

розвиток даної сфери та наявність змін на краще. Тож, в цілому інститут адміністративно-правової відповідальності у сфері забезпечення надання рекламних послуг в Україні все ж виконує свою основну роль - контроль за дотриманням законодавства про рекламу та притягнення винних осіб до покарання.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України. Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 1996. - № 30. - ст. 141.
2. Про рекламу. Закон України від 03.07.1996 № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 1996. - N 39. - ст. 181.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // ВВР. - 1984. - додаток до № 51. - ст. 1123.

УДК 342.31

Манькут А. Ю., старший радник юстиції,  
начальник організаційно-контрольного  
відділу прокуратури Львівської області

## Порівняльно-правовий аналіз юридичної відповідальності прокурора за старим та новим Законами України «Про прокуратуру»

Дана стаття присвячена порівняльно-правовому дослідженню юридичної відповідальності прокурора за старим та новим Законом «Про прокуратуру». В статті проведено аналіз позитивних та негативних моментів нового Закону України «Про прокуратуру».

**Ключові слова:** Закон України «Про прокуратуру», діяльність прокурорів, порівняльно-правовий аналіз, юридична відповідальність, відповідальність прокурорів.

Данная статья посвящена сравнительно-правовому исследованию юридической ответственности прокурора по старому и новому Закону «О прокуратуре». В статье проведен анализ положительных и отрицательных моментов нового Закона Украины «О прокуратуре».

**Ключевые слова:** Закон Украины «О прокуратуре», деятельность прокуроров, сравнительно-правовой анализ, юридическая ответственность, ответственность прокуроров.

This article focuses on comparative legal research legal liability Prosecutor old and the new Law "On Prosecutor's Office". The article analyzes the positive and negative aspects of the new Law of Ukraine "On Prosecution".

**Keywords:** Law of Ukraine "On Prosecutor's Office", the activity of prosecutors comparative legal analysis, legal responsibility, responsibility prosecutors.

**Актуальність теми.** Найбільш очевидними проблемами юридичної відповідальності прокурорів стають тоді, коли в Україні процеси утвердження загальнолюдських цінностей і демократизації соціально економічного і політичного життя суспільства супроводжуються безперервним якісним і кількісним зростанням злочинів та інших правопорушень, скоєних самими реформаторами – прокурорами.

У зв'язку з останнім неабиякої уваги потребує питання юридичної відповідальності працівників прокуратури. Це питання є актуальним оскільки -являється одним із складників реформування всієї системи прокуратури України. Так, 14.10.2014 року було прийнято новий Закон України «Про прокуратуру», що з урахуванням прагнення України стати членом Європейського Союзу здійснив адаптацію положень до законодавства останнього. Таке оновлення правового регулювання як правових засад організації і діяльності прокуратури України так статусу прокурорів потребує наукового опрацювання.

Тому актуальність даної теми полягає в порівняльно-правовому аналізі юридичної відповідальності прокурора за старим та новим Законом України «Про прокуратуру».

**Стан наукового дослідження.** Теоретичну базу дослідження сучасного стану правового регулювання юридичної відповідальності прокурора складають праці науковців у галузі кримінального, адміністративного, трудового, цивільного, конституційного права, теорії держави та права, серед яких Н.М. Батанова, Р.А. Жоган, В.В. Іванов, М.Ю. Івчук, В.М. Кампа, С.М. Клімова, Т.В. Ковальова, С.П. Матвеев, О.І. Медведько, М. І. Мельник, А.В. Пшонка, В.А. Труханов, М.О. Тучак, М. І. Хавронюк, Д.Т. Шон та інші. Велика увага серед науковців присвячена розгляду дисциплінарної відповідальності прокурорів.

Отже, **метою статті** є порівняльно-правове дослідження юридичної відповідальності прокурора за старим та новим Законом України «Про прокуратуру»

**Виклад основного матеріалу.** В цілому слід зауважити, що аналізу питання щодо юридичної відповідальності працівників органів прокуратури не приділяється значної уваги. Перш за все, про це свідчить невелика кількість статей та наукових публікацій присвячених цій темі. Тому актуальним є дослідження сучасного стану законодавства про юридичну відповідальність працівників органів прокуратури, виявлення проблемних напрямів та позитивних змін. Дослідження сучасного стану правового регулювання юридичної відповідальності прокурора спрямоване на узагальнення положень нормативно-правових актів, наукової літератури задля виявлення проблем у регулюванні. Адже 2014 рік для України ознаменувався великою кількістю реформ і, як наслідок, істотно змінив вже звичний правовий статус прокурора.

Основним джерелом правового забезпечення органів прокуратури є Закон України «Про прокуратуру» від 06.11.1991 року. Сучасний стан правового регулювання юридичної відповідальності характеризується тим, що відповідні відносини знаходяться у стані реформування. Ще 14.10.2014 року законодавцем з відкладальною умовою було прийнято новий Закон України «Про прокуратуру», що набирає чинності з 15 липня 2015 року. Тому розглянемо положення нового закону у порівнянні з старим.

