

УДК 343.163(477)

**А.В. Лапкін,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## **ПРОБЛЕМИ ЗБЕРЕЖЕННЯ ВІЙСЬКОВИХ ПРОКУРАТУР В УКРАЇНІ**

**Анотація.** У статті розглядаються проблеми організації та діяльності військових прокуратур на сучасному етапі та перспективи їх подальшого збереження. Виявляються недоліки нормативної регламентації статусу військових прокуратур та формулюються пропозиції щодо їх усунення. Аналізуються проблеми визначення компетенції військових прокуратур у зв'язку із початком функціонування Державного бюро розслідувань. Обґрунтовується необхідність розвитку інших інститутів військової юстиції в Україні.

**Ключові слова:** військові прокуратури, військова юстиція, підслідність військових злочинів, військові суди, функції прокуратури.

**Постановка проблеми.** Актуальність обраної теми зумовлена реформуванням системи військової юстиції України, яке розпочалося у 2014 р. і триває на часі. Фактично, єдиним повноцінно функціонуючим на сучасному етапі інститутом військової юстиції в нашій державі є військова прокуратура. Однак у перспективах її подальшого функціонування вбачаються серйозні проблеми, що зумовлює необхідність дослідження вказаних питань.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання організації і діяльності військових прокуратур за період незалежності України досліджувалася у роботах В.С. Бабкової, О.О. Зархіна, П.М. Каркача, О.С. Козачук, А.В. Матіоса, О.О. Шандули та ін. Разом з тим, у вітчизняній юридичній науці бракує критичного аналізу сучасного становища військових прокуратур з

точки зору виокремлення основних проблем їх функціонування.

**Метою** цієї наукової статті є визначення та теоретичне обґрунтування перспектив збереження військових прокуратур в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Органи військової прокуратури існували протягом усього періоду незалежності України, за винятком періоду 2012–2014 рр., коли військова прокуратура була реорганізована у прокуратуру з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері. Внаслідок цього її органи були демілітаризовані, однак не припиняли свою роботу. На думку дослідників, це рішення було пов'язано із виконанням рекомендацій Ради Європи та прийняттям нового КПК України [1, с. 115]. Передумовами реорганізації військових прокуратур був загальний курс на демілітаризацію

держави, економія коштів, а також обмеження компетенції прокуратури, зокрема, сфери нагляду за дотриманням законів. Таким чином, військові прокуратури, які переважно здійснювали нагляд за додержанням законів у военній сфері, поступово залишалися без роботи. Ліквідація військових судів у 2010 р. також прискорила процес їх реорганізації, хоча військові прокуратури і не були залежними від військових судів у своїй роботі. У підготовленому в 2013 р. проекті нового Закону «Про прокуратуру» не передбачалося існування спеціалізованих прокуратур. Таким чином, з його прийняттям інститут військових прокуратур в Україні мав би бути остаточно ліквідований.

Однак ситуація змінилася із заостренням воєнно-політичної ситуації в державі у 2014 р. Влітку 2014 року, в розпал військових дій на території Донбасу, українська влада прийняла рішення про відновлення діяльності військових прокуратур. Ключову роль в цьому відіграла Генеральна прокуратура України, що звернулася до Президента України, який вніс відповідний законопроект у парламент. В результаті цього до Закону України «Про прокуратуру» від 1991 р. були повернуті положення відносно існування в нашій державі військових прокуратур. Згодом вони отримали закріплення у новому Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р.

Таким чином, передумовами відродження військових прокуратур у 2014 р. стали такі фактори: (1) воєнні дії на території України, які викликали потребу в мобільних структурах, здатних гнучко пристосовуватися до системи військових органів і формувань; (2) збільшення кількості військових злочинів та інших юридичних справ у військовій сфері, які значно збільшили

обсяг роботи органів прокуратури; (3) необхідність забезпечення законності і правопорядку у військовій сфері та підвищення ефективності прокуратури, оскільки її територіальні органи не враховують специфіки військової сфери і не відповідають її устрою, тому не здатні на належному рівні виконувати відповідні завдання у цій сфері. З огляду на це, військові прокуратури бути покликани розв'язати ці проблеми і забезпечити належне виконання завдань і функцій прокуратури у військовій сфері у тісному контакті з органами військового управління.

