

**СХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ДАЛЯ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова робота
на правах рукопису

УДК 342.9

ШАЛЬ ВІТА ВІТАЛІЇВНА

ДИСЕРТАЦІЯ

на тему:

«СОЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ ПРОКУРОРІВ В УКРАЇНІ»

12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
В.В. Шаль

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, професор
ЩЕРБИНА Віктор Іванович,
професор кафедри трудового права та
права соціального забезпечення
Київського національного
університету імені Тараса Шевченка

Київ – 2023

АНОТАЦІЯ

Шаль В.В. Соціальні гарантії прокурорів в Україні. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2022.

У дисертації здійснено загальну характеристику соціальних гарантій прокурорів, визначено їх систему, окреслено проблеми правового регулювання соціальних гарантій прокурорів та встановлено шляхи його удосконалення. Розкрито та вдосконалено категоріально-понятійний апарат стосовно досліджуваної проблематики, зокрема сформульовано визначення таких понять: «соціальні гарантії прокурорів», «соціальна допомога прокурорам та членам їхніх сімей», «житлове забезпечення», «пенсійне забезпечення» тощо. Під соціальними гарантіями прокурорів запропоновано розуміти систему способів, засобів та умов, визначених чинним законодавством, метою якої є захист прокурорів від соціальних ризиків, забезпечення соціального захисту прокурорів у процесі виконання ними своїх професійних функцій, а також поза межами їх робочого місця, що полягає у задоволенні прокурором своїх основних соціальних прав та виражається у наданні певних пільг, допомоги, різних видів матеріального, соціального та пенсійного забезпечення. Також соціальну допомогу прокурорам та членам їхніх сімей визначено як гарантовану державою за відповідними бюджетними призначеннями адресну періодичну або одноразову виплату (грошове або матеріальне забезпечення), яка надається прокурорам або членам їх сімей на безвідплатних аліментарних засадах у визначених законодавством випадках, що за своєю сутністю є відповідними життєвими обставинами, які обумовлюють настання негативних наслідків у вигляді неможливості забезпечити себе та членів своєї сім'ї мінімальним рівнем благ, які необхідні для життєдіяльності.

Автором визначено систему соціальних гарантій прокурорів, яка включає такі гарантії: 1) особистісні соціальні гарантії прокурорів (гарантії, які стосуються всіх без винятку осіб, зайнятих у сфері певної професійної

діяльності, але із врахуванням особливостей правового статусу прокурора (наприклад, забезпечення особистісної безпеки прокурора); 2) соціальні гарантії прокурорів при проходженні ними служби: оплата праці прокурорів, гарантування прокуророві права на відпустку, матеріально-побутове забезпечення прокурора, надання прокуророві матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань тощо; 3) соціальні гарантії прокурорів при звільненні: а) чіткий перелік умов звільнення прокурора з посади, припинення його повноважень на посаді, що є однією із ключових гарантій можливого незаконного звільнення, тобто за тими підставами, які прямо не визначені на рівні профільного закону; б) можливість звільнення з посади за станом здоров'я – за наявності медичного висновку, наданого медичною комісією, або за рішенням суду, яке набрало законної сили, про визнання прокурора обмежено дієздатним чи недієздатним; в) особлива процедура звільнення прокурора з посади у разі порушення ним вимог щодо несумісності; г) звільнення прокурора за правопорушення, пов'язане з корупцією (тільки за рішенням суду); ґ) надання можливості прокурору перейти на іншу роботу у випадку виникнення правовідносин, пов'язаних із прямим підпорядкуванням близькій особі; д) гарантія реалізації прокурором свого права на працю, що полягає не тільки в отриманні доступу до професії, а й у можливості звільнитися за власним бажанням без зазначення мотивів звільнення та в будь-який час свого перебування на посаді; е) соціальні гарантії, які надаються на час відсторонення від посади та при відстороненні від виконання службових повноважень прокурора, а саме: збереження заробітної плати, а також збереження можливості доручення йому завдань, виконання яких не впливає на об'єктивність перевірки; 4) соціальні гарантії прокурорів після звільнення (до цієї групи соціальних гарантій прокурора належать гарантії щодо поновлення на роботі прокурора у судовому порядку, соціальні гарантії прокурора щодо пенсійного забезпечення); 5) інші види соціальних гарантій, які не віднесено до наведених вище складових: а) соціальне страхування прокурора; б) забезпечення прокурора житлом, що закріплено нормами ч. 1 статті 83 Закону України «Про прокуратуру»; в) забезпечення засобами, необхідними

для належної роботи прокурора; г) встановлення податкових пільг, а саме користування прокурором та членами його сім'ї безоплатним медичним обслуговуванням у державних закладах охорони здоров'я, збереження за пенсіонерами і членами їхніх сімей права на безкоштовне медичне обслуговування в тих медичних закладах, у яких вони перебували на обліку до виходу на пенсію; г) забезпечення здійснення поховання прокурора тощо.

У дисертації також досліджено особливості окремих видів матеріально-побутового забезпечення прокурора, а саме: 1) оплати його праці; 2) забезпечення необхідними матеріальними ресурсами та матеріально-технічними засобами для належної роботи та своєчасного виконання покладених на нього завдань та функцій; 3) забезпечення житлом.

Акцентовано увагу на тому, що прокурори у силу особливостей своєї праці, підвищеної завантаженості та постійного ризику для життя належать до тих категорій суб'єктів, які потребують додаткових соціальних гарантій, зокрема гарантії щодо належного пенсійного забезпечення. Здійснено комплексну характеристику пенсій, які призначаються: а) безпосередньо прокурору (за вислугу років, по інвалідності); б) непрацездатним членам його сім'ї (пенсія у зв'язку з втратою годувальника). Зроблено висновок, що зі змінами чинного національного законодавства, яке регулює питання пенсійного забезпечення прокурорів, спостерігається негативна тенденція до звуження окремих соціальних гарантій прокурорів, наприклад, виключення положення щодо надання прокурорам у разі звільнення вперше з роботи у зв'язку з виходом на пенсію за вислугу років чи інвалідністю грошової допомоги.

У дисертації виділено проблеми, пов'язані з відсутністю єдиного комплексного підходу в частині правового регулювання соціальних стандартів працівників органів прокуратури та запропоновано основні напрями його удосконалення, а саме: 1) подальший розвиток прокурорського самоврядування з метою вирішення соціальних проблем, оскільки саме прокурори найбільш повно можуть окреслити ті проблеми, які існують щодо їх соціального захисту, а отже, й забезпечити розроблення ефективних механізмів подолання таких проблем; 2) розроблення механізмів контролю за тим, щоб: а) звільнення

прокурорів було суворо врегульоване законом і мало об'єктивний характер та ґрунтувалося виключно на чітко визначених критеріях; б) процедура притягнення прокурора до юридичної відповідальності була прозорою та відкритою не тільки для прокурорської спільноти, а й для звичайних осіб, які беруть активну участь у суспільному та державному житті; в) вихід на пенсію прокурора був добровільним та обґрунтованим, а не примусовим шляхом надання висновків про звільнення уповноваженою на це особою; 3) така соціальна гарантія, як регулювання робочого навантаження прокурорів, не має бути просто проголошеною, оскільки це не забезпечить ні дієвого розподілу справ між прокурорами, ні ефективного контролю за розподілом такого навантаження.

Також автором проаналізовано зарубіжний досвід правового регулювання соціальних гарантій прокурорів та виокремлено основні напрямки його запозичення у національне законодавство. До них належать наступні: 1) закріплення правового регулювання соціальних гарантій прокурорів у профільних законах, що регулюють діяльність прокуратури (наприкладі Польщі, Естонії); 2) неупереджене дотримання робочого навантаження на прокурорів, тобто регулювання кількості справ, які веде прокурор протягом певного чітко визначеного періоду часу (Польща, країни ЄС). Для України доцільним було б закріпити розрахунок робочого навантаження прокурорів, методику розрахунку такого навантаження, аспекти контролю за проведенням розрахунку на нормативно-правовому рівні із детальною регламентацією участі кожного суб'єкта у цьому процесі; 3) розвиток нормативно-правового регулювання права прокурорів на навчання та підвищення кваліфікації, що включає в себе удосконалення процедури проходження початкової підготовки та складання іспитів (Молдова, Грузія, Польща, Італія, Іспанія), встановлення на законодавчому рівні обов'язку постійно підвищувати рівень своїх знань (Латвія, Італія), складання іспитів за результатами підвищення кваліфікації (Грузія, Молдова), здійснення навчання прокурорів у зарубіжних закладах щодо підвищення рівня своєї кваліфікації, наявність різноманітних програм підготовки, які включають у себе найпоширеніші аспекти роботи прокурора

(Данія); 4) посилення ролі та значення прокурорського самоврядування щодо дотримання та реалізації соціальних гарантій прокурорів; 5) дотримання соціальних гарантій при звільненні прокурорів з посади, що виражається у детальній регламентації порядку припинення повноважень прокурора в профільному законі. Для України доцільним є розроблення механізмів контролю за тим, щоб: а) звільнення прокурорів бути суворо врегульоване законом і мало об'єктивний характер та ґрунтувалося виключно на чітко визначених критеріях; б) процедура притягнення прокурора до юридичної відповідальності була прозорою та відкритою не тільки для прокурорської спільноти, а й для звичайних осіб, які займають активну позицію щодо участі у суспільному та державному житті; в) вихід на пенсію прокурора був добровільним та обґрунтованим, а не примусовим шляхом надання висновків про звільнення уповноваженою на це особою.

Ключові слова: соціальні гарантії, соціальна допомога, соціальні виплати, пенсійне забезпечення, житлове забезпечення, оплата праці, прокурор.

SUMMARY

Shal V. V. Social guarantees of prosecutors in Ukraine. – *Qualifying scientific work on manuscript rights.*

Dissertation for obtaining the degree of candidate of legal sciences in the specialty 12.00.05 "Labor law; the right to social security". – Taras Shevchenko Kyiv National University. – Kyiv, 2022.

The dissertation provides a general description of the social guarantees of prosecutors, defines their system, outlines the problems of legal regulation of social guarantees of prosecutors, and identifies ways of its improvement. The categorical and conceptual apparatus related to the researched issues was revealed and improved: "social guarantees of prosecutors", "social assistance to prosecutors and members of their families", "housing provision", "pension provision", etc. The social guarantees of prosecutors are proposed to be understood as a system of methods, means and conditions defined by current legislation, the purpose of which is to protect prosecutors from social risks, ensure social protection of prosecutors in the process of performing their professional functions, as well as outside the boundaries of their workplace, which consists in satisfying the prosecutor of his basic social rights and is expressed in the provision of certain benefits, assistance, various types of material, social and pension security. Also, social assistance to prosecutors and members of their families is defined as a targeted periodical or one-time payment (cash or material support) guaranteed by the state for the relevant budgetary purposes, which is provided to prosecutors or members of their families on a gratuitous alimony basis in cases defined by legislation, which are inherently appropriate life circumstances that determine the occurrence of negative consequences in the form of the impossibility of providing oneself and one's family members with the minimum level of benefits necessary for life.

The author defined a system of social guarantees of prosecutors, where the main components of such a system are highlighted: 1) personal social guarantees of prosecutors (those guarantees that apply to all persons, without exception, employed in the field of a certain professional activity, but taking into account the peculiarities of the legal status of the prosecutor (for example, ensuring personal safety of the

prosecutor); 2) social guarantees of prosecutors during their service: remuneration of prosecutors, guarantee of the prosecutor's right to vacation, material support of the prosecutor, provision of material assistance to the prosecutor to solve social issues, etc.; 3) social guarantees of prosecutors upon dismissal: a) a clear list of conditions for dismissal of a prosecutor from office, termination of his powers in office, which is one of the key guarantees of possible illegal dismissal, i.e. on those grounds that are not directly defined at the level of the relevant law; b) the possibility of dismissal from the position due to health - in the presence of a medical report issued by a medical commission or by a court decision, which has entered into force, recognizing the prosecutor as limited or incapacitated; c) a special procedure for dismissing a prosecutor from his position in case he violates the requirements regarding incompatibility; d) dismissal of a prosecutor for an offense related to corruption (only by court decision); e) a guarantee of providing the opportunity for the prosecutor to switch to another job in the event of legal relations related to direct subordination to a close person; e) a guarantee of the prosecutor's realization of his right to work, which consists not only in obtaining access to the profession, but also in the possibility to resign at his own will, without specifying the reasons for dismissal and at any time during his tenure; f) social guarantees that are provided for the period of removal from office and in case of removal from the performance of official powers of the prosecutor, namely: preservation of salary, as well as preservation of the possibility of entrusting him with tasks, the performance of which does not affect the objectivity of the inspection; and other; 4) social guarantees of prosecutors after dismissal (this group of social guarantees of prosecutors includes guarantees regarding reinstatement of a prosecutor in a judicial procedure, social guarantees of prosecutors regarding pension); 5) other types of social guarantees, which are not included in the above components: a) prosecutor's social insurance; b) providing the prosecutor with housing, which is established by the norms of Part 1 of Article 83 of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office"; c) provision of means necessary for the proper work of the prosecutor; d) establishment of tax benefits, namely the use by the prosecutor and his family members of free medical care in state health care institutions, preservation of pensioners and their family members' right to free

medical care in those medical institutions in which they were registered until the retirement of the prosecutor; e) ensuring the execution of the prosecutor's funeral, etc.

The dissertation separately researched the specifics of certain types of material support for the prosecutor, namely: 1) payment for his work; 2) provision of the necessary material resources and material and technical means for their proper work and timely performance of tasks and functions assigned to them; 3) provision of housing.

Attention is focused on the fact that prosecutors, due to the peculiarities of their work, increased workload and constant risk to life, belong to those categories of subjects who need additional social guarantees, in particular, guarantees regarding adequate pension provision. A comprehensive characterization of pensions was carried out: a) directly to the prosecutor (for years of service, for disability) and b) to disabled members of his family (pension in connection with the loss of a breadwinner). It was concluded that with the changes in the current national legislation, which regulates the issue of pension provision for prosecutors, there is a negative trend towards the narrowing of certain social guarantees for prosecutors, for example, the exclusion of the provision for providing prosecutors in the event of dismissal for the first time in connection with retirement for long service years or disability of cash assistance.

The dissertation highlights the problems associated with the lack of a unified comprehensive approach in terms of legal regulation of social standards of employees of the prosecutor's office and proposes the main directions for its improvement, namely: 1) further development of prosecutorial self-government with the aim of solving social problems, since prosecutors are the most fully can outline the problems that exist in relation to their social protection, and therefore ensure the development of effective mechanisms for overcoming such problems; 2) development of control mechanisms to ensure that: a) the dismissal of prosecutors is strictly regulated by law and has an objective nature and is based exclusively on clearly defined criteria; b) the procedure for bringing the prosecutor to legal responsibility was transparent and open not only for the prosecutor community, but also for ordinary persons who take an

active position regarding participation in public and state life; c) the prosecutor's retirement was voluntary and justified, and not forced, through the provision of conclusions on dismissal by a person authorized to do so; 3) such a social guarantee as the regulation of the workload of prosecutors should not be simply announced, as this will not ensure either effective distribution of cases between prosecutors, or effective control over the distribution of such workload.

The author also researched the foreign experience regarding the legal regulation of social guarantees of prosecutors and singled out the main directions of its borrowing into national legislation, which are: 1) the need to consolidate the legal regulation of social guarantees of prosecutors in specific laws regulating the activities of the prosecutor's office (on the example of Poland, Estonia); 2) impartial observance of the workload of prosecutors, i.e. regulation of the number of cases conducted by the prosecutor during a certain clearly defined period of time (Poland, EU countries). For Ukraine, it would be expedient to establish the calculation of the workload of prosecutors, the methodology for calculating such workload, aspects of control over the calculation at the regulatory and legal level with detailed regulation of the participation of each subject in this process; 3) the development of legal regulation of the right of prosecutors to study and improve their qualifications, which includes improving the procedure for passing initial training and passing exams (Moldova, Georgia, Poland, Italy, Spain), establishing at the legislative level the obligation to constantly raise the level of their knowledge (Latvia, Italy), taking exams based on the results of advanced training (Georgia, Moldova), the possibility of training prosecutors in foreign institutions to improve their qualifications, the availability of various training programs that include the most common aspects of the work of a prosecutor (Denmark); 4) strengthening the role and importance of prosecutorial self-governance regarding the observance and implementation of social guarantees of prosecutors; 5) compliance with social guarantees when prosecutors are dismissed from their positions, which is expressed in the detailed regulation of the procedure for terminating the prosecutor's powers in the relevant law. For Ukraine, it is expedient to develop control mechanisms to ensure that: a) dismissal of prosecutors is strictly regulated by law and has an objective nature and is based exclusively on

clearly defined criteria; b) the procedure for bringing the prosecutor to legal responsibility was transparent and open not only for the prosecutor community, but also for ordinary persons who take an active position regarding participation in public and state life; c) the retirement of the prosecutor was voluntary and justified, and not forced, through the provision of conclusions on dismissal by a person authorized to do so.

Keywords: social guarantees, social assistance, social payments, pension provision, housing provision, wages, prosecutor.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Шаль В.В. Окремі проблемні питання правового регулювання соціальних гарантій прокурорів в Україні та шляхи їх вирішення. *Соціальне право*. 2021. № 4. С. 89-92.
2. Шаль В.В. Основні гарантії матеріально-побутового забезпечення прокурорів в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 11. С. 99-103.
3. Шаль В.В. Соціальні гарантії житлового забезпечення прокурорів в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 8. С. 555-558.
4. Шаль В.В. Сучасний стан та пріоритетні тенденції розвитку законодавства у сфері надання соціальних допомог та інших виплат прокурорам і членам їх сімей. *Аналітично-порівняльне правознавство: електронне наукове видання*. 2022. № 4. С. 181-185.
5. Шаль В.В. Щодо визначення поняття та значення соціальних гарантій прокурорів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. № 72. Ч. 2. С. 268-274.

Статті у наукових періодичних виданнях інших держав:

6. Шаль В.В. Досвід країн Європейського Союзу щодо правового регулювання соціальних гарантій прокурорів. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2022. № 4 (48). С. 441-447.

Матеріали наукових конференцій:

7. Шаль В.В. Особливості правового регулювання надання соціальної допомоги прокурорам та членам їх сімей. *Вересневі наукові зібрання – 2022: матеріали XVII Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції* (м. Київ, 19 вересня 2022 року). Київ, 2022. С. 152-157.
8. Шаль В.В. Щодо визначення особливостей оплати праці прокурорів в Україні. *Правові виклики сучасності: захист прав людини в умовах пандемії: матеріали XIX Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції* (м. Чернівці, 14 жовтня 2022 року). Чернівці, 2022. С. 195-201.

9. Шаль В.В. Особливості зарубіжного досвіду правового регулювання соціальних гарантій прокурорів в залежності від місця прокуратури в системі органів державної влади. *Modern science: innovations and prospects*. Proceedings of the 14th International scientific and practical conference. SSPG Publish. Stockholm, Sweden. 2022. Pp. 471-475.

ЗМІСТ

ВСТУП	15
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ ПРОКУРОРІВ В УКРАЇНІ	23
1.1 Поняття, зміст та значення соціальних гарантій прокурорів	23
1.2 Система соціальних гарантій прокурорів.....	40
1.3 Сучасний стан правового регулювання соціальних гарантій прокурорів в Україні	59
РОЗДІЛ 2 ОСОБЛИВОСТІ ОКРЕМИХ ЕЛЕМЕНТІВ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ ПРОКУРОРІВ В УКРАЇНІ	78
2.1 Характеристика гарантій матеріально-побутового забезпечення прокурорів в Україні.....	78
2.2 Гарантії належного пенсійного забезпечення прокурорів в Україні.....	102
2.3 Допомоги та інші види соціальних виплат прокурорам та членам їх сімей в Україні	112
РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ ПРОКУРОРІВ В УКРАЇНІ	130
3.1 Проблеми правового регулювання соціальних гарантій прокурорів в Україні та напрями його удосконалення	130
3.2 Досвід країн ЄС щодо правового регулювання соціальних гарантій прокурорів: напрямки запозичення в національне законодавство	148
ВИСНОВКИ	169
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:	178
ДОДАТКИ	198

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Соціальна спрямованість роботи прокуратури є важливим чинником розвитку по-справжньому демократичного суспільства, де соціальні цінності людини і громадянина стоять на першому місці у політиці держави та суспільства загалом. На сьогодні акцент робиться саме на дотриманні та захисті соціальних прав звичайної людини, проте соціальний захист працівників органів влади часто залишається на другорядному рівні. І це є проблемою, оскільки має місце взаємозалежність між роботою окремих осіб, які уповноважені на реалізацію державної політики у сфері соціального захисту, і соціальним захистом самих працівників таких органів. Не винятком є й прокуратура, позаяк чим вищим є соціальний захист прокурорів, тим краще вони виконуватимуть свої прями обов'язки, а отже, ефективнішою буде робота кожного окремого прокурора та прокуратури в цілому. Прокурори виконують специфічні функції держави, що часто пов'язані з небезпекою для їх життя та здоров'я, життя та здоров'я членів їх сімей та близьких, можливістю пошкодження їх майна, зазіхання на їх свободу, благополуччя тощо. Не варто забувати й про підвищене психоемоційне, інтелектуальне та часто й фізичне навантаження, що пов'язане саме з виконанням своїх професійних функцій прокурором. Усі ці фактори обумовлюють необхідність більш детальної регламентації соціального захисту прокурорів, що зазвичай виражається у закріпленні на законодавчому рівні додаткових соціальних гарантій або ж поглибленні вже існуючих загальних соціальних гарантій, але адаптованих безпосередньо до прокурорів.

Вивчаючи аспекти соціальних гарантій прокурорів, наголосимо на тому, що це питання було неодноразово предметом розгляду ряду науковців як соціального, так й адміністративного права, проте все ж єдності у підходах щодо визначення та сутності соціальних гарантій прокурорів немає. Зазначене виступає реальною проблемою, оскільки може мати місце нівелювання окремих соціальних гарантій, передбачених для прокурорів, їх неоднозначне тлумачення, неправильне розуміння їх сутності та можливостей застосування у тій чи іншій ситуації.

