

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.02>

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННИХ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ

Єднак В'ячеслав Михайлович,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального процесу
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ,
м. Дніпро, Україна)

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених, норм чинного законодавства України та практичної діяльності органів прокуратури визначено напрями вдосконалення організаційних засад реалізації правоохоронних функцій держави прокуратурою. Обґрунтовано наукову думку про те, що було б доцільним якщо й не відмовитися від ідеї ліквідації військової прокуратури, то хоча б установити перехідний період для належного проведення даної процедури. Визначено, що суттєвою проблемою реформування системи прокуратури в Україні є те, що кожного разу, як у ній відбуваються якісь зміни, перетворення, вони ніяк не співвідносяться із системою судів та інших правоохоронних органів, щодо яких прокуратура здійснює наглядові та координаційні повноваження. Як правило, зміни у систему вносяться не з мотивів ефективності чи неефективності виконання існуючою системою покладених на неї завдань та функцій, а перш за все з міркувань використання фінансових ресурсів на утримання відповідної системи. З'ясовано, що з ліквідацією військових прокуратур буде зруйнована система підготовки військових прокурорів із певним рівнем знань військового законодавства і військової специфіки (озброєння та бойова техніка, порядок користування військовим майном, порядок підлеглості, стратегія і тактика військових дій тощо), що може призвести до зниження якості досудового слідства у певних категоріях справ та рівня захисту прав і свобод військовослужбовців, а також державних і громадських інтересів у сфері оборони держави. Зроблено висновок, що існування військової прокуратури як окремої ланки прокуратури чи спеціалізованих військових прокурорів у складі прокуратури не суперечить міжнародним стандартам і вимогам до організації і функціонування прокуратури. Разом із тим перевагами ліквідації військової прокуратури є те, що такий підхід у цілому спрощує систему прокуратури, посилює її прозорість, контрольованість і незалежність. Однак у сучасних суспільно-політичних умовах припинення існування військової прокуратури, на наше переконання, виглядає нераціональним кроком, що продиктований, скоріше за все, бажанням скоротити витрати на утримання системи досліджуваних органів, аніж посилити її ефективність як правоохоронного органу.

Ключові слова: прокуратура, організаційні засади, адміністративно-правові засади, правоохоронна функція.

**DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF ORGANIZATIONAL BASES
OF REALIZATION OF LAW ENFORCEMENT FUNCTIONS OF THE STATE
BY BODIES OF PROSECUTOR'S OFFICE**

Yednak Vyacheslav Mikhailovich,
Doctor of Law,
Associate Professor of the Department
of Criminal Procedure
(Dnipropetrovsk State University
of Internal Affairs, Dnipro, Ukraine)

In the article, on the basis of analysis of scientific views of scientists, norms of the current legislation of Ukraine and practical activity of bodies of prosecutor's office, directions of improvement of organizational principles of realization of law enforcement functions of the state by bodies of prosecutor's office are determined. The scientific opinion is justified that it would be expedient, if not to abandon the idea of liquidation of the military prosecutor's office, then at least set a transitional period for the proper conduct of this procedure. It is determined that a significant problem of reforming the prosecutorial system in Ukraine is that every time it undergoes changes, transformations, they in no way correlate with the system of courts and other law enforcement agencies, for which the prosecutor's office exercises supervisory and coordinating powers. As a rule, changes to the system are made not for reasons of efficiency or inefficiency of the execution of the existing system of the tasks and functions assigned to it, but primarily for reasons of using financial resources to maintain the respective system. It is revealed that the elimination of the military prosecutor's offices will destroy the system of training military prosecutors with a certain level of knowledge of military law and military specifics (weapons and military equipment, the procedure for use of military property, the procedure of subordination, strategy and tactics of military actions, etc.), which may lead to military action, etc. reducing the quality of pre-trial investigation in certain categories of cases and the level of protection of the rights and freedoms of military personnel, as well as state and public interests in the defense of the state. It is concluded that the existence of a military prosecutor's office as a separate unit of the prosecutor's office or specialized military prosecutors within the prosecutor's office does not contradict international standards and requirements for the organization and operation of the prosecutor's office. At the same time, the advantages of eliminating a military prosecutor's office is that such an approach generally simplifies the prosecutor's office system, enhances its transparency, control and independence. However, in today's sociopolitical context, the termination of the military prosecutor's office seems to us to be an irrational step, dictated, most likely, by a desire to reduce the costs of maintaining the system of investigated organs rather than enhance its effectiveness as a law enforcement agency.