На сьогодні організація і діяльність військових прокуратур регламентується ст.ст. 7, 8, 27, 81 та ін. Закону України «Про прокуратуру». Ними визначається система військової прокуратури, спеціальні вимоги до прокурорів цих прокуратур, особливості їх забезпечення і ін. Недоліком Закону є те, що питання військових прокуратур регламентовані в ньому несистемно. Вони розкидані по різних розділах і статтях, у зв'язку із чим дослідники пропонують регламентувати особливості їх організації і діяльності у новій окремій статті 8-2 цього Закону [2, с. 51]. З цією пропозицією варто погодитися і врегулювати статус військових прокуратур в окремій статті Закону України «Про прокуратуру» за аналогією із регламентацією Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Крім того, положення щодо військових прокуратур не завжди відповідають іншим нормам Закону. Наприклад, положення абз. 7 ч. 4 ст. 27 Закону України «Про прокуратуру», які передбачають відповідність військових звань офіцерського складу військової прокуратури класним чином працівників прокуратури і правила їх заміщення, вступають у

колізію з іншими положеннями Закону, оскільки останній взагалі не передбачає наявності класних чинів працівників прокуратури. Також встановлення окремих вимог до прокурорів військових прокуратур у ч. 4 ст. 27 Закону України «Про прокуратуру» вступає у колізію із загальними вимогами до прокурорів, закріпленими у частині 1 цієї статті, оскільки до них, зокрема, не встановлюється вимоги щодо обов'язкової наявності стажу роботи в галузі права не менше двох років. На думку дослідників, уявляється необґрунтованою і відсутність такої вимоги до військових прокурорів, як володіння державною мовою, оскільки всі без виключення посадові особи органів прокуратури повинні володіти нею на належному рівні [3, с. 177]. Таким чином, ці особливості нормативної регламентації статусу військових прокурорів створюють загрозу єдності правового статусу прокурорів, тому повинні бути приведені у відповідність із іншими нормами законодавства про прокуратуру.

Проблеми наявні й на відомчому рівні регламентації військових прокуратур, яка здійснюється Наказом Генерального прокурора «Про особливості діяльності військових прокуратур» від 29 серпня 2014 р. [4]. Він встановлює пріоритети діяльності військових прокуратур і об'єкти їх нагляду, конкретизує систему військових прокуратур і регулює інші питання. Однак на сьогодні цей наказ істотно застарів і не відповідає чинному законодавству в частині компетенції військових прокуратур, оскільки більшість його положень присвячені регламентації нагляду військових прокуратур за додержанням законів у військовій сфері, тоді як функція прокурорського нагляду за додержанням і застосування законів була скасована

ще у 2014 р. З огляду на це, згаданий наказ потребує оновлення задля конкретизації пріоритетів діяльності військових прокуратур на відомчому рівні.

Прогалина спостерігається і в питаннях нормативного регулювання служби у військовій прокуратурі. Так, згідно із абз. 2 ч. 4 ст. 27 Закону України «Про прокуратуру», порядок проходження військової служби громадянами України у військовій прокуратурі визначається відповідним положенням, яке затверджується Президентом України. Однак за той час, який минув після набуття чинності Законом України «Про прокуратуру» відповідне Положення так і не було прийняте. Внаслідок цього військові прокурори керуються Положенням про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України від 10.12.2008, яким визначається порядок проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України та регулюються питання, пов'язані з проходженням такої служби під час виконання громадянами військового обов'язку в запасі, тобто регулюється дещо інша сфера правовідносин, ніж військова служба у військовій прокуратурі.

Проблеми також наявні у визначенні системи військових прокуратур. Зараз вона встановлюється Додатком до Закону України «Про прокуратуру», який передбачає наявність трьох військових прокуратур регіонів: Південного, Західного та Центрального, а також 29 військових прокуратур гарнізонів, які розподіляються між ними. Також Законом «Про прокуратуру» передбачено можливість створення інших військових прокуратур (на правах місцевих). Це допускається в умовах особливого пе-

ріоду, надзвичайного стану або проведення антитерористичної операції і в силу інших виняткових обставин. Наприклад, Військова прокуратура сил антитерористичної операції (з 2018 р. – Військова прокуратура Об'єднаних сил), яка здійснює функції прокуратури в районах проведення Операції Об'єднаних сил. Однак всупереч положенням Закону України «Про прокуратуру» вона функціонує на правах регіональної.