Дослідженню соціальних гарантій в Україні приділяють увагу такі вчені, як Н.Б. Болотіна, С.Я. Вавженчук, В.С. Венедиктов, Ю.М. Гришина, М.І. Іншин, Л.І. Лазор, М.М. Клемпарський, С.М. Прилипко, І.С. Сахарук, Б.І. Сташків, О.В. Тищенко, В.І. Хвесюк, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева, В.І. Щербина, О.М. Ярошенко та інші. Проте слід зауважити, що, незважаючи на значну кількість наукових праць у сфері соціального забезпечення, все ж таки можемо говорити про відсутність комплексного та системного дослідження соціальних гарантій прокурорів в Україні. Тому тема дисертаційного дослідження є вчасною та актуальною.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана на кафедрі правознавства Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля згідно з кафедральними темами: «Актуальні проблеми права щодо інтеграції України до міжнародних стандартів», «Проблеми розвитку вітчизняного законодавства та імплементації в Україні норм міжнародного та європейського права».

Дисертаційне дослідження спрямоване на виконання Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016-2020 рр., схваленої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03 березня 2016 року.

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає у визначенні та системному аналізі соціальних гарантій прокурорів в Україні, з'ясуванні проблем, які виникають у досліджуваній проблематиці, та внесенні конкретних пропозицій щодо удосконалення правового регулювання соціальних гарантій прокурорів.

Для досягнення поставленої мети у дисертації необхідно насамперед виконати наступні *задачі*:

- визначити поняття, зміст та значення соціальних гарантій прокурорів;
- окреслити систему соціальних гарантій прокурорів в Україні;
- охарактеризувати сучасний стан правового регулювання соціальних гарантій прокурорів в Україні;

- здійснити характеристику гарантій матеріально-побутового забезпечення прокурорів в Україні;
- виокремити гарантії належного пенсійного забезпечення прокурорів в Україні;
- визначити види допомог та інших соціальних виплат прокурорам та членам їх сімей в Україні;
- окреслити проблеми правового регулювання соціальних гарантій прокурорів в Україні та запропонувати конкретні напрями його удосконалення;
- дослідити досвід країн ЄС щодо правового регулювання соціальних гарантій прокурорів та визначити напрями його запозичення в національне законодавство.

Об'єктом дослідження є суспільні правовідносини щодо реалізації соціальних гарантій прокурорів в Україні.

Предмет дослідження – соціальні гарантії прокурорів в Україні.

Методи дослідження. У процесі написання роботи нами було використано як загальнонаукові, так і спеціальні наукові методи. Зокрема застосовано методи аналізу та синтезу, за допомогою яких можливою стала характеристика сучасного стану правового регулювання соціальних гарантій прокурорів та виявлення його проблем (підрозділи 1.3, 3.1); діалектичний метод дозволив визначити поняття соціальних гарантій прокурорів та з'ясувати їх зміст і значення (підрозділ 1.1); застосування системно-структурного методу послугувало інструментом для визначення системи соціальних гарантій прокурорів в Україні (підрозділ 1.2); структурно-функціональний та метод системного аналізу використані у ході дослідження гарантій матеріально-побутового забезпечення, належного пенсійного забезпечення прокурорів в Україні, допомог та інших видів соціальних виплат прокурорам і членам їх сімей в Україні (підрозділи 2.1-2.3); за допомогою застосування порівняльно-правового методу вдалося висвітлити зарубіжний досвід країн ЄС щодо правового регулювання соціальних гарантій прокурорів та виокремити напрями його запозичення у національне законодавство (підрозділ 3.2); широкого застосування отримав формально-юридичний метод, який дозволив якісно

опрацювати нормативний матеріал, здійснити формулювання визначень спеціальних понять дослідження, а також сформулювати основні напрями удосконалення правового регулювання соціальних гарантій прокурорів в Україні (підрозділ 3.1); застосування логіко-семантичного методу сприяло удосконаленню понятійно-категоріального апарату роботи, розширенню та уточненню досліджуваних понять і категорій (підрозділи 1.1, 2.1-2.3).

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертаційна робота є першим спеціальним комплексним дослідженням, у якому детально проаналізовано та поглиблено вивчено наявні у науці соціального забезпечення теоретичні розробки у сфері соціальних гарантій прокурорів, у результаті чого визначено напрями розвитку соціального законодавства. Це дозволило вивести низку нових науково обґрунтованих теоретичних положень і висновків, основними з яких є наступні:

уперше:

– комплексно охарактеризовано систему соціальних гарантій прокурорів, до яких віднесено наступні: 1) матеріальні (оплата праці, гарантійні та компенсаційні виплати); 2) соціально-побутові (забезпечення житлом, безкоштовним проїздом на території України тощо); 3) пенсійні; 4) гарантії соціального захисту (обов'язкове державне страхування);

– визначено соціальну допомогу прокурорам та членам їхніх сімей як гарантовану державою за відповідними бюджетними призначеннями адресну періодичну або одноразову виплату (грошове або матеріальне забезпечення), яка надається прокурорам або членам їх сімей на безвідплатних аліментарних засадах у визначених законодавством випадках, що за своєю сутністю є відповідними життєвими обставинами, які обумовлюють настання негативних наслідків у вигляді неможливості забезпечити себе та членів своєї сім'ї мінімальним рівнем благ, що необхідні для життєдіяльності;

– проаналізовано системний підхід до вивчення зарубіжного досвіду правового регулювання соціальних гарантій прокурорів у країнах ЄС, що характеризується такими особливостями: 1) обсяг правового регулювання соціальних гарантій прокурорів у країнах ЄС залежить від місця прокуратури у

системі органів влади; 2) у країнах ЄС немає єдиної моделі нормативно-правового регулювання соціального захисту та соціальних гарантій прокурорів; 3) спільною ознакою країн ЄС є розуміння того, що прокурор – це одна з ключових фігур у державі, а тому останній має бути наділений реальними та безпрецедентними соціальними гарантіями; 4) соціальні гарантії прокурорів у країнах ЄС в основному закріплюються у профільних законах, що регулюють діяльність прокуратури; 5) для країн ЄС характерним є відсутність єдиного підходу щодо нормативно-правового регулювання такої соціальної гарантії, як підвищення рівня кваліфікації прокурорів; 6) у країнах ЄС існують різноманітні підходи до нормативно-правового закріплення питання щодо визначення структури оплати праці прокурорів, але спільними є розміри оплати праці прокурорів, які забезпечують нормальне та гідне становище прокурорів у суспільстві, можливість утримувати себе та свою сім'ю; 7) у країнах ЄС особливу роль у питанні соціального захисту та дотриманні соціальних гарантій відіграє прокурорське самоврядування, яке має певні важелі щодо формування державної політики стосовно прокурорів, у тому числі, й у соціальній сфері та визначенні окремих соціальних гарантій;

удосконалено:

– дефініцію поняття «соціальні гарантії прокурорів», під яким запропоновано розуміти систему способів, засобів та умов, визначених чинним законодавством, які спрямовані на убезпечення прокурорів від соціальних ризиків, забезпечення належного матеріального, грошового та соціального забезпечення з урахуванням їх особливого правового статусу;

– пропозиції щодо напрямків підвищення рівня реалізації державної політики у житловій сфері, а саме: 1) залучення суб'єктів інвестиційної діяльності до будівництва (придбання) житла для прокурорів; 2) розвиток державних та регіональних програм забезпечення житлом прокурорів за рахунок Державного та місцевого бюджетів; 3) формування приватно-партнерських правовідносин щодо інвестування у будівництво житла для прокурорів; 4) розроблення оновлених програм житлового забезпечення

прокурорів, що мають схожість із уже діючими програмами, зокрема Порядком забезпечення поліцейських та осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, Державного бюро розслідувань житлом на умовах фінансового лізингу, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2018 року № 1201;

– підхід до визначення істотних ознак соціальних допомог прокурорам та членам їхніх сімей, а саме: 1) гарантованість; 2) матеріальних характер; 3) адресність, яка виражається у тому, що надається визначеному колу осіб – прокурорам та членам їх сімей – лише у чітко визначених законодавством випадках; 4) врахування підвищених соціальних ризиків професійної діяльності прокурорів та відповідний вплив таких ризиків на членів їх сімей, а також забезпечення обґрунтованих підвищених соціальних стандартів соціального забезпечення прокурорів, що повинні гарантувати престижність наведеної професії, належну мотивацію та незалежність прокурорів у своїй діяльності; 5) аліментарність та безвідплатність;

дістали подальшого розвитку:

– тенденції щодо соціально-забезпечувального законодавства у сфері соціального захисту прокурорів та членів їх сімей, а саме: 1) розробка та затвердження цілісної концепції соціальних допомог та інших додаткових соціальних виплат прокурорам і членам їх сімей з урахуванням підвищених соціальних ризиків, обумовлених службовою діяльністю; 2) врахування при розробці та наданні соціальних допомог таких вимог, як інклюзивність робочого середовища прокурорів, забезпечення рівних можливостей для осіб з особливими потребами нарівні з іншими особами щодо вступу на службу в прокуратуру, насамперед для тих, які отримали поранення або інші травми у зв'язку з виконанням професійного обов'язку; 3) чітке правове регулювання надання соціальних допомог прокурорам, які втратили працездатність у зв'язку із виконанням службових обов'язків, а також відповідних виплат членам їх сімей; 4) правове регулювання додаткових соціальних допомог, виплат, пов'язаних з переїздом на місце роботи до іншої місцевості у зв'язку з

переміщенням на посаді, що пов'язані із подолання соціальних ризиків пошуку нового житла, задоволення інших матеріально-побутових питань;
5) забезпечення врегулювання надання соціальної психологічної допомоги та запобігання булінгу у колективі;

– твердження щодо визначення проблем правового регулювання соціальних гарантій прокурорів, до яких віднесено такі: 1) звуження соціальних стандартів у частині надання службового житла прокурорам або ж відшкодування 50-відсоткової вартості при оренді житла; 2) виключення правової норми із чинного Закону України «Про прокуратуру» в редакції від 14.10.2014, яка визначає порядок відшкодування збитків, заподіяних внаслідок нанесення тілесних ушкоджень, образи, погрози прокурору або його близькому родичу, а також знищення або пошкодження їх майна, інших насильницьких дій у зв'язку з виконанням прокурором своїх службових обов'язків, що мало своє закріплення у ч. 3 ст. 50 редакції Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991; 3) відсутність нормативного закріплення в чинному Законі України «Про прокуратуру» норми, яка б передбачала надання прокурорам у випадках каліцтва або інвалідності, що сталися у зв'язку з виконанням ними своїх службових повноважень, компенсації в розмірі від річного до п'ятирічного грошового утримання в залежності від ступеня втрати працездатності; 4) відсутність реалізації на практиці механізму пенсійного забезпечення прокурорів;

– пропозиції щодо удосконалення правового регулювання соціальних стандартів прокурорів, а саме: 1) внесення змін до ст. 83 Закону України «Про прокуратуру» в частині матеріально-побутового забезпечення прокурора, які б передбачали процедуру та терміни отримання житла; 2) закріплення в чинному Законі України «Про прокуратуру» норми про відшкодування збитків через знищення або пошкодження майна під час виконання прокурором своїх службових обов'язків за рахунок коштів Державного бюджету; 3) закріплення норми, яка б передбачала виплату прокурорам у випадках каліцтва або інвалідності, які сталися у зв'язку з виконанням ними своїх службових повноважень, від 10 до 50 посадових окладів, що діяли на момент настання

такого випадку, в залежності від ступеня тяжкості; 4) розроблення відповідних змін до чинних нормативно-правових документів, які чітко та однозначно визначають процедуру призначення пенсії працівникам органів прокуратури.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані:

- у науково-дослідній діяльності – для подальшого удосконалення правового регулювання соціальних гарантій прокурорів в Україні;

- у правотворчій діяльності – сформульовані висновки, пропозиції та рекомендації можуть покращити практичне застосування соціального законодавства щодо прокурорів;

- у правозастосовній діяльності – для подальшого удосконалення чинного законодавства України у досліджуваній нами сфері;

- у навчальному процесі – для вдосконалення навчально-методичного забезпечення таких дисциплін, як «Право соціального забезпечення», «Трудове право».

Апробація результатів дисертації. Основні ідеї положень дисертаційного дослідження були апробовані на таких міжнародних науково-практичних конференціях: «Вересневі наукові зібрання – 2022» (м. Київ, 19 вересня 2022 року); «Правові виклики сучасності: захист прав людини в умовах пандемії» (м. Чернівці, 14 жовтня 2022 року); «Modern science: innovations and prospects» (Stockholm, Sweden. 2022.)

Публікації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження викладені у 9 наукових працях, з яких 6 – наукові статті, опубліковані у зарубіжних та вітчизняних виданнях, включених у наукометричні бази даних, а також у 3 тезах доповідей і повідомлень на вказаних науково-практичних конференціях.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ ПРОКУРОРІВ В УКРАЇНІ

1.1 Поняття, зміст та значення соціальних гарантій прокурорів

Прокуратура – один із найбільш важливих органів у державі, до компетенції якого віднесено здійснення захисту прав, свобод та законних інтересів людини. Зокрема стосовно громадян на прокуратуру покладено функцію представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, та здійснення нагляду як за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, так і за виконання судових рішень у кримінальних справах.

Погодимось із думкою В.Й. Пашинського, який зазначає, що чинником реального забезпечення прав і свобод особи є гарантування, що забезпечується специфічними засобами – гарантіями. Саме гарантії окреслюють та деталізують правовий статус особи, а також забезпечують реалізацію прав, свобод та законних інтересів особи. Крім того, гарантії визначають й аспекти захисту прав, свобод та законних інтересів особи у випадку їх порушення [1, с. 130-142]. Конституцією України закріплено положення щодо розуміння людини «найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [2]. Вказану норму варто тлумачити двояко: з одного боку, органи влади різних рівнів, їх посадові та службові особи мають забезпечувати реалізацію державної соціальної політики щодо звичайних людей, з іншого – соціальний захист має поширюватися й на осіб, які уповноважені на реалізацію такої політики щодо здійснення соціального захисту. Тільки така взаємозалежність може сприяти нормальному функціонуванню соціального захисту всіх без винятку осіб у державі, зростанню соціальних гарантій відповідно до рівня розвитку суспільства, правової та соціальної держави. Враховуючи наведене вище, наголосимо на тому, що соціальний захист прокурорів та надання їм відповідних соціальних

гарантій є прерогативою держави, а тому цьому питанню має бути приділено достатньої уваги як з боку законодавчих, так і виконавчих органів влади.

З цього приводу варто погодитися із позицією Є.М. Поповича, щодо того, що належність виконання органами прокуратури своїх завдань підкріплена рядом визначених гарантій, які встановлені законом. Проте все ж розвиток суспільних відносин, а саме зростання масштабів і зміна характеру злочинності, нестабільність законодавства, поширеність правового нігілізму в усіх верствах суспільства є чинниками, які визначають подальший розвиток гарантій прокуратури в цілому [3, с. 109]. Ця думка підтверджує те, що розвиток соціальних гарантій має також ґрунтуватися на зміні суспільних відносин у державі, зміні характеру злочинів, удосконаленні способів та засобів розкриття злочинів та правопорушень, врахуванні інших аспектів, які прямо чи опосередковано можуть впливати на зміну стандартів щодо соціального захисту прокурорів у нашій державі. Отже, дослідження саме соціальних гарантій прокурорів має пріоритетне значення, враховуючи ті завдання, які перед ними поставлені, той рівень відповідальності, який вони несуть, а також той рівень небезпеки, з яким вони щодня стикаються при виконанні своїх професійних обов'язків.

Переходячи до безпосереднього розгляду соціальних гарантій, передбачених для прокурорів, вважаємо за необхідне спочатку визначитись із категоріально-понятійним апаратом, з'ясувати зміст таких понять, як «гарантії», «соціальні гарантії прокурора», «гарантії незалежності прокурора». Термін «гарантія» походить від французького «garantie» та означає поруку, забезпечення, заставу, умову, що забезпечує що-небудь. Гарантувати ж відповідно означає певним чином забезпечувати, захищати, охороняти [4, с. 344]. У науковій літературі також є ряд різноманітних визначень поняття «гарантія». Наприклад, О.В. Пожарова та Ю.В. Пожаров пропонують різні підходи до визначення поняття «гарантії», а саме: «Засоби, способи фактичного забезпечення реалізації прав і свобод громадян; засоби, способи й умови забезпечення реального здійснення наданих громадянам демократичних прав і свобод; умови, методи (способи) і засоби забезпечення фактичної можливості

користуватися демократичними правами й організаційно-правовими засобами їх захисту» [5, с. 161]. На підставі наведених вище наукових позицій можемо говорити про те, що гарантії передбачають закріплення для осіб можливості для реалізації встановлених у Конституції та інших законах своїх прав та законних інтересів.

О.Ф. Скакун гарантії прав, свобод та обов'язків людини і громадянина розглядає як систему соціально-економічних, політичних, юридичних умов, способів та засобів, які забезпечують їхню фактичну реалізацію, охорону та надійний захист. Вчена наголошує на тому, що саме гарантії надають певну форму правам, свободам та обов'язкам, оскільки без гарантій права, свободи та обов'язки – це просто «заяви про наміри» [6, с. 203]. Водночас М.І. Матузов та О.В. Малько юридичні гарантії визначають як «систему, яка являє собою комплекс державно-правових засобів із забезпечення прав особи, правових форм і засобів їх захисту, спеціальних передбачених Конституцією і всім законодавством держави заходів по здійсненню охорони прав і свобод» [7, с. 86]. На думку О.П. Рудницької, гарантії – це соціально-політичне та правове явище, яке характеризується трьома складовими: пізнанням, усвідомленням та практичною складовою. Гарантії і компенсації, закріплені у главі VIII «Гарантії і компенсації» КЗпП України, як вважає вчена, «встановлюються державою як спеціальні охоронні засоби, що підтримують і захищають працівника у випадках, коли він з причин, визнаних законодавством поважними, не працював» [8, с. 176]. Беззаперечно, така думка науковця у певній мірі прийнятна при визначенні розуміння гарантій, проте такий підхід є дещо ускладненим. Якщо розглядати цей підхід саме стосовно прокурорів, то фактично це означає наступне: 1) прокурор має знати про свої гарантії, які для нього передбачені; 2) має усвідомлювати їх сутність, значення, в тому числі, й при виконанні своїх професійних функцій; 3) має вміти застосувати такі гарантії на практиці, тобто мати можливість на практичному рівні відчувати їх реалізацію та відповідний результат.

Що стосується саме соціальних гарантій, то також відзначимо різноманітність наукових підходів до формулювання цього поняття із

застосуванням певних акцентів на тих чи інших ознаках. Зокрема соціальні гарантії розглядають як: збереження певних правових положень та пільг; вимоги до якості та рівня життя; грошовий еквівалент; державну за поруку соціального захисту тощо. Наприклад, Я.А. Малихіна робить висновок, що «гарантії передбачають збереження за працівниками певних правових повноважень, виплат, пільг у тих випадках, коли працівник у звичайних умовах тимчасово не виконує чи не отримує встановлених цим правовим повноваженням юридичних обов'язків, покладених на нього як на сторону трудових правовідносин» [9, с. 137]. Як вважає О.М. Головня, «державні соціальні гарантії – це встановлені та закріплені законами, іншими нормативно-правовими актами правила та основні вимоги до якості і рівня життя населення, що гарантуються Конституцією держави, базуються на системі науково обґрунтованих норм, нормативів, параметрів, показників їх виміру і формують однакову доступність всіх членів суспільства до отримання життєво важливих благ» [10, с. 43].

В.П. Горин розглядає «соціальні гарантії як грошовий еквівалент натурального обсягу споживання ринкових та суспільних благ, який гарантує держава громадянам з огляду на їхні соціальні очікування та можливості економіки. Продумана політика у царині соціальних гарантій дає змогу найбільш повно задовольняти соціальні інтереси населення і таким чином досягати в країні належного рівня соціальної безпеки» [11, с. 73]. О.Л. Назаренко соціальні гарантії військовослужбовців трактує як державну за поруку соціального захисту. Їх суть зводиться до забезпечення соціальної захищеності як військовослужбовця, так і членів його сім'ї [12, с. 59]. На нашу думку, не зовсім коректним є визначення автором поняття соціальних гарантій як за поруки, оскільки такий підхід не розкриває змісту гарантій, а сам термін «гарантія» можна вважати синонімом терміна «за порука».

Що стосується питання соціального захисту прокурорів та їх соціальних гарантій, то соціальні гарантії працівників органів прокуратури, на думку А.В. Скрипнюк, пов'язані з виконанням прокурорами своїх державних функцій. Отже, соціальний захист працівників прокуратури – це система правових та

економічних гарантій, спрямованих на реалізацію соціальних очікувань таких осіб, що лягли в основу їх професійного вибору, на нейтралізацію чинників, які перешкоджають ефективній службовій діяльності, та компенсацію обмежень, об'єктивно зумовлених інтересами служби [13, с.128]. З точки зору А.В. Пшонки, соціальне забезпечення працівників прокуратури необхідно розуміти як систему соціальних гарантій, що забезпечують задоволення матеріальних і духовних потреб та компенсують певні обмеження, установлені законодавством щодо цієї категорії осіб. При цьому вчений пропонує розрізняти поняття соціального забезпечення та соціального захисту, вважаючи, що останнє є складовою першого [14, с. 292].

Досить часто, окреслюючи питання гарантій та соціального захисту прокурорів, поряд із терміном «гарантії прокурора» прийнято застосовувати й таке поняття, як «гарантії незалежності прокурора». З цього приводу зазначимо, що ці терміни тісно взаємопов'язані між особою, оскільки рівень незалежності прокурора часто визначається саме його соціальним захистом та закріпленими за ним соціальними гарантіями. Чим вищий рівень соціального захисту, соціального забезпечення, чим різноманітніші види соціальних гарантій прокурорів, тим незалежнішою є діяльність прокурора при виконанні ним своїх професійних функцій.

