

14. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III. *Голос України*. 2000.

УДК 349.2

DOI:

10.32751/2617-5967-2022-01-13

Омельяненко Є.П.

*здобувачка Східноукраїнського
національного університету
імені Володимира Даля,
<https://orcid.org/0000-0003-4168-9759>*

**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МАТЕРІАЛЬНОЇ
ФОРМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ
ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

Стаття присвячена з'ясуванню особливостей правового регулювання матеріальної форми соціального захисту працівників органів прокуратури України. Автором встановлюється, що заробітна плата працівника органів прокуратури в частині її посадового окладу, будучи обов'язковим елементом трудових правовідносин, не є елементом соціального захисту працівників, однак, додаткові складові заробітної плати можуть бути охоплені матеріальною формою соціального захисту працівників. При цьому посадовий оклад прокурора має безпосереднє значення для забезпечення належного рівня соціальної безпеки таких працівників. Законодавчий рівень нормативно-правового забезпечення матеріального напряму соціального захисту працівників органів прокуратури пов'язується із нормами Конституції України, Бюджетного кодексу України, законодавства про працю (Кодекс законів про працю, Закон України «Про оплату праці»), законодавства про професійну публічну службу (закони України «Про прокуратуру», «Про державну службу»). Норми законів, які унормовують питання оплати праці працівників органів прокуратури, не характеризуються достатньою юридичною визначеністю (не передбачаються всі доплати, надбавки, компенсації, які врегульовані на рівні підзаконних актів). Частина підзаконних актів, які регулюють питання оплати праці, складають акти Уряду, що є обставиною, яка шкодить незалежності прокуратури та прокурорів (окремі з цих актів на сьогоднішній день визнані неконституційними). Також автор окремо оцінює (на предмет достатності правового регулювання) зареєстровані у Верховній Раді України проекти законів про оплату праці прокурорів. На підставі цього робиться висновок, що: проєкт Закону

України від 15 липня 2020 р. № 3854 не може вирішити комплексу проблем упорядкування засад і порядку оплати праці працівників органів прокуратури; потребується створення проекту Закону, який комплексно вирішить поточні проблеми правового регулювання оплати праці відповідного кола працівників.

Ключові слова: доплата, заробітна плата, надбавка, оплата праці, працівники органів прокуратури, премія, прокурори.

The article is devoted to clarifying the features of legal regulation of the material form of social protection of employees of the prosecutor's office in Ukraine. The author determines that the salary of employees of the prosecutor's office in terms of their official salary, being a mandatory element of labor relations, is not an element of social protection of employees. At the same time, material forms of social protection for employees can cover additional components of wages. In the meantime, the official salary of the prosecutor is of direct importance for ensuring an appropriate level of social security for such employees. The legislative level of regulatory and legal support for the material direction of prosecutors' social protection is associated with the norms of the Ukrainian Constitution, the Ukrainian Budget Code, Ukrainian labor legislation (Labor Code and Law of Ukraine "On Remuneration"), and Ukrainian legislation on professional public service (laws of Ukraine "On the Prosecutor's Office" and "On Public Service"). The norms of the laws governing the remuneration of prosecutor's office employees are not characterized by sufficient legal certainty (first, they do not provide for all surcharges, allowances, or compensation, which are regulated at the level of bylaws). Some of the bylaws that regulate remuneration issues cover acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine. This circumstance harms the independence of the Prosecutor's Office and prosecutors (to date, several of these acts have been found unconstitutional). The author also evaluates separately (for the sufficiency of legal regulation) the draft laws on the remuneration of prosecutors registered in the Verkhovna Rada of Ukraine. Based on this, two main conclusions are drawn. Firstly, the draft Law of Ukraine No. 3854 of July 15, 2020, will not solve the complex and urgent problems of rationing the basic remuneration of the Prosecutor's office employees. Secondly, it is necessary to create a draft law that will comprehensively solve the current problems of legal regulation of remuneration for the relevant group of employees.

Keywords: additional payment, allowance, bonus, employees of the prosecutor's office, prosecutors, remuneration, salary.

Постановка проблеми. Останніми роками український законодавець дотримувався тенденції до десоціалізації службово-трудової діяльності працівників органів прокуратури України та публічних службовців загалом [див., напр.: 1, с. 537; 2,

с. 96; 3, с. 39], що є неприпустимим: 1) з позиції держави, яка є правовою та соціальною (хоча зазначена тенденція також має місце й в державах-членах ЄС); 2) враховуючи те, що зниження стандартів соціального захисту працівників позначається на їх рівні соціальної безпеки, а допущення зниження рівня такої безпеки не узгоджується із принципом людиноцентризму; 3) приймаючи до уваги той факт, що вчинення дій, спрямованих не лише на економію публічних ресурсів (всупереч норм законодавства), але й на зниження мотивації працівники органів прокуратури зокрема та органів правопорядку загалом в умовах, коли проти держави роками веде агресивну політику інша держава (тобто, до повномасштабного вторгнення), є актом послаблення потенціалу держави оперативно, цілісно та дієво здійснювати загальнонаціональний опір.

