

В. С. Бабкова,

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

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ ПРОКУРАТУР В УКРАЇНІ

Анотація. У статті розглядаються особливості правового статусу військових прокуратур в Україні. Аналізуються проблеми організації військових прокуратур та побудови їх системи. Формулюються пропозиції щодо функціонального призначення військових прокуратур. Розглядаються особливості правового статусу прокурорів і слідчих військових прокуратур. Обґрунтовується необхідність удосконалення відомчого рівня регламентації організації і діяльності військових прокуратур.

Ключові слова: військова прокуратура, військовий прокурор, функції прокуратури, система прокуратури, статус прокурора.

Аннотация. В статье рассматриваются особенности правового статуса военных прокуратур в Украине. Анализируются проблемы организации военных прокуратур и построения их системы. Формулируются предложения относительно функционального назначения военных прокуратур. Рассматриваются особенности правового статуса прокуроров и следователей военных прокуратур. Обосновывается необходимость усовершенствования ведомственного уровня регламентации организации и деятельности военных прокуратур.

Ключевые слова: военная прокуратура, военный прокурор, функции прокуратуры, система прокуратуры, статус прокурора.

Summary. In article features of legal status of military prosecutor's offices in Ukraine are considered. Problems of the organization of military prosecutor's offices and creation of their system are analyzed. Offers of rather functional purpose of military prosecutor's offices are formulated. Features of legal status of prosecutors and investigators of military prosecutor's offices are considered. Need of improvement of departmental level of a regulation of the organization and activity of military prosecutor's offices is proved.

Key words: military prosecutor's office, military prosecutor, functions of prosecutor's office, system of prosecutor's office, status of the prosecutor.

Постановка проблеми. В умовах військової агресії на сході та півдні держави військові прокуратури є дієвим гарантом забезпечення законності у військовій сфері. Питання необхідності їх збереження на сьогодні перестало бути дискусійним. Разом із тим в організації та діяльності військових прокуратур зберігаються певні проблеми, які потребують належного наукового аналізу.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблематика організації та діяльності військових прокуратур досліджувалася в роботах О. О. Зархіна, П. М. Каркача, О. С. Козачук, А. В. Лапкіна, А. В. Матіоса, О. О. Шандули та ін. Разом з тим, незважаючи на загалом

© Бабкова В. С., 2018

великий обсяг напрацювань, деякі проблеми організації та функціонування військових прокуратур залишаються недослідженими.

Метою цієї наукової статті є заповнення вказаних теоретичних прогалів і ґрунтовний теоретичний аналіз проблем організації та діяльності військових прокуратур в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Виходячи із ч. 5 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру», система прокуратури організується й діє на засаді єдності, яка, зокрема, забезпечується єдиними засадами організації та діяльності прокуратури, єдиним статусом прокурорів, єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів тощо. Одночасно з цим Закон передбачає існування в системі прокуратури військових прокуратур, щодо яких встановлено значні особливості організації, функціонування й правового статусу їх працівників. Вони проявляються передусім у наступному.

Особливості організації військових прокуратур. Згідно із 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), перелік яких визначається в Додатку до цього Закону. Таким чином, як зазначає А. В. Лапкін, військові прокуратури становлять відносно відокремлену підсистему прокуратур, першою ланкою якої є Головна військова прокуратура, другою ланкою – військові прокуратури регіонів, а третьою – військові прокуратури гарнізонів [1, с. 186].

У межах цієї підсистеми складаються автономні від інших органів прокуратури зв'язки. На думку О. О. Шандули, 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 [2, с. 49]. Таким чином, органи військової прокуратури діють незалежно від територіальних прокуратур, не підпорядковуються їм і не втручаються в їх компетенцію.

Система військових прокуратур будується на основі не адміністративно-територіального устрою України, як це має місце відносно територіальних прокуратур, а відповідно до військово-адміністративного поділу території України, що передбачає розмежування території держави на військово-адміністративні зони (райони) в інтересах забезпечення оборони України та визначає територіальний розподіл відповідальності та повноважень органів військового управління Збройних Сил України у сфері оборони держави на суші, у повітряному та морському просторі. У зв'язку із цим варто звернути увагу, що на сьогодні визначення прокуратур військових регіонів не відповідає чинному військово-адміністративному поділу України, затвердженому Указом Президента України від 5 лютого 2016 р. № 39 [3], згідно з яким сухопутна територія України поділяється на чотири військово-сухопутні зони, межі яких установлюються по зовнішній лінії адміністративних меж (у тому числі по лінії державного кордону) областей України, що входять до відповідної зони, та один окремих військово-сухопутний район. Військово-сухопутні зони є зонами від-

повідальності оперативних командувань «Північ», «Південь», «Захід» і «Схід» та включають територію: військово-сухопутна зона «Північ» – Житомирської, Київської, Полтавської, Сумської, Черкаської, Чернігівської областей та міста Києва; військово-сухопутна зона «Південь» – Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської та Херсонської областей; військово-сухопутна зона «Захід» – Волинської, Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Рівненської, Тернопільської, Хмельницької та Чернівецької областей; військово-сухопутна зона «Схід» – Запорізької, Дніпропетровської, Харківської, Донецької та Луганської областей. У зв'язку із цим устрій військових прокуратур має бути приведений у відповідність до нового військово-адміністративного поділу України.