Проблемою визначеної Законом системи військових прокуратур є й те, що вона не відповідає новому військово-адміністративному поділу України, який передбачає існування чотирьох військово-сухопутних зон: «Північ», «Південь», «Захід» і «Схід» [5]. Натомість Закон України «Про прокуратуру» передбачає існування військових прокуратур Центрального, Західного і Південного регіонів, сфера юрисдикції яких не збігається із окресленим поділом. У зв'язку із цим система військових прокуратур має бути приведена у відповідність до нового військово-адміністративного поділу України, що, в свою чергу, передбачає внесення змін як до Додатку до Закону України «Про прокуратуру», так і до відповідного відомчого наказу Генерального прокурора.

Однак найбільш гострою проблемою військових прокуратур є визначення їх компетенції. Загалом, нормативна регламентація функцій військової прокуратури у чинному законодавстві відсутня. З огляду на це, можна зробити висновок, що сферою її компетенції є реалізація функцій прокуратури у військовій сфері, яку, відповідно до ст. 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», можна визначити як охоплену єдиним

керівництвом сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до Конституції і законів України, діяльність яких відповідно до Конституції та законів України безпосередньо спрямована на вирішення завдань захисту інтересів держави від зовнішніх та внутрішніх загроз.

В умовах дії Закону України «Про прокуратуру» від 1991 р. основною функцією військової прокуратури був нагляд за додержанням законів у військовій сфері. Проте скасування цієї функції у 2014 р. значно обмежило компетенцію військових прокуратур і їхні можливості забезпечити законність у військовій сфері. У зв'язку із цим мали місце пропозиції повернути їм відповідні наглядові повноваження. Так, у законопроекті № 2967 від 28.05.2015 «Про внесення змін до деяких законів України (щодо окремих питань удосконалення забезпечення діяльності органів військової прокуратури)» [6], була передбачена можливість виконання військовими прокуратурами на особливий період, у разі введення воєнного стану або в умовах проведення антитерористичної операції функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів суб'єктами, які приймають 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. Однак цей законопроект було повернуто ініціатору на доопрацювання і до парламенту він більше не вносився. Очевидно, що в результаті Конституційної реформи щодо правосуддя від 2016 р. і обмеження функцій прокуратури будь-які спроби надати військовим прокуратурам наглядові повноваження у вій-

ськовій сфері будуть прямо протирічити Основному Закону і не мають жодної перспективи.

За даними Головного військового прокурора Анатолія Матіоса, в 2016 році слідчими військової прокуратури розслідувалося більше 15 тисяч кримінальних справ, до суду направлено 3641 обвинувальний акт, а за допомогою представницьких повноважень державі відшкодовано шкоду на суму понад 790 млн. гривень [7]. З цього можна зробити висновки, що після 2014 року основним напрямком діяльності військових прокуратур було досудове розслідування військових злочинів і деяких інших категорій злочинів. У цих справах військова прокуратура проводить досудове слідство, здійснює організацію і процесуальне керівництво ним і підтримання публічного обвинувачення в суді. Таким чином, на сучасному етапі військова прокуратура фактично володіє монополією на кримінальне переслідування за військові злочини.

Однак відповідно до Конституції та КПК України, прокуратура втрачає функцію досудового розслідування з початком функціонування Державного бюро розслідувань, в компетенції якого знаходяться військові злочини. Формально Державне бюро розслідувань було створене 1 березня 2016 р., коли набув чинності відповідний Закон, однак за станом на травень 2018 року воно фактично не укомплектоване і не розпочало свою роботу. Разом з тим, 20 листопада 2017 року закінчився п'ятирічний строк після набуття чинності КПК України, в межах якого прокуратура могла здійснювати функцію досудового розслідування. Після цього вона може лите протягом 2 років закінчувати вже розпочаті досудові розслідування. Однак у зв'язку з відсутністю

Державного бюро розслідувань був створений небезпечний правовий вакуум, коли відповідні військові злочини по суті нікому розслідувати, окрім військової прокуратури. Тому прокуратура продовжує розслідувати злочини, віднесені до підслідності ДБР, хоча в зв'язку з цим результати їх розслідування можуть бути оскаржені.