Норми базового закону встановлюють засади матеріальної, дисциплінарної та кримінальної відповідальності. Одним з найбільш поширених видів юридичної відповідальності прокурорів є дисциплінарна відповідальність, якій присвячено Розділ VI Закону.

Відповідно до нового закону законодавцем було чітко визначено вичерпний перелік з дев'яти підстав дисциплінарної відповідальності, що, на нашу думку, є гарантією обґрунтованого та справедливого притягнення до відповідальності. Доцільно зауважити, що перелік підстав відповідальності розширився. Окрім сталої відповідальності за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків та скоєння ганебного вчинку додалися такі підстави: необґрунтоване зволікання з розглядом звернення; розголошення охоронюваної законом таємниці; втручання чи будь-який інший вплив у службу діяльність іншого прокурора, службових осіб чи суддів, у тому числі шляхом

публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності; публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості. Також окремо виділили як самостійну підставу для відповідальності порушення порядку подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, що дублює диспозицію ст.172<sup>6</sup> КУАП. До того ж, зроблено окремий акцент на систематичному або одноразовому порушенні правил прокурорської етики та одноразовому порушенні правил внутрішнього службового розпорядку.

Серед нововведень у порядку притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності є зменшення кількості стягнень до трьох - догана; заборона на переведення до вищестоящого органу прокуратури чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду; звільнення з посади в органах прокуратури. Обрання такого складу стягнень є обґрунтованим з негативного погляду на відповідальність тобто обов'язку зазнати втрат певних благ.

Характеризуючи сучасний стан дисциплінарної відповідальності прокурорів слід вказати на вирішення проблеми безвідповідальності Генерального прокурора України. Відповідно до положень Дисциплінарного статуту прокуратури та Конституції України можливість притягнення Генерального прокурора України відсутня, оскільки статут не передбачає накладення стягнення на вказаного суб'єкта, а Основний Закон не зобов'язує Президента України [1;2]. Навіть у разі надання гаранту додержання прав та законів України повноважень щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності не виключається ризик суб'єктивізму та помилок. Тому, Генеральний прокурор України поруч з підлеглими прокурорами притягається до відповідальності кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів.

Слід зауважити також, що існує інший порядок притягнення - до дисциплінарної відповідальності прокурорів різних рівнів за порушення останніми вимог щодо несумісності. В такому випадку прокурор притягається до дисциплінарної відповідальності Вищою радою юстиції за власною ініціативою або за поданням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (ст. 36 Закону України «Про Вищу раду юстиції») [3]. У випадку прийняття рішення про порушення вимог щодо несумісності єдиним заходом стягнення є звільнення прокурора з посади. Існування окремої процедури дисциплінарного провадження стосовно прокурорсько-слідчих працівників зумовлено визначеною метою діяльності Вищої ради юстиції, що відповідає прийняття рішення стосовно порушення прокурорами вимог щодо несумісності.

В Законі України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 року не міститься положень стосовно матеріальної відповідальності працівників прокуратури, оскільки законодавцем видано галузевий нормативно-правовий акт, що регулює питання відшкодування шкоди, завданої незаконними діями працівників прокуратури, а саме Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду». Відповідно до ч. 2 ст. 1 Вказаного закону завдана шкода відшкодовується з коштів державного бюджету в повному обсязі незалежно від вини посадових осіб органів прокуратури [4]. Слід зазначити, закон визначає обмежене коло суб'єктів відшкодування, так судячи навіть з назви закону шкода відшкодовується лише громадянам України.

З 15 липня 2015 року набере чинності новий Закон України «Про прокуратуру», ст. 20 якого регулює питання матеріальної відповідальності працівників прокуратури. Так, ч. 1 ст. 20 лише дублює положення спеціального закону і встановлює, що за

наслідком незаконних рішень, дій чи бездіяльності прокурора, державою відшкодується шкода завдана громадянину незалежно від вини прокурора в порядку, визначеному законом. На думку С.П. Матвеева бланкетний характер норм щодо відповідальності сторін державно-службових відносин не відповідає досягненню важливої мети адміністративної реформи- формування законодавчого статусу всіх ланок державного управління [5, с. 7]. Не погоджуємось з такою думкою, оскільки використання бланкетних норм у питання відповідальності працівників прокуратури має на меті спрощення у користуванні галузевим законом про організацію діяльності органів прокуратури, а також зменшення масиву законодавства шляхом закріплення в одному законі типових правил. Крім того, використання бланкетних норм дозволяє детально регламентувати питання відшкодування громадянину шкоди, а не розосередити аспекти правового статусу прокурора як вважає науковець.

Нововведенням є положення ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру», оскільки передбачає право регресної вимоги держави до прокурора [6]. Законодавець передбачив декілька умов за дотримання яких держава матиме право пред'явити регресний позов. По-перше, це відшкодування державою шкоди. З цього приводу слід зауважити, що за відсутності факту відшкодування завданої громадянину шкоди з коштів державного бюджету право на регресний позов не виникає, оскільки відсутня голова умова регресу — фактичне виконання зобов'язання.

