Ради Європи щодо Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. [7]).

Загалом, звертаючись до міжнародного досвіду, слід констатувати відсутність єдиного підходу до існування військових прокуратур у країнах світу. Як слушно зауважує О. С. Козачук, це пояснюється особливостями національних правових систем та історичним досвідом кожної країни. Так, наприклад, військові прокуратури діють у Азербайджані, Аргентині, Болгарії, Вірменії, В'єтнамі, Данії, Казахстані, Кіпрі, Люксембурзі, Молдові, Польщі, Росії, Румунії, Сербії, Швейцарії. У Франції існують спеціальні прокурори у військових справах – магістрати при апеляційних судах, яким доручається вести справи військових [8, с. 8]. Таким чином, відповідні прокуратури існують у багатьох європейських країнах, навіть зовсім невеликих за площею, як Люксембург, або нейтральних, як Швейцарія.

Таким чином, існування військових прокуратур у сучасних умовах в Україні обумовлене не лише історичними традиціями, а й конкретними соціальними причинами, а й конкретними соціальними причинами, має достатнє правове підґрунтя, відповідає досвіду розвинутих європейських країн і спеціально сформульованій з цього приводу позиції Венеціанської комісії Ради Європи.

Військові прокуратури в Україні є спеціалізованими, що виявляється як у на-

явності окремої предметної сфери їх компетенції, так і в особливостях їх організаційної побудови і статусу їх посадових осіб – військових прокурорів. Так, найбільш характерною організаційною особливістю цих прокуратур, на яку вказується у науково-практичному коментарі до Закону України «Про прокуратуру», є те, що вони являють собою відносно відокремлену підсистему прокуратур [9, с. 59]. Це виявляється в тому, що військові прокуратури мають власну трирівневу ієрархію, яка не збігається із системою територіальних прокуратур. Кожна нижча ланка військових прокуратур підпорядковується вищій ланці і водночас функціонує повністю автономно від інших органів прокуратури того самого або вищого рівня.

Згідно з ч. 2 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру», до військових прокуратур належать Головна військова прокуратура (на правах структурного підрозділу Генеральної прокуратури України), військові прокуратури регіонів (на правах регіональних), військові прокуратури гарнізонів та інші військові прокуратури (на правах місцевих).

Так, вищою ланкою системи військових прокуратур є Головна військова прокуратура. Слід звернути увагу, що з приводу її статусу у структурі Генеральної прокуратури України в Законі України «Про прокуратуру» наявна колізія. Так, згідно із ч. 2 ст. 7 Головна військова прокуратура діє на правах структурного підрозділу Генеральної прокуратури України, а відповідно до ч. 4 ст. 8 цього Закону вона утворюється на правах *самостійного* (курсив наш. – О. Ш.) структурного підрозділу Генеральної прокуратури України. Очевидно, що спеціальною із цих двох норм слід вважати ч. 4 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру», яка містить вказівку на «самостійність» цього структурного підрозділу, що означає його організаційну і функціональну автономію від інших структурних підрозділів Генеральної прокуратури України.

Головна військова прокуратура діє на правах Департаменту Генеральної прокуратури України. Вона має складну

внутрішню структуру, що визначається Наказом Генерального прокурора України від 16 липня 2015 р. № 55-шц. Згідно з ним, до складу Головної військової прокуратури входять: 1) Слідче управління у складі: слідчого відділу; відділу нагляду за додержанням законів та виконання судових рішень у кримінальному провадженні; 2) Управління представництва інтересів громадянина або держави, протидії корупції у воєнній сфері у складі: відділу представництва інтересів громадянина або держави, протидії корупції у військовій сфері та в оборонно-промисловому комплексі; відділу організації представництва інтересів громадянина або держави в судах та при виконанні судових рішень; 3) Управління процесуального керівництва та нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, у складі: відділу нагляду за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність; відділу процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання державного обвинувачення у кримінальних провадженнях слідчого управління; 4) Управління нагляду за додержанням законів об'єднаними силами антитерористичної операції у складі: відділу процесуального керівництва у кримінальних провадженнях слідчого відділу; слідчого відділу; відділу забезпечення виконання функцій військових прокуратур в районах проведення антитерористичної операції; 5) Управління забезпечення діяльності військових прокуратур у складі: відділу роботи з кадрами; організаційно-методичного відділу; секретаріату (на правах відділу); відділу приймання, опрацювання та аналізу оперативної інформації; 6) Режимно-секретна частина (на правах відділу) [10].

