

3. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки: Указ Президента України від 20.05.2015 № 276/2015 «[Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.
4. Костюк В.Л. Концепція права на публічну службу у контексті сьогодення: науково-теоретичний аспект. В.Л. Костюк. Публічне право. 2018. №2(30).С.18-28.
5. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / М.І. Іншин; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. К., 2005. 39 с.
6. Костюк В.Л. Правосуб'єктність у трудовому праві: проблеми теорії та практики: [Монографія]. В.Л. Костюк. К.: Видавець Карпенко В.М., 2012. 464с.
7. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року № 322-VII (у редакції від 01.05.2019 р.). Відомості Верховної Ради УРСР.1971. № 50. Ст. 375.
8. Трудовий кодекс: законопроект, реєстр. №1658 від 24.07.2017р., внесений Гройсманом В.Б., Денисовою Л.Л., Папієвим М.М., Кубівим С.І./ [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=1658&skl=9.
9. Трудове право України: підручник/За заг. ред. М.І. Іншина, В.Л. Костюка. – Київ: Юрінком Інтер, 2017. – 600с.
10. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року №1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №2-3. Ст.15.
11. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII// *Відомості Верховної Ради України*. 1991. №53. Ст.793.
12. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України: Постанова Верховної Ради України від 6 листопада 1991 року №1796-XII// *Відомості Верховної Ради України*. 1992. №4. Ст.15.
13. Косюта М.В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / М.В. Косюта ; *Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого*. Х., 2002. 33 с.
14. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / М.К. Якимчук ; НАН України; *Ин-т держави і права ім. В.М.Корецького*. К., 2002. 32 с.
15. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2014 року №3206-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. №40. Ст.404.
16. Костюк В.Л., Семененко Б.В. Процедура застосування дисциплінарної відповідальності прокурора: теоретико-правовий аспект /В.Л.Костюк, Б.В. Семененко //the Journal of Eastern European Law / Журнал східноєвропейського права. 2017. № 42. С. 12-20.

УДК 346.2.

Струневич О. П.,

директор департаменту розвитку,
Акціонерне товариство “Київгаз”

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНІВ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ» 1991 Р. ТА 2014 Р.

У статті проведено порівняльно-правовий аналіз Закону України «Про прокуратуру» 1991 р. та Закону України «Про прокуратуру» 2014 р. Виведено їх спільні та відмінні риси. Деталізовано зміст кожної з них. Наведено аргументацію на основі конкретних правових норм.

Ключові слова: прокуратура, працівники прокуратури, органи прокуратури, прокурорське самоврядування, історико-правовий аспект.

The article conducts a comparative legal analysis of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" of 1991 and the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" of 2014. Their common and distinctive features are derived. The content of each of them is detailed. Arguments based on specific legal norms are given.

Key words: prosecutor's office, prosecutors, prosecutor's authorities, prosecutorial self-government, historical and legal aspect.

Значення органів прокуратури полягає у їх цільовій направленості на захист прав людини та громадянина, а отже їх правове регулювання повинно відповідати європейським стандартам щодо демократизму, верховенства права і законності. З огляду на швидкий розвиток суспільних відносин та вибраний Україною курс євроінтеграції, законодавство, яке регулює діяльність прокуратури, потребує доповнень, змін або, навіть, повного оновлення. Дослідження відмінностей чинного Закону України «Про прокуратуру» дозволило встановити зміну підходу до правового регулювання, який змінився із націленості на внутрішньої організації діяльності на відповідність такої діяльності правовим принципам та загальнолюдським цінностям. На практиці, така реформа призвела до значних помилок у втіленні правових норм щодо прокуратури через невірність їх тлумачення, використання незвичного для працівників прокуратури порядку реалізації повноважень. Тому, виникає потреба у з'ясуванні ефективності проведеної реформи, визначити чи дозволили запровадженні норми права змінити фактичну діяльність працівників прокуратури на краще, а також які недоліки у юридичній техніці й досі дозволяють зловживати повноваженнями.