Key words: prosecutor's office, organizational framework, administrative and legal framework, law enforcement function.

Постановка проблеми. Для того щоб органи прокуратури ефективно виконували правоохоронні функції держави, крім якісного нормативно-правового підґрунтя, дієвих форм і методів, її функціонування має спиратися на низку інших важливих управлінських засад. Справедливим буде зазначити, що за останні роки запроваджено цілу низку змін у сфері діяльності прокуратури, втім, до суттєвих якісних перетворень у даній системі та її функціонуванні поки що не призвело. І.В. Назаров, оцінюючи реформування прокуратури в Україні, звертає увагу на те, що рівень суспільної довіри до діяльності правоохоронних органів став різко падати, і така тенденція

не зупиняється. Підстави для цього були різні, втім, найголовніше є те, що проблема не зникає протягом багатьох років, вона існувала й продовжує існувати. Вирішення даної проблеми вимагає подальшого проведення науково обґрунтованої, комплексної реформи правоохоронної системи України загалом, що передбачає зміни в її правовому регулюванні та суміжних інститутів, зміни структури, принципів діяльності, порядку реалізації повноважень, розроблення механізмів оптимізації діяльності й підвищення її ефективності, оцінювання якості роботи, підготовки нових кадрів і підвищення кваліфікації наявних [1, с. 266]. Розмірковуючи про вдосконалення адміністративних засад реалізації правоохоронних функцій держави органами прокуратури, перш за все вважаємо за необхідне звернути увагу на структурну організацію прокуратури, адже вона являє собою не якусь одну установу, заклад, а систему органів держави.

Стан дослідження. На окремі проблемні аспекти діяльності органів прокуратури у своїх наукових працях звертали увагу: О.М. Бандурка, А.П. Гель, Г.С. Семаков, М.М. Бурбика, В.Б. Авер'янов, Н.Р. Бобечко, Ю.М. Грошевий, М.В. Руденко, С.В. Подкопаєв, М.Й. Курочка, П.М. Каркач, В.М. Гірич, В.В. Долежан, В.Т. Білоус, С.Е. Демський та багато інших. Дійсно, вказані вище науковці зробили вагомий внесок у розвиток української прокуратури. Втім, варто вказати, що більшість із них розглядала законодавчі аспекти діяльності даного відомства, однак при цьому організаційним моментам роботи прокуратури увага приділялася досить поверхнево.

Саме тому метою статті є визначення напрямів удосконалення організаційних засад реалізації правоохоронних функцій держави органами прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження, нагадаємо, що згідно із Законом «Про прокуратуру», систему прокуратури України становлять: Офіс Генерального прокурора; обласні прокуратури; окружні прокуратури; Спеціалізована антикорупційна прокуратура [2]. Офіс Генерального прокурора є органом прокуратури вищого рівня щодо обласних та окружних прокуратур, обласна прокуратура є органом прокуратури вищого рівня щодо окружних прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної обласної прокуратури [2]. Слід відзначити, що перейменування Генеральної прокуратури України в Офіс Генерального прокурора України було неоднозначно сприйняте правознавцями. Так, О.В. Баганець, аналізуючи реформу прокуратури, запроваджену згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» № 187-IX від 04.10.2019, зазначає, що він не підтримує і не розуміє, яке має відношення до так званого «реформування» зміна попередньої назви Генеральної прокуратури, тобто центрального апарату цього правоохоронного органу, який існує у більшості європейських держав, на незрозумілий для багатьох правників і експертів «Офіс Генерального прокурора». Якщо мотивація зміни назви «Адміністрація Президента» на «Офіс Президента України» була для всіх очевидна, бо потрібно було вивести його працівників із числа державних службовців, щоб вони не попадали під дію Закону «Про очищення влади» 2014 р., то наведене обґрунтування нинішнього Генпрокурора щодо подібного перейменування Генеральної прокуратури не є переконливим. Тим більше що деякі експерти допускають, що це робиться з метою не допустити в подальшому поновлення прокурорів на свої посади після скасування незаконних наказів Генпрокурора про звільнення їх із роботи у центральному апараті Генпрокуратури. Але слово «офіс» більше притаманне назві якоїсь компанії чи фірми, а не державній установі. До цього ж назване позначення центрального апарату органів прокуратури, де, окрім самого Генпрокурора і його