В контексті зазначеного зауважимо, що матеріальні аспекти службово-трудової діяльності працівників органів прокуратури України прямо позначаються на стані соціальної безпеки таких працівників зокрема та на стані правопорядку в органі прокуратури та в сферах діяльності прокуратури загалом. Відтак, дії держави, що загрожують відносній матеріальній незалежності працівників органів прокуратури є неприпустимими в Україні, як в соціальній та правовій державі (особливо з урахуванням того факту, що на сьогодні триває Російсько-Українська війна). При цьому слід мати на увазі, що вказана відносна матеріальна незалежність працівників органів прокуратури ґрунтується на задоволенні права працівника на грошову винагороду у відповідності до угоди про працю (службового контракту), а також посилюється матеріальним (та, зокрема, соціально-побутовим) напрямом соціального захисту працівників органів прокуратури України. Попри це, слід констатувати, що на сьогоднішній день правове регулювання оплати праці працівників органів прокуратури не є належним чином юридично визначеним, а в наявній науковій літературі відсутній актуальний аналіз стану і проблематики правового регулювання матеріальної форми захисту відповідної групи працівників.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. На сьогоднішній день відсутні актуальні наукові розвідки і дослідження, в яких з'ясовується поточний стан правового регулювання матеріальної форми соціального захисту працівників органів прокуратури. Утім, проблематиці сутності та правового регулювання матеріального напрямку соціального захисту працівників загалом приділяється увага багатьох українських юристів-трудників, серед яких: З. В. Білоус [4], М. І. Іншин [5], А. М. Островець [6], А. Б. Парінов [7], О. П. Рудницька [8], О. С. Соколова [9], О. Є. Сонін [10], Р. М. Тимофіїв [11], С. О. Цимбалюк [12] та ін. вчені. Наукові напрацювання цих та інших науковців становитимуть теоретичну основу для формування актуальної наукової думки щодо матеріальної форми соціального захисту працівників

органів прокуратури України.

Метою статті є з'ясування особливостей правового регулювання матеріальної форми соціального захисту працівників органів прокуратури України. Для досягнення цієї мети необхідно виконати такі *завдання*: 1) окреслити сутнісний зміст матеріальної форми соціального захисту працівників органів прокуратури України; 2) з'ясувати сутність структури заробітної плати працівника органів прокуратури в контексті матеріальної форми соціального захисту; 3) проаналізувати законодавчий та підзаконний рівень правового регулювання оплати праці працівників органів прокуратури України; 4) узагальнити результати дослідження, сформулювавши пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання матеріального забезпечення прокурорів.

Виклад основного матеріалу. Матеріальний напрям (форма) соціального захисту працівників органів прокуратури є виконанням кореспондуючого обов'язку держави щодо задоволення права таких працівника на отримання матеріальних благ соціального захисту, що об'єктивуються у вигляді передбачених законодавством надбавок, доплат, компенсацій та премій. Відповідні елементи матеріального характеру мають майнову природу, а отже на них поширюється режим майна. Разом із тим, сам стан працівника відносно такого майна (до моменту отримання цього активу) є станом законного сподівання (очікування), яке не може ігноруватись зобов'язаним суб'єктом, що підтверджується зокрема рішеннями ЄСПЛ у справах «М. Стреч проти Сполученого Королівства» (заява № 44277/98), «Фон Мальцан та інші, фон Цітцевітц та інші, акціонерне товариство «Ман Феррошталь» та фонд «Альфред Тепфер» проти Німеччини» (заяви № 71916/01, № 71917/01 і № 10260/02), «Федоренко проти України» (заява №25921/02), а також практикою Верховного Суду (зокрема, в постанові від 11 квітня 2018 р. у справі № 806/2104/17).