Удосконалення правового регулювання діяльності органів прокуратури викликано пов'язано із збільшенням рівня довіри від населення та збалансуванням бюрократичних процедур із простотою та швидкістю надання послуг. О. В. Хорсуненко серед завдань реформування визначає: оптимізація функцій прокуратури, дебюрократизація, автоматизація систем відповідно до європейських стандартів; створення нової професійної організаційної структури» [1, с. 122]. Здійснюючи аналіз Законів України «Про прокуратуру» від 1991 та 2014 років, дійсно, можливо помітити використання європейських відходів щодо публічного управління. Крім того, чинним, на сьогодні, законом встановлено, що спосіб реалізації повноважень прокурорів контролюється не лише вищим керівництвом за власними суб'єктивними критеріями, а згідно з законодавчо встановленими завданнями, стандартами та вимогами до кандидата. Закон України «Про прокуратуру» містить нову главу 2 щодо прокурорського самоврядування [2], що є нововведенням. Запровадження даного інституту свідчить про зміну методу правового регулювання із виключно імперативного на той, що дозволяє проявляти елементи свободи. Крім того, саме правове регулювання можливо розподілити на те, що стосується діяльності по виконанню функцій прокуратури та на те, що стосується регулювання трудових відносин працівників прокуратури із державою, як роботодавцем.

Тож, порівнюючи Закони України «Про прокуратуру» 1991 р. та 2014 р. можливо виділити наступні їх відмінності:

1. Удосконалене законодавче визначення завдань та принципів прокуратури;
2. Виключення з повноважень прокурорського нагляду;
3. Звуження соціальних гарантій прокуратури та деталізація їх правового регулювання;
4. Запровадження нового інституту проведення конкурсу на зайняття посади у прокуратурі.

Зміну та покращення правового визначення основних завдань та принципів діяльності прокуратури, можливо помітити порівнюючи перші статті законів. Так, Закон України «Про прокуратуру» від 1991 р. не містив преамбули, а починався із норм права про «прокурорський

нагляд за додержанням законів в Україні» та повноваження Генерального прокурора України, а вже потім у ст. 3-6 визначались правові основи, завдання та функції прокуратури [3]. Тобто, першочерговим завданням правового регулювання у даному законі було встановити керівника державного органу та спосіб реалізації основного відмінного повноваження щодо прокурорського нагляду. Такий варіант не відповідає якісним характеристикам закону, а саме критерію естетичності. А. А. Мельник вказує, що естетичність полягає у «привабливості викладення у законі норми права, структури, влучну назву, порядок розміщення розділів, глав, статей, пунктів, частин» [4, с. 398]. Можливо помітити, що розташовувати статті про прокурорський нагляд та повноваження Генерального прокурора України перед статтями про засади організації і діяльності прокуратури є невірним, через те що змінюється пріоритетність правових цінностей. Подібне розташування статей у законі робить діяльність Генпрокурора вищою та незалежною від завдань прокуратури, її принципів та засад.

У свою чергу, у Законі України «Про прокуратуру» від 2014 р. [2] відразу робиться акцент на організаційних засадах діяльності прокуратури. Стаття 1 дає нам чітке визначення прокуратури, завдяки чому мінімізується можливість маніпулювання призначенням прокуратури та межами її повноважень. Якщо зробити більш глибокий аналіз, стає зрозумілим, що новий закон відповідає всім якісним характеристикам дієвого та сучасного нормативно-правового акту, оскільки не просто більш детально регулює прокурорську діяльність, але й забезпечує взаємозв'язок з іншим правоохоронним законодавством. Особливо варто звернути увагу на динамічність, а це означає, що закон має враховувати динаміку життя в соціумі, його зміни у різних аспектах існування. Отже, Закон України «Про прокуратуру» від 2014 має іншу структуру побудови, яка відповідає реаліям сучасного законотворення та слугує меті кращого і більш якісного розуміння закону.