секретаріату чи апарату, знаходяться і будуть знаходитися інші підрозділи відповідно до конституційних функцій прокуратури, такий термін не є юридично вмотивованим [3]. Ба більше, наголошує О.В. Баганець, таке перейменування потягне за собою неминуче затягування зі здійсненням прокурорами своїх безпосередніх функцій (у тому числі ознайомлення з документами з обмеженим доступом, із державною таємницею та процесуальними документами щодо здійснення НСРД), оскільки всі посади прокурорів сьогодні ще Генеральної прокуратури будуть змінені (перейменовані), відповідно, цим особам потрібно буде заново отримувати дозвіл на доступ до режимно-секретної частини та державної таємниці, що заморозить повноваження прокурорів на невизначений термін [3].

Також слід відзначити позицію Головного науково-експертного управління Верховної Ради, експерти якого вважають перейменування Генеральної прокуратури в Офіс Генпрокурора юридично необґрунтованим. Експерти навели такі аргументи:

- по-перше, Генпрокурор не дорівнює системі прокуратури у цілому. Тобто якщо для позначення вищого органу в системі прокуратури України вжити термін «Офіс Генерального прокурора», створюється враження, що всі інші структурні підрозділи та керівники цього органу мають лише функції із забезпечення діяльності Генерального прокурора;

- по-друге, у слова «офіс» немає нічого спільного із системою правосуддя і системою державних органів. Поняття «офіс» визначається як установа; контора, канцелярія; представництво компанії, будь-якої фірми, підприємства; канцелярська служба, службове приміщення [4].

Разом із тим слід відзначити, що низка експертів вважає означений захід цілком слушним і необхідним. Так, Т. Хутор відзначає, що перейменування має більш глибоку мету, ніж може видатися на перший погляд, адже де-юре це вже будуть нові органи, у які можна буде потрапити лише через спеціальний добір. Зі дня оприлюднення на офіційному вебсайті Генпрокуратури, чи Офісу Генерального прокурора, наказу Генпрокурора про затвердження нової організаційної структури органів прокуратури всі прокурори будуть уважатися такими, що попереджені у належному порядку про можливе майбутнє звільнення. Із цього моменту у кожного прокурора буде два варіанти поведінки: або звільнитися, або спробувати себе на атестуванні [5].

На наше переконання, запроваджуючи дану зміну, влада, вочевидь, мала на меті не здійснити якісь структурні зміни в організаційній системі прокуратури, а прагнула таким чином позбутися від «небажаних» кадрів і не допустити можливості їх відновлення на посаді через суд. Наскільки даний крок є ефективним, поки що не можна сказати однозначно, однак практика проведення різного роду реорганізацій у прокуратурі в Україні, зокрема у її вищій керівній ланці, свідчить про те, що вони, як правило, провадяться не для того, щоб підвищити якість кадрового складу органів прокуратури, а у цілях наповнення реорганізованих органів власними, лояльними до керівництва особами. Втім, більш важливим у контексті вдосконалення адміністративно-правових засад реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави є приведення системи прокуратури у відповідність до системи судів в Україні. Підтвердженням доцільності та ефективності даної зміни свідчить зарубіжний досвід, зокрема таких держав, як Німеччина та Франція, в яких прокуратури утворюються та функціонують з урахуванням структури системи судів у країні.