Законом передбачено особливий порядок утворення, реорганізації та ліквідації військових прокуратур, визначення їх статусу, компетенції, структури і штатів, що здійснюються Генеральним прокурором. Слід згадати, що і призначення на більшість адміністративних посад у військових прокуратурах та звільнення з них, згідно із статтями 39 та 41 Закону України «Про прокуратуру», здійснюється одноосібно Генеральним прокурором у встановленому законодавством порядку. Таким чином, Генеральний прокурор має безпосередній вплив на організацію військових прокуратур, комплектування їх керівного складу, що дозволяє визначити ці прокуратури як такі, що перебувають у полі безпосереднього управління Генеральним прокурором.

Очолює підсистему військових прокуратур Головний військовий прокурор, який за посадою є заступником Генерального прокурора. Указана норма свого часу стала предметом критики з боку експертів Венеціанської комісії, які звернули увагу на недоречність перебирання на себе Головним військовим прокурором функцій Генерального прокурора у разі його відсутності і відсутності його першого заступника [4], очевидно вбачаючи в цьому загрозу мілітаризації прокуратури. На наш погляд, надання очільникові військових прокуратур статусу заступника Генерального прокурора покликане, з одного боку, наблизити оперативне керівництво цими прокуратурами до Генерального прокурора, а з іншого – підкреслити їх важливе автономне становище і гарантувати незалежність.

Попри той факт, що на відміну від прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Закон України «Про прокуратуру» окремо не встановлює спеціальних правил щодо підпорядкування прокурорів військових прокуратур, є очевидним, що таке підпорядкування має місце виключно в межах підсистеми військових прокуратур. При цьому прокурорами вищого рівня по відношенню до Головного військового прокурора є тільки перший заступник Генерального прокурора та сам Генеральний прокурор.

Особливості функціонування військових прокуратур. Необхідність існування спеціалізованих військових прокуратур обумовлена потребою забезпечити реалізацію функцій прокуратури в особливій військовій сфері правовідносин. На думку дослідників, нею є сфера життєдіяльності держави, що об'єктивно необхідна для забезпечення її динамічного, стійкого і безпечного розвитку, в якій зайнята велика кількість спеціально підготовлених людей і яка передбачає у своєму функціонуванні використання державою в потенційній або реалізованій формі воєнної міцності

держави та регулюється засобами воєнної політики на основі воєнно-доктринальних установок і визначеної нормативно-правової бази [5, с. 9–10]. Специфіка цієї сфери, що виявляється в особливостях її устрою (що не збігається з адміністративно-територіальним поділом України), а також правовідносин, які в ній складаються, характерною ознакою яких є їх мілітаризація, зумовлює потребу існування пристосованої до потреб цієї сфери системи правоохоронних органів, до числа яких належать військові прокуратури. На думку В. Козачука, існування військових прокуратур обумовлюють такі чинники: 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 [6, с. 3–5].

Генеральний прокурор формулює завдання військових прокуратур як здійснення ефективного впливу на зміцнення законності та правопорядку у військових формуваннях та оборонно-промисловому комплексі держави (наказ № 12 гн від 29 серпня 2014 р. «Про особливості діяльності військових прокуратур») [7]. При цьому він вимагає 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 їх 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 співробітництва; додержання бюджетного законодавства; запобігання і протидію корупції та організованій злочинності; використання земель оборони; оплату та охорону праці.

Слід погодитися із О. О. Шандулою в тому, що вказані пріоритетні напрями діяльності військових прокуратур малозастосовні для характеристики існуючих нині функцій прокуратури [8, с. 209]. У зв'язку із цим існує нагальна необхідність оновлення галузевого наказу Генерального прокурора України, присвяченого діяльності військових прокуратур.