Також необхідно мати на увазі, що зазначена форма (напрямок) соціального захисту працівників органів прокуратури України є окремим видом форм соціального захисту відповідного кола працівників. Схожої позиції дотримується також український юрист-трудолик В. В. Безусий [13, с. 6], комплексно аналізуючи яку можемо помітити, що матеріальна форма соціального захисту професійних публічних службовців, на його думку, не містить заробітної плати, хоча в рішенні від 14 червня 2017 р. № 4 Рада прокурорів України пов'язує заробітну плату прокурорів із забезпечення незалежності таких службовців, а саме «шляхом вирішення питання належного матеріального забезпечення». Вказане можна пояснити тим фактом, що заробітна плата працівника – це: 1) в *економічному* контексті: «об'єктивно необхідний для відтворення робочої сили та ефективного функціонування виробництва обсяг вираженої у грошовій формі основної частини життєвих засобів, що відповідає досягнутому рівню розвитку продуктивних сил

і зростає пропорційно підвищенню ефективності праці робітників» [14, с. 76]; 2) в *суто правому* сенсі – згідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про оплату праці» (далі – ЗУ 1995 р. № 108).

Отже, слід погодитись із тим, що вітчизняний законодавець наразі тлумачить «заробітну плату більш широким поняттям, аніж прийнято вважати в науковому середовищі» [15, с. 134]. В зв'язку із цим, зауважимо, що заробітна плата працівника – це не елемент соціального захисту працівника, а результат перебування у трудових відносинах і виконання трудових обов'язків у відповідності до умов такого договору та норм локальних нормативно-правових актів. Утім, відповідний висновок стосується виключно основної заробітної плати в сенсі ч. 1 ст. 2 ЗУ 1995 р. № 108. Це застереження має концептуальне значення в рамках питання, що нами розглядається, адже структура заробітної плати для посадової особи органу публічної служби складається з: 1) посадового окладу; 2) надбавок за: а) вислугу років; б) ранг держслужбовця; 3) виплати за додаткове навантаження в зв'язку із: а) виконанням обов'язків тимчасово відсутнього держслужбовця; б) виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби; 4) премії.

Що ж стосується прокурорів, то у відповідності до ч. 2 ст. 81 ЗУ «Про прокуратуру» (далі – ЗУ 2014 р. № 1697) їх заробітна плата окрім посадового окладу складається також із премій та надбавок за: «вислугу років»; «виконання обов'язків на адміністративній посаді та інших виплат, передбачених законодавством». Таким чином, *заробітна плата працівника органів прокуратури в частині їх посадового окладу, будучи обов'язковим елементом трудових правовідносин* (в правовій та соціальній державі неприпустимою є практика трудової експлуатації працездатної особи без обов'язку нарахування за роботу грошової винагороди, навіть тоді, коли така особа виявляє свобідну волю працювати безвідплатно; за виключенням волонтерства, а також випадків, коли відповідна трудова діяльність є допустимою), *не є елементом соціального захисту працівників, однак, додаткові складові заробітної плати можуть бути охоплені матеріальною формою соціального захисту працівників*. При цьому посадовий оклад прокурора має безпосереднє значення для забезпечення належного рівня соціальної безпеки таких працівників.

З'ясувавши сутність структури заробітної плати працівника органів прокуратури в контексті матеріальної форми соціального захисту зазначимо, що розглядуваний напрям соціального захисту працівників наразі врегульовується нормами чинного законодавства про працю, а також адміністративного законодавства. *Законодавчий рівень* нормативно-правового забезпечення матеріального напрямку соціального захисту працівників органів прокуратури пов'язується із нормами Конституції України, законодавства про працю (КЗпП України, ЗУ 1995 р. № 108), законодавства про професійну публічну службу (ЗУ

2014 р. № 1697, ЗУ «Про державну службу»), а також ін. законодавчими актами. Аналізуючи норми ЗУ 2014 р. № 1697 про оплату праці прокурорів, можемо дійти висновку, що вони не характеризуються достатньою юридичною визначеністю. Перелік надбавок в чинній редакції вказаного законодавчого акту є відкритим, адже законодавцем зазначається, що до таких надбавок належать надбавки вислугу років, а також за «виконання обов'язків на адміністративній посаді та інших виплат, передбачених законодавством». Попри це, в п. 3 вже (з 5 червня 2021 р.) нечинної урядової постанови 2019 р. № 1155 передбачалось, що прокурорам органів прокуратури повинні виплачуватись такі надбавки (доплати): 1) надбавка за знання та використання в роботі іноземної мови: однієї європейської – у розмірі 10%, однієї східної, угро-фінської або африканської – 15%, двох і більше мов – 25% посадового окладу; 2) доплата за науковий ступінь доктора філософії (кандидата наук) або доктора наук з відповідної спеціальності (якщо діяльність прокурора збігається за профілем з науковим ступенем) – в розмірах відповідно 5 і 10% посадового окладу; 3) надбавку за почесне звання «заслужений» (в разі, коли діяльність прокурора збігається за профілем з почесним званням) – в розмірі 5% посадового окладу.