Зменшення обсягу повноважень прокурора шляхом скасування прокурорського нагляду. Прокурорський нагляд – це форма державного контролю, головна функція Прокуратури України, яку складають взаємозв'язані дії прокуратури з попередження, виявлення, припинення і усунення порушень законів і інших нормативно-правових актів фізичними і юридичними особами [5, с. 771]. Державний контроль повинен здійснюватися спеціальними органами залежно від сфери діяльності, оскільки тільки в них вистачає кваліфікації та рівня освіти задля виявлення порушення норм права фізичними або юридичними особами. Ще одним негативним чинником прокурорського нагляду є покладення на прокуратуру дуже великого обсягу повноважень, що заважає виконувати їх якісно, оскільки прокурорський нагляд не є специфікою їх діяльності та вони не можуть вірно оцінювати діяльність підприємств незалежно від форм їх власності.

Крім того, такі різновекторні повноваження надають працівникам органів прокуратури можливість зловживання правом, оскільки контроль за її діяльністю є ускладненим. Також, інститут прокурорського нагляду залишився у законі ще з часів СРСР [6], а з огляду на те, що України обрала інший вектор розвитку спрямований на підвищення довіри населення до правоохоронних органів, визначення прав людини та громадянина як безумовних цінностей, такий підхід є негативним. Тож, скасування даного повноваження є позитивним кроком до підвищення ефективності діяльності прокуратури, гарантування правових її основ.

Оновлення підходу до соціального захисту працівників прокуратури шляхом деталізації порядку реалізації соціальних гарантій та скасування тих, що є суспільно неактуальними. Аналізуючи ст. 49 Закону України «Про прокуратуру» 1991р. [3] до соціальних гарантій прокурора були віднесені такі права, як безкоштовне користування всіма видами міського, приміського транспорту, бронювання місць у готелях під час відрядження, 50-відсоткова знижка на комунальні послуги, першочергове влаштування дітей у дошкільні заклади, встановлення квартирного телефону, пільгові житлові приміщення. Дані гарантії повністю забезпечують потреби працівника прокуратури та членів його сім'ї, але постає питання надлишковості таких гарантій, оскільки вони можуть створити надмірну привілейованість, що не відповідатиме економічним можливостям держави та соціальному запиту населення, що, у свою чергу, посилюватиме соціальне

розшарування. На думку Т. Є. Колеснік, «скасування соціальних гарантій, їх обмеження або перенесення встановлених строків їх запровадження є абсолютно неприпустимим. Така практика буде підривати авторитет держави, особливо на міжнародному рівні, ставлячи під сумнів її соціальну направленість» [7, с. 70]. Твердження автора щодо неможливості скасування соціальних гарантій прокуратури потребує уточнення, адже перенесення мертвих норм, які вже не є соціально необхідними, позбавлена сенсу і не відповідає сучасній юридичній техніці, як то до прикладу, першочергового проведення і встановлення квартирному телефону. Соціальні гарантії направлені на те, щоб працівники прокуратури більш якісно виконували свої професійні завдання та впроваджуються з метою мінімізування наслідків настання соціального ризику.

Виходячи із цього, розділ IX Закону України «Про прокуратуру» від 2014р. щодо соціального та матеріально-побутового забезпечення прокурора та інших працівників органів прокуратури [2], хоча і обмежують соціальні гарантії, але такі зміни викликані необхідністю реформування законодавства відповідно до зміни соціальних потреб і правових орієнтирів. Крім того, повинен бути баланс між обсягом соціальних гарантій, можливостей держави до їх забезпечення та доцільності їх закріплення, саме тому скасування чи обмеження соціальних гарантій може бути обґрунтованим та доречним. Чинним на сьогодні законом передбачені такі гарантії, як то на відпочинок та оздоровлення, матеріально-побутове забезпечення, яке не перевищує середньомісячної заробітної плати прокурора і на поліпшення житлових умов. Можливо зробити висновок, що скорочення соціальних гарантій до вище перелічених, не порушує реалізацію конституційних соціальних прав, а значить є достатнім для забезпечення мінімальних соціальних потреб працівників прокуратури та їх членів сімей.