На наш погляд, у сучасних умовах їх функціонування має бути зосереджено на організації й процесуальному керівництві досудовим розслідуванням, вирішенні відповідно до закону інших питань, що виникають у кримінальному провадженні, нагляді за негласними та іншими слідчими й розшуковими діями органів правопорядку, що стосуються кримінальних правопорушень, що вчиняються у військовій сфері (військових злочинів), передбачених розділом XIX КК України: непокора (ст. 402 КК України); невиконання наказу (ст. 403 КК України); опір начальникові або примушування його до порушення службових обов'язків (ст. 404 КК України); погроза або насильство щодо начальника (ст. 405 КК України); порушення статутних правил взаємовідносин між військовослужбовцями за відсутності відносин підлеглості (ст. 406

КК України); самовільне залишення військової частини або місця служби (ст. 407 КК України); дезертирство (ст. 408 КК України); ухилення від військової служби шляхом самокалічення або іншим способом (ст. 409 КК України); викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 410 КК України) та ін. Таку діяльність у науковій юридичній літературі обґрунтовано відносять до спеціалізованого процесуального керівництва, покликаного гарантувати забезпечення законності реалізації всіх аспектів кримінальних процесуальних відносин, що виникають під час досудового розслідування кримінальних проваджень щодо окремих категорій злочинів [9, с. 94].

При цьому необхідно враховувати, що згідно із ст. 401 КК України військовими злочинами визнаються передбачені розділом XIX КК України злочини проти встановленого законодавством порядку несення або проходження військової служби, вчинені військовослужбовцями, а також військовозобов'язаними під час проходження ними навчальних (чи перевірних) або спеціальних зборів. За відповідними статтями цього розділу несуть відповідальність військовослужбовці Збройних Сил України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, а також інші особи, визначені законом. Отже, предметна сфера реалізації цієї функції прокуратури визначається не лише належністю того чи іншого суспільно небезпечного діяння до переліку злочинів проти встановленого законодавством порядку несення або проходження військової служби, а й суб'єкта, який його вчинив, до вказаного вище переліку.

Логічним продовженням функції процесуального керівництва й організації досудового розслідування вказаних злочинів прокурором є функція підтримання публічного обвинувачення по цих справах. Разом із тим проблемою в реалізації цієї функції може стати невідповідність судової системи України системі органів прокуратури, а саме відсутність військових судів [10, с. 28]. Як указують науковці, існування військових судів зумовлено рядом факторів, зокрема особливою правовою регламентацією правовідносин, пов'язаних із проходженням громадянами військової служби, специфікою розташування військових об'єктів, додатковими вимогами до кваліфікації суддів, які повинні мати ґрунтовні знання в галузі військової справи, а також із необхідністю оформлення допуску на режимні об'єкти та до роботи із секретними документами [11, с. 44]. Тобто фактори, які обумовлюють необхідність існування військових судів, є аналогічними передумовам відродження військових прокуратур. Однак якщо правовий статус останніх отримав закріплення на законодавчому рівні, то існування військових судів у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. не передбачено. Це створює низку суто практичних проблем, зокрема, як вказує Головний військовий прокурор А. Матіос, на теперішній час відсутність у суддів місцевих судів постійної судової практики та спеціальних знань з військового права, насамперед під час розгляду кримінальних проваджень про злочини, вчинені в бойовій обстановці, нерідко призводить до необґрунтовано-

го збільшення розумних строків їх розгляду [12, с. 37]. З огляду на це вважаємо виправданим відродження підсистеми військових судів, яка повинна відповідати підсистемі військових прокуратур та військово-адміністративному поділу України.

Крім указаних функцій, на військові прокуратури покладається також представництво інтересів держави в суді у виключних випадках, передбачених законом. Представницька діяльність також має реалізуватися ними у військовій сфері та слугувати захисту порушених або таких, що знаходяться під загрозою порушення, інтересів держави у випадках, коли уповноважені суб'єкти владних повноважень відсутні, не здійснюють або неналежним чином здійснюють їх захист. Це стає особливо актуальним у справах з питань збереження військового майна, використання земель оборони, виконання державного оборонного замовлення тощо.

Особливості правового статусу військових прокурорів. Потреба виокремлення військових прокуратур у відокремлену спеціалізовану підсистему зумовлена передусім необхідністю забезпечення фахового й кваліфікованого виконання функцій прокуратури з урахуванням особливостей військової сфери, що, у свою чергу, передбачає встановлення до кадрів військових прокуратур особливих вимог.

З огляду на це ч. 4 ст. 27 Закону України «Про прокуратуру» передбачає, що військовими прокурорами призначаються громадяни з числа офіцерів, які проходять військову службу або перебувають у запасі і мають вищу юридичну освіту, за умови укладення ними контракту про проходження служби осіб офіцерського складу у військовій прокуратурі. Таким чином, основною вимогою, що відрізняє військових прокурорів від їхніх «цивільних» колег, є необхідність проходження військової служби та наявність офіцерського звання. Така вимога виглядає цілком обґрунтованою, адже очевидно, що належний рівень процесуального керівництва досудовим розслідуванням військових злочинів та підтримання по них публічного обвинувачення в суді можуть забезпечити ті прокурори, які достатнім чином обізнані із правилами й порядком несення військової служби, мають відповідну військову підготовку та самі здатні виконувати військовий обов'язок у разі необхідності.