Вказаними надбавками та доплатами обсяг додаткових елементів заробітної плати працівників органів прокуратури не вичерпується, адже в узагальненому вигляді обсяг надбавок і доплат, які охоплені режимом оплати праці прокурорів, складають: надбавка за вислугу років; надбавка за інтенсивність праці або за виконання особливо важливої роботи; надбавка за виконання обов'язків на адміністративній посаді; надбавка за знання та використання в роботі іноземної мови; надбавка за почесне звання «заслужений» та доплата за науковий ступінь; компенсаторні доплати.

Додатково слід мати на увазі, що в ч. 1 ст. 82, ч. 3 ст. 83 ЗУ 2014 р. № 1697 (це також відображається в підп. 3 п. 3 Постанови КМУ від 23 грудня 2020 р. № 1307 та в підп. 3 п. 2 Постанови КМУ від 31 травня 2012 р. № 505) передбачається, що прокурорам й іншим працівникам органів прокуратури може надаватись матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань, а так само – допомога для оздоровлення під час надання щорічної відпустки у розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати працівника.

Що ж стосується *підзаконних нормативно-правових актів*, які містять норми, котрими упорядковується матеріальний напрям соціального захисту працівників органів прокуратури, то в тому випадку, коли мова йде про відповідні постанови Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), можемо констатувати те, що Уряд прямо чи опосередковано використовує аргумент потреби соціального захисту прокурорів в якості елемента узалежнення службово-трудової діяльності таких працівників, що

неприпустимо в правовій державі, в якій гарантується незалежність прокуратури (при цьому така практика спостерігається в ряді держав-членів ЄС, зокрема в Чехії).

При цьому слід звернути увагу на те, що нормативно-правові умови узалежнення діяльності прокурорів від Уряду були сформульовані саме на рівні законодавчого акту, а саме шляхом прийняття ЗУ від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII, котрим розділ VI Бюджетного кодексу (далі – БК) України доповнювався пунктом 26, який зокрема передбачав, що ст. 81 («Заробітна плата прокурора»), частин 16–18 ст. 86 (окремі питання пенсійного забезпечення працівників прокуратури), пунктів 13 і 14 розділу XIII ЗУ 2014 р. № 1697 «застосовуються у порядку та розмірах, встановлених КМУ, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування». Враховуючи той факт, що відповідні зміни законодавства обумовили умови соціально небезпечного стану працівників прокуратури шляхом порушення конституційної засади верховенства закону й посягання на верховенство права, до Конституційного Суду України (далі – КСУ) надійшло конституційне подання про розгляд питання щодо конституційності п. 26 розділу VI БК України. В абзаці 11 п. 2.2 та абзацах 7–9 п. 2.3 мотивувальної частини Рішення КСУ від 26 березня 2020 р. № 6-р/2020 Суд наголосив на тому, що:

1) заробітна плата прокурорів в контексті ст. 131-1 Конституції України, має визначатися виключно законом, а тому відповідні положення п. 26 розділу VI БК України, є таким, що суперечить ч. 2 ст. 131-1 Основного ЗУ;

2) надання Уряду відповідних повноважень запроваджує відмінний від передбаченого положеннями ст. 81 ЗУ 2014 р. № 1697 режим регулювання заробітної плати прокурора, а також обумовлює юридичну невизначеність упорядкування відповідних правових відносин. Попри вказане, на жаль, КСУ не констатував, що відповідна трансформація правового режиму регулювання заробітної плати прокурора створює ризики для належної об’єктивної реалізації принципу стримування і протидії в Україні, а так само – створює відносини залежності прокурорів від центрального органу виконавчої влади, що є ознакою суттєвого ризику для забезпечення достатнього рівня соціальної безпеки працівників органів прокуратури України.

Додатково слід мати на увазі, що по сьогодні діє постанова КМУ «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів прокуратури» від 31 травня 2012 р. № 505, яка застосовується відповідно до листів Офісу Генерального прокурора 2020 р. № 21-3265вих-20 та № 27/3-4476вих-20 в результаті того, що Другим Сенатом КСУ в 2019 р. було прийнято Рішення № 7-р(II)/2019 у справі № 3-209/2018(2413/18, 2807/19). Ще одним підзаконним актом, який врегульовує питання оплати праці прокурорів є Постанова КМУ 2020 р. № 1307, якою упорядковуються питання матеріального забезпечення працівників

Тренінгового центру прокурорів України, зокрема, прокурорів.