По-друге, держава, відшкодувавши шкоду, завдану прокурором, має право зворотної вимоги до нього в розмірі виплаченого відшкодування. Тут слід зупинитись детальніше на тому, з чого складатиметься відшкодування, адже термін «шкода» є багатозначним. Положення нового закону оперують загальним поняттям «шкода», яке має різне значення залежно від сфери застосування. Так, в трудовому праві під поняттям шкода розуміють пряму дійсну шкоду, що виключає покладення на працівника відповідальності за шкоду, заподіяну працівником, що перебував у стані крайньої необхідності, та за шкоду, яка відноситься до категорії нормального виробничо-господарського ризику (ч. 2 ст. 130 Кодексу законів про працю України) [7]. Правова конструкція «шкоди» є характерною для цивільно-правових відносин. Відповідно до положень Цивільного кодексу України «шкода» включає в себе поняття збитків, і може бути відшкодована як в грошовій формі, так і в натурі [8].

У питанні матеріальної відповідальності працівників прокуратури термін «шкода» має єдине значення, на розуміння якого нас наводить законодавець у ч.1. ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» словами «в порядку, визначеному законом» [6]. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду» у разі подання регресної вимоги до прокурора сума виплаченого відшкодування складатиметься з майнової та моральної шкоди. До складу майнової шкоди в такому разі відноситься: заробіток та інші грошові доходи, які було втрачено внаслідок незаконних дій; конфісковане, арештоване, вилучене або звернене в доход держави майно; штрафи, стягнуті на виконання вироку суду, судові витрати та інші витрати, сплачені громадянину; оплата юридичної допомоги [4]. Закон містить й специфічне визначення поняття «моральна шкода», що є відмінним від загальноприйнятого розуміння та складається з страждань, заподіяних особі внаслідок фізичного чи психічного впливу, які призвели до погіршення або позбавлення можливостей реалізації особою своїх бажань і звичок, призвели до погіршення відносин з оточуючими, інших негативних наслідків морального характеру [4]. Отже, у випадку

відшкодування матеріальної та моральної шкоди слід застосовувати положення спеціального закону, який визначає конкретні складові «шкоди», а не норми трудового чи цивільного права, оскільки останні містять загальні положення стосовно всіх працівників та не враховують специфіку органів публічної служби.

По-третє, серед умов застосування регресної вимоги до працівників прокуратури важливе місце посідає вимога встановлення в діях прокурора складу кримінального правопорушення за обвинувальним вироком суду щодо нього, який набрав законної сили. Отже, як вбачається з наведеного, пред'явлення зворотної вимоги до прокурора можливе не просто у разі притягнення останнього до кримінальної відповідальності, а лише у випадку винесення обвинувального вироку суду, що набрав законної сили. Тому слід говорити про відсутність матеріальної відповідальності прокурора у разі притягнення його до адміністративної, дисциплінарної відповідальності відповідно до положень Закону України «Про прокуратуру».

Отже, стан правового регулювання юридичної відповідальності характеризується певними позитивними змінами, наприклад закріплення права регресної вимоги держави до прокурору разі відшкодування громадянину шкоди, завданої незаконними діями органів прокуратури; прийняття нового закону «Про прокуратуру», що закріпив більш демократичні та справедливі процедури притягнення до відповідальності. У питання притягнення до дисциплінарної відповідальності було проблемо значний крок уперед, оскільки встановлено вичерпний перелік підстав відповідальності, колегіальний та не зв'язаний відносинами влади-підкорення суб'єкт притягнення до відповідальності, розмежовано на етапи процедури дисциплінарного провадження, вирішено проблеми без відповідальності Генерального прокурора України.

На органи прокуратури покладено завдання з захисту інтересів громадян або держави в суді, з нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру. Прокурорсько-слідчі працівники під час виконання цих завдань повинні суворо дотримуватися чинного законодавства, бути не корумпованими і відданими своїй справі.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України: Постанова Верховної Ради України від 06.11.1991 № 1796—XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — №4. — ст. 15
2. Конституція України: Конституція Верховної Ради України від 28.06.1996 № 254к/96—вр // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — ст. 141
3. Про Вищу раду юстиції: Закон Верховної Ради України від 15.01.1998 № 22/98—ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 25. — ст. 146
4. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду: Закон України від 01.12.1994 № 266/94—ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 1. — ст. 1
5. Матвеев С.П. Материальная ответственность государственных служащих как элемент социальной защиты \ С.П. Матвеев // Вестник Воронежского института МВД России. — 2011. — №3. — с. 1—7
6. Про прокуратуру: Закон Верховної Ради України від 14.10.2014 № 1697—VI // Відомості Верховної Ради. — 2015. — № 2—3. — ст. 12
7. Кодекс законів про працю України : Закон Верховної Ради України від 10.12.71 № 322—VIII // ВВР. — 1971. — додаток до № 50. — ст. 375
8. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435—IV // Офіційний вісник України. — 2003. — № 11. — Стаття 461.