

Проблеми удосконалення правового регулювання діяльності військових прокуратур в Україні

У статті аналізуються зміни у законодавстві про військову прокуратуру у системі органів прокуратури України, вносяться пропозиції щодо вирішення окремих спірних питань у Законі України «Про прокуратуру», нормативних актах Генерального прокурора України.

Ключові слова: прокуратура; військова прокуратура; структура військових прокуратур, військовий прокурор, функції військової прокуратури.

Постановка проблеми. Сьогодні основний обов'язок військових прокурорів полягає у тому, щоб наглядовими заходами забезпечити правове супроводження військової реформи, захистити громадян, зокрема, військовослужбовців, не допустити обмеження їх законних прав і свобод, зниження рівня бойової і мобілізаційної готовності Збройних Сил, інших військових формувань. Основне завдання військової прокуратури має полягати у зміцненні демократичної, соціальної, правової держави та забезпеченні національної безпеки України, а діяльність її органів має сприяти всебічному зміцненню законності та правопорядку у військах, утвердженню верховенства права.

Мета і завдання цієї статті Успішне вирішення завдань, що стоять перед органами військової прокуратури, є можливим за умови постійного удосконалення організації її діяльності, використання інтенсивних методів роботи в умовах складної оперативної обстановки у Збройних Силах і правоохоронних органах України, пов'язаних зі здійсненням антитерористичної операції, наукових рекомендацій, передового досвіду і можливостей застосування сучасної техніки в прокурорсько-слідчій практиці, систематичного підвищення професійної підготовки кадрів, спрямованості на досягнення практичних результатів у зміцненні законності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти функціонування військових прокуратур в Україні досліджували П. П. Богуцький, Ю. М. Війтев, М. Я. Дьомін, О. О. Зархін, В. П. Козачук, І. М. Козьяков, І. О. Папуша, А. Г. Пришко, Г. П. Середа та інші. Проте нинішні реалії, події, що відбуваються в південно – східних областях України, актуалізують здійснення поглибленого аналізу особливостей сучасного стану діяльності військових прокуратур в Україні з огляду на необхідність посилення ефективності їх діяльності.

Виклад основного матеріалу. Існування органів військової прокуратури не можна вважати чимось новим в історії державності. Військові прокурори в дореволюційну епоху захищали чинний в ті часи абсолютистський державний режим були віддані Імператору, жорстоко переслідували противників самодержавства, особливо під час революційних подій 1905-1907 рр.

На початкових етапах радянської влади існували революційні трибунали, а при них - колегії обвинувачів, яких можна було вважати прообразом майбутньої військової прокуратури. На початку 30-х років в Радянському Союзі була створена система військових прокуратур, завданням яких була протидія злочинності у військовій сфері і розслідування деяких інших державних злочинів.

Діяльність військових прокуратур була безпосередньо пов'язана із застосуванням жорстких заходів кримінальної репресії, особливо в період війни 1941-1945 р. У післявоєнний період військові прокуратури продовжували існувати. Це було передбачено Законом Союзу РСР «Про прокуратуру СРСР» 1979 р. [1]. Організація та порядок діяльності військової прокуратури визначалась зазначеним Законом і Положенням про військову прокуратуру, затвердженим Президією Верховної Ради СРСР за поданням Генерального прокурора СРСР. Відповідно до нього військові прокуратури складались з Управління військових прокуратур, прокуратури Союзу РСР, військових прокуратур округів і гарнізонних військових прокуратур. Діяльність військових прокуратур регулювалась спеціальним положенням, прийнятим Президією Верховної Ради РСР з ініціативи Прокуратури Союзу РСР. Абсолютна централізація органів військової прокуратури служила потребам забезпечення обороноздатності Збройних Сил і здійсненню каральної політики радянської влади.