Суттєвою проблемою реформування системи прокуратури в Україні є те, що кожного разу, як у ній відбуваються якісь зміни, перетворення, вони ніяк не співвідносяться із системою судів та інших правоохоронних органів, щодо яких прокуратура здійснює наглядові та координативні повноваження. Як правило зміни у систему вносяться

не з мотивів ефективності чи неефективності виконання існуючою системою покладених на неї завдань та функцій, а перш за все з міркувань використання фінансових ресурсів на утримання відповідної системи. Ми, звісно ж, не заперечуємо того, що система державних органів, у тому числі органів прокуратури, має бути доцільною та ефективною з погляду її матеріально-фінансового утримання, оскільки воно здійснюється за рахунок бюджетних коштів. Однак передусім система органів прокуратури має вимірюватися не фінансовою, а функціональною ефективністю.

Окремо слід звернути увагу на такий аспект реформи прокуратури в Україні, як ліквідація військових прокуратур, щодо якої в наукових, експертних та політичних колах точаться гострі дискусії. Так, експерти Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради висловлювалися проти ліквідації військової прокуратури. На їхню думку, хоча військові прокуратури виконують загальні функції органів прокуратури, вони здійснюють це у специфічній, военній сфері правовідносин. Це має особливе значення в умовах окупації частини території України і проведення Операції об'єднаних сил на Сході держави. У зв'язку з ліквідацією військових прокуратур буде зруйнована система підготовки військових прокурорів із певним рівнем знань військового законодавства і військової специфіки (озброєння та бойова техніка, порядок користування військовим майном, порядок підлеглості, стратегія і тактика військових дій тощо), що може призвести до зниження якості досудового слідства у певних категоріях справ та рівня захисту прав і свобод військовослужбовців, а також державних і громадських інтересів у сфері оборони держави [6]. А. Матіос, колишній військовий прокурор, зазначає, що ліквідація військових прокуратур – це велика помилка, тому що ми перебуваємо у стадії війни, а правовий режим у зоні спеціальних операцій – це військова юстиція, там відрізняється правовий режим. Такий підхід, на думку юриста, призведе до паралізації розслідування кримінальних проваджень та стане неможливим підтримання державного обвинувачення в 9 тисячах кримінальних проваджень, серед яких – за фактом збройної агресії Росії проти України. При цьому, наголошує Матіос, чинне законодавство щодо реформування органів прокуратури, не визначає, хто буде виконувати повноваження військових прокурорів у кримінальних провадженнях після їх усунення. Ба більше, норми виписано так, що військові прокурори не зможуть передати свої справи за підслідністю через те, що будуть миттєво позбавлені своїх повноважень [7]. Схожу точку зору висловив й О. Баганець, який також стверджує про шкідливість ліквідації військової прокуратури в державі, де йде війна, де масово вчиняються злочини проти порядку несення військової служби (військові злочини), організацію і процесуальне керівництво яких повинні здійснювати саме військові прокурори, які мають досвід у розслідуванні цих специфічних злочинів у непростих умовах, що цивільні прокурори забезпечити не зможуть. Ба більше, у зв'язку з ліквідацією військових прокуратур буде зруйнована система підготовки військових прокурорів із певним рівнем знань військового законодавства та військової специфіки (озброєння та бойова техніка, порядок користування військовим майном тощо), що може призвести до зниження якості досудового розслідування в цій категорії справ та рівня захисту прав і свобод військовослужбовців [3]. Правознавець переконаний, що розслідуванням і процесуальним керівництвом за даною категорією кримінальних правопорушень повинні займатися прокурори, які одночасно перебувають і на військовій службі. Незважаючи на те що в переліку повноважень Генпрокурора значиться його обов'язок із визначення повноважень Офісу Генпрокурора, обласних та окружних прокуратур у частині виконання конституційних функцій, у жодному із двох вивчених законопроектів, на жаль, немає навіть згадки

про приведення повноважень прокурорів, викладених у Законі України «Про прокуратуру» і КПК України, у відповідність до вимог Конституції України щодо нових конституційних функцій прокуратури, змінених ще в червні 2016 р. Тоді про які взагалі «реформи» можна говорити, якщо прокуратура діє поза межами Основного Закону [3].