Висновки. На сьогоднішній день соціальна безпека працівників органів прокуратури України забезпечується заходами соціального захисту, охоплених матеріальним напрямом соціального забезпечення відповідного кола працівників. При цьому слід мати на увазі той факт, що в практичній дійсності такі працівники не завжди вчасно та в повній мірі отримують соціальні блага, які передбачаються заходами соціального захисту матеріального напрямку, що пов'язано як об'єктивними, так і суб'єктивними факторами. Суттєво ускладнює досягнення належних результатів матеріального забезпечення працівників органів прокуратури той факт, що по сьогодні не вирішеними залишаються численні проблеми в цій сфері нормативно-правового характеру. Слід констатувати, що не може вирішити ці проблеми проект ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо уточнення особливостей оплати праці прокурорів» від 15 липня 2020 р. № 3854. Саме тому потребується забезпечення юридичної визначеності режиму оплати праці працівників органів прокуратури шляхом окреслення в ЗУ 2014 р. № 1697 усіх складових елементів заробітної плати прокурорів та окремих засад їх оплати праці. Задля цього необхідно окремими статтями ЗУ 2014 р. № 1697 врегулювати надбавку за вислугу років; надбавку за інтенсивність праці або за виконання особливо важливої роботи; надбавку за виконання обов'язків на адміністративній посаді» (додатково слід скасувати частини 5 ст. 81 Закону); надбавку за виконання в повному обсязі роботи тимчасово відсутнього прокурора; надбавку за знання та використання в роботі іноземної мови; надбавку за почесне звання «заслужений»; доплату за науковий ступінь; доплату за виконання службових обов'язків в надурочний час; доплату за виконання службових обов'язків у святкові і неробочі дні та в нічний час; спеціальну доплату (передбачатиме доплату за роботу, пов'язану із боротьбою з організованою злочинністю, воєнними злочинами, злочинами проти людства та людяності); надбавку за роботу, що передбачає доступ до державної таємниці; премії; особливості оплати праці прокурорів при їх тимчасовому відстороненні та після завершення тимчасового відсторонення; матеріальну допомогу для вирішення соціально-побутових питань і допомогу для оздоровлення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Іншин М. І. Забезпечення соціальних прав суддів як передумова їх соціальної безпеки. *Юридична наука*. 2020. № 2(104). С. 535-543. doi:10.32844/2222-5374-2020-104-2.60.
2. Остапенко Ю. О. Механізм реалізації трудових прав працівників та його ознаки. *Юридична наука*. 2019. № 9(99). С. 95-102.
3. Гладкий В. В. Застережливі зауваження щодо процесу десоціалізації у світі праці.

Scientific discoveries: projects, strategies and development: Proceedings of the Internat. Scient. and Pract. Conf. (Edinburgh, October 25, 2019). Edinburgh: ESP, 2019. Vol. 3. P. 38-44.

4. Білоус З. В. Удосконалення законодавства в частині оплаті праці працівників освітньої галузі. *Форум права*. 2017. № 4. С. 29-34.

5. Іншин М. І. Правове регулювання гарантійних та компенсаційних виплат на основі міжнародного досвіду. *Форум права*. 2015. № 3. С. 97-101.

6. Островерх А. М. Гарантійні та компенсаційні виплати за законодавством України в умовах ринкової економіки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Луганськ, 2009. 20 с.

7. Парінов А. Б. Гарантійні та компенсаційні виплати у трудовому праві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2019. 203 с.

8. Рудницька О. П. Правове регулювання гарантійних виплат проектом Трудового кодексу України. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 4. С. 180-184.

9. Соколова О. А. Щодо суттєвих ознак правової категорії оплата праці державних службовців. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 4. С. 161-170.

10. Сонін О. Є. Компенсації за трудовим правом України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Сімферополь, 2003. 195 с.

11. Тимофіїв Р. М. Заробітна плата як один із засобів соціального захисту працівника. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2018. № 4-1. С. 104-109.

12. Цимбалюк С. О. Теорія компенсації та компенсаційного пакета. *Соціально-трудові відносини: теорія та практика*. 2012. № 1(3). С. 83-89.

13. Безусий В. В. Форми соціального захисту державних службовців в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 4(29), Т. 2. С. 3-7. doi:10.32837/руув.v2i4(29).425.

14. Лепьохіна І. О. Теоретичні аспекти формування заробітної плати та її функції. *Вісник ЖДТУ. Серія : Економіка, управління та адміністрування*. 2011. № 2(56), Ч. 2. С. 76-78.

15. Парінов А. Б. Наукова інтерпретація та сутність компенсаційних виплат у трудовому праві. *Соціальне право*. 2019. № 1. С. 130-137.