Запровадження нового інституту вступу на посаду прокурора. З огляду на ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» від 1991р. вимогами до осіб, які призначаються на посади прокурорів, є «громадянство України, вища юридична освіта, необхідні ділові і моральні якості, досвід практичної роботи, прийняття присяги, проходження перевірки в порядку, встановленому Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», подання декларації про майно» [3]. Уточнення потребує вимога щодо досвіду практичної роботи, оскільки не відомо який саме строк є достатнім і якої саме роботи, адже робота за не спеціалізацією не буде впливати на здібності та навички важливі для прокурорської посади. Використані терміни щодо необхідних ділових та моральних якостей є недопустимими для правового регулювання, оскільки вони мають суб'єктивний характер, що в свою чергу, призводить до нечітких критеріїв під час прийому на посаду та сприяє розвитку корупційних відносин. Щодо останніх двох вимог, то, аналізуючи процес перевірки, стає зрозумілим, що юридичної відповідальності за вказівку завідомо неправдивих даних не передбачено.

У той же час, досліджуючи чинний на сьогодні Закон, а саме ст. 34 [2], бачимо, що було запроваджено новий інститут проведення конкурсу на зайняття посади у прокуратурі. Такий конкурс значно спрощує процедуру інформування зацікавлених осіб про наявність вакантної посади. Результатом проходження конкурсу є рейтинг кандидатів, який дозволяє об'єктивно оцінити вміння та навички конкретного кандидата, а отже мінімізує імовірність похибки з боку кваліфікаційної комісії. Слід зауважити, що відповідно до п. 7 ч.1 ст. 2 Закону України «Про очищення влади», «заходи з очищення влади здійснюються щодо посадових та службових осіб органів прокуратури України» [8]. І не проходження такої перевірки унеможливує зайняття вакантної посади прокурора. Крім того, даним Законом встановлюється заборона прийняття на посади близьких осіб, що забезпечує чесність та прозорість конкурсу та подальшого виконання професійних обов'язків. Як наслідок, процедура прийняття на посаду прокурора стала більш структурною, такою, що відповідає сучасним принципам права щодо рівності та законності, а також застосування конкурсної процедури та відбір кадрів за рейтингом, значно покращує функціонування прокуратури через сумлінне виконання своїх обов'язків її працівниками.

Отже, на основі проведеного дослідження можна зробити висновок, що новий Закон України

«Про прокуратуру» передбачає такі новели, як то саме поняття прокуратури, інститут проведення конкурсу на зайняття посади прокурора, введення округів. У сукупності проведені реформування дозволили підвищити незалежність особи прокурора, як від внутрішніх впливів з боку керівництва через обмеження втручання у справу та письмову форму наказу, так й від зовнішніх щодо неправомірного впливу інших державних органів. Крім того, позитивною зміною є гарантування відсутності корупційних правопорушень у працівників прокуратури та профілактика їх виникнення через постійне проведення спеціальних перевірок.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Хорсуненко О. В. Прокуратура України та країн членів Європейського союзу: порівняльне дослідження: дис. канд. юрид. наук. за спец. 12.00.10. Київ, 2018. 224 с.
2. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. Відомості Верховної Ради України, 2015. № 2-3. С. 54
3. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII. Відомості Верховної Ради України, 1991. №53. С. 793
4. Мельник А. А. Якість як принципова вимога дієвого закону. URL: <https://bit.ly/3bQRYTQ> (Дата звернення: 01.05.2020)
5. Рибалка Н. О. Поняття та сутність прокурорського нагляду. Форум права, 2012. № 4. С. 768-772.
6. Про прокуратуру СРСР: Закон Союзу радянських соціалістичних республік від 30.11.1979. URL: <https://cutt.ly/qyk260f> (Дата звернення: 05.05.2020)
7. Колеснік Т. Є. Правова характеристика соціально-економічних гарантій незалежності прокуратури в Україні. Наше право, 2014. №10. С. 68-72
8. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 №1682-VII. Відомості Верховної Ради України, 2014. № 44. С. 2978