Така структура зазначеного підрозділу засвідчує його самодостатність і організаційну відокремленість від інших підрозділів Генеральної прокуратури України. Адже у структурі Головної військової прокуратури наявні як структурні підрозділи

з усіх напрямів її діяльності, так і забезпечувальний підрозділ, відповідальний за організацію її роботи. Таким чином, як у питаннях свого функціонування, так і організаційного забезпечення Головна військова прокуратура працює незалежно від інших органів прокуратури і самостійно вирішує покладені на неї завдання.

Взаємозв'язок Головної військової прокуратури з Генеральною прокуратурою України, до складу якої вона входить, і з органами прокуратури взагалі забезпечує Головний військовий прокурор, який за посадою є заступником Генерального прокурора України. Згідно із ч. 4 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру», на Головного військового прокурора наказом Генерального прокурора України може також покладатися виконання інших службових обов'язків, хоча в будь-якому разі саме керівництво системою військових прокуратур має залишатися основним службовим обов'язком Головного військового прокурора. Слід також звернути увагу на позицію експертів Венеціанської комісії, згідно з якою важливо забезпечувати, щоб ці «інші обов'язки» не призвели ні до широкого тлумачення «виняткових обставин», за яких стаття 7 дозволяє військовим прокуратурам виконувати функції звичайних прокуратур, ні до будь-якої форми мілітаризації прокуратури. Також вони вважають недоречним, щоб Головний військовий прокурор брав на себе функції Генерального прокурора України у разі його відсутності і відсутності його першого заступника [7, пп. 48, 54]. Отже, визнання Головного військового прокурора за посадою заступником Генерального прокурора України, з одного боку, є позитивним, оскільки підкреслює важливу роль військових прокуратур і гарантує їх самостійність у межах системи органів прокуратури України. Але з іншого боку, це створює загрозу перебирання на себе Головним військовим прокурором надмірних повноважень і мілітаризації органів прокуратури. З огляду на це видається доцільним законодавчо

регламентувати його службові повноваження за аналогією з тим, як це зроблено у Законі України «Про прокуратуру» відносно заступника Генерального прокурора України – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Загалом, присвячені військовим прокуратурам норми розкидані по декількох статтях Закону України «Про прокуратуру», що не можна визнати задовільним. Вважаємо більш правильним регламентувати особливості їх організації і діяльності у новій окремій статті 8² цього Закону.

Другу ланку військових прокуратур утворюють військові прокуратури регіонів, які діють на правах регіональних. На сьогодні це військова прокуратура Центрального регіону України (поширюється на Вінницьку, Житомирську, Київську, Полтавську, Сумську, Харківську, Черкаську, Чернігівську області та м. Київ); військова прокуратура Південного регіону України (поширюється на Дніпропетровську, Донецьку, Запорізьку, Кіровоградську, Луганську, Миколаївську, Одеську, Херсонську області, Автономну Республіку Крим та м. Севастополь); військова прокуратура Західного регіону України (охоплює територію Волинської, Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Рівненської, Тернопільської, Хмельницької, Чернівецької областей). Перелік цих прокуратур, а також підпорядкованих їм військових прокуратур гарнізонів визначається Додатком до Закону України «Про прокуратуру», а їх територіальна юрисдикція – Наказом Генерального прокурора України «Про особливості діяльності військових прокуратур» № 12 гн від 29.08.2014 р. [11].

Найнижчою ланкою системи військових прокуратур є прокуратури гарнізонів та інші військові прокуратури, що діють на правах місцевих. У межах Центрального регіону України це військові прокуратури: Київського, Харківського, Житомирського, Дарницького, Вінницького, Полтавського, Сумського, Черкаського, Чернігівського, Білоцерківського, Деснянського гарнізонів. У межах Пів-

денного регіону України військові прокуратури: Одеського, Дніпропетровського, Миколаївського, Запорізького, Донецького, Білгород-Дністровського, Луганського, Кіровоградського, Кіровоградського, Херсонського гарнізонів. У межах Західного регіону України військові прокуратури: Львівського, Хмельницького, Івано-Франківського, Рівненського, Ужгородського, Луцького, Тернопільського та Чернівецького гарнізонів.