Таким чином, зі створенням ДБР військова прокуратура фактично втрачає свою основну функцію з розслідування військових злочинів. Відповідно, обсяг її роботи значно зменшується і чисельність працівників необхідно скоротити. Разом з тим, вона, ймовірно, збереже процесуальне керівництво цими розслідуваннями, виступаючи як орган процесуального керівництва відносно слідчих ДБР в частині розслідування ними військових злочинів. Однак слід враховувати, що Бюро має іншу територіальну структуру, ніж військова прокуратура. До його складу входять 7 територіальних управлінь: у Львові, Хмельницькому, Миколаєві, Мелітополі, Полтаві, Краматорську та Києві. Таким чином, створення Бюро тягне за собою необхідність зміни системи військової прокуратури. В свою чергу, такі зміни потягнуть за собою скорочення її штатів і розірвання зв'язку військової прокуратури із військовими гарнізонами, що фактично означає відокремлення цієї прокуратури від військової сфери.

Перспективним варіантом розв'язання цієї проблеми є створення військової поліції на основі Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, і віднесення до її компетенції досудового розслідування злочинів, вчинених військовослужбовцями Збройних Сил України проти встановленого порядку несення військової служби, та права ведення

оперативно-розшукової діяльності, що було передбачено Стратегічним оборонним бюлетенем України у 2016 р. [8]. Відтак передання військових злочинів від ДБР до підслідності військової поліції дозволить зберегти існуючу систему військових прокуратур, однак це потребує достатнього підґрунтя, яким має бути створення військової поліції та зміна визначеної КПК України підслідності військових злочинів [детальніше див.: 9].

На функціонуванні військової прокуратури також негативно позначається відсутність військових судів [детальніше див.: 10]. В умовах, коли основна сфера діяльності цієї прокуратури буде проходити в судових процесах, особливості її системи можуть перешкодити швидкій і ефективній реалізації функцій цієї прокуратури, адже підтримувати публічне обвинувачення чи здійснювати представництво інтересів держави вона змушена відповідно до загальних правил територіальної підсудності у місцевих судах. На сьогодні ця проблема не є очевидною, однак вона загостриться в умовах початку функціонування ДБР, що, в свою чергу, потягне за собою зміну територіальної підсудності військових злочинів та необхідність виконання повноважень слідчими суддями за місцем підслідності цих кримінальних правопорушень.

Таким чином, за відсутності інших елементів системи військової юстиції, якими в Україні могли б стати військові суди та військова поліція, виникають сумніви в доцільності збереження військової прокуратури. Навіть в умовах її максимального навантаження деякі експерти висловлювали гостру критику щодо ефективності цього органу [11]. Після початку функціонування ДБР обсяг роботи військової прокура-

тури суттєво скоротиться, а реалізація нею своїх повноважень буде ускладнена через невідповідність територіальних систем цих органів. Отже, необхідно або розвивати інші інститути військової юстиції, або взагалі ліквідувати військову прокуратуру. Однак ліквідація цього органу в умовах ведення на території України воєнних дій потягне за собою негативну оцінку громадськості та іноземних партнерів нашої держави, тому є небажаною з політичної точки зору.