Військові прокуратури продовжували існувати в попередньому вигляді у незалежній Україні до квітня 2012 р. [2]. Проте відповідно до ч. 2 ст.13 Закону України «Про прокуратуру» у новій редакції [3] термін «військова прокуратура» вийшов з ужитку і був замінений на спеціалізовані

прокуратури на правах обласних, міських, районних та міжрайонних прокуратур за здійсненням нагляду за додержанням законів у військовій сфері: у військових формуваннях, на підпорядкованих їм підприємствах, в установах і організаціях, а також на об'єктах оборонно-промислового комплексу, суб'єктах господарської діяльності незалежно від форм власності – з питань виконання державного оборонного замовлення, підприємствах-зберігачах цінностей мобілізованого резерву, виконання інших функцій органів прокуратури та повноважень прокурорів у військовій сфері.

Отже, зазначенні підрозділи можна було б вважати певним синонімом військових прокуратур з деякими відмінностями. Зокрема, їх посадовим особам присвоювалися не військові звання, а класні чини, встановлені для працівників територіальних прокуратур.

Повернення до військових прокуратур здійснено у Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо утворення військових прокуратур» від 14 серпня 2014 р. [4] та в новому Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. (далі Закон) [5]. Значною мірою це було обумовлено збільшенням через потреби оборони чисельності Збройних Сил України майже вдвічі. Тобто, воно було не випадковим кроком державного керівництва України, а обумовлювалося об'єктивними причинами захисту державного ладу, забезпечення обороноздатності і державної безпеки.

У зв'язку з цим виникає питання: яке місце посідають військові прокуратури у прокурорській системі України.

Відповідно до ч.1 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. прокурорську систему становлять:

- 1) Генеральна прокуратура України;
- 2) регіональні прокуратури;
- 3) місцеві прокуратури;
- 4) військові прокуратури.

До військових прокуратур належать: Головна військова прокуратура (на правах структурного підрозділу Генеральної прокуратури України), військові прокуратури регіонів (на правах обласних), військові прокуратури гарнізонів та інші військові прокуратури (прирівняні до прокуратур міст і районів).

На відміну від системи територіальних прокуратур, яка відображає поділ території України на регіони та інші адміністративно-територіальні одиниці, які можуть складатись з міст і районів, або груп районів, військові прокуратури прив'язані до поділу органів військового управління на гарнізони, причому, не обов'язково зв'язані з адміністративно-територіальним поділом України (зокрема Дарницький, Білоцерківський, Деснянський, Білгород-Дністровський, Криворізький гарнізони). Отже, можна зробити висновок, що військові прокуратури являють собою якщо не систему, то у всякому разі, підсистему органів прокуратури України.

На відміну від загальних регіональних і місцевих прокуратур, кожна з яких охоплює територію якогось одного регіону, міста чи району, військові прокуратури охоплюють території на яких розташовані військові прокуратури гарнізонів, розташованих у різних населених пунктах регіонів як адміністративно-територіальних одиниць.

Відповідно до Закону утворення, реорганізація та ліквідація військових прокуратур здійснюється Генеральним прокурором України. Відтак є незрозумілим, чому вичерпний перелік військових прокуратур міститься в додатку до Закону (і цей додаток є його невід'ємною складовою), якщо утворення, реорганізація і ліквідація військових прокуратур здійснюється Генеральним прокурором України. Така норма (абз. 3 ч. 2 ст. 7 Закону) не стосується місцевих територіальних, а лише військових прокуратур. Це може бути пов'язано з необхідністю виникнення термінової потреби у перегляді цієї підсистеми в складних умовах пов'язаних зі здійсненням АТО.

На підставі абз. 2 ч. 2 ст. 7 Закону «у разі, якщо в силу виключних обставин у певних адміністративно-територіальних одиницях не діють органи прокуратури України, що здійснюють нагляд, за рішенням Генерального прокурора України виконання їх функцій може покладатися на військові прокуратури регіонів і місцеві військові прокуратури. Такими обставинами очевидно можуть бути ускладнення роботи державних органів в результаті стихійного лиха або військових дій.