На противагу думці про помилковість кроку щодо ліквідації військової прокуратури слід відзначити, що раніше даний захід у цілому був позитивно оцінений як Венеціанською комісією, так і Радою Європи. Ще в 2012 р. перша, тобто Венеціанська комісія, схвалила скасування системи військової прокуратури в Україні. Вона вважала, що скасування окремої системи військової прокуратури є 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, окрім 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» [8]. О.О. Шандула, розмірковуючи про необхідність існування військових прокуратур, зазначає, що, звертаючись до міжнародного досвіду, слід констатувати відсутність єдиного підходу до існування військових прокуратур у країнах світу. Це пояснюється особливостями національних правових систем та історичним досвідом кожної країни. Так, наприклад, військові прокуратури діють в 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 [9, с. 8]. Таким чином, відповідні прокуратури існують у багатьох європейських країнах, навіть зовсім невеликих за площею, як Люксембург, або нейтральних, як Швейцарія [8]. Звідси, підсумовує О.О. Шандула, існування військових прокуратур в Україні зумовлене 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 військові прокуратури є важливим складником системи органів прокуратури України, який 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 виняткових обставин не виконують покладені на них повноваження. Військові прокуратури утворюють спеціалізовану підсистему органів прокуратури, яка будується залежно від військово-адміністративного поділу України [9].

Висновок. Отже, враховуючи вищевикладене, можемо констатувати, що існування військової прокуратури як окремої ланки прокуратури чи спеціалізованих військових прокурорів у складі прокуратури не заперечує міжнародним стандартам

і вимогам до організації і функціонування прокуратури. Разом із тим перевагами ліквідації військової прокуратури є те, що такий підхід у цілому спрощує систему прокуратури, посилює її прозорість, контрольованість і незалежність. Однак у сучасних суспільно-політичних умовах припинення існування військової прокуратури, на наше переконання, виглядає нераціональним кроком, що продиктований, скоріше за все, бажанням скоротити витрати на утримання системи досліджуваних органів, аніж посилити її ефективність як правоохоронного органу. Звідси вбачається, що було б більш доцільним, якщо б не відмовитися від ідеї ліквідації військової прокуратури, то хоча б установити перехідний період для належного проведення даної процедури.

Список використаних джерел:

1. Назаров І.В. Напрями вдосконалення порядку формування кадрів органів прокуратури. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 4. С. 66–269.
2. Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
3. Баганець О. Реформа прокуратури 2019: чого чекати правоохоронцям? *LexInform*. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/reforma-prokuratury-2019-chogo-chekaty-pravoohorontsyam/1>.
4. Переіменування Генпрокуратури: експерти Ради проти. *ЛІГА.net*. URL: <https://ua-news.liga.net/politics/news/pereymenuvannya-genprokuraturi-eksperti-radi-proti>.
5. Хутор О. Реформа прокуратуры: что кроется за статьями президентского законопроекта? URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2019/09/2/7225031/>.
6. Проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури № 1032 від 29.08.2019. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66266.
7. Матиос А. Ликвидация военной прокуратуры. *IA УНН*. URL: <https://www.unn.com.ua/ru/news/1822068-likvidatsiya-viyskovoyi-prokuraturi-odnomomentno-blokuyespravi-proti-rosiyi-matios>.
8. Шандула О.О. Щодо визначення статусу військових прокуратур на сучасному етапі. *Юрист України*. 2016. № 1–2. С. 47–52. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uy_2016_1-2_10.
9. Козачук О.С. Організаційно-правові засади функціонування військових прокуратур в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Київ, 2016. 20 с.