**Висновки.** На підставі викладеного, можна дійти висновку про необхідність приведення положень відносно організації і функціонування військових прокуратур у відповідність до загального масиву законодавства про прокуратуру і законодавства у військовій сфері. Особливої уваги потребує проблема визначення компетенції військових прокуратур у зв'язку із початком функціонування Державного бюро розслідувань. На сучасному етапі військова прокуратура фактично є єдиним повноцінним органом військової юстиції в Україні, тому задля розв'язання окреслених нами проблем законодавець повинен визначитися із принциповим питанням доцільності збереження військових прокуратур та розбудови в Україні інших інститутів військової юстиції. У разі позитивного вирішення цього питання розслідування військових злочинів має бути віднесено до підслідності військової поліції, процесуальне керівництво в цих кримінальних провадженнях — до компетенції військової прокуратури, а їх судовий розгляд — до підсудності військових судів. В іншому випадку збереження в нашій державі військових прокуратур у тривалій перспективі не уявляється доцільним.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Козачук О. Особливості сучасного реформування військових прокуратур в Україні. Вісник Національної академії прокуратури України. 2014. С. 114-119.
2. Шандула О.О. Щодо визначення статусу військових прокуратур на сучасному етапі. Юрист України. 2016. № 1/2. С. 47-52.
3. Шандула О.О. Особливості правового статусу прокурорів військових прокуратур. Вісник Національної академії правових наук України. 2017. № 1. С. 173-181.
4. Про особливості діяльності військових прокуратур: Наказ Генерального прокурора № 12 гн від 29.08.2014. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102) (дата звернення 15.05.2018).
5. Про затвердження військово-адміністративного поділу території України: Указ Президента України № 39 від 05.02.2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/39/2016> (дата звернення 15.05.2018).
6. Про внесення змін до деяких законів України (щодо окремих питань удосконалення забезпечення діяльності органів військової прокуратури): Проект Закону № 2967 від 28.05.2015. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pi3516=2967&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pi3516=2967&skl=9) (дата звернення 15.05.2018).
7. Матіос відзвітував про результати роботи Військової прокуратури за 2016 рік. URL: [https://ua.censor.net.ua/photo\\_news/419820/matios\\_vidzvituval\\_pro\\_rezultaty\\_roboty\\_viyiskovoyi\\_prokuratury\\_za\\_2016\\_rik\\_infografika](https://ua.censor.net.ua/photo_news/419820/matios_vidzvituval_pro_rezultaty_roboty_viyiskovoyi_prokuratury_za_2016_rik_infografika) (дата звернення 15.05.2018).
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»: Указ Президента України № 240/2016 від 06.06.2016. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/240/2016> (дата звернення 15.05.2018).
9. Лапкін А. В. Проблеми визначення підслідності військових злочинів. Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: матеріали Х міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., м. Одеса, 30 березня 2018 р. Одеса: ОДУВС, 2018. С. 176-177.
10. Лапкін А. В. Відновлення військових судів в Україні: проблеми і перспективи. Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні : Матеріали Міжнародної наукової конференції (Чернівці, 26-27 жовтня 2017 р.). Чернівці : Технодрук, 2017. С. 28-31.
11. Маркевич А. Військова прокуратура. Чи цього чекала громадськість? URL: <https://www.obozrevatel.com/my/life/92046-vijskova-prokuratura--chi-tsogo-chekala-gromadskist.html> (дата звернення 15.05.2018).

### *Лапкін А.В.*

#### **Проблеми сохрания военных прокуратур в Украине.**

**Анотація.** В статье рассматриваются проблемы организации и деятельности военных прокуратур на современном этапе и перспективы их дальнейшего сохранения. Выявляются недостатки нормативной регламентации статуса военных прокуратур и формулируются предложения по их устранению. Анализируются проблемы определения компетенции военных прокуратур в связи с началом функционирования Государственного бюро расследований. Обосновывается необходимость развития других институтов военной юстиции в Украине.

**Ключевые слова:** военные прокуратуры, военная юстиция, подследственность военных преступлений, военные суды, функции прокуратуры.

### *A. Lapkin*

#### **Problems of maintaining of military prosecutor's offices in Ukraine.**

**Summary.** In article problems of the organization and activity of military prosecutor's offices at the present stage and the prospects of their further preservation are considered. Shortcomings of a standard regulation of the status of military prosecutor's offices come to light and offers on their elimination are formulated. Problems of determination of competence of military prosecutor's offices in connection with the beginning of functioning of the State bureau of investigations are analyzed. Need of development of other institutes of military justice is proved in Ukraine.

**Keywords:** military prosecutor's offices, military justice, competence of war crimes, military courts, functions of prosecutor's office.