На відміну від прокуратур з нагляду за додержанням законів у військовій сфері, на які було покладено в основному здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів (колишнього загального нагляду), сучасна військова прокуратура передусім здійснює нагляд за додержанням законів при розслідуванні кримінальних правопорушень (процесуальне керівництво розслідуванням) і пов'язану з цим функцію підтримання державного обвинувачення в судах щодо кримінальних правопорушень віднесених до компетенції військової прокуратури (ст. 25 Закону).

Крім того, на наш погляд, військова прокуратура у межах своїх повноважень і можливостей закликає здійснювати представництво в суді інтересів держави і громадян (ст. 22). Представництво інтересів держави має стосуватися передусім збереження військового майна, що перебуває у військових формуваннях, при виконанні державного оборонного замовлення, на підприємствах-зберігачах цінностей мобілізованого резерву тощо. Представництво в суді інтересів громадян, які не можуть самостійно захистити свої права, має стосуватися в основному інвалідів військових дій, пенсійного забезпечення їх і членів сімей, влаштування дітей-сиріт тощо.

Враховуючи специфіку організації та діяльності військових прокуратур, слід, на нашу думку, затвердити відповідні положення Генеральним прокурором України.

Слід звернути увагу на потребу вдосконалення окремих положень Закону України які стосуються не лише «цивільних», але і військових прокуратур, щодо функцій прокуратури

Пунктом 7 ст. 24 Закону передбачено, що прокурор при здійсненні представництва, у разі встановлення ознак адміністративного чи кримінального правопорушення зобов'язаний здійснити передбачені законом дії щодо початку законного провадження. Кримінальне провадження прокурор заводить у формі, передбаченій КПК України. Що ж стосується адміністративного провадження, то порядок його порушення чинним Законом не передбачений, а норма попереднього Закону (ст.24) щодо винесення прокурором постанови щодо ініціювання притягнення особи до адміністративної відповідальності, уже не діє.

У зв'язку з цим пропонується викласти п.7 ст. 23 чинного Закону у такій редакції «у разі встановлення ознак адміністративного правопорушення прокурор ініціює притягнення винуватця до адміністративної відповідальності шляхом винесення відповідної постанови, яка має бути розглянута колегіальним органом чи посадовою особою не пізніше 10 днів з повідомленням про це прокурора.

Відкриття кримінального провадження здійснюється відповідно до норм Кримінального процесуального кодексу України».

До функції військової прокуратури потрібно віднести також здійснення нагляду за додержанням законів у місцях тримання осіб, затриманих і заарештованих за вчинення кримінальних правопорушень у військовій сфері. Для цього потрібно внести відповідні доповнення до статті 26 Закону.

У зв'язку зі створенням військових прокуратур на порядку денному, може постати питання про відновлення військових судів, які були ліквідовані у 2010 р. Очевидно, при цьому не було враховано специфіки військової служби, взаємовідносин у військовому середовищі, прояви недовіри військових до юрисдикції цивільних судів. Крім того, було важко передбачити ускладнення військової ситуації в Україні пов'язане із зовнішньою агресією, збільшення армії та відповідно чисельності військовослужбовців тощо. До речі, військові суди існують в таких розвинутих країнах Європи, як Німеччина і Великобританія. Зазначені екстремальні обставини обумовлюють потребу відновлення в Україні військових судів, за прикладом військових прокуратур. При цьому, на наш погляд, структура військових судів має бути максимально територіально наближена до структури військових прокуратур і навпаки, що дозволить підвищити ефективність процесуального керівництва розслідуванням і підтримання державного обвинувачення в суді.

Відповідно до ч. 2 ст. 27 Закону військовими прокурорами призначаються громадяни України з числа офіцерів, які проходять військову службу або перебувають у запасі і мають вищу юридичну освіту. Відтак їм у встановленому порядку присвоюють офіцерські звання.