У профільному акті, яким визначено засади організації і діяльності прокуратури України – Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII – відсутнє визначення поняття соціальних гарантій прокурорів, у ньому вживається такий термін, як «гарантії незалежності прокурора». Так, у ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» вказано, що «незалежність прокурора забезпечується: 1) особливим порядком його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності; 2) порядком здійснення повноважень, визначених процесуальними та іншими законами; 3) заборонаю незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора; 4) установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; 5) належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням прокурора;

б) функціонуванням органів прокурорського самоврядування; 7) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту» [15]. Що ж слід розуміти під терміном «незалежність прокурора» та в чому полягає його сутність? Як стверджує Є.А. Безкровний, незалежність прокурора пов'язана із його конституційними функціями, які мають бути реалізовані та захищені на найвищому рівні [16, с. 13]. Також слушною вважаємо думку С.В. Циганюка з приводу того, що «незалежність прокуратури не є правом або привілеєм, що надається в інтересах прокурорів, вона є гарантією справедливої, неупередженої та ефективної системи правосуддя і захищає суспільні і приватні інтереси відповідних осіб. Крім того, незалежність прокурорів спрямована на їх захист від політичного тиску» [17, с. 345]. Фактично наведені вище вчені розглядають незалежність прокурора як гарантію здійснення ним своїх повноважень на основі чесності, неупередженості, справедливості та в повному обсязі. Соціальний захист прокурорів та соціальні гарантії, які передбачені для прокурорів є нічим іншим, як важливою складовою незалежності прокурорів, без яких неможлива їх неупереджена та самостійна робота.

Д.М. Добровольський у своїй дисертаційній роботі «Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури» запропонував «незалежність прокуратури розглядати за такими критеріями: 1) об'єктивністю, яка передбачає створення в державі таких умов функціонування прокуратури, що мінімізують можливості незаконного втручання; 2) суб'єктивністю, яка, у свою чергу, поділяється на два підвиди: а) внутрішній – прокурори повинні почувати себе незалежними при здійсненні покладених на них завдань; б) зовнішній – громадяни повинні бути переконані у тому, що органи прокуратури функціонують без незаконного впливу на їх організацію та діяльність» [18, с. 15]. Тобто «незалежність прокурора» є складним системним явищем, на яке впливає ряд факторів та умов, а досягнення незалежності супроводжується різними заходами: правовими, організаційними, фінансовими, а також заходами матеріального забезпечення.

Аналізуючи вищезазначену статтю 16 Закону України «Про прокуратуру» 14.10.2014 № 1697-VII, робимо висновок, що поняття «гарантії незалежності прокурора» та «соціальні гарантії» співвідносяться як ціле та частина, де «гарантії незалежності» є поняттям ширшим. Це саме передбачено й п. 5 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру», у якому законодавець чітко зазначає, що «для того, щоб забезпечити незалежність прокурора, повинна діяти певна система заходів, одним із елементів якої є належне матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення прокурора» [15]. Таким чином, на основі наведеного вище та на підставі аналізу понять «соціальні гарантії прокурорів» та «гарантії незалежності прокурорів» можемо зробити висновок про те, що поняття «гарантії незалежності прокурора» ширше ніж поняття «соціальні гарантії прокурорів», оскільки перше включають у себе ще й інші гарантії: правові, матеріальні, економічні, гарантії при призначенні на посаду, проходженні служби, притягненні до юридичної відповідальності тощо. Соціальні гарантії прокурорів спрямовані на підвищення рівня саме соціального захисту прокурорів, що включає в себе задоволення прокурорами своїх основних соціальних прав, надання певних пільг, соціальної допомоги тощо.

Отже, проаналізувавши вищевикладене, зазначимо, що під соціальними гарантіями прокурорів слід розуміти «систему способів, засобів та умов, визначених чинним законодавством, метою яких є захист прокурорів від соціальних ризиків, забезпечення соціального захисту прокурорів у процесі виконання ними своїх професійних функцій, а також поза межами їх робочого місця, який полягає у задоволенні прокурором своїх основних соціальних прав та виражається у наданні певних пільг, допомоги, різних видів матеріального, соціального та пенсійного забезпечення» [19, с. 269].

Окреслення будь-якого поняття передбачає не тільки дослідження його термінологічного розуміння, а й детальне дослідження ознак, які характеризують те чи інше поняття, оскільки саме завдяки їм більш повно розкривається зміст відповідного терміна та забезпечується його поглиблене вивчення. Отже, основними ознаками соціальних гарантій прокурорів є те, що:

1) вони «є складовою загальної системи соціальних гарантій звичайних громадян, що спрямовані на забезпечення достатнього життєвого рівня особи. Тобто мається на увазі те, що система соціальних гарантій в цілому складається із системи соціальних гарантій окремої особи, соціальних гарантій державних службовців, соціальних гарантій прокурорів, суддів, працівників та службовців інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій. Фактично це означає невіддільність соціальних гарантій прокурорів від соціальних гарантій інших членів суспільства, вони не можуть існувати автономно та незалежно від загальних соціальних гарантій, які закріплені для звичайної фізичної особи, а можуть тільки поглиблюватися стосовно чітко визначеної категорії суб'єктів, враховуючи їх особливості» [19, с. 270];

2) мають чітке законодавче та нормативно-правове закріплення. Ця ознака означає передусім те, що мінімальні соціальні гарантії визначені на законодавчому рівні, а їх деталізація здійснюється стосовно прокурорів здійснюється у відповідних профільних законах та прийнятих підзаконних актах. Слушною вважаємо думку О.Л. Назаренка, який на прикладі соціальних гарантій, наданих військовослужбовцям, зазначає, що соціальні гарантії є конституційною вимогою, закріплення якої здійснюється у конкретній статті, без реалізації яких такі вимоги залишатимуться гаслами й деклараціями, що може негативно позначитися на результативності службової діяльності військовослужбовців [12, с. 59]. Дійсно, розділ II Конституції України закріплює перелік соціальних прав, на основі яких здійснюється визначення та деталізація соціальних гарантій стосовно відповідної категорії працівників. Конкретизація соціальних гарантій прокурорів здійснюється у Законі України «Про прокуратуру» та підзаконних нормативно-правових актах, які прийняті на основі та на виконання наведеного Закону.

Законодавче розуміння поняття «соціальні гарантії» чітко закріплено у положеннях Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 № 2017-III, зокрема у ст. 1 Закону зазначено: «Державні соціальні гарантії – це встановлені законами мінімальні розміри

оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, встановлені законами пільги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлених законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму» [20]. Іншим актом, у якому закріплена дефініція поняття «соціальні гарантії», є рішення Конституційного Суду України від 06 липня 1999 року № 8-рп/99, у якому соціальні гарантії визначено «як комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту категорії громадян як під час проходження служби, так і після її закінчення» [21]. Але, на відміну від законодавчого тлумачення досліджуваного нами поняття, у рішенні Конституційного Суду прив'язка соціальних гарантій здійснюється до проходження служби та її закінчення, тобто забезпечується, на нашу думку, більш вузький підхід до розуміння соціальних гарантій.

Як уже зазначалося вище, безпосередньо у Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII відсутнє визначення поняття «соціальні гарантії прокурорів», проте аналіз окремих норм свідчить про їх наявність. Зокрема у вказаному акті міститься окремий розділ IX, що присвячений соціальному, матеріально-побутовому забезпеченню прокурорів та інших працівників органів прокуратури. Але і ньому, як стверджують окремі науковці, наявні недоліки щодо соціальних гарантій та закріплення соціального захисту. Так, наприклад, В.І. Хвесюк говорить про те, що наведений вище розділ побудований без урахування таких понять, як «соціальне забезпечення» та «соціальний захист». На думку вченого, включення до розділу статей «Заходи соціального захисту прокурора» та «Матеріально-побутове забезпечення та соціальний захист працівників органів прокуратури» є алогічним, а сам розділ слід було б назвати «Соціальний захист прокурора та інших працівників органів прокуратури». Як вважає науковець, така гра з дефініціями спричинить плутанину з нормами інших законодавчих актів у сфері соціального захисту [22, с. 127]. Для нас же принципового значення назва розділу не має. Головним, на наш погляд, є сутність того, що містить кожна

окрема норма у вказаному розділі, як вона дотримується та які механізми її реалізації створені та забезпечені державою;

3) соціальні гарантії прокурорів визначаються державою, тобто нею встановлюються, а також саме на державу покладається обов'язок щодо створення умов для їх належної реалізації. Зокрема така думка висловлена О.А. Лукашевою, яка на підставі розуміння та аналізу соціальних гарантій говорить про появу такої соціальної якості, яка є одностороннім обов'язком держави забезпечити соціальний захист громадян. Проте важливим є й створення умов для їх взаємодії та усунення конфліктів [23, с. 94]. Дійсно, завдання, які стоять перед соціальними гарантіями, не достатньо просто визначити та законодавчо чи нормативно закріпити стосовно прокурорів. Важливо забезпечити з їх допомогою реальний соціальний захист, можливості їх застосування в повному обсязі. Це можливо завдяки створенню відповідного дієвого механізму їх реалізації та застосування із найбільшою користю для особи. Що стосується прокурорів, то відзначимо, що це, мабуть, одна з тих невеликих категорій працівників, стосовно яких більшість соціальних гарантій діють ефективно. Безумовно, є окремі проблеми, неточності та недосконалості регулювання, проте загальна картина їх застосування виглядає досить непоганою.

4) соціальні гарантії є важливим елементом соціального благополуччя прокурорів та складовою їх соціальної безпеки. Під соціальною безпекою О.О. Давидюк розуміє стан суспільства, за якого забезпечується номінальний мінімальний рівень соціальних умов та соціальних благ, які визначають якість життя людини і суспільства, гарантується мінімальний ризик для життя і здоров'я людей [24]. І.Ф. Романів визначає соціальну безпеку як стан, при якому забезпечується додержання національних інтересів у соціальній сфері, а соціальні ризики чи загрози попереджаються, їх негативні наслідки швидко усуваються [25, с. 70]. Водночас Л.А. Весельська соціальну безпеку визначає як такий стан, при якому забезпечується підтримання гідного рівня життя громадян, гарантуються задоволення їх потреб, а забезпечення такого стану здійснюється виключно демократичними методами управління [26, с. 460]. Слід

зауважити, що стан соціальної захищеності кожного окремого громадянина впливає на загальну картину соціальної безпеки в державі, тому в силу специфічної діяльності прокурора підвищеної уваги потребує і його соціальний захист, оскільки під час виконання спеціальних повноважень можуть виникати ситуації, які загрожують життю та здоров'ю прокурора. Отже, встановлення підвищених соціальних гарантій для прокурорів є одним із способів підвищення їх соціальної захищеності.

Робота прокурора, як ми вже неодноразового наголошували, пов'язана із різноманітними видами ризиків як щодо власної особи, так і професійної діяльності, ведення конкретної справи чи провадження. Не є винятком і ризики, пов'язані з посяганням на життя та здоров'я членів сім'ї прокурора, безпекою його рідних, посяганням та рухоме та нерухоме майно тощо. Крім того, прокурор має у будь-якій ситуації, що склалась, залишатися незалежним, неупередженим, самостійним та непідкупним при виконанні своїх професійних обов'язків та при прийнятті процесуальних рішень. Така прозорість у роботі прокурора, на нашу думку, може бути досягнута також виключно шляхом визначення та закріплення відповідних соціальних гарантій та створення ефективного механізму їх застосування й реалізації. Таким чином, наголосимо на тому, що соціальні гарантії – це стабільність та незалежність професійної діяльності прокурора, важливий елемент його особистої та професійної безпеки;

5) наявна широка сфера застосування соціальних гарантій, яка охоплює майже всі сфери діяльності прокурора: заробітну плату прокурора; соціальне обслуговування прокурора; медичне забезпечення прокурора; житлове забезпечення прокурора; навчання та підвищення кваліфікації; пенсійне забезпечення; соціальні пільги, пов'язані з втратою годувальника, соціальне страхування тощо. Фактично це означає, що вся діяльність прокурора при виконанні ним своїх функцій супроводжується конкретними соціальними гарантіями, завдяки яким забезпечується його відповідний соціальний захист та підвищується рівень належного виконання своєї роботи. Вважаємо, що прокурор має бути соціально захищений та розраховувати на можливість

надання йому відповідного рівня соціальної підтримки у тому випадку, коли це буде необхідним;

б) соціальні гарантії прокурорів фінансуються із Державного бюджету України, а тому може виникати залежність від сфери фінансування, яка визначена для прокурорів. З цього приводу погодимося із думкою І.А. Алебастрової, що «ефективність реалізації соціальних прав значною мірою залежить від рівня економічного розвитку держави, кваліфікації і моральних якостей законодавців та державної бюрократії, стану Державного бюджету, а також набагато менше – від волі особи, яка володіє правами» [27, с. 35]. І якщо, наприклад, питання оплати праці прокурорів є більш захищеною статтею, то фінансування інших соціальних гарантій все ж може залежати від наданого обсягу фінансування. Це може означати певні обмеження у реалізації окремих соціальних гарантій, зокрема зменшення фінансування конкретних гарантій, але такі обмеження застосовуються як виключний захід, вони мають бути детально регламентовані та в цілому не шкодити інтересам прокурорів. Визначаючи певні соціальні гарантії на рівні держави та закріплюючи їх у відповідних профільних законах та підзаконних актах, варто розуміти важливість їх дотримання, а отже, розуміти й важливість їх вчасного фінансування. Тому погодимося із думкою, відповідно до якої держава створює собі так званий люффт, що передбачає реалізацію конкретних соціальних правомочностей у межах своїх фінансових можливостей на конкретний момент часу. При цьому законодавча влада не йде і не повинна йти шляхом прийняття популістських законів, не забезпечених фінансовими можливостями держави [28, с. 219];

7) соціальні гарантії прокурорів мають різноманітні організаційно-правові форми. На основі детального аналізу норм Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» А.В. Скринюк виділяє загальні та спеціальні форми вираження соціального захисту. До загальних вчений відносить: право застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і зброю з метою захисту своєї особистої безпеки; вимагати і одержувати допомогу у виконанні покладених на них обов'язків; здійснювати спеціальні

заходи забезпечення безпеки; отримувати матеріальну допомогу та компенсацію. Спеціальними заходами вчений називає: особисту охорону, охорону житла та майна; видачу зброї та індивідуальних заходів захисту; використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонів, візуальне спостереження тощо [13, с. 128]. Загалом ми погоджуємося із наведеною вище думкою автора, проте все ж вважаємо, що названі організаційно-правові форми соціальних гарантій прокурорів зводяться виключно до питання безпеки прокурорів, тобто автор наголошує на тих соціальних гарантіях, які стосуються забезпечення безпеки прокурора. На наш погляд, такий підхід є досить вузьким, оскільки форми соціальних гарантій прокурорів характеризуються своєю різноманітністю та можуть виражатися не тільки у визначенні відповідних заходів забезпечення безпеки, а й у наданні пільг, допомог, компенсацій тощо. Тому більш доцільною варто назвати думку М.І. Мальованого, який акцентує увагу на тому, що «в умовах сучасності реалізація соціального захисту передбачає вжиття як активних, так і пасивних форм підтримки. Так, останні можуть реалізовуватися у вигляді надання соціальної допомоги, а активні форми можуть включати заходи соціального страхування (забезпечення у випадках втрати працездатності чи можливості заробляти самостійно), лікування або профілактики захворювань, а також сприяння освіті та підвищенню кваліфікації [29, с. 21].

Не менш важливим питанням у контексті дослідження соціальних гарантій прокурорів є їх значення. Прийняття відповідних норм, які встановлюють ті чи інші соціальні стандарти для прокурорів, не здійснюється стихійно та необдуманно. Кожна соціальна гарантія прокурорів має свою конкретну мету, яка може бути розкрита при настанні тих чи інших обставин, як позитивних так і негативних. За загальним правилом, соціальні гарантії мають сприяти більш поглибленому соціальному захисту прокурорів у порівнянні із звичайними працівниками чи іншими категоріями державних службовців, яких, наприклад, не віднесено до силових структур. Проте ми вважаємо, що категорія соціального захисту є досить розмитим поняттям, а тому пропонуємо детальніше розглянути значення соціальних гарантій

прокурорів. Отже, важливість соціальних гарантій прокурорів полягає у тому, що вони:

1) є одним із елементів соціального захисту прокурора як члена суспільства, захисту його професійної діяльності та формування кар'єри. Погодимося із думкою Б.І. Сташківа, який говорить про те, що соціальні гарантії варто розуміти як «соціальні засоби й умови здійснення особою права на соціальне забезпечення» [30, с. 61-62]. Якщо ж окреслювати питання соціальних гарантій саме прокурорів, то доцільною буде думка А.В. Пшонки, що соціальне забезпечення працівників прокуратури слід розглядати як систему соціальних гарантій, що забезпечують задоволення матеріальних і духовних потреб та компенсують певні обмеження, установлені законодавством щодо цієї категорії осіб [14, с. 293]. Варто враховувати той факт, що соціальний захист прокурорів дещо відрізняється від соціального захисту звичайних громадян. І це пов'язано, як ми вже неодноразово говорили, із функціональними обов'язками прокурорів, характером їх роботи, яка передбачає посилення особистої безпеки прокурорів, визначення нормами закону основ для посиленого соціального захисту таких осіб. Соціальні гарантії є важливим елементом соціального захисту прокурорів, оскільки вони на нормативно-правовому рівні деталізують загальні соціальні права, але із врахуванням специфіки роботи прокурорів;

2) є основним елементом забезпечення незалежності прокурора. Загалом незалежність прокурора обумовлена різними факторами, а тому говорити про те, що питання незалежності прокурора обумовлено виключно соціальними гарантіями, на нашу думку, є неправильним. Проте вже ж саме вони відіграють досить значну роль у забезпеченні самостійності роботи прокурора, прийняття ним відповідних процесуальних рішень. Погодимося із позицією М.В. Косюти, який відзначив, що поняття незалежності прокуратури охоплює: а) стан самого державного органу, його взаємодію з іншими органами та посадовими особами, ступінь його самостійності; б) безперешкодну можливість реалізації наданих прокуратурі та прокурорам повноважень; в) ступінь захищеності: правової, соціальної та особистої [31, с. 247-248]. Дійсно, на незалежність роботи особи в

цілому та незалежність роботи прокурора можуть впливати як внутрішні взаємовідносини, зокрема ієрархічна структура побудови роботи прокуратури, так і зовнішні взаємовідносини прокурорів з іншими органами влади, органами місцевого самоврядування підприємствами, установами, організаціями, окремими громадянами тощо. У зв'язку з цим незалежність прокурора від внутрішнього та зовнішнього впливу має бути забезпечена за допомогою сформованої системи реальних та дієвих соціальних гарантій;

3) є основою для формування належного рівня соціального забезпечення прокурорів. Доцільним є вислів Ю. Мірошніченка, що «кожна людина має право розраховувати на такий життєвий рівень, який би дозволив їй не тільки вести існування, але й формувати та проявляти себе як особистість, бути активним членом суспільства, брати активну участь у виробництві і споживанні духовних і матеріальних благ» [32, с. 249]. Рівень соціального забезпечення й формується на основі соціальних гарантій, тобто конкретизація окремих соціальних гарантій прокурорів здійснюється шляхом конкретизації норм, наприклад, щодо оплати праці, часу відпочинку, надання пільг, допомог тощо. Тобто на основі загальних соціальних гарантій визначаються конкретні форми соціального забезпечення прокурорів та розробляються заходи такого соціального забезпечення. Як стверджує А.В. Пшонка, завдяки соціальному захисту держава здійснює свою превентивну функцію шляхом захисту працівника органів прокуратури та його сім'ї від негативних наслідків, що можуть виникнути від безробіття, вікових особливостей, у зв'язку з хворобою чи смертю, а також поліпшення їхнього добробуту завдяки програмам зайнятості, соціального страхування, охорони здоров'я тощо [14, с. 296];

4) спрямовані на забезпечення гідного та достатнього життєвого рівня прокурорів. Так, ст. 48 Конституції України проголошує «право кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло» [2]. Абзац 3 п. 4.1 рішення Конституційного Суду України від 17.03.2005 № 1-рп/2005 визначає, що «згідно з Конституцією України ознаками України як соціальної держави є соціальна спрямованість економіки, закріплення та державні гарантії реалізації соціальних прав

громадян, зокрема їх прав на соціальний захист і достатній життєвий рівень (статті 46, 48) тощо. Це зобов'язує державу відповідним чином регулювати економічні процеси, встановлювати і застосовувати справедливі та ефективні форми перерозподілу суспільного доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян» [33].

Як зауважує О.М. Ярошенко, «рівень життя – це багатогранна і складна категорія. Економічний розвиток визначає рівень життя населення у країні, є фактором реалізації соціальних програм, а отже, можна говорити про тісний взаємозв'язок між економічним зростанням і соціальним прогресом. На думку автора, статистичні характеристики рівня життя ґрунтуються на широкій системі взаємозалежних показників, що забезпечують його комплексну оцінку. Вона містить у собі показники, які характеризують доступність матеріальних благ, ступінь рівності у їх розподілі, купівельну спроможність громадян, їх доходи, гарантований державою мінімальний рівень забезпеченості, тобто беруться до уваги всі економічні ресурси, що має в своєму розпорядженні населення в цілому та його окремі соціально-економічні групи. Інший блок показників включає дані про особисте споживання і, насамперед, про задоволення основних фізіологічних потреб Він відображає реальні споживчі можливості населення» [34, с. 137].