У свою чергу, правовий статус військових прокурорів зумовлює той факт, що вони проходять військову службу відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» та інших законодавчих актів України, якими встановлено правові й соціальні гарантії, пенсійне, медичне та інші види забезпечення, передбачені законодавством для осіб офіцерського складу Збройних Сил України [13, с. 114]. Одночасно на них поширюються й гарантії щодо матеріального забезпечення, соціального і правового захисту, встановлені для прокурорів Законом України «Про прокуратуру». Оскільки основу правового статусу військових прокурорів складає їх правове становище прокурорів, а не військовослужбовців, то можна вважати, що саме Закон України «Про прокуратуру» має пріоритетне значення для врегулювання їх статусу, в тому числі в частині матеріальних та соціальних гарантій, однак на відміну від інших прокурорів військові прокурори можуть користуватися також гарантіями, встановленими для військовослужбовців.

Вимога щодо наявності в особи офіцерського звання та проходження військової служби (перебування у запасі) не є імперативною, адже абз. 4 ч. 4 ст. 27 Закону України «Про прокуратуру» передбачає, що в окремих випадках за наказом Генерально-

го прокурора на посади прокурорів та слідчих військової прокуратури можуть бути призначені особи, які не є військовослужбовцями і не перебувають у запасі та відповідають встановленим до прокурорів вимогам. Однак такі особи, як це впливає із наведених положень, призначаються до військових прокуратур у виключних випадках і на підставі індивідуального наказу Генерального прокурора, тобто наявність у підсистемі військових прокуратур «цивільних» прокурорів і слідчих розглядається як виняток із загального правила.

Висновки. Таким чином, підсистема військових прокуратур організується і діє автономно і передбачає здійснення прямого управлінського впливу з боку Генерального прокурора. Від інших органів прокуратури її відрізняють значні особливості організації, функціонування й правового статусу прокурорів військових прокуратур. Проблема полягає в тому, що відомчий рівень регулювання організацій і діяльності військових прокуратур не відповідає законодавчим змінам щодо функцій прокуратури, що створює складності в її функціонуванні. Крім того, визначена Додатком до Закону України «Про прокуратуру» система військових прокуратур має бути приведена у відповідність до нового військово-адміністративному поділу України, затвердженого Указом Президента України від 5 лютого 2016 р.

Список використаних джерел

1. Лапкін А. В. Проблеми збереження військових прокуратур в Україні. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2018. № 15. С. 185–191.
2. Шандула О. О. Щодо визначення статусу військових прокуратур на сучасному етапі. *Юрист України*. 2016. № 1/2. С. 47–52.
3. Про затвердження військово-адміністративного поділу території України : Указ Президента України від 5 лют. 2016 р. № 39. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/39/2016>.
4. Коментарі Генерального директората з прав людини і верховенства права (Директората з прав людини) Ради Європи щодо Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року. URL: [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) (дата звернення: 08.10.2018).
5. Козачук О. С. Організаційно-правові засади функціонування військових прокуратур в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Київ, 2016. 20 с.
6. Козачук В. Органи військової прокуратури на захисті прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів. *Право військової сфери*. 2008. № 4. С. 3–5.
7. Про особливості діяльності військових прокуратур : наказ Генер. прокурора України № 12 гн від 29.08.2014. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102 (дата звернення: 08.10.2018).
8. Шандула О. О. Деякі проблеми якості та ефективності функціонування військових прокуратур на сучасному етапі. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 207–211.
9. Черноусько М. Феномен спеціалізованого процесуального керівництва у кримінальному процесі України. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 5. С. 90–95.
10. Лапкін А. В. Відновлення військових судів в Україні: проблеми і перспективи. *Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні : матеріали Міжнар. наук. конф. (Чернівці, 26–27 жовт. 2017 р.)*. Чернівці : Технодрук, 2017. С. 28–31.
11. Сердюк В. В. Військові суди – органи правосуддя у Збройних Силах та інших військових формуваннях України. *Вісник Верховного Суду України*. 2000. № 6. С. 41–44.
12. Матіос А. Реформування правоохоронних органів у воєнній сфері та відновлення системи військових судів як нагальна потреба сьогодення. *Вісник прокуратури*. 2016. № 8. С. 33–38.
13. Козачук О. Особливості сучасного реформування військових прокуратур в Україні. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2014. № 5. С. 114–118.