Відповідно до абз. 7 ч. 2 ст. 27 зазначеної норми Закону «військові звання офіцерів військової прокуратури відповідають класним чинам працівників прокуратури. При звільненні офіцера військової прокуратури з військової прокуратури і відповідно з військової служби і призначення на посаду прокурорів у територіальні чи спеціалізовані прокуратури їм присвоюється відповідні їх військовим званням класні чини».

У зв'язку з цим потрібно дати відповідь на питання: як застосувати цю норму за умови, коли чинним законом класні чини взагалі не передбачені.

На наш погляд є потреба конкретизувати положення Закону щодо участі військових прокурорів у діяльності органів прокурорського самоврядування. Зокрема, слід передбачити у ст. 71 Закону участь принаймні одного представника військових прокуратур у Раді прокурорів України і одного прокурора військової прокуратури у складі Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (ст. 74 Закону).

Заслужують на увагу організаційні питання координаційної діяльності керівників військових прокуратур. Участь в ній доцільно передбачити у ч. 2 ст. 25 Закону. Залежно від місцевих особливостей, особливо в умовах АТО, координацію дій правоохоронних органів з протидії окремих

злочинних проявів може бути покладена за погодженням або на керівників територіальних або військових прокуратур. Це має стосуватися і окремих координаційних заходів.

Першочергове значення для забезпечення належного функціонування військових прокуратур має оптимізація системи соціального та матеріально-побутового забезпечення прокурорів з урахуванням положень Законів України «Про прокуратуру» та «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей» [6].

При цьому недоцільно повністю усувати Генеральну прокуратуру України від вирішення цих питань, надмірно покладаючись на Міністерство оборони України, керівництво якого, як свідчить досвід, здатно порушувати принцип незалежності прокуратури і прокурорів, використовувати фінансову залежність для приховування масштабів правопорушень у Збройних Силах [7].

Очевидно, пов'язані з цим організаційно-фінансові питання слід вирішити на самому початку дії Закону України «Про прокуратуру» і відповідних відомчих нормативно-правових актів.

Висновки. Військові прокуратури являють собою підсистему органів прокуратури України. Сучасна військова прокуратура насамперед здійснює нагляд за додержанням законів при розслідуванні кримінальних правопорушень (процесуальне керівництво розслідуванням) і пов'язану з цим функцію підтримання державного обвинувачення в судах по кримінальних правопорушень, віднесених до компетенції військової прокуратури.

Крім того, військова прокуратура в рамках своїх повноважень і можливостей покликана здійснювати представництво в суді інтересів держави та громадян. Представництво інтересів держави має стосуватися, насамперед, збереження військового майна, що перебуває у військових формуваннях, при виконанні державного оборонного замовлення на підприємствах, що здійснюють зберігання цінностей мобілізованого резерву. Представництво в суді інтересів громадян, які не можуть самостійно захистити свої права, має стосуватися в основному інвалідів військових дій, пенсійного забезпечення їх та членів сімей, влаштування дітей-сиріт тощо.

Успішне виконання поставлених перед військовою прокуратурою завдань значною мірою залежить від чіткої організації роботи з добору, розміщення, виховання та професійної підготовки прокурорських кадрів. Якісна професійна підготовка, високі моральні якості та життєвий досвід працівників дозволяють успішно вирішувати завдання зі зміцнення правопорядку. Це обумовлено підвищенням вимог щодо додержання не лише державної, але й військової дисципліни.

Для реалізації вказаних пропозицій розроблено пакет змін і доповнень до чинного законодавства.

Джерела та література

1. Закон СРСР «Про прокуратуру СРСР» // Ведомости Верховного Совета СРСР. – 1979. – № 33. – Ст. 40.
2. Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – № 53. – Ст. 793.
3. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» від 13 квітня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 37 – Ст. 201.
4. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо утворення військових прокуратур» від 14 серпня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – №39. – Ст. 2013.
5. Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України 2015. – № 2-3. – Ст. 54.
6. Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей» від 25 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 15. – Ст. 190.
7. Фещук М. Г. Військово – правова реформа як складова сучасного військового будівництва / М. Г. Фещук // Наука і оборона. – 2006. – № 4. – С. 40-43.