Водночас І.С. Андрієнко під достатнім життєвим рівнем розуміє саме забезпеченість рівня доходу громадян, необхідного для задоволення їх базових (мінімальних) фізіологічних і соціальних потреб. Достатній життєвий рівень не може бути нижчим, ніж величина прожиткового мінімуму, встановленого державною для відповідних соціальних груп населення. Автор зауважує, що державне регулювання рівня життя населення базується на категорії прожиткового мінімуму, що визначається базовим державним соціальним стандартом, на основі якого встановлюються соціальні гарантії та стандарти у сфері доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти [35, с. 94-95];

5) створюють умови для належного рівня реалізації прокурорами своїх прав та обов'язків, передбачених посадових обов'язків. До таких умов

належить питання оплати праці прокурорів та їх матеріального забезпечення. З першого погляду можна говорити про те, що оплату праці прокурора варто віднести до матеріальних гарантій, але ми не погодимося із цим. Це, на нашу думку, головна складова належної роботи прокурора. Важливим є й дотримання балансу між працею прокурора та його відпочинком, що також забезпечується регламентацією часу роботи та відпочинку прокурорів, в тому числі, й при ненормованому робочому дні;

б) встановлюють додаткові засади соціального захисту прокурора саме на законодавчому рівні. З цього приводу доцільно згадати рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 58, 60 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 2, 3, 4, 5, 8, 9 частини першої статті 58 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» і підпункту 1 пункту 1 Закону України «Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів» (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій) від 20.03.2002 № 5-рп/2002, у якому зазначено, що «Конституція України виокремлює й інші категорії громадян України, які потребують додаткових гарантій держави, зокрема гарантій соціального захисту. До них насамперед належать громадяни, які відповідно до статті 17 Конституції України перебувають на службі в органах, що забезпечують суверенітет і територіальну цілісність України, її економічну та інформаційну безпеку. Зупинення пільг, компенсацій і гарантій для зазначених категорій громадян без відповідної матеріальної компенсації є порушенням гарантованого державою права на їх соціальний захист та членів їхніх сімей» [36]. До таких громадян, як уже було нами зазначено, належать й прокурори. Незважаючи на те, що їм рівень заробітної плати встановлений значно вищий ніж прожитковий мінімум, який визначений законом, прокурорам все ж таки передбачаються додаткові соціальні гарантії. Тобто додатковими соціальними гарантіями вони є тому, що

основна їх мета полягає у компенсації особливих умов праці прокурора та його спеціального правового статусу;

7) сприяють професійному зростанню прокурора та є стимулом для підвищення ним рівня своєї трудової активності. І тут все досить просто: чим вищий рівень соціального захисту, тим вищою має бути продуктивність праці та активнішими мають бути стимули до належного виконання своїх трудових функцій. У таких випадках досить часто застосовують саме індивідуальний підхід до застосування таких соціальних гарантій, як надання певних стимулів, забезпечення пільгами, додатковими заходами соціального захисту, надання заохочень, подяк тощо;

8) забезпечують підтримку прокурора при настанні для нього певних негативних подій чи при усуненні їх наслідків. У цьому випадку мова йде про різні види соціального страхування прокурора, надання матеріальної допомоги, додаткових днів відпустки тощо.

Резюмуючи, зазначимо, що соціальні гарантії є важливою складовою соціального захисту прокурора та можуть суттєво впливати на його незалежність і самостійність у процесі виконання ним своїх посадових та службових обов'язків. Вони мають важливе значення для розуміння кожним прокурором того, що він захищений з соціальної точки зору, має певні гарантії від держави, яка у випадку необхідності надасть йому відповідну допомогу, захистить чи створить умови для подальшого безперешкодного виконання своїх професійних обов'язків. Вважаємо, що соціальні гарантії, надані прокурорам, формують у них не тільки розуміння соціальної захищеності, а й упевненості у завтрашньому дні, у можливості забезпечити матеріально себе та членів своєї сім'ї, впевненості у наданні медичної допомоги, у можливості професійного зростання тощо.

1.2 Система соціальних гарантій прокурорів

Говорячи про соціальні гарантії прокурора, акцентуємо увагу на тому, що варто розуміти їх сутність та значення, знати нормативно-правовий акт, у якому

вони закріплюються, вміти тлумачити його зміст, яким вони конкретизуються, розуміти принципи їх застосування та можливості реалізації із досягненням найбільш оптимального результату від їх існування. Але поряд із наведеним вище актуальним все ж є розуміння соціальних гарантій у певній системі: у взаємозв'язку з іншими гарантіями; у взаємозв'язку з фінансовими можливостями держави; у взаємозв'язку суб'єктів реалізації таких соціальних гарантій, та осмислення їх впливу на підвищення рівня соціального захисту прокурорів.

Загалом, якщо окреслювати системний зв'язок соціальних гарантій із політикою держави, необхідно навести думку Ю.А. Романовської та О.Р. Гаврилюк, які зазначають, що обсяг та рівень забезпеченості соціальних гарантій у країні відображає її економічну розвиненість та стабільність. Системний зв'язок між державою та соціальними гарантіями можемо охарактеризувати, зважаючи на ті параметри, які називають вчені, а саме: 1) гарантування з боку держави для особи прийняттого рівня добробуту шляхом встановлення мінімального рівня заробітної плати, її індексації, помірних податків і невтручання у підприємницьку діяльність; 2) задоволення пріоритетних потреб суспільства за рахунок бюджету чи за мінімально достатніми обсягами у формі безоплатних послуг: освіти, виховання дітей і підлітків, проведення культурно-освітньої роботи, підготовки кадрів, організації охорони здоров'я і розвитку фізичної культури; 3) зближення рівнів життя різних груп населення шляхом застосування різноманітних форм задоволення відповідних потреб: отримання пенсій, допомог, стипендій, грошових виплат, їх індексація, матеріальної допомоги, пільг з податків, платежів і послуг [37, с. 117]. Можемо зробити висновок про те, що соціальні гарантії перебувають у тісному системному зв'язку з функціонуванням держави та залежать від фінансового становища і фінансової стабільності держави. Тому погоджуємося з думкою І.А. Алебастрової, що «...ефективність реалізації соціальних прав значною мірою залежить від рівня економічного розвитку держави, кваліфікації і моральних якостей законодавців та державної бюрократії, стану державного бюджету і набагато менше – від волі особи, яка

володіє правами» [27, с. 31]. Якщо ж говорити в цілому про забезпечення соціальним захистом звичайних фізичних осіб, відзначимо, що забезпечення гарантій соціальної захищеності населення можливе двома способами: 1) держава сама здійснює перерозподіл національного багатства з метою фінансування соціальних програм; 2) держава надає людям можливість забезпечити себе пенсією, коштами на випадок хвороби, окремими соціальними послугами [38, с. 7].

Переходячи до безпосереднього розгляду питання окреслення саме системи соціальних гарантій прокурорів, зауважимо, що у науковій літературі загальноприйнятим є поділ соціальних гарантій на два основні види: загальні та конкретні (спеціальні). Як зазначає В.О. Міхальов, гарантії прав людини необхідно поділяти на загальні (загально-соціальні), тобто ті, які не стосуються певної конкретної особистості та задекларовані в Основному Законі, та спеціальні (юридичні) гарантії – норми, встановлені державою, які забезпечують здійснення прав і свобод шляхом належної регламентації порядку їх реалізації, а також охорони і захисту [39, с. 289]. Подібної точки зору дотримується й В.Ф. Погорілко, який стверджує, що серед гарантій необхідно виділяти загальні гарантії, які охоплюють сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів, спрямованих на практичне здійснення прав і свобод громадян, усунення можливих причин перешкод щодо їх неповного або неналежного здійснення, захист прав від порушень. Загальні гарантії прав і свобод поділяються на економічні, політичні та організаційні. Спеціальні (юридичні) гарантії – правові засоби і способи, за допомогою яких реалізуються, охороняються, захищаються права й свободи, усуваються їх порушення, поновлюються порушені права людини і громадянина [40, с. 56].

Що ж стосується безпосередньо системи соціальних гарантій прокурорів, то принцип побудови соціальних гарантій є ідентичними до загальної системи. А тому й поділ на загальні та спеціальні соціальні гарантії, що визначені для прокурорів, є дійсними. Загальні соціальні гарантії закріплені загальними актами, а їх дія поширюється не обмежене коло осіб або ж на осіб, які віднесено до певної категорії. У вказаному підрозділі ми не будемо

деталізувати систему соціальних гарантій, проте в контексті їх дослідження назвемо лише окремі, на нашу думку, ключові аспекти. Загальноприйнятим в контексті дослідження соціальних гарантій є аналіз основних актів держави – Конституції України, Кодексу законів про працю, низки інших законів України, які визначають гарантії праці особи, її відпочинку, охорони праці тощо. Проте чомусь недослідженими залишаються ключові рішення єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні – Конституційного Суду України, які містять детальний аналіз розуміння тих чи інших гарантій особи та їх застосування в певних правовідносинах, зокрема й при здійсненні соціального захисту прокурорів, та визначення передбачених для них конкретних соціальних гарантій.

Наприклад, у рішенні Конституційного Суду України від 06 липня 1999 року № 8-рп/99 зазначено, що «служба в міліції (зараз в поліції – прим. автора), державній пожежній охороні передбачає ряд специфічних вимог, які дістали своє відображення у законодавстві. Норми, що регулюють суспільні відносини у цих сферах, враховують екстремальні умови праці, пов'язані з постійним ризиком для життя і здоров'я, жорсткі вимоги до дисципліни, професійної придатності, фахових, фізичних, вольових та інших якостей. Це повинно компенсуватись наявністю підвищених гарантій соціальної захищеності» [21]. Також до категорії громадян, які потребують встановлення підвищених (додаткових) соціальних гарантій, належать й прокурори, оскільки їхня специфічна професійна діяльність також характеризується підвищеним ризиком для здоров'я та життя.

Важливим також є рішення Конституційного Суду України від 20.03.2002 № 5-рп/2002, у якому зазначено, що «зупинення пільг, компенсацій і гарантій, які фінансуються із бюджетів усіх рівнів, насамперед для тих категорій громадян, пенсії, заробітні плати яких (з урахуванням інших джерел доходів) є нижчими від визначених законом чи від прожиткового мінімуму, встановленого законом, порушує вимоги частини четвертої статті 43, частини третьої статті 46 та статті 48 Конституції України. Конституція проголосила Україну соціальною, правовою державою, в якій людина, її життя і здоров'я

визначаються найвищою соціальною цінністю, а права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Тому утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [36].

Загалом варто вказати, що особливий правовий статус прокурора обумовлює особливість та специфічність його соціальних гарантій. Вважаємо, що систему соціальних гарантій прокурорів варто розглядати у широкому розумінні, а основними складовими такої системи назвати наступні складові: 1) особистісні соціальні гарантії прокурорів; 2) соціальні гарантії прокурорів при проходженні служби; 3) соціальні гарантії прокурорів при звільненні; 4) соціальні гарантії прокурорів після звільнення; 5) інші види соціальних гарантій, які не віднесено до наведених вище складових.

Слід зауважити, що система соціальних гарантій прокурорів в Україні належним чином не визначена, а тому потребує додаткового дослідження. Не будемо детальної уваги приділяти видам соціальних гарантій, позаяк вони більш конкретно характеризуватимуться у наступному розділі нашої дисертаційної роботи. Тому здійснимо лише загальну характеристику окремих видів соціальних гарантій прокурорів.

Отже, вище нами виділено наступну систему саме соціальних гарантій:

1) особистісні особисті соціальні гарантії прокурорів. До цієї категорії соціальних гарантій прокурорів варто віднести всі ті гарантії, які стосуються всіх без винятку осіб, зайнятих у сфері певної професійної діяльності, але із врахуванням особливостей правового статусу прокурора. Однією із ключових гарантій прокурора особистісного характеру ми називаємо забезпечення особистісної особистої безпеки прокурора, під якою С.А. Подоляка розуміє комплекс основних та допоміжних заходів, спрямованих на зниження рівня небезпечних факторів до реально можливого мінімуму, що дає гарантію збереження життя і здоров'я, нормального психічного стану і дієздатності працівника під час виконання функціональних обов'язків. Особливу увагу вчений приділяє саме особистісній особистій безпеці прокурорів, яка в цілому визначається умовами, змістом та формами професійної діяльності прокурорів та ступенем їх професійної захищеності [41, с. 92].

На сьогодні поняття «особиста безпека прокурорів» та членів їхніх сімей не розкрито у профільному Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, а отже, немає і єдиного підходу до розуміння того, яким чином має забезпечуватися зазначена безпека. Наказом Генеральної прокуратури України № 111 від 13.04.2017 затверджено Порядок організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України. Але зміст цього наказу не розкриває розуміння поняття «особиста безпека прокурора», а стосується виключно загальних засад організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури, спрямованої на забезпечення додержання прокурорами правил прокурорської етики, запобігання вчиненню дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури, а також щодо дотримання законодавства у сфері запобігання корупції іншими працівниками прокуратури [42]. Тобто цим актом визначаються вимоги до прокурора та вимоги щодо недопущення ним порушення законодавства та професійної етики, але в ньому відсутні норми, які б окреслювали засади захисту особи прокурорів.

Більш детальну регламентацію питань забезпечення особистої безпеки прокурора можна знайти у Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», де визначено систему спеціальних заходів забезпечення безпеки працівників суду та правоохоронних органів, до яких віднесено й прокурора. Отже, вона включає такі заходи: «а) надання особистої охорони, забезпечення охорони житла і майна; б) видача зброї, засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку; в) встановлення телефону за місцем проживання; г) використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; г) тимчасове розміщення у місцях, що забезпечують безпеку; д) забезпечення конфіденційності даних про об'єкти захисту; е) переведення на іншу роботу, направлення на навчання, заміна документів, зміна зовнішності, персональних та/або біометричних даних, переселення на інше місце проживання» [43]. Але, незважаючи на такий Закон, вважаємо, що аспекти особистої безпеки

прокурора мають бути все ж висвітлені й у профільному законі – Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII. Безумовно, можна говорити про те, що на рівні закону закріплено основи незалежності прокуратури, презумпції невинуватості, застереження щодо втручання в роботу прокуратури органів законодавчої, виконавчої і судової влади тощо. Проте це, на нашу думку, не може в повному обсязі визначати саме особисту безпеку прокурорів, оскільки вона є вужчим поняттям, ніж розуміння незалежності та самостійності прокуратури в цілому. Крім того, як ми вже говорили вище, у національному законодавстві відсутні визначені способи, засоби та заходи забезпечення особистої безпеки прокурорів, а тому саме загальні норми щодо особистої безпеки прокурорів, на нашу думку, мають бути закріплені у Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII. Це необхідно для своєчасного виявлення необхідності у захисті особистої безпеки прокурорів. Одним із напрямків вирішення проблеми виявлення та своєчасного реагування на забезпечення особистої безпеки прокурорів М.Г. Іванець називає проведення щоденного моніторингу відомостей, внесених до ЄРДР, що можуть свідчити про вчинення кримінальних правопорушень проти працівників прокуратури [44, с. 92].

У контексті забезпечення незалежності працівників прокуратури від стороннього втручання слід звернути увагу на таку гарантію, як належний рівень їх недоторканності, коли вирішується питання про притягнення прокурора до юридичної відповідальності, передусім кримінальної та адміністративної. У цьому зв'язку було б доцільно внести доповнення до Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, закріпивши визначення імунітету прокурора. Як вважає Т.В. Колеснік, це важливо, тому що жодних ознак такого імунітету, на відміну від суддівського, чинне законодавство не передбачає. Разючу невідповідність між правовою захищеністю прокурорів і суддів важко пояснити якимись раціональними міркуваннями [45, с. 42].

Загалом особистісні особисті соціальні гарантії прокурорів встановлені законодавством про працю, соціальним страхуванням, пенсійним

забезпеченням, передбачають створення умов для гідного життя прокурора протягом своєї трудової функції та після виходу на пенсію, забезпечення особистої безпеки працівників прокуратури, захисту їх професійних прав, неперешкоджання трудовій діяльності тощо.

Наступна група системи соціальних гарантій прокурорів – це соціальні гарантії прокурорів при проходженні ними служби. Основною гарантією соціального захисту прокурора при проходженні ним служби є оплата праці. Наразі можна говорити про те, що питання матеріального забезпечення прокурорів віднесено саме до матеріальних гарантій, але зазначимо, що оплата праці має й відповідний соціальний підтекст, оскільки вона безпосередньо впливає на рівень соціального захисту прокурорів. Так, соціальне та матеріально-побутове забезпечення прокурора передбачено розділом IX Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, де закріплена норма про регулювання заробітної плати прокурора профільним законом, а не будь-яким іншим актом. Заробітна плата складається з посадового окладу, премій та надбавок за вислугу років і виконання обов'язків на адміністративній посаді, а також інших виплат, передбачених законодавством.

Заходи соціального захисту прокурора включають у себе загальнообов'язкове державне страхування (ст. 84) та пенсійне забезпечення (ст.86 Закону України «Про прокуратуру»). Іншим аспектом проблеми є її рефлексія з точки зору службово-трудових відносин з оплати праці та їх правового регулювання. Розміри оплати праці суддів, прокурорів законом поставлено в пряму залежність від прожиткового мінімуму. Так, відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [15] «посадовий оклад прокурора окружної прокуратури становить 15 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 01 січня календарного року (з 01 січня 2021 року – 20, а з 01 січня 2022 року – 25 таких прожиткових мінімумів) (ч. 3 ст. 81); посадові оклади інших прокурорів, а також посадові оклади прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах, установлюються пропорційно до посадового окладу прокурора окружної прокуратури (частини 4, 5 ст. 81)». Від посадового окладу залежить переважна

більшість інших елементів оплати праці прокурорів (надбавки за вислугу років, премії тощо) [див. додатково: 11; 12]. Фактичне зменшення розмірів оплати праці суддів та прокурорів, завуальоване маніпуляціями з різновидами прожиткового мінімуму, має низку правових вад, які ставлять під сумнів їх правомірність. Формально-юридична вада полягає в тому, що Закон України «Про прокуратуру» та Закон України «Про судоустрій і статус суддів» корелюють оклад саме із прожитковим мінімумом для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 01 січня календарного року, а не з химерним «прожитковим мінімумом працездатних осіб, який застосовується для визначення розміру окладу тієї чи іншої категорії працівників» [46, с. 70].

Заходами юридичного захисту належного рівня матеріального та соціального забезпечення прокурорів є чітке визначення рівня матеріального та соціального забезпечення прокурорів, які мають бути гарантовані таким чином, щоб не допустити тиску, що може спричинити вплив на прийняті ними рішення. Це може бути реалізовано лише шляхом закріплення відповідним законом України належних умов для функціонування прокуратури та системи фінансування, у тому числі регулювання заробітної плати прокурора для забезпечення неупередженості при реалізації встановлених Конституцією та законами України повноважень. Отже, «заробітна плата прокурорів як елемент організації та порядку діяльності прокуратури в розумінні статті 131-1 Основного Закону України має визначатися виключно законом <...> (абзаци десятий, одинадцятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України від 26 березня 2020 року № 6-р/2020» [47].

Соціальними гарантіями при проходженні служби варто назвати й гарантування прокуророві права на відпустку, матеріально-побутове забезпечення, надання прокуророві матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань тощо.

У контексті дослідження наведеної вище групи соціальних гарантій, на нашу думку, найбільш соціально незахищеними прокурори є у випадках притягнення їх до дисциплінарної відповідальності. Відповідно до ст. 43 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII передбачено вичерпний перелік підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності. До них належать такі: «1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; 2) необґрунтоване зволікання з розглядом звернення; 3) розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень; 4) порушення встановленого законом порядку подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 5) вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури; 6) систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики; 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку; 8) втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення; 9) публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості» [15].

Погоджуємось з думкою Д.М. Добровольського з приводу необхідності внесення змін до ст. 36 Закону України «Про прокуратуру» шляхом додавання у текст Присяги пункту такого змісту: «поважати незалежність інших прокурорів». Такий підхід автора обумовлений неузгодженням переліку підстав для притягнення до дисциплінарної відповідальності із змістом Присяги та переліком визначених обов'язків прокурорів. Автором зазначено, що важливим елементом формування якісно нового кадрового складу прокуратури є механізм притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності із забезпеченням гарантій захисту від необґрунтованого притягнення до такої відповідальності,

що запропоновано розглядати як складову засади незалежності прокуратури [18, с. 11].

Окремою групою соціальних гарантій прокурорів, які входять до загальної системи соціального захисту, на нашу думку, варто назвати соціальні гарантії при звільненні. Це є досить важлива категорія соціальних гарантій, оскільки для прокурорів передбачені особливості як прийняття на службу, так і звільнення зі служби. Питання звільнення прокурора з посади є недостатньо дослідженим у межах юридичної науки. Загалом під звільненням прокурора Ю.В. Зашупіна пропонує розуміти регламентований порядок припинення трудових відносин прокурора на конкретній посаді. У широкому розумінні це визначення доповнюється ознаками законодавчої врегульованості, наявності чітко передбачених підстав, оформленням у вигляді наказу й існуванням правових наслідків такої процедури [48, с. 268]. Тобто це говорить про те, що підстави звільнення прокурора передбачені як загальним законом, тобто Кодексом законів про працю, так і спеціальним законодавством, а саме Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII; процедура його звільнення також регламентована нормативно-правовими актами. Наприклад, наказом Генеральної прокуратури України від 10 лютого 2022 року № 25 затверджено Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури України [49]. Недотримання встановленої процедури звільнення прокурора з посади тягне за собою порушення трудового законодавства та порушення трудових прав прокурорів. На підтвердження вищевикладеного наведемо норму ч. 3 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, у якій зазначено, що «прокурор призначається на посаду безстроково та може бути звільнений з посади, його повноваження на посаді можуть бути припинені лише з підстав та в порядку, передбачених законом» [15].

За характером звільнення необхідно розрізняти звільнення прокурора з посади, припинення, зупинення його повноважень на посаді, підстави та порядок якого передбачено розділом VII Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, тобто це звільнення прокурора з лав прокуратури.

Підстави такого звільнення передбачені у ст. 51 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, де зазначено, що «прокурор звільняється з посади у разі: 1) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я; 2) порушення ним вимог щодо несумісності; 3) набрання законної сили судовим рішенням про притягнення прокурора до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією; 3⁻¹) набрання законної сили рішенням суду про визнання активів прокурора або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених статтею 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави; 4) неможливості переведення на іншу посаду у зв'язку з прямим підпорядкуванням близькій особі; 5) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього; 6) припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави; 7) подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням; 8) неможливості подальшого перебування на тимчасово вакантній посаді; 9) ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури» [15]. З аналізу вищезазначеної статті можемо заробити висновок про вичерпність переліку підстав звільнення прокурора, він є більш уточнюючим переліком підстав стосовно загального переліку, який передбачений Кодексом законів про працю України. Тому можемо зробити умовний поділ підстав звільнення прокурора на загальні, тобто ті, які визначенні загальним трудовим законодавством (Кодексом законів про працю України), та спеціальні (визначені спеціальним законодавством – Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII).