Відповідно до п. 2 Перехідних положень Закону України «Про прокуратуру», військові прокуратури гарнізонів розташовуються в межах відповідних військових гарнізонів. У разі потреби з метою організації їх діяльності їм виділяються необхідні приміщення з фондів Міністерства оборони України. В умовах особливого періоду, запровадження надзвичайного, воєнного стану або проведення антитерористичної операції із залученням з'єднань, військових частин та підрозділів ЗСУ, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, інших військових формувань, місцем постійної дислокації яких є територія в межах військового гарнізону, особовий склад військових прокуратур (прокурори, слідчі) гарнізону може відряджатися до районів розташування цих з'єднань, військових частин та підрозділів на період виконання цими з'єднаннями, військовими частинами та підрозділами завдань за призначенням. Таким чином, побудова мережі військових прокуратур цієї ланки здійснюється залежно не від адміністративно-територіального устрою держави, а від військово-адміністративного поділу України, що визначається відповідним Указом Президента України [12].

Характерною рисою організації військових прокуратур є те, що у разі якщо в силу виключних обставин у певних адміністративно-територіальних одиницях не діють органи прокуратури України, які мають здійснювати там нагляд, за рішенням Генерального прокурора України виконання їх функцій може покладатися на військові прокуратури (ч. 2 ст. 7 Закону

України «Про прокуратуру»). Таким чином, вони можуть тимчасово замінювати територіальні прокуратури, але лише за наявності трьох умов: 1) в силу виключних обставин; 2) коли у певних адміністративно-територіальних одиницях не діють органи прокуратури України; 3) за рішенням Генерального прокурора України. Очевидно, що вказана норма розрахована на ситуації тимчасової окупації частини території України та/або проведення там воєнних дій. Слід погодитися із А. В. Лапкіним, що перевагами військових прокуратур, які зумовлюють можливість покладення на них відповідних повноважень, є мобільність, оперативність у роботі, безпосередній зв'язок із органами військового управління тощо [9, с. 61–62].

Висновки. Існування військових прокуратур в Україні обумовлене не лише історичними традиціями, а й конкретними соціальними причинами, має достатнє

правове підґрунтя, відповідає досвіду розвинутих європейських країн і позиції Ради Європи. У сучасних умовах військової прокуратури є важливою складовою системи органів прокуратури України, яка має організаційну і функціональну самостійність та забезпечує реалізацію функцій прокуратури відносно об'єктів воєнної сфери, а також у ситуаціях, коли територіальні органи прокуратури в силу виключних обставин не виконують покладені на них повноваження. Військові прокуратури утворюють спеціалізовану підсистему органів прокуратури, яка будується залежно від військово-адміністративного поділу України. З метою підвищення ефективності їх організації та функціонування видається необхідним доповнити Закон України «Про прокуратуру» статтею 8², у якій регламентувати особливості організації і діяльності військових прокуратур.

Література

1. Пилипенко В. «Особливий статус» військової прокуратури. Чому парламент не захотів повернути функції нагляду військовим прокурорам? [Електронний ресурс] / В. Пилипенко. – Режим доступу: http://blogs.lb.ua/volodymyr_pylipenko/318149_osobliviy_status_viyskovoii.html.
2. Чорний А. Реформування військових прокуратур в Україні / А. Чорний // Вісник прокуратури. – 2014. – № 10. – С. 82–89.
3. Козачук О. Особливості сучасного реформування військових прокуратур в Україні / О. Козачук // Вісн. Нац. акад. прокуратури України. – 2014. – С. 114–119.
4. Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо утворення військових прокуратур [Електронний ресурс] : Закон України від 14.08.2014 р. № 1642-VII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1642-18>.
5. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про прокуратуру» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935.
6. Про прокуратуру [Електронний ресурс] : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
7. Коментарі Генерального директорату з прав людини і верховенства права (Директорату з прав людини) Ради Європи щодо Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/echr/CoE%20review%20of%20the%20Law%20of%20Ukraine%20on%20the%20PPS_Final%20Ukr%20\(2\).pdf](http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/echr/CoE%20review%20of%20the%20Law%20of%20Ukraine%20on%20the%20PPS_Final%20Ukr%20(2).pdf).
8. Козачук О. С. Організаційно-правові засади функціонування військових прокуратур в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / О. С. Козачук. – К., 2016. – 20 с.
9. Лапкін А. В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар / А. В. Лапкін. – Х. : Право, 2015. – 680 с.
10. Структура Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс] : затв. Наказом Ген. прокурора України від 16 лип. 2015 р. № 55-щц. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/1nordoc.ntml>. – Заголовок з екрана.
11. Про особливості діяльності військових прокуратур [Електронний ресурс] : Наказ Ген. прокурора України № 12 гн від 29.08.2014 р. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102. – Заголовок з екрана.
12. Про затвердження військово-адміністративного поділу території України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 05.02.2016 р. № 39/2016. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/39/2016>.