Ковальчук И. Проблемы совершенствования правового регулирования деятельности военных прокуратур в Украине. В статье анализируются изменения в законодательстве о военной прокуратуре в системе органов прокуратуры Украины, вносятся предложения по решению отдельных спорных вопросов в Законе Украины «О прокуратуре», нормативных актах Генерального прокурора Украины. Возвращение военных прокуратур было обусловлено увеличением численности Вооруженных Сил Украины почти вдвое. Военные прокуратуры представляют собой подсистему органов прокуратуры Украины. Современная военная прокуратура прежде всего осуществляет надзор за соблюдением законов при расследовании уголовных правонарушений (процессуальное руководство расследованием) и связанную с этим функцию поддержания государственного обвинения в судах по уголовным правонарушениям, отнесенных к компетенции военной

прокуратуры. Кроме того, военная прокуратура в рамках своих полномочий и возможностей призвана осуществлять представительство в суде интересов государства и граждан. Представительство интересов государства должно касаться, прежде всего, сохранения военного имущества, находящегося в воинских формированиях, при выполнении государственного оборонного заказа на предприятиях, осуществляющих хранение ценностей мобилизованного резерва. Представительство в суде интересов граждан, которые не могут самостоятельно защитить свои права, должно касаться в основном инвалидов военных действий, пенсионного обеспечения их и членов семей, устройства детей-сирот и тому подобное.

Ключевые слова: прокуратура; военная прокуратура; структура военных прокуратур, военный прокурор, функции военной прокуратуры.

Kovalchuk I. Problems of Improvement of Legal Regulation of Activity of Military Prosecuting Authorities in Ukraine. In the article changes in the legislation on military prosecuting authorities in the system of bodies of prosecutor's office of Ukraine have been analyzed, suggestions concerning the solution to some controversial issues in the Law of Ukraine "About prosecutor's office" and legislative acts of the Prosecutor-General of Ukraine have been made. The return of military prosecutor's offices was caused by increase in number of Armed Forces of Ukraine almost twice. Military prosecuting authorities represent a subsystem of bodies of prosecutor's office of Ukraine. The modern military prosecutor's office first of all exercises supervision of observance of laws in the investigation of criminal offenses (the procedural management of investigation) and connected with it function of maintenance of prosecution in courts for criminal offences, which refer to the competence of the military prosecutor's office. Besides, the military prosecutor's office within its powers and opportunities ought to represent interests of the state and citizens in court. The representation of interests of the state has to concern, first of all, preservation of the military property, which is in military formations, during the implementation of the state defensive order at the enterprises which carry out storage of valuable goods of the mobilized reserve. The representation in court of interests of citizens who cannot independently protect their rights, has to concern mainly disabled people of military operations, pension provision for them and for members of their families, the arrangement of life of orphan children, etc.

Key words: prosecutor's office; military prosecuting authorities; structure of military prosecutor's offices, military prosecutor, functions of military prosecutor's office.

УДК 342.56(477)

В. Кравчук

Інститут основ конституційного ладу у системі конституційного права України

У статті розглядаються актуальні проблеми сучасної конституційно-правової науки, а саме інститут основ конституційного ладу як основний елемент системи конституційного права України. Запропонована авторська дефініція даної категорії та її юридична кваліфікація.

Ключові слова: інститут конституційного права, конституційне право, конституційний лад, основи конституційного ладу, система конституційного права.

Постановка проблеми. З розвитком конституційно-правових відносин неодмінно зазнають модернізації усі інститути конституційного права, в тому числі й інститут основ конституційного ладу, котрий сьогодні відзначається проблемами прикладного й теоретичного характеру.

Необхідність науково-теоретичного осмислення інтенсивних процесів державотворення, які відбуваються в сучасній Україні, змушують звернутися до аналізу змісту і сутності усіх інститутів