Крім того, аналізуючи різні підстави звільнення прокурора, варто виділити наступні соціальні гарантії у цій сфері: 1) чіткий перелік умови звільнення прокурора з посади, припинення його повноважень на посаді, що є однією із ключових гарантій можливого незаконного звільнення, тобто за тими підставами, які прямо не визначені на рівні профільного закону; 2) можливість звільнення з посади за станом здоров'я – за наявності медичного висновку,

наданого медичною комісією, або у випадку визнання прокурора обмежено дієздатним чи недієздатним за рішенням суду; 3) особлива процедура звільнення прокурора з посади за разі порушення ним вимог щодо несумісності – за поданням Вищої ради правосуддя до особи, яка уповноважена приймати рішення про звільнення прокурора, а щодо звільнення Генерального прокурора – за поданням Вищої ради правосуддя до Президента України; 4) звільнення прокурора за правопорушення, пов'язане з корупцією – виключно після отримання рішення суду, яке набуло законно сили; 5) надання можливості прокурору перейти на іншу роботу у випадку виникнення правовідносин, пов'язаних із прямим підпорядкуванням близькій особі; 6) реалізація прокурором свого права на працю, що полягає не тільки в отриманні доступу до професії, а й у можливості звільнитися за власним бажанням без зазначення мотивів звільнення та в будь-який час свого перебування на посаді; 7) можливість переведення до іншого органу прокуратури за наявності вакантних посад та успішного проходження добору на переведення до органу прокуратури вищого рівня для прокурорів, які не можуть більше перебувати на тимчасово вакантній посаді, а також для прокурорів, які звільняються з посади у разі ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури; 8) соціальні гарантії, які надаються на час відсторонення від посади та при відстороненні від виконання службових повноважень прокурора, а саме: збереження заробітної плати, а також збереження можливості доручення йому завдань, виконання яких не впливає на об'єктивність перевірки.

Слушною вважаємо думку Ю.В. Зашупіної з приводу того, що не завжди звільнення прокурора з посади є завершальним етапом його службової діяльності та кар'єрного росту. Це пов'язано із можливими наслідками звільнення прокурора, які можуть бути зовсім різними. Звільнення, на думку вченої, це остаточне припинення трудових відносин з органами прокуратури, в той час як поряд з наведеним вище поняттям може застосовуватися й звільнення з призначенням на іншу аналогічну посаду, на вищу посаду чи на нижчу посаду, що фактично не припиняє трудових відносин з прокуратурою, а

лише змінює трудові відносини на певній посаді чи в органі прокуратури [48, с. 267].

До такої ситуації також можна віднести випадки, коли прокурор займає адміністративні посади, то існують підстави та порядок його звільнення безпосередньо з відповідної адміністративної посади. Тобто у такому випадку прокурор повністю не звільняється з прокуратури, а лише з тієї адміністративної посади, яку займав. Відповідні підстави такого звільнення та його порядок передбачені у розділі V Закону України «Про прокуратуру», де ст. 41 передбачено «порядок звільнення прокурора з адміністративної посади та припинення його повноважень на цій посаді, а ст. 42 – підстави звільнення Генерального прокурора з адміністративної посади та припинення його повноважень на цій посаді» [15].

Також можемо зробити висновок, що гарантіями захисту від незаконного звільнення прокурорів є визначений на нормативному рівні вичерпний перелік підстав звільнення та визначений порядок такого звільнення. До них також можемо віднести обставини, коли звільнення прокурора не допускається під час його перебування у відпустці та під час тимчасової непрацездатності. Але з цієї норми п. 5 ст. 40 КЗпП України передбачений виняток, відповідно до якого прокурор може бути звільнений, коли не з'являється на роботу протягом більш як чотирьох місяців підряд у зв'язку з такою непрацездатністю. Проте на практиці виникають випадки, коли все ж таки трудові права прокурорів порушуються і їх звільняють незаконно. За цих обставин важливою гарантією на відновлення прокурором своїх трудових прав є право на захист, зокрема право на судовий захист.

Так, наприклад, можемо навести рішення суду, у якому визнається незаконність звільнення прокурора та поновлення його на посаді. Мова йде про рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 30 вересня 2019 року № 640/3468/19 [50] щодо визнання наказу про звільнення прокурора з адміністративної посади незаконним та поновлення його на посаді. У рішенні зазначено, що суду не надано жодних доказів та матеріалів, на підставі яких зроблено висновок про неналежне виконання прокурором, який обіймає

адміністративну посаду, посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади. Крім того, звільнення, у тому числі, з адміністративної посади є крайнім заходом, який слід вживати у разі неможливості застосування інших заходів реагування, що також не спростовано відповідачем як суб'єктом владних повноважень під час судового розгляду даної справи [50]. Фактично це означає, що звільнення прокурора з посади має ґрунтуватися на комплексному підході до розуміння належних та повних доказів і матеріалів, які документують факт неналежного виконання ним своїх посадових обов'язків. Соціальний захист прокурорів виражається й у тому, що:

- 1) звільнення застосовується виключно після інших заходів реагування;
- 2) звільнення розглядається як крайній захід реагування.

Важливою групою соціальних гарантій прокурорів є соціальні гарантії після звільнення. Однією із найбільш поширених гарантій, яку, на нашу думку, варто віднести до цієї групи соціальних гарантій прокурора, є поновлення на посаді прокурора у судовому порядку. Судова практика соціального захисту прокурорів у вказаному напрямку є досить різноманітною. При цьому варто звернути увагу на поширеність практики, коли прокурори, звільнені з посад у процесі атестації, оскаржують відповідні рішення в суді і такі судові позови судами задовольняються. Основна причина задоволення таких позовів – порушення законодавства, в тому числі порядку проведення атестацій, внаслідок чого суди постановляють рішення про скасування рішень кадрових комісій, зобов'язання повторно провести той чи інший етап атестації, а в окремих випадках – про поновлення прокурорів на посадах. Як стверджує Р.Р. Трагнюк, «не є засобом вирішення цієї проблеми й підхід, коли суди у своїх рішеннях вказують на поновлення прокурорів на «рівнозначних посадах» в Офісі Генерального прокурора, обласних та окружних прокуратурах. Закон № 113 не передбачає іншої процедури переведення прокурорів на посади до цих органів прокуратур, ніж успішне проходження ними атестації, яку поновлені за рішенням суду прокурори фактично не пройшли до кінця. Крім того, законодавством не визначено, які посади є рівнозначними для прокурорів. Також поновлення прокурорів на посадах в Офісі Генерального прокурора,

обласній прокуратурі, окружній прокуратурі, здійснюється судами з дати, коли відповідні органи ще не розпочали свою роботу» [51].

До вказаної групи соціальних гарантій ми пропонуємо віднести й соціальні гарантії прокурорів щодо пенсійного забезпечення. Як влучно зауважує І.Р. Жайворонюк, система пенсійного забезпечення є однією з найактуальніших сфер національного господарства. Пенсійне забезпечення – це сукупність правових та економічних заходів, спрямованих на матеріальне забезпечення громадян у разі втрати ними основних джерел доходу через старість, інвалідність та в інших випадках, визначених законодавством певної країни. Державне регулювання системи пенсійного забезпечення – це сукупність інструментів державної влади, які використовуються для впливу на пенсійну систему з метою забезпечення високого рівня соціального захисту громадян у період старості [52, с. 70].

І хоча в юридичній літературі норма ст. 86 Закону України «Про прокуратуру» стала предметом для численних дискусій, варто відзначити, що висловлюються думки і щодо позитивних її якостей, оскільки завдяки їй регламентується питання щодо призначення пенсій прокурорам. Водночас у порівнянні з попередньою редакцією законодавства пенсійне забезпечення стало менш якісним, що вказує на погіршення ситуації з соціальним захистом працівників органів прокуратури в даному аспекті. Зокрема, на думку Ю.А. Чаплинської, внесення змін до основ пенсійного забезпечення прокурорів є кроком назад на шляху реформування прокуратури, тому потребує зважених підходів та перегляду в законодавчій площині у найближчій перспективі [53, с. 357].

Соціальними гарантіями щодо пенсійного забезпечення прокурорів є наступні: 1) чітка регламентація права на пенсійне забезпечення прокурорів незалежно від віку за наявності на день звернення відповідної вислуги років; 2) значний розмір пенсійних виплат, що становить 60% відсотків від суми їхньої місячної (чинної) заробітної плати; 3) включення до розрахунку пенсійних виплат всіх видів оплати праці, з яких було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (до 01 січня 2011 року

– страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування з усіх видів оплати праці, одержуваних перед місяцем звернення за призначенням пенсії; 4) вибір прокурором будь-яких 60 календарних місяців роботи підряд для розрахунку пенсії; 5) можливість коригування виплат із застосуванням коефіцієнта загального підвищення розмірів посадового окладу та надбавок до нього; 6) врахування під час призначення пенсії посадового окладу, надбавки за вислугу років в розмірах за останньою займаною посадою прокурора, встановлених на момент виникнення права на перерахунок пенсії за вислугу років; 7) можливість призначення пенсії працівникам, «які не мають визначеної законом вислуги років, але мають необхідний стаж роботи на посадах прокурорів, а також страховий стаж, що є необхідним для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі, передбаченим абзацом першим частини першої статті 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», після досягнення чоловіками 57 років, а жінками віку, що на п'ять років менше, ніж пенсійний вік, установлений статтею 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» у пропорційному розмірі до кількості повних років роботи на прокурорських посадах із розрахунку 60 відсотків місячної заробітної плати за відповідну вислугу років»; 8) встановлення різноманітних надбавок до пенсії: на догляд за самотнім пенсіонером; на утримання непрацездатних членів сім'ї тощо.

До вказаної групи гарантій пропонуємо віднести й гарантії, які визначені нормами статті 84, зокрема щодо «збереження за пенсіонерами та членами їхніх сімей, що проживають разом із ними, права на безкоштовне медичне обслуговування в тих медичних закладах, в яких вони перебували на обліку до виходу на пенсію прокурора». Так, на законодавчому рівні передбачено збереження пільг та гарантій соціального захисту за пенсіонерами і членами їхніх сімей, крім пільг, які встановлені абзацом 1 ч. 3 ст. 49 цього Закону.

Водночас Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, який набрав чинності з 15.07.2015, визнано таким, що втратив чинність Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-XII, крім п. 8 ч. 1 ст. 15, ч. 4 ст. 16, абз. 1 ч. 2 ст. 46-2, ст. 47, ч. 1 ст. 49, ч. 5 ст. 50, ч. 3, 4, 6, 11

ст. 50-1, ч. 3 ст. 51-2, ст. 53 щодо класних чинів, ст. 55 щодо посвідчення працівника прокуратури, ст. 2 у частині підстав звільнення з посади Генерального прокурора України, а також ст. 13 щодо функціонування в системі органів прокуратури міських, районних, міжрайонних, районних у містах прокуратур, яка втрачає чинність з 15.12.2015. Тобто ч. 5 ст. 49 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, яка передбачала пільги пенсіонерам і членам їхніх сімей, що були встановлені ч. 14 ст. 50-1 Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-XII, втратила чинність на підставі Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, з 15.07.2015. Чинною ж на даний час редакцією Закону «Про прокуратуру» пільги по сплаті за житлово-комунальних послуг та користування телефоном слідчим прокуратури, пенсіонерам та членам їхніх сімей не передбачені [54].

Отже, окреслюючи наведену вище групу соціальних гарантій, можемо із впевненістю говорити про те, що на законодавчому рівні визначено окремі аспекти соціального захисту для звільнених прокурорів, а також для пенсіонерів. Можливість звернення прокурора до суду із позовними вимогами щодо поновлення на посаді говорить про демократичний підхід до реалізації особою свого конституційного права на працю, а гарантії, закріплені за пенсіонерами та членами їхніх сімей, свідчать про подальшу реалізацію соціального захисту державою, забезпечення гідного життя колишніх працівників та подальшої можливості реалізації прокурором права на медичне забезпечення.

Окремою групою соціальних гарантій є соціальні гарантії, які не віднесено до наведених вище складових, проте вони мають досить важливе значення для соціального захисту прокурорів. До них належать наступні гарантії:

1) соціальне страхування прокурора. Відповідно до ч. 1 статті 84 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII прокурор підлягає загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню;

2) забезпечення прокурора житлом, що закріплено нормами ч. 1 статті 83 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, а саме щодо

забезпечення службовим житлом прокурора за місцем знаходження прокуратури, якщо він потребує такого поліпшення [15]. Для реалізації цієї важливої соціальної гарантії спеціально розроблено спеціальне Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними в органах прокуратури, яке затверджено наказом Генерального прокурора України від 17 липня 2020 року № 323. Ним досить чітко визначено механізм та особливості надання працівникам органів прокуратури службових жилих приміщень [55]. Для належного рівня реалізації цієї соціальної гарантії прокурорів забезпечено створення відповідних житлово-побутових комісій у складі органу прокуратури. Крім того, нормами ч. 2 статті 84 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII передбачено залишення права на одержання житла для сім'ї загиблого прокурора на тих умовах і підставах, що існували на час загибелі прокурора;

3) забезпечення засобами, необхідними для належної роботи прокурора. Мова йде про забезпечення транспортними і матеріально-технічними засобами. Це закріплено у статті 91 Закону України «Про прокуратуру» [15];

4) встановлення податкових пільг, серед яких медичне забезпечення та медичне обслуговування прокурорів, пенсіонерів та членів їх сімей у тих медичних закладах, в яких вони перебували на обліку до виходу на пенсію прокурора [15];

5) забезпечення здійснення поховання прокурора за рахунок органу прокуратури у визначених законом випадках. До таких випадків відповідно до частини 2 статті 84 Закону України «Про прокуратуру» віднесено: «загибель (смерть) прокурора у зв'язку з виконанням службових обов'язків або звільненого з посади прокурора, який помер внаслідок заподіяння тілесних ушкоджень або іншої шкоди здоров'ю, пов'язаних з виконанням службових обов'язків.

Як висновок, зазначимо, що виконання прокурорами своїх посадових та службових обов'язків супроводжується ефективною і різноманітною системою соціальних гарантій, які значно підвищують правовий статус прокурора, збільшують рівень його незалежності та самостійності. Окремо наголосимо й на

тому, що перелік соціальних гарантій прокурора не є вичерпним, а отже, не можна говорити про сталість системи соціальних гарантій прокурорів. Іншим важливим аспектом, на який, на нашу думку, варто акцентувати увагу, є те, що соціальні гарантії прокурорів не існують самотійно, вони досить тісно пов'язані з іншими видами гарантій: матеріальними, правовими, процесуальними, організаційними тощо, а тому провести чітку межу між системою саме соціальних гарантій та інших видів гарантій є досить проблематично. Проте саме завдяки тісному взаємозв'язку між соціальними гарантіями з іншими видами гарантій, які визначені для прокурорів, досягається поставлена мета щодо здійснення соціального захисту та соціального забезпечення прокурорів.

1.3 Сучасний стан правового регулювання соціальних гарантій прокурорів в Україні

Основною метою соціальних гарантій прокурорів є забезпечення належного рівня їх соціального захисту, незалежності та самотійності роботи, унеможливлення порушення присяги та професійних зобов'язань шляхом застосування стосовно них підкупу, створення матеріальних й інших умов для зловживання прокурорами своїми права та вчинення дій, які суперечать законодавству, інтересам держави чи окремої особи. Враховуючи таке значення соціальних гарантій та розуміючи необхідність їх правильного розуміння, тлумачення та застосування, законодавець намагається не тільки їх максимально чітко сформулювати, а й детально закріпити. Проте наразі відсутній єдиний акт, який би в повному обсязі охопив всі ті гарантії, які визначені для прокурорів, а деталізація окремих гарантій, в тому числі й соціальних, взагалі часто здійснюється у підзаконних нормативно-правових актах. Відсутність єдиної системи закріплення соціальних гарантій прокурорів зумовлює необхідність дослідження значної кількості законів та нормативно-правових актів у цій сфері. Крім того, дотримання та реалізація соціальних

гарантій прокурорів має бути належним чином регульована та регламентована, оскільки це впливає на досягнення тієї мети, яка перед ними стоїть.

Отже, враховуючи те, що соціальні гарантії прокурорів закріплені не тільки у профільному законі, а й в інших законах та прийнятих на їх виконання підзаконних нормативно-правових актах, можемо говорити про складність правового регулювання соціальних гарантій прокурорів в Україні. Варто наголосити на тому, що правове регулювання соціальних гарантій прокурорів в Україні відбувається у період трансформаційних процесів переосмислення ролі та значення прокуратури в цілому, перегляду окремих соціальних гарантій, зміни підходів до сутності та значення життя і здоров'я людини й громадянина. Свої корективи внесла й військова агресія росії, яка також обумовила необхідність удосконалення соціального захисту осіб у державі загалом, працівників різноманітних силових структур, правоохоронних органів, військових формувань тощо. Отже, вважаємо, що на сьогодні має бути розроблений новий підхід до розуміння правового регулювання соціальних гарантій прокурорів, але для цього спочатку необхідно проаналізувати сучасний стан такого регулювання.

Розпочати огляд сучасного стану правового регулювання соціальних гарантій прокурорів ми пропонуємо із норм Конституції України [2], де закріплено сукупність основоположних норм та гарантій, що передбачені для людини і громадянина в Україні, в тому числі й щодо соціального захисту фізичних осіб. Це право на працю, належний рівень життя для себе та членів своєї сім'ї, право на розвиток, в тому числі й професійний, право на навчання, підвищення кваліфікації, право на соціальний захист та соціальне забезпечення за різними видами соціального страхування тощо. Всі ці права в тій чи іншій мірі поширюються на прокурора, оскільки прокурор – це звичайна фізична особа, яка виконує конкретні функції, що покладені на неї державою, але із певними уточненнями чи застереженнями. Особливого значення, на нашу думку, набуває й те, що функції прокуратури закріплені в Основному Законі держави, зокрема в статті 131¹ розділу VIII «Правосуддя». І хоча вказана стаття прямо не визначає ніяких аспектів соціального захисту прокурорів та не

називає конкретних соціальних гарантій, але на підставі аналізу тих функцій, які покладені законом на прокуратуру, можна зробити висновок стосовно способів та засобів гарантування належної діяльності цього органу. І такими засобами й виступають різноманітні гарантії, важливе місце серед яких відведено саме соціальним гарантіям.

У контексті дослідження Конституції України як основоположного акта щодо здійснення правового регулювання соціальних гарантій прокурорів наголосимо й на тому, що служба в органах прокуратури накладає ряд істотних обмежень на їх правовий статус. Зокрема має місце встановлення обмежень щодо права займатися підприємницькою та іншою оплачуваною діяльністю, за винятком педагогічної, наукової або іншої творчої діяльності, а це варто враховувати при розробленні державної соціальної політики стосовно прокурорів та створення умов для їх незалежності.

До правового регулювання соціальних гарантій прокурорів в Україні варто віднести й ряд міжнародних актів, які встановлюють особливості міжнародного захисту осіб, а також соціальних прав прокурорів. Відповідно до положень статті 9 Конституції України міжнародні акти, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України, належать до національного законодавства. Вони поділяються на загальні та спеціальні. До загальних віднесено ті міжнародні акти та документи, які стосуються всіх без винятку фізичних осіб та закріплюють основні соціальні права й гарантії для особи, а також визначають певні соціальні стандарти і стандарти здійснення соціального та іншого захисту людини. Це Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року [56], яка встановлює фундаментальні соціальні права людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, який ухвалений 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН [57] тощо. Ми ж не будемо наразі окремо зупинятися на аналізі та дослідженні наведених вище міжнародних актів, оскільки правова доктрина має досить значну кількість наукових розвідок у вказаній сфері.

Більш цікавими для нас все ж є міжнародні акти спеціального характеру, які визначають основи соціального захисту та встановлюють соціальні гарантії

саме для прокурорів як особливих суб'єктів здійснення захисту інтересів держави, прав, свобод та законних інтересів особи. Такі акти є досить важливими у контексті наближення соціальних стандартів прокурорів до європейських норм, формування соціальних гарантій прокурорів із врахуванням міжнародно-правових вимог та стандартів європейського соціального захисту. Справедливою є думка Я.М. Толочко, що «дієвим механізмом забезпечення незалежності прокурорів є реалізація у сучасній вітчизняній правовій системі міжнародних приписів, які практично апробовані в різних країнах світу. Тим самим прийняття міжнародного досвіду сприяє підвищенню ефективності роботи прокурорів» [58, с. 270]. У попередньому підрозділі дисертації ми вже розглядали тісний зв'язок між реалізацією соціальних гарантій прокурорів та незалежністю їх роботи, а тому реалізація міжнародних стандартів незалежності прокурорів в цілому обумовлена саме й ефективною системою соціальних гарантій. На підставі аналізу ряду міжнародних актів можемо говорити про наявність різноманітних критеріїв, які визначають міжнародні стандарти призначення прокурорів на посади, проходження ними служби, звільнення, проходження перепідготовки, переатестації прокурорів тощо. Значна кількість міжнародних актів закріплює засади організації діяльності прокуратури, а також основи її та незалежності працівників. А незалежність прокуратури, як ми вже неодноразово зазначали, забезпечується саме системою юридичних гарантій, складовою яких є і соціальні гарантії. Окремо варто наголосити й на тому, що питання визначення соціальних гарантій саме для прокурорів на міжнародному рівні досить широко розкрито, на відміну від інших категорій осіб, зокрема адвокатів, нотаріусів, державних виконавців тощо. Це пов'язано із характером виконуваних прокурором функцій та його значенням для захисту держави і фізичних осіб, дотриманням законності у державі.

Основним міжнародним актом, який закріплює положення щодо соціального захисту прокурорів та визначення стосовно них відповідних соціальних гарантій, на нашу думку, варто назвати Декларацію про мінімальні стандарти щодо безпеки і захисту прокурорів і їх сімей, прийняту

Міжнародною асоціацією прокурорів у м. Гельсінкі (Фінляндія) 01 березня 2008 року. На підставі аналізу норм вказаного документа можемо виділити наступні соціальні стандарти для прокурорів: 1) фізичний захист прокурорів та членів їх сімей; 2) забезпечення необхідного рівня безпеки на робочому місці (приміщення суду, дім, дорога тощо); 3) обладнання пристроями безпеки робочих місць і будинків прокурорів за необхідності; 4) надання безпекової інформації щодо прокурора та членів його сім'ї, консультацій та навчань з особистої безпеки; 5) розслідування фактів насильства або погроз насильства, залякування, переслідування, образ або примусу, піддання будь-яким формам неналежного стеження стосовно прокурора чи близьких його осіб; б) забезпечення можливості надання компенсацій у випадку смерті або тілесного пошкодження прокурорів чи членів їхніх сімей внаслідок нападу особи, що здійснила такий напад з мотивів, пов'язаних з належним виконанням прокурором його функцій тощо [59]. Загалом цей документ розглядається як безпековий, позаяк він визначає аспекти захисту особистості прокурора, членів його сім'ї, майна від злочинних посягань інших осіб, які пов'язані із безпосереднім виконанням прокурором своїх трудових функцій.

Важливим міжнародним актом слід назвати й Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків та прав прокурорів, прийняті Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 року. Розділом VI «Повноваження» цього документа передбачено, що з метою забезпечення виконання прокурорами їхніх професійних обов'язків незалежно і відповідно до встановлених стандартів прокурори повинні бути захищені урядом від свавільних дій, а тому мають право на: виконання своїх професійних обов'язків без примусу, перешкоджання, переслідування, неправомірного втручання або безпідставного притягнення до цивільної, кримінальної чи іншої відповідальності; на фізичний захист; на нормальні умови праці і достатню винагороду, співмірну з тією важливою роллю, яку вони виконують, і захист від свавільного урізання зарплат та пільг; на справедливий і регламентований термін повноважень, пенсію і вік виходу на пенсію відповідно до умов прийому на роботу чи обрання; на працевлаштування та просування по службі тощо [60].

Окреме місце у системі міжнародних актів, які визначають соціальні стандарти прокурорів, займають різноманітні документи Ради Європи. Як приклад, наведемо Резолюцію Комітету міністрів Ради Європи № (97) 24 «Про двадцять принципів боротьби з корупцією», яка у пункті 3 закріплює положення «щодо гарантування незалежності та автономності осіб, які відповідають за запобігання, розслідування, судове переслідування і судові рішення по випадках корупції». Вказано на те, що такі особи є «вільними від впливу і мають ефективні засоби для того, щоб зібрати докази, захищаючи людей, які допомагають владі у боротьбі з корупцією, і зберігаючи конфіденційність розслідувань» [61]. Варто наголосити на тому, що у більшості розвинених зарубіжних країн прокуратура тим чи іншим чином пов'язана із виконанням функцій щодо запобігання корупції, тому для закріплення міжнародних стандартів соціального захисту норми такого акта мають вагомe значення й для України.

Іншим актом Ради Європи варто назвати Рекомендацію Rec (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, якою на державу покладено обов'язок вжиття заходів щодо гарантування прокурорам можливості виконання своїх повноважень та забезпечення їх належної роботи, в тому числі, й шляхом надання їм відповідних бюджетних коштів [62]. Характерною особливістю є й те, що такі гарантії пропонують встановлювати за допомогою тісного співробітництва між представниками прокуратур. Основними соціальними гарантіями варто назвати наступні: справедливу та неупереджену процедуру відбору прокурорів на посади, підвищення на посади та їх переведення; чіткі критерії кар'єрного зростання прокурорів; необхідні умови для служби: заробітну плату, перебування на посаді, пенсію, вік перебування на посаді; судовий захист у випадках порушення їх правового статусу; об'єктивність та незалежність дисциплінарного судочинства; захист особистої безпеки та безпеки членів сім'є прокурора; соціальні гарантії у сфері навчання тощо. Вказаним міжнародним актом регламентовано правовідносини прокурорів із іншими органами влади, а саме: невтручання у діяльність прокуратури з боку

органів законодавчої та виконавчої влади, визначено взаємовідносини між прокурором і суддями, між прокуратурою і поліцією, між прокурором і фізичними особами тощо. Вважаємо, що зазначеним актом не тільки закріплено конкретні соціальні гарантії прокурорів, а й забезпечено баланс взаємовідносин прокурорів з іншими органами влади із чіткими рамками можливих дій у таких правовідносинах. Встановлення таких критеріїв взаємовідносин загалом можна розцінювати як певні гарантії прокурорів, які визначають аспекти нормативно-правового регулювання соціальних гарантій прокурорів. Окреслюючи міжнародне нормативно-правове регулювання соціальних гарантій прокурорів, варто згадати й Рекомендацію СМ/Rec(2012)11 щодо ролі прокуратури поза системою кримінального судочинства, яка також визначає та закріплює аспекти забезпечення незалежності органів прокуратури шляхом гарантування незалежності та самостійності їх роботи [63].

Загалом міжнародне нормативно-правове регулювання соціальних гарантій прокурорів, як ми вже зазначали, урегульовано досить повно та деталізовано, а суб'єктами розроблення та прийняття таких актів є різноманітні міжнародні інституції: Рада Європи, Європейська (Венеційська) комісія, Міжнародна асоціація прокурорів тощо. Саме ж питання нормативно-правового регулювання соціальних гарантій прокурорів стосується значної кількості правовідносин у сфері прийняття на роботу, проходження служби, службової кар'єри, навчання, освіти, звільнення, пенсійного забезпечення та іншого. І саме завдяки встановленню окремих соціальних гарантій у наведених вище правовідносинах забезпечується незалежність та самостійність роботи прокурора і його неупередженість при виконанні своїх посадових обов'язків.

Наступна досліджувана нами ланка правового регулювання соціальних гарантій прокурорів в Україні – закони України. Найважливішу роль у системі законодавчих актів, які регулюють соціальне забезпечення працівників органів прокуратури, відіграє Закон України «Про прокуратуру». Відповідно до статті 16 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697 незалежність прокурора забезпечується, в тому числі, належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням прокурора [15]. Нами вже було вказано

на відсутність у профільному законі про прокуратуру термінологічного розуміння поняття «соціальні гарантії», а тому погодимося із думкою М.М. Устименко, що дефініцію поняття «соціальний захист прокурора» необхідно розглядати саме у вузькому її розумінні, тобто як сукупність економічних та правових гарантій з дотримання найважливіших соціальних прав, досягнення соціально прийняттого рівня життя прокурорів та інших працівників прокуратури [64].

Суттєвим, на нашу думку, є те, що Закон України «Про прокуратуру» містить окремий розділ IX, який присвячений соціальному, матеріально-побутовому забезпеченню прокурорів та інших працівників органів прокуратури. Також у попередньому підрозділі дисертації ми зазначали думку В.І. Хвесюка, який наголошував на недосконалості назви вказаного розділу. Вчений вважає доцільною назву, яка б містила виключно соціальний аспект і не була прив'язана до матеріального. Проте наша позиція щодо вказаного питання не є принциповою, оскільки не завжди назва розділу окремого закону в повній мірі розкриває зміст його норм. Окремо наголосимо й на тому, що норми соціального захисту та деякі соціальні гарантії прокурорів визначені не тільки наведеним вище розділом, а іншими нормами цього ж Закону, хоча вони мають дещо прихований зміст.

Отже, розділом IX Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII визначено особливості соціального та матеріального забезпечення прокурорів. Зокрема у статті 84 вказується на необхідність соціального страхування прокурора, поховання прокурора, збереження за сім'єю прокурора окремих прав (права на житло на умовах і підставах, що існували на час загибелі прокурора, гарантій соціального захисту, безкоштовного медичного забезпечення тощо) [15].

Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, закріплено, що прокурори мають право на пенсійне забезпечення за вислугу років незалежно від віку за наявності на день звернення вислуги років не менше 25 років, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 15 років. Розмір пенсії – 60 відсотків від суми їхньої місячної (чинної) заробітної плати з

якої сплачено внески, а розрахунок проводиться за будь-які 60 календарних місяців такої роботи підряд перед зверненням за пенсією незалежно від наявності перерв протягом цього періоду на даній роботі.

Суттєвого значення має встановлення надбавок до пенсії за вислугу років: на утримання непрацездатних членів сім'ї та на догляд за одиноким пенсіонером, у розмірах і за умов, передбачених чинним законодавством. Частиною 8 статті 86 профільного Закону закріплено, що «право на пенсію за вислугу років мають особи, які безпосередньо перед зверненням за призначенням такої пенсії працюють в органах прокуратури чи в науково-навчальних закладах Офісу Генерального прокурора, а також особи, звільнені з прокурорських посад органів прокуратури за станом здоров'я, у зв'язку з ліквідацією чи реорганізацією органу прокуратури, в якому особа обіймає посаду, або у зв'язку із скороченням кількості прокурорів, у зв'язку з обранням їх на виборні посади в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування. Ветеранам війни, які мають необхідний стаж роботи для призначення пенсії за вислугу років, така пенсія призначається незалежно від того, працювали вони в органах прокуратури перед зверненням за призначенням пенсії чи ні» [15].

Законом передбачено й можливість призначення пенсії по інвалідності – для прокурорів, визнаним особами з інвалідністю I або II групи за наявності стажу роботи в органах прокуратури не менше 10 років. А для прокурорів, які мають право на різні державні пенсії, надається право вибору, яку пенсію отримувати [15].

Щодо окремих проблем у сфері соціальних гарантій прокурорів, то однією із найбільш дискутованих із них є колізія правових норм у сфері пенсійного забезпечення щодо перерахунку пенсій. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 02.03.2018 №213 (далі – Закон №213) регламентував (п. 5 розділу III), що «у разі неприйняття до 01 червня 2015 року закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, на загальних підставах з 01 червня 2015 року скасовуються норми щодо пенсійного забезпечення осіб, яким

пенсії/щомісячне довічне грошове утримання призначаються відповідно до законів України «Про державну службу», «Про прокуратуру» та ін.» [65].

З 15 липня 2015 року набрав чинності Закон № 1697 [15], відповідно до підпункту 1 пункту 3 розділу XII «Прикінцеві положення» якого Закон України «Про прокуратуру» № 1789-ХІІ визнано таким, що втратив чинність, крім пункту 8 частини 1 статті 15, частини 4 статті 16, абзацу першого частини 2 статті 46-2, статті 47, частини 1 статті 49, частини 5 статті 50, частин 3, 4, 6 та 11 статті 50-1, частини 3 статті 51-2, статті 53 щодо класних чинів. Таким чином, маємо ситуацію, коли існує 2 нормативно-правових акти, які мають однакову юридичну силу та регулюють одне питання – право на пенсійне забезпечення за спеціальним законодавством працівників прокуратури. Закон № 213 прийнято 02.03.2015 року, а Закон № 1697 – 14.10.2014. Таким чином, правовідносини щодо пенсійного забезпечення працівників прокуратури мають регулюватися Законом № 213, у якому вказано, що з 01 червня 2015 року скасовуються норми щодо пенсійного забезпечення осіб, яким пенсії призначаються відповідно до Закону України «Про прокуратуру». Той факт, що з 15 липня 2015 року набрав чинності Закон № 1697, який по-іншому врегульовує питання пенсійного забезпечення працівників прокуратури, не надає переваг даному закону, оскільки законодавець у проміжку часу між прийняттям Закону № 1697 та набранням ним чинності прийняв інше рішення про пенсійне забезпечення працівників прокуратури.

Іншим важливим законом є Закон України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» від 23.12.1993 № 3781-ХІІ, яким визначено правову основу державного захисту певних категорій осіб, а також окреслено конкретні спеціальні заходи забезпечення безпеки таких категорій осіб, які можуть вчинятися як самими особами, так й іншими органами, до повноважень яких віднесено здійснення заходів щодо забезпечення такої безпеки [43]. У вказаному Законі чітко зазначено, що його норми поширюються на правоохоронні органи, до яких віднесено й органи прокуратури.

Відповідно до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 № 33781-ХІІ «для забезпечення

безпеки працівників суду і правоохоронних органів та їх близьких родичів, недоторканності житла, а також збереження їх майна з урахуванням конкретних обставин можуть застосовуватися відповідно до законодавства такі заходи: а) надання особистої охорони, забезпечення охорони житла і майна; б) видача зброї, засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку; в) встановлення телефону за місцем проживання; г) використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; г) тимчасове розміщення у місцях, що забезпечують безпеку; д) забезпечення конфіденційності даних про об'єкти захисту; е) переведення на іншу роботу, направлення на навчання, заміна документів, зміна зовнішності, персональних та/або біометричних даних, переселення на інше місце проживання» [43].

Проте не всі науковці солідарні із думкою про віднесення прокурорів до системи правоохоронних органів, а тому й виникають певні дискусії щодо поширення деяких соціальних гарантій та окремих аспектів соціального захисту на прокурорів. С.І. Сприндис розкриває поняття «соціальний захист працівників правоохоронних органів» як організаційно-правову діяльність держави, спрямовану на підтримку соціально-правового статусу співробітників правоохоронних органів у суспільстві, підвищення її авторитету й популярності, що здійснюється грошовим коштом Державного бюджету України [66, с. 68]. На думку С.І. Сприндиса, соціальний захист населення та соціальний захист співробітників правоохоронних органів – це різні поняття. Відмінність полягає насамперед у меті здійснення соціальних заходів, оскільки соціальний захист працівників правоохоронних органів спрямований на належне виконання повноважень та завдань, які перед ним стоять, а соціальний захист звичайних громадян передбачає забезпечення їхнього життєвого рівня вищого за середній. Це обумовлює й наступну відмінність – соціальний захист співробітників правоохоронних органів не повинен обмежуватися тільки матеріальним забезпеченням, а й враховувати інші важливі чинники: можливі часті затримки на роботі, відсутність співробітника в сім'ї, їхню самоповагу та забезпечення сім'ї (житло, освіта, лікування тощо) [66, с. 70].

Підзаконні нормативно-правові акти – це наступна ієрархічна складова нормативно-правового регулювання соціальних гарантій прокурорів в Україні. Відзначимо, що ця група актів є найбільш чисельною, позаяк більшість аспектів соціального захисту прокурорів та захист їх професійної діяльності деталізується саме в підзаконних нормативно-правових актах, а тому вони мають особливе значення у питанні окреслення соціальних гарантій прокурорів. Підзаконні нормативно-правові акти у сфері соціальних гарантій прокурорів варто класифікувати на акти, які визначають соціальні гарантії із матеріальним змістом та соціальні гарантії із нематеріальним змістом. До першої категорії можемо віднести наступні нормативно-правові акти, які стосуються питання оплати праці прокурорів, їх матеріального забезпечення, житлового, медичного та інших видів забезпечення. Ключовим актом цієї групи вважаємо постанову Кабінету Міністрів України від 31.05. 2012 № 505 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів прокуратури», якою визначено схеми посадових окладів працівників органів прокуратури, умови та розміри виплати різних надбавок і доплат, преміювання та порядок врахування особистого вкладу працівника в загальні результати роботи, надання матеріальної допомоги тощо [67]. Конкретизація порядку та умов преміювання працівників органів прокуратури здійснюється у Положенні про преміювання, що також є підзаконним нормативно-правовим актом, яким здійснюється правове регулювання такої соціальної гарантії прокурорів, як забезпечення гідного рівня життя, належних умов оплати праці та незалежності прокуратури. Так, наказом Генеральної прокуратури України від 09.08.2017 № 234 затверджено Положення про преміювання працівників органів прокуратури, Національної академії прокуратури України та членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, яким визначено підстави і порядок преміювання прокурорів. У вказаному Положенні наголошено на здійсненні об'єктивної оцінки роботи працівника на основі його особистого внеску в загальні результати роботи [68]. Отже, наявність відповідних підстав та чіткого порядку застосування преміювання прокурорів варто розглядати як їх важливу соціальну гарантію. Цим же наказом чітко закріплено й випадки, за

яких преміювання не здійснюється. Вважаємо, що саме ця норма є важливою соціальною гарантією для прокурорів, оскільки її положення унеможливають зловживання щодо прийняття рішень про невиплату премії окремій особі.

Іншим актом, який забезпечує правове регулювання соціальних гарантій матеріального змісту та конкретизує норми Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011-ХІІ [69], варто назвати Порядок призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, які призвані на навчальні (перевірочні) та спеціальні збори чи для проходження служби у військовому резерві, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2013 року № 975 [70]. Також питання допомоги на поховання прокурора регулюється постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виділення коштів на поховання прокурора або особи, звільненої з посади прокурора, та визначення їх розміру» від 27.05.2015 № 346, у якій закріплено, що здійснення таких витрат забезпечується за рахунок коштів Державного бюджету та визначається з урахуванням середньої ціни на ритуальні послуги, що склалася у відповідному регіоні, але не менше розміру прожиткового мінімуму, встановленого Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [71].

Нормативно-правове регулювання поширюється й на таку соціальну гарантію, як призначення та виплата одноразової грошової допомоги. Так, наказом Генерального прокурора від 22.10.2020 № 493 затверджено Положення про Комісію Офісу Генерального прокурора з розгляду питань, пов'язаних із призначенням і виплатою одноразової грошової допомоги. Метою утворення Комісії є «вирішення питань, пов'язаних із призначенням і виплатою одноразової грошової допомоги військовослужбовцям військових прокуратур та членам їх сімей відповідно до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», Порядку призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або

часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, які призвані на навчальні (перевірочні) та спеціальні збори чи для проходження служби у військовому резерві, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2013 року № 975» [72]. Вважаємо, що саме такий механізм прийняття рішення щодо призначення одноразової грошової допомоги забезпечує прозору процедуру розгляду наданих особою документів, неупереджене вивчення всіх обставин справи, прийняття колегіального рішення про призначення чи відмову у призначенні такої одноразової допомоги. Зазначений механізм також дозволяє реалізувати таку соціальну гарантію прокурорів, як право на соціальний захист у випадку загибелі, інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності.

До актів із нематеріальним змістом, які загалом визначають певні соціальні гарантії прокурорів, можемо віднести ті акти, які стосуються питання проходження прокурором служби, а також застосування до прокурорів певних заохочувальних заходів немайнового характеру. До таких актів, наприклад, належить наказ Генерального прокурора від 10 лютого 2022 року № 25, яким затверджено Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури України. Цим наказом визначається порядок призначення, переміщення, переведення прокурора, зупинення повноважень прокурора та звільнення його з посади. Ним також урегульовуються питання щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів, надання їм відпустки, здійснення їх заохочення, проведення атестації та іншої кадрової роботи [49]. Таким чином, чим чіткіше визначено певні процедури вчинення дій щодо кадрової роботи стосовно прокурорів, тим менше є можливостей для зловживання наданими правами, а отже, вищими є гарантії дотримання соціальних прав прокурорів.

Важливим є й наказ Офісу Генерального прокурора України від 12.11.2021 № 353 «Про затвердження Положення про відомчі заохочувальні відзнаки прокуратури України», яким передбачено надання відомчих заохочувальних відзнак прокуратури України. Закріплено такі види відомчих

заохочувальних відзнак прокуратури України: «Подяка Генерального прокурора; Грамота Генерального прокурора; Почесна грамота Генерального прокурора; нагрудний знак «Ветеран прокуратури України»; нагрудний знак «За сумлінну службу в органах прокуратури»; нагрудний знак «Почесний працівник прокуратури України»» [73]. Надання відомчих заохочувальних відзнак - досить важлива соціальна гарантія, оскільки відзначення такими нагородами є важливим стимулом для подальшої сумлінної роботи прокурора та рекомендуванню себе серед представників юридичних професій не тільки як висококваліфікованого спеціаліста, а й як особу з особистісними якостями.

Частково до так званих нормативно-правових актів із нематеріальним змістом ми пропонуємо віднести й постанову Ради Міністрів УРСР від 04 лютого 1988 року № 37 «Перелік категорій працівників, яким може бути надано службові жилі приміщення», де у пункті 40 закріплено право на надання службових жилих приміщень для працівників прокуратури за переліком, визначеним Генеральним прокурором України [74].

Окреслюючи правове регулювання соціальних гарантій прокурорів в Україні, наголосимо на тому, що підзаконні нормативно-правові акти, які регламентують питання соціального захисту працівників прокуратури, мають різну підвідомчість та закріплюють аспекти соціального захисту прокурорів за різноманітними напрямками. Окремо наголосимо на тому, що вказана група актів є не тільки досить численною, а й такою, яка передбачає детальну регламентацію окремих соціальних гарантій, розкриття їх особливостей, напрямків реалізації таких гарантій та досягнення певних результатів.

Певним чином правове регулювання соціальних гарантій прокурорів в Україні забезпечено й відповідними рішеннями Конституційного Суду України. Одним із прикладів рішень Конституційного Суду України О.Л. Кучма називає рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2020 року № 5-р (П)/2020 (справа № 3-189/2018(1819/18) у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України

щодо пенсійного забезпечення» від 02 березня 2015 року № 213-VIII. Зокрема мова стосувалась питання конституційності Закону України від 02.03.2015 № 213 у частині пенсійного забезпечення працівників прокуратури (період його дії до набрання чинності Законом № 2148). Предметом судового розгляду Конституційним Судом України була конституційність положень, які передбачають, що умови перерахунку пенсії працівників прокуратури визначаються Кабінетом Міністрів України [75, с. 102]. Так, наведеним рішенням Конституційного Суду України було визнано «таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), припис пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 02 березня 2015 року № 213-VIII» [76].

У грудні 2019 року Конституційний Суд України за результатами розгляду справи № 3-209/2018 (2413/18, 2807/19) ухвалив рішення від 13.12.2019 № 7-р (II)/2019, яким визнав неконституційними зміни стосовно того, що умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури визначаються Кабінетом Міністрів України, тому положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII втратило чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього рішення.

Конституційний Суд України у рішенні від 13.12.2019 № 7-р (II)/2019 установив такий порядок виконання цього рішення. Було вказано, що частина двадцята статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII підлягає застосуванню в первинній редакції: «Призначені працівникам прокуратури пенсії перераховуються у зв'язку з підвищенням заробітної плати прокурорським працівникам на рівні умов та складових заробітної плати відповідних категорій працівників, які проходять службу в органах і установах прокуратури на момент виникнення права на перерахунок. Перерахунок призначених пенсій проводиться з першого числа місяця, наступного за місяцем, в якому настали обставини, що тягнуть за собою зміну розміру пенсії. Якщо при цьому пенсіонер набув права на підвищення пенсії, різницю в пенсії

за минулий час може бути виплачено йому не більш як за 12 місяців. Пенсія працюючим пенсіонерам перераховується також у зв'язку з призначенням на вищу посаду, збільшенням вислуги років, присвоєнням почесного звання або наукового ступеня та збільшенням розміру складових його заробітної плати в порядку, передбаченому частинами другою, третьою та четвертою цієї статті, при звільненні з роботи або за кожні два відпрацьовані роки» [77]. У зв'язку з наведеним відповідно позови прокурорів щодо проведення перерахунку пенсій судом задовольняються [78].

Погоджується із такою позицією і О.Л. Кучма, яка зазначає, що Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII містить відсильну норму, яка передбачає порядок перерахунку пенсій працівників прокуратури. Можна припустити, що законодавець застосував відсильну норму у зв'язку з тим, що перерахунок пенсії пов'язаний із фінансовими можливостями держави у конкретний період і до підзаконного нормативно-правового акта простіше вносити зміни, враховуючи обсяг фінансування, який може бути виділений державою у певний період часу. Але ж пенсіонери не можуть бути заручниками фінансових коливань та повинні мати стабільні правовідносини у сфері пенсійного забезпечення, в тому числі, і в частині перерахунку пенсій. Згадана норма Закону № 1697 видається дискусійною, адже вона передбачає право на перерахунок пенсії за умов і в порядку, який визначено Кабінетом Міністрів України. Відсутність механізму реалізації даної норми безперечно є порушенням права особи на пенсійне забезпечення (перерахунок пенсії) [75, с. 102].

Щодо умов оплати праці прокурорів, Рада прокурорів прийняла рішення від 21.05.2020 № 86, у якому визначила, що Конституційним Судом України 26 березня 2020 року визнано «неконституційним окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України в частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону України «Про прокуратуру» застосовуються в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів» [79]. У мотивувальній частині рішення Конституційного Суду України було зазначено,

що заробітна плата прокурорів має визначатися виключно законом, а тому з 26 березня 2020 року має регулюватись виключно на підставі статті 81 Закону України «Про прокуратуру» [47]. Департаментом планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності Офісу Генерального прокурора повідомлено Раду прокурорів України про застосування норм статті 81 Закону України «Про прокуратуру» до прокурорів Офісу Генерального прокурора, обласних та окружних прокуратур, але враховуючи те, що певний час обласні та окружні прокуратури не розпочинали роботу, на них продовжували поширюватися норми постанови Кабінету Міністрів України від 31 травня 2012 року № 505 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів прокуратури».

Наразі ж можемо говорити про неможливість регулювання оплати праці прокурорів будь-якого органу прокуратури постановою Кабміну. Відповідно до пункту 3 розділу II Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» до «дня початку роботи обласних прокуратур, окружних прокуратур їх повноваження здійснюють відповідно регіональні прокуратури, місцеві прокуратури». Вважаємо, що такий підхід стосовно прокурорів регіональних та місцевих прокуратур є дискримінаційним та порушує права прокурорів на забезпечення належних умов праці, створює передумови для посягань на їх незалежність, негативно впливає на атмосферу в колективах, позначається на взаємовідносинах між прокурорами.

Окремо наголосимо й на тому, що на сьогодні українським законодавством не забезпечено регулювання соціальних гарантій у тій мірі, як це зроблено у високорозвинених зарубіжних країнах. Зокрема має місце неврахування окремих рекомендацій та норм, розроблених міжнародними інституціями, які б забезпечили підвищений соціальний захист прокурорів. І про це вже говорилося на науковому рівні. Так, А.В. Скрипнюк вважає за доцільне запровадити у сфері соціальних гарантій прокурорів положення Рекомендації (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам від 06.10.2000, зокрема, в частині умов роботи прокурорів, а саме: 1) винагорода за

роботу, строк перебування на посаді й пенсія, а також вік виходу на пенсію повинні відповідати їхньому високому положенню й визначатися законом; 2) якщо правовий статус прокурорів порушено, вони повинні бути забезпечені правом доступу до відповідної процедури оскарження, включаючи можливість оскарження в суді; 3) якщо при належному виконанні своїх обов'язків особиста безпека прокурорів і їх родин перебуває під загрозою, органи державної влади забезпечують їм захист [13, с. 130].

Як висновок, зазначимо, що на сьогодні нормативно-правове регулювання соціальних гарантій прокурорів представлено системою різноманітних актів різної юридичної сили та соціального спрямування. І кожний з них є досить вагомим, оскільки на основі конкретного правового акта забезпечується реалізація конкретної соціальної гарантії, визначається її зміст. Крім того, наразі можемо вести мову про досить розвинену систему правового регулювання соціальних гарантій прокурорів. Проте стверджувати, що нормативно-правове регулювання соціальних гарантій прокурорів відзначається достатньою досконалістю ще зарано. Це обумовлено різними обставинами, основними з яких є нестабільність політичної, економічної, соціальної ситуації в державі, що пов'язано із воєнними діями у в Україні, необхідністю саме в сучасних умовах забезпечити особливий підхід до соціального захисту осіб, які проводять документування та розслідування фактів злочинних дій росії на території України. Особливого значення набуває безпекова складова прокурорів, оскільки є великий ризик постраждати не тільки від дій самих злочинців, а й від злочинних дій окупантів при виконанні своїх посадових обов'язків. Також зберігається ризик для життя та здоров'я працівників прокуратури при вчиненні дій на територіях, які вже були звільнені, але на яких все ще залишається небезпека від нерозірваних боєприпасів та інших вибухонебезпечних предметів.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ОКРЕМИХ ЕЛЕМЕНТІВ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ ПРОКУРОРІВ В УКРАЇНІ

2.1 Характеристика гарантій матеріально-побутового забезпечення прокурорів в Україні

Діяльність прокуратури ґрунтується на верховенстві закону та визнанні життя і здоров'я людини, честі та гідності, недоторканності та безпеки вищими соціальними цінностями, а також законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності виконання і проведення відповідних рішень, передбачених Законом України «Про прокуратуру». Важливою засадою роботи прокуратури є незалежність прокурора, що означає наявність відповідних гарантій стосовно того, що прокурор не має політичного, матеріального чи іншого незаконного впливу на ухвалення ним рішень під час виконання своїх обов'язків. Підтримання незалежності та політичної нейтральності у роботі прокуратури покладено на органи влади, які мають забезпечити належний рівень соціального захисту прокурорів з тим, щоб останні могли належним чином виконувати покладені на них обов'язки, бути по-справжньому незалежними та справедливими у своїй роботі. Загалом, як стверджує М.В. Косюта, поняття незалежності стосовно прокуратури має різне значення. Це стан, що характеризується, по-перше, певною незалежністю в реалізації компетенції державних органів та їхніх посадових осіб щодо інших суб'єктів права, по-друге, можливістю безперешкодно здійснювати свої повноваження в межах закону, по-третє, правовою, соціальною та особистою безпекою суб'єктів правозастосування [31, с. 247-248]. Отже, питання соціального захисту та матеріального забезпечення є одним із основних чинників незалежності прокурора, оскільки саме він виконує ряд важливих функцій, спрямованих на захист людини і громадянина, загальних інтересів суспільства та держави.

Поряд із дотриманням важливих соціальних прав прокурора як фізичної особи, члена суспільства держава на законодавчому рівні гарантує останнім й певні спеціальні гарантії соціального захисту саме прокурора як особи, уповноваженої на виконання функцій держави. Слушною є думка М.М. Устименка, який зазначає, що робота в органах прокуратури на сьогодні має напружений характер, досить часто несе в собі підвищену небезпеку при виконанні прокурорами своїх професійних обов'язків, тому перед державою постає завдання про вжиття всіх необхідних заходів задля забезпечення їх соціально-правового захисту [64, с. 1]. Одним із напрямків соціально-правового захисту прокурора та важливим чинником його незалежності є визначений державою механізм матеріально-побутового забезпечення як частина загального соціального захисту професії прокурора.

На сьогодні проблеми матеріально-правового забезпечення прокурорів виглядають досить актуальними. Як наголошують П.В. Діхтієвський та А.В. Бабінська, непоодинокими є випадки, коли призначені на посади молоді прокурори не бажали їхати до віддалених районів через відсутність житла, невелику заробітну плату, неналежне матеріально-технічне забезпечення, тоді як більш досвідчені прокурори намагаються працювати (втриматися) у містах, незважаючи на високий рівень навантаження на прокурора як процесуального керівника [80]. Наразі ситуація дещо змінилась, оскільки протягом останнього часу питання оплати праці прокурорів не тільки декларується на рівні певних обговорень та пропозицій удосконалення її структури та розміру, а й вчиняються конкретні дії щодо збільшення її розміру та здійснюється пошук додаткових шляхів щодо її фінансування. Якщо здійснювати порівняння заробітної плати прокурорів з іншими державними службовцями або ж зі звичайними простими працівниками робітничих галузей виробництва, то можна констатувати, що оплата праці прокурорів є значно вищою. Першочергово це пов'язано із законодавчо визначеними окладами прокурорів, про розміри яких ми поговоримо нижче. Зазначене є важливим чинником не тільки нормального матеріального забезпечення, належного рівня соціального захисту, а й зменшення кількості корупційних діянь, які вчиняються

прокурорами шляхом зловживання ними своїми посадовими обов'язками та повноваженнями.

Але ми не можемо не наголосити на тому, що на практиці окремі проблеми все ж існують, а тому говорити про те, що матеріально-побутове забезпечення прокурорів здійснюється на належному рівні є передчасним, хоча механізми здійснення таких видів забезпечення на сьогодні регламентовано досить детально.

Відзначимо, що ні профільним законом, ні нормативно-правовими актами, які регулюють питання забезпечення прокурорів та працівників прокуратури загалом, не визначено поняття «матеріально-побутове забезпечення прокурора». Статтею 83 профільного закону – Закону України «Про прокуратуру» – закріплено окремі аспекти матеріально-побутового забезпечення прокурора. Зокрема у ній передбачено: «Після призначення на посаду прокурор, який потребує поліпшення житлових умов, забезпечується службовим житлом за місцем знаходження прокуратури. Прокурор та члени його сім'ї користуються в установленому Кабінетом Міністрів України порядку безоплатним медичним обслуговуванням у державних закладах охорони здоров'я. Члени сім'ї прокурора, які проживають разом з ним, обслуговуються у тих медичних закладах, що й прокурор. Прокурору може надаватися матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань у розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати прокурора». Статтею 85 цього ж Закону до матеріально-побутового забезпечення прокурора віднесено й питання оплати праці прокурорів [15]. «В цілому вказаним законом не здійснено детальної регламентації матеріально-побутового забезпечення, проте визначено його основи, деталізація ж здійснюється спеціально прийнятими у вказаній сфері нормативно-правовими актами. Така позиція є притаманною регулюванню більшості суспільних відносин у нашій державі, а тому нижче ми детально охарактеризуємо такі акти та відносини, які вони визначають» [81, с. 101].

Отже, одним із перших та, на нашу думку, найбільш важливим видом матеріально-побутового забезпечення прокурора є оплата його праці.

Відповідно до Закону України «Про державну службу» дія вказаного закону поширюється й на органи прокуратури, а тому, враховуючи наведене вище, до прокурорів застосовуються визначені для державних службовців заборони щодо сумісництва та суміщення професій і посад. Це стосується й заборони здійснювати будь-яку іншу оплачувану роботу (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) або ж займатися підприємницькою діяльністю. Із цього випливає, що заробітна плата прокурорів виступає єдиним джерелом їх доходу, а із врахуванням складності їх роботи питання оплати праці прокурорів наразі стоїть досить гостро. Протягом останніх років йому було приділено значної уваги, а уповноважені органи влади постійно шукали шляхи щодо підвищення рівня оплати праці прокурорів та створення механізмів дотримання реального матеріального забезпечення вказаної категорії осіб. Погодимось із думкою А.П. Рябець, відповідно до якої заробітна плата – це головне джерело доходів населення, є визначальним фактором формування соціальної справедливості в суспільстві, платоспроможності, що, в свою чергу, безпосередньо впливає на економічну активність у реальному секторі господарського комплексу України [82, с. 3].

Статтею 81 Закону України «Про прокуратуру» чітко визначено: «Заробітна плата прокурора регулюється цим Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами» [15]. Проте у цьому акті відсутнє визначення самого поняття «заробітна плата прокурора», а, як стверджує Н.Л. Шевченко, оплата праці працівників прокуратури здійснюється виключно у грошовій формі. Тому пропонується саме таку ознаку відобразити у дефініції відповідного поняття. Вчена також наголошує на доцільності зміни назви розділу IX у Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII. Вона пропонує озаглавити його наступним чином: «Оплата праці та соціально-побутове забезпечення прокурора та інших працівників органів прокуратури», а частину 1 ст. 81 «Заробітна плата прокурора» викласти у наступній редакції: «Заробітна плата прокурора – регулярна грошова виплата, яка надається прокурору, як правило, через рівні проміжки часу за виконання ним своїх

посадових обов'язків. Структура заробітної плати прокурора регулюється цим Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами» [83, с. 12]. Тобто вчена вважає, що у профільному нормативно-правовому акті необхідно закріпити поняття «заробітна плата прокурорів», у якому чітко відобразити ознаки, які його характеризують.

Досліджуючи питання заробітної плати прокурорів, пропонуємо наступні особливості, які її характеризують. Такими особливостями, на нашу думку, варто назвати:

1) регулювання питання заробітної плати здійснюється виключно на законодавчому рівні. Так, у Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII закріплено, що «структура заробітної плати прокурора регулюється цим Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами». Відзначимо, що нормативно-правове регулювання заробітної плати було предметом розгляду судової справи у Конституційному Суді України, який визнав неконституційним положення Бюджетного кодексу, згідно з якими Верховна Рада надала право Кабінету Міністрів вирішувати питання заробітної плати прокурорів. Так, рішенням Конституційного Суду України від 26.03.2020 № 6-р (II)2020 у справі щодо конституційності окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України визнано неконституційним окреме його положення у частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697 зі змінами застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування [47]. У рішенні Суду зазначено, що, «наділивши Кабінет Міністрів України повноваженнями встановлювати порядок та розміри заробітної плати прокурора, законодавець запровадив відмінне від передбаченого положеннями статті 81 Закону нормативне регулювання заробітної плати прокурора, що, у свою чергу, спричиняє юридичну невизначеність при застосуванні зазначених норм Кодексу та Закону, а отже, є таким, що суперечить принципу верховенства

права, передбаченого частиною першою статті 8 Конституції України. Отже, починаючи із 26 березня 2020 року, заробітна плата прокурорів повинна регулюватись виключно на підставі статті 81 Закону України «Про прокуратуру» [47];

2) Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII чітко визначено структуру заробітної плати прокурора. У статті 81 Закону України «Про прокуратуру» вказано, що «заробітна плата прокурора складається з посадового окладу, премій та надбавок за: 1) вислугу років; 2) виконання обов'язків на адміністративній посаді та інших виплат, передбачених законодавством» [15]. Детальна регламентація структури заробітної плати на рівні Закону унеможлиблює розвиток корупційного аспекту у вказаній сфері та отримання тим чи іншим прокурором тих виплат, які не передбачені та не визначені на законодавчому рівні;

3) «основною складовою структури заробітної плати прокурора є посадовий оклад. На сьогодні сформовано таку структуру заробітної плати, при якій основну частину заробітної плати тепер складає оклад, а не надбавки чи премії. Частиною 3 статті 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII визначено розміри посадових окладів прокурорів. Вважаємо, що така структура заробітної плати прокурорів відповідає міжнародним стандартам та європейським нормам оплати праці, оскільки посадовий оклад є незмінною величиною, в той час як надбавки чи премії носять суб'єктивний характер, а їх застосування може здійснюватися виключно до чітко визначених осіб та у визначеному розмірі, що беззаперечно створює корупційне підґрунтя в регулюванні оплати праці одних прокурорів та дискримінації інших. Зазначена структура заробітної плати зрівнює оплату праці прокурорів одного рівня та одного виду прокуратури та унеможлиблює застосування суб'єктивного підходу до регулювання оплати праці прокурорів. Це є важливою як матеріальною так і соціальною гарантією прокурорів, суть якої зводиться до неможливості впливу керівника прокуратури відповідного рівня на розмір заробітної плати, яку отримують прокурори відповідної прокуратури» [84, с. 197];

4) здійснено диференціацію розмірів посадових окладів прокурорів у залежності від прокуратури, в якій особа працює. Закріплено, що «посадовий оклад прокурора окружної прокуратури становить 15 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 01 січня календарного року. З 01 січня 2021 року посадовий оклад прокурора окружної прокуратури становить 20 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 01 січня календарного року, а з 01 січня 2022 року – 25 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 01 січня календарного року» [15]. Також Законом України «Про прокуратуру» визначено розміри посадових окладів інших прокурорів, які «встановлюється пропорційно до посадового окладу прокурора окружної прокуратури з такими коефіцієнтами: 1) прокурора обласної прокуратури – 1,2; 2) прокурора Офісу Генерального прокурора – 1,3» [15]. Вказані розміри посадових окладів – це важливий та виважений крок, обґрунтований та визначений спільно органами влади та прокурорською спільнотою, який був спрямований не скільки на збільшення рівня матеріального забезпечення прокурорів, скільки на подолання корупції у системі прокуратури. Суттєвим є й те, що від посадового окладу залежить переважна більшість інших елементів оплати праці прокурорів (надбавки за вислугу років, премії тощо).

Проте, незважаючи на суттєве збільшення розмірів посадових окладів прокурорів, питання їх заробітної плати все ж залишається відкритим, позаяк не тільки обговорюються подальші кроки щодо збільшення заробітної плати прокурора, а й здійснення їх зрівняння із посадовими окладами суддів. Зокрема про це було зазначено Генеральним прокурором України Іриною Венедіктовою, яка наголосила на тому, що зарплати у прокурорів гідні, але все ж мають бути прирівняні до винагороди суддів [85]. Обґрунтовуючи свою думку, І.В. Венедіктова сказала, що «ми включаємося у процеси, ми бачимо, що в трикутнику є суддя, який отримує одну зарплату, прокурор, який отримує 30-40% від зарплати судді, і адвокат, який може отримати нескінченність у своєму гонорарі, тому ми повинні розуміти, що нам важлива справедливість і щоб ці люди були однакового професійного рівня» [86];

5) здійснено прив'язку посадового окладу прокурора до розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб на 01 січня календарного року. У ч. 1 ст. 1 Закону України «Про прожитковий мінімум» від 15.07.1999 № 966-XIV вказано, що «прожитковий мінімум – це вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження її здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості» [87]. Це означає щорічне збільшення розміру заробітної плати прокурора, що обумовлено щорічним збільшенням розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Проте у бюджеті на 2022 рік було закладено для прокурорів окружних прокуратур дещо зменшений розмір прожиткового мінімуму, з якого розраховувався їх посадовий оклад (1600 грн), у той час як для працівників держорганів, оплата праця яких регулюється спеціальними законами, а також працівникам податкових органів – 2102 грн. Це, як пояснює І.В. Венедіктова, пов'язано з тим, що «ми провели консультації з Мінфіном і зрозуміли, що держава перебуває у складній ситуації, а для прокурорів є додаткові гарантії, передбачені спеціальним законодавством, тому ми й погодилися на цю цифру – 1600 грн» [86].

Проте не всі науковці погоджуються з правильністю такої позиції. Наприклад, Т.М. Лежнева говорить про те, що зазначена практика щодо диференціації прожиткового мінімуму стосовно суддів та прокурорів: 1) порушує гарантії (в тому числі конституційні) незалежності суддів та прокурорів; 2) суперечить нормам законів України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про прокуратуру», які висувають кваліфіковані вимоги до джерел права, в яких можуть об'єктивуватися правові норми, що регулюють питання оплати праці суддів та прокурорів. Таким чином, розглядувана практика, на думку вченої, є неправомірною [46, с. 73]. Ми ж є солідарними саме із позицією Офісу Генерального прокурора України, оскільки наразі заробітна плата прокурорів достатньо висока у порівнянні з працівниками інших органів

державної влади (без урахування суддів), а, враховуючи те, що країна фактично перебуває у стані воєнних дій, такий підхід є актуальним та правильним;

б) важливою особливістю ми називаємо й те, що фінансування оплати праці прокурорів здійснюється із коштів Державного бюджету України. Це означає, що відповідно до статті 13 до Закону України «Про оплату праці» 24.03.1995 № 108/95-ВР «оплата праці працівників установ і організацій, що фінансуються з бюджету, здійснюється на підставі актів Кабінету Міністрів України в межах бюджетних асигнувань. Обсяги витрат на оплату праці працівників установ і організацій, що фінансуються з бюджету, затверджуються одночасно з бюджетом» [88];

7) передбачено наявність певних надбавок та доплат до посадового окладу. Як зазначає Н.Л. Шевченко, надбавка – це грошова виплата, яка встановлюється працівнику за складність та напруженість у роботі, за стаж роботи (вислугу років), за особливий характер праці, за рівень майстерності та в інших випадках встановлених законодавством. Вчена наголошує на тому, що існування надбавок та доплат є об'єктивно необхідним, оскільки дозволяє додатково диференціювати оплату праці [83, с. 8]. Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII закріплено наявність надбавок за вислугу років та за виконання обов'язків на адміністративній посаді, а також інших виплат, передбачених законодавством.

Отже, однією із перших є надбавка за вислугу років. Ч. 7 статті 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII закріплено, що «прокурорам виплачується щомісячна надбавка за вислугу років у таких розмірах: за наявності стажу роботи понад один рік – 10 відсотків, понад 3 роки – 15 відсотків, понад 5 років – 18 відсотків, понад 10 років – 20 відсотків, понад 15 років – 25 відсотків, понад 20 років – 30 відсотків, понад 25 років – 40 відсотків, понад 30 років – 45 відсотків, понад 35 років – 50 відсотків посадового окладу. Порядок виплати щомісячної надбавки за вислугу років прокурорам затверджується Кабінетом Міністрів України» [15]. Отже, розмір надбавки за вислугу років збільшується у зв'язку зі збільшенням стажу роботи в органах прокуратури, що є важливим чинником збільшення заробітної плати

для тих осіб, які присвятили себе роботі в прокуратурі. Крім того, це додаткова диференціація в оплаті праці прокурорів, які тривалий час перебувають на роботі в органах прокуратури та мають відповідний досвід роботи.

Окремо відзначимо, що згідно з відомостями офіційного сайту Верховної Ради України діючою є постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2012 № 505, якою затверджено Положення про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів прокуратури [67]. Вказане Положення передбачає такі надбавки для прокурорів:

а) надбавку за високі досягнення у праці або за виконання особливо важливої роботи: – працівникам – у розмірі до 50% посадового окладу з урахуванням надбавки (винагороди) за вислугу років; прокурорам та слідчим органів прокуратури, а також іншим працівникам прокуратури, які безпосередньо займаються розробленням проєктів нормативно-правових актів, проводять експертизу проєктів таких актів (якщо положеннями про підрозділи передбачено виконання такої роботи) – у розмірі до 100% посадового окладу з урахуванням надбавки за вислугу років. Окремо передбачено, що у разі несвоєчасного виконання завдань, погіршення якості роботи і порушення трудової дисципліни зазначена надбавка скасовується або розмір її зменшується;

б) доплати працівникам (крім керівників та їх заступників, керівників структурних підрозділів та їх заступників):

– за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників таких самих категорій персоналу – у розмірі до 50% посадового окладу за основною роботою з використанням на зазначену мету до 50% відсотків посадового окладу відсутнього працівника;

– за виконання обов'язків тимчасово відсутнього керівника або заступника керівника структурного підрозділу – у розмірі різниці між фактичним посадовим окладом тимчасово відсутнього керівника або заступника керівника структурного підрозділу (без урахування надбавок та доплат) і посадовим окладом працівника, який виконує обов'язки тимчасово відсутнього керівника або заступника керівника структурного підрозділу, у

разі, коли працівник, який виконує обов'язки тимчасово відсутнього керівника структурного підрозділу, не є його заступником за штатним розписом [67];

в) інші види доплат, які в цілому передбачені для окремих прокурорів, що мають певні знання чи статуси. Так, пунктом 3 Положення про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів прокуратури закріплено наступні виплати: «(а) надбавку 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; (б) доплату за науковий ступінь кандидата або доктора наук з відповідної спеціальності – у розмірі 5 і 10% посадового окладу відповідно; (в) надбавку за почесне звання «заслужений» – у розмірі 5% посадового окладу» [67]. Такі «нестандартні» надбавки для прокурорів – важливий стимул для розвитку їх професійного рівня, оскільки здобуваються нові знання іноземних мов, здійснюються певні наукові пошуки в обраній проблематиці при написанні дисертаційної роботи. Отримання почесного звання також супроводжується високими досягненнями у галузі права, розвитку та становлення прокуратури, виконання покладених на прокурорів завдань та функцій;

8) преміювання прокурорів. Згідно з ч. 2 статті 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII «преміювання прокурорів здійснюється в порядку, затвердженому Генеральним прокурором, за результатами оцінювання якості їх роботи за календарний рік у межах фонду преміювання, утвореного в розмірі не менш як 10 відсотків посадових окладів та економії фонду оплати праці. Розмір щорічної премії прокурора не може становити більше 30 відсотків розміру суми його посадового окладу, отриманої ним за відповідний календарний рік» [15]. Детальна регламентація преміювання прокурорів здійснюється відповідно до спеціального акта – Положення про преміювання працівників органів прокуратури, Національної академії прокуратури України та членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 09.08.2017 № 234, яке встановлює «підстави і порядок преміювання прокурорів, слідчих, працівників, що виконують функції з обслуговування, службовців,

робітників органів прокуратури, працівників Національної академії прокуратури України (далі – працівники), а також членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів» [68]. Закріплено, що «розмір премій визначається відповідно до об'єктивної оцінки роботи працівника, члена Комісії та їх особистого внеску в загальні результати роботи у відсотках до посадового окладу або місячної заробітної плати працівника (крім доплат за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників та за виконання обов'язків тимчасово відсутнього керівника) і члена Комісії. Основними критеріями оцінки роботи працівників є: сумлінне виконання службових обов'язків; своєчасне та якісне виконання завдань і доручень керівників органів прокуратури, Національної академії прокуратури України, голови Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; дотримання трудової дисципліни» [68].

Окрему увагу варто приділити тому, що розмір премії буде залежати від щорічного оцінювання прокурорів. На сьогодні наказом Генерального прокурора України від 29 грудня 2021 року № 407 затверджено Положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів, яким визначено «процедуру оцінювання якості роботи прокурорів Офісу Генерального прокурора, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, обласних, спеціалізованих (на правах обласних), окружних, спеціалізованих (на правах окружних) прокуратур, а також порядок та умови щорічного преміювання прокурорів за результатами такого оцінювання» [89]. «Оцінювання якості роботи прокурорів здійснюється з метою встановлення результативності виконання прокурорами своїх службових обов'язків, мотивування прокурорів до підвищення професійного розвитку, забезпечення ефективного досягнення цілей на виконання стратегії розвитку прокуратури, підвищення якості управління кадрами в органах прокуратури» [89]. У пункті 12 зазначеного Положення вказується на те, що оцінка професійної компетентності прокурора не є предметом щорічного оцінювання та не враховується при встановленні розміру премії. Водночас Положенням чітко визначено підстави для здійснення преміювання за результатами оцінювання якості роботи: отримання

прокурором середнього бала від 3,1 до 6 за результатом проведеного оцінювання. Також встановлено, що прокурори, які набрали менше ніж 3,1 середнього бала, преміюванню не підлягають, а також визначено розміри премій у відсотках за результатами оцінювання та врахування загального результату роботи прокурора: з 3,1 до 4,0 – 10%; з 4,1 до 5,0 – 20%; з 5,1 до 6,0 – 30% розміру суми посадового окладу, отриманої прокурором за відповідний календарний рік. В іншому випадку розмір премії встановлюється зі збереженням такого співвідношення: 10% : 20% : 30% = 1 : 2 : 3. У вказаному Положенні продубльовано норми Закону України «Про прокуратуру» щодо обмеження фонду преміювання прокурорів та розміру їх щорічної премії.

Отже, можемо чітко сказати про те, що розмір отриманої прокурором премії залежить виключно від нього самого, що включає в себе його особисте ставлення до роботи, належність виконання ним своїх посадових обов'язків, здійснення самоосвіти, застосування інноваційних підходів у роботі. Чим кращий результат демонструє прокурор при здійсненні оцінювання, тим вищим є відсоток нарахованої йому премії. Ще на етапі запровадження такого оцінювання начальник Департаменту кримінально-правової політики та захисту інвестицій Офісу Генпрокурора Олексій Бонюк говорив, що річне оцінювання впливатиме на премії, чотирирічне – на якість роботи. Максимальний розмір премії – 30%. Це дуже потужний мотиватор. За європейськими стандартами в результаті оцінювання прокурор не може бути звільнення. Звичайно, якщо перевірка виявить суттєві порушення, наслідки будуть відповідними [90]. Ми повністю підтримуємо позицію щодо здійснення співвідношення оцінювання роботи прокурорів з розміром отримуваних ними премій, оскільки це стимулює до належного виконання своїх посадових обов'язків та повноважень;

9) передбачено надання прокурорам фінансової (матеріальної) та медичної допомоги для вирішення соціальних та сімейних проблем під час щорічної відпустки (не вище середньомісячного заробітку).

10) передбачено підвищений рівень матеріального забезпечення прокурорів в період дії воєнного стану для окремих категорій прокурорів, що обумовлено прийнятим Указом Президента України від 24 лютого 2022 № 64

«Про введення воєнного стану в Україні» [91] та Указом Президента України від № 69 «Про загальну мобілізацію» [92]. На виконання наведених вище указів Президента України Кабінетом Міністрів України від 28 лютого 2022 року № 168 було прийнято досить важливу з точки зору матеріального забезпечення всіх силових структур України постанову «Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану». Суб'єктами, на які поширюються норми вказаної постанови, було визнано й військових прокурорів Офісу Генерального прокурора. Вказаною постановою передбачено: «виплату додаткової винагороди в розмірі 30 000 гривень щомісячно (крім військовослужбовців строкової служби), а тим з них, які беруть безпосередню участь у бойових діях або забезпечують здійснення заходів з національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії, перебуваючи безпосередньо в районах у період здійснення зазначених заходів (у тому числі військовослужбовцям строкової служби), – розмір цієї додаткової винагороди збільшується до 100 000 гривень в розрахунку на місяць пропорційно часу участі у таких діях та заходах» [93]. Ми розуміємо, що фактично наведені у постанові особи виконують різноманітні функції щодо захисту та оборони нашої держави, стримування ворога, усунення наслідків негативних подій, завданих ворогом, тобто вони виконують не тільки визначені профільними законами повноваження, а й свій конституційний обов'язок щодо захисту своєї держави. Проте встановлення таких виплат є додатковим стимулом їх роботи та реальним чинником запобігання звільненню таких осіб зі служби, яка кожного дня несе ризик не тільки для здоров'я особи, а й безпосередньо для її життя.

Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 року № 168 «Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану» передбачено «виплату одноразової грошової допомоги в у розмірі 15 000 000 гривень сім'ям загиблих осіб, зазначених у пункті 1 цієї Постанови, яка розподіляється рівними частками на всіх отримувачів, передбачених у статті

16¹ Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [93].

До питання матеріально-побутового забезпечення працівників прокуратури, на нашу думку, варто віднести й забезпечення їх необхідними матеріальними ресурсами та матеріально-технічними засобами для їх належної роботи та своєчасного виконання покладених на них завдань і функцій. У вказаному виді матеріального забезпечення важливим є наказ Офісу Генерального прокурора України від 09.07.2020 № 316, яким затверджено Порядок забезпечення транспортними і матеріально-технічними засобами органів прокуратури та Тренінгового центру прокурорів України. У вказаному акті терміном «матеріально-технічні засоби» позначено продукцію, об'єкти будь-якого виду та призначення, вироби, устаткування, технології, засоби зв'язку, комп'ютерну, організаційну та електронно-обчислювальну техніку, запасні частини для транспортних засобів і вказаної техніки, пально-мастильні матеріали, канцелярські та паперові вироби, друковану продукцію (пов'язану з виконанням завдань і функцій органів прокуратури та Тренінгового центру), канцелярське приладдя, спеціальний одяг, меблі, побутову техніку, будівельні матеріали, інвентар, інструменти та засоби для господарської діяльності тощо [94]. Цим же актом детально закріплено питання саме матеріально-технічного забезпечення працівників прокуратури та визначено, якими матеріалами мають бути забезпечені прокурори у своїй роботі. Відзначимо, що не для кожного органу передбачено такий нормативно-правовий акт у сфері матеріально-технічного забезпечення, а отже, можна говорити про те, що питанню матеріально-побутового забезпечення прокурорів приділено належну увагу та створено всі законодавчі і нормативно-правові умови для їх ефективної та належної роботи.

Наступним важливим напрямком матеріального забезпечення прокурорів є забезпечення прокурорів житлом. Відповідно до ст. 47 Конституції України «кожен громадянин має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду» [2]. А тому житлове забезпечення прокурорів – це

один із напрямків державної політики щодо матеріально-побутового забезпечення прокурорів, суть якої зводиться як до безпосереднього надання прокурорам житла у службове користування чи у власність, так і створення відповідних умов для можливої реалізації прокурором права на житло самотійно. Крім того, забезпечення прокурорів житлом є досить суттєвим показником піклування з боку держави, підтримання професії прокурора, відповідності покладених на нього завдань та функцій тим ризикам, які визначені професією. Забезпечення житлом представників органів влади, в тому числі й прокурорів, завжди було одним із найбільш болючих та найбільш проблемних питань протягом всього періоду незалежності України. Хоча якщо здійснювати порівняння отримання житла прокурорами з іншими службовцями (поліцейськими, представниками органів цивільного захисту, медичними працівниками, освітянами), то можна констатувати, що прокурори значно краще забезпечувались житлом. Це, на нашу думку, пов'язано із сутністю функцій, які останні виконують, та необхідністю бути по-справжньому незалежними у своїй роботі, що і забезпечується відповідним матеріальним забезпеченням. Але, незважаючи на певний прогрес у питанні житлового забезпечення прокурорів, вказана проблема все ж залишається відкритою та потребує подальшого дослідження й пошуку перспективних шляхів її вирішення [95, с. 556].

Вирішення проблеми забезпечення прокурорів житлом варто розглядати як частину єдиної політики держави у сфері житлово-комунального забезпечення. Проте, характеризуючи нормативно-правові акти у сфері забезпечення житлом осіб в цілому та прокурорів зокрема, можемо говорити про застарілість нормативно-правової бази, яка регулює вказаний напрямок. Нижче ми наведемо правові акти у вказаній сфері на підтвердження наших слів. Наразі ж погодимося із думкою Р.В. Колосова, відповідно до якої «наявність суспільних відносин, котрі існують і розвиваються стосовно особливого матеріального об'єкта (житла), потребують належного правового регулювання» [96, с. 146]. Це ж стосується й житлового забезпечення прокурорів, де «щодо окремих напрямків все ж має бути певне оновлення законодавства. Рівень

заробітної плати прокурора на сьогодні не дозволяє в повному обсязі задовольнити його потреби та членів сім'ї в придбанні житла, особливо у великих містах та населених пунктах, де попит на житло є досить високим. А тому у більшості випадків питання забезпечення житлом прокурорів покладається як на державу в особі її органів, так і на місцеві органи влади, на території яких знаходиться прокуратура, в якій прокурор працює» [95, с. 556].

Відзначимо, що наразі оптимального напрямку забезпечення житлом прокурорів немає, а тому досить часто застосовується саме індивідуальний підхід до забезпечення прокурора житлом. Це досить важливо, оскільки не тільки враховуються інтереси особи, а й здійснюється пошук найкращих варіантів забезпечення житлом, який би задовольняв обидві сторони правовідносин. Але не варто забувати й про стандартні процедури та загальні акти щодо забезпечення осіб житлом, які застосовуються до значної кількості осіб та працівників різних за своєю сутністю галузей.

Окреслимо такі загальні акти. Загальним актом є Житловий кодекс України (назва Кодексу в редакції Закону № 2215-IX від 21.04.2022 «Про дерадянізацію законодавства України»), який завданнями житлового законодавства України визначає «регулювання житлових відносин з метою забезпечення гарантованого Конституцією України права громадян на житло, належного використання і схоронності житлового фонду, а також зміцнення законності в галузі житлових відносин» [97]. До загальних актів у сфері житлового забезпечення ми пропонуємо віднести постанову Кабінету Міністрів Української РСР від 04.02.1988 № 37 «Про службові жилі приміщення», якою затверджено перелік категорій працівників, яким може бути надано службові жилі приміщення. Так, пунктом 40 закріплено право прокурорів на отримання службового житла у такому формулюванні: «Працівники прокуратури за переліком, визначеним Генеральним прокурором України»» [98]. Якщо ж здійснювати дослівний аналіз вказаної норми, то можна зробити висновок про те, що «ця норма означає, що не всі прокурори мають право на отримання службового житлового приміщення, а виключно ті прокурори, які визначені у переліку Генерального прокурора України. Зазначене створює певну

диспропорцію у питанні житлового забезпечення прокурорів, оскільки факт отримання службового житла ставиться в залежність від позиції Генерального прокурора України щодо можливості певного окремого прокурора претендувати на службове житлове приміщення. Враховуючи той обсяг роботи, яку виконує Генеральний прокурор України, вважаємо, що детального аналізу прокурорів, які реально потребують службового житла самим Генеральним прокурором не здійснюється, а покладається на відповідні структурні підрозділи, які уповноважені на реалізацію вказаної політики. А тому питання самим Генеральним прокурором фактично не вирішується, а якщо й розглядається, то досить поверхово і на основі отриманої інформації від уповноважених структурних підрозділів, а отже, можуть мати місце зловживання та включення до переліку «потрібних» прокурорів» [95, с. 557].

Ключовим актом у питанні житлового забезпечення житлом прокурорів є спеціальний у вказаних правовідносинах наказ Офісу Генерального прокурора «Про затвердження Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними в органах прокуратури та Положення про житлово-побутові комісії в органах прокуратури» [55]. Зазначені положення розроблені відповідно до Житлового кодексу України, Закону України «Про прокуратуру», постанови Ради Міністрів Української РСР від 04.02.1988 № 37 «Про службові жилі приміщення» та визначають механізм і особливості надання працівникам органів прокуратури службових жилих приміщень. «Вказаним наказом також передбачено, що службові жилі приміщення призначаються для заселення працівниками органів прокуратури за переліком посад, визначених наказом Генерального прокурора, які у зв'язку з характером їх службової діяльності повинні проживати за місцем проходження служби (роботи). Процедура отримання службового житла передбачає звернення особи до Генерального прокурора, керівника регіональної (обласної) прокуратури, спеціалізованої прокуратури на правах обласної із заявою про виключення службового жилого приміщення, в якому вона проживає спільно зі своєю сім'єю, із числа службових за наявності документів, що підтверджують відсутність у неї та членів її сім'ї власного житла в населеному пункті, де

розміщений відповідний орган прокуратури. Важливою соціальною гарантією є те, що службові жилі приміщення надаються незалежно від перебування працівників на квартирному обліку, без додержання черговості та пільг, установлених для забезпечення громадян житлом; також в окремих випадках службове житло може бути надано особі, яка має власне житло, але таке жила приміщення, в якому вона проживає, знаходяться на такій відстані від місця роботи, яка виключає можливість виконання нею своїх функціональних обов'язків» [95, с. 557].

Загалом важливими соціальними гарантіями житлового забезпечення прокурорів є:

1) житло, що надається прокурору, повинно бути благоустроєним відповідно до умов поселення та відповідати встановленим санітарним і технічним вимогам;

2) житло надається безпосередньо прокурору на всіх членів сім'ї, які проживають і зареєстровані разом із заявником, а також на подружжя та дітей (до досягнення ними повноліття), які проживають і зареєстровані окремо від заявника, на підставі визначених документів;

3) встановлюється заборона на проживання в одній кімнаті чоловіків і жінок у віці 9 років і старше, за винятком подружжя, а також пацієнтів з певними серйозними хронічними захворюваннями (які не можуть жити в одній кімнаті з членами своєї сім'ї);

4) встановлюється заборона двом або більше сім'ям чи двом або більше самотнім особам займати службове житло, яке розраховане на одну сім'ю;

5) визначення мінімальної площі для житла прокурора у розмірі 13,65 квадратних метрів житлової площі на одну особу. Однак цей показник не повинен бути нижчим за середній рівень забезпечення житловою площею громадян у відповідних мікрорайонах, визначений в установленому порядку;

6) можливість надання службового житла у більшому ніж визначено розмірах;

7) можливість надання службового житла меншого розміру лише як тимчасовий захід у разі нагальної виробничої потреби та відсутності

відповідного службового житла. Однак існує одна умова, а саме: право на отримання службового житла, яке відповідає вимогам і розмірам, встановленим у законодавстві, зберігається;

8) за прокурором або членом його/її сім'ї зберігається право на оренду службового житла у разі тимчасової відсутності в межах встановленого строку, а також право на оренду службового житла на строк від шести місяців, тобто на вимогу відсутнього громадянина або на строк понад шість місяців з поважних причин, а в разі спору – за рішенням суду. Стаття 71 Житлового кодексу України визначає статус збереження житла за тимчасово відсутніми громадянами;

9) якщо прокурор переїжджає до прокуратури іншого регіону, він може отримати інше службове житло у місці розташування цієї прокуратури за умови, що відповідне службове житло є вільним;

10) виселення звільнених прокуратурою працівників, а також всіх осіб, які мають право проживати разом з ними відповідно до закону або умов трудового договору, проводиться в судовому порядку без надання окремого житла;

11) надання іншого службового житла передбачається у випадках знесення або переобладнання будівель (житла) під нежитлові приміщення, коли існує ризик обвалу будівлі (житла), коли капітальний ремонт унеможливило утримання займаного службового житла або коли розмір такого житла суттєво змінюється.

Важливою соціальною гарантією житлового забезпечення прокурорів є неможливість виселення із службового житла певних категорій осіб, перелік яких визначено п. 4.2 Положення, без надання іншого житлового приміщення. До таких категорій осіб віднесено: «осіб з інвалідністю внаслідок війни та інших осіб з інвалідністю із числа військовослужбовців, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії або каліцтва, що їх вони дістали при захисті СРСР чи при виконанні інших обов'язків військової служби, або внаслідок захворювання, пов'язаного з перебуванням на фронті; учасників Другої світової війни, які перебували у складі діючої армії; сім'ї

військовослужбовців і партизанів, які загинули або пропали безвісти при захисті СРСР чи при виконанні інших обов'язків військової служби; сім'ї військовослужбовців; осіб з інвалідністю із числа осіб рядового і начальницького складу органів Міністерства внутрішніх справ СРСР, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії або каліцтва, що їх вони дістали при виконанні службових обов'язків; осіб, які пропрацювали в органах прокуратури не менш як десять років; осіб, що звільнені з посади, у зв'язку з якою їм було надано жиле приміщення, але не припинили трудових відносин з відповідним органом прокуратури; осіб, звільнених у зв'язку з ліквідацією відповідного органу прокуратури або за скороченням чисельності чи штату працівників та інших» [55]. Цей список фактично встановлює право на продовження користування державним житлом для вразливих членів суспільства, таких як інваліди, пенсіонери та особи, які пропрацювали певний період часу в органах прокуратури. Вважаємо, що таке положення є цілком обґрунтованим, оскільки тяжка праця прокурорів має належним чином оцінюватися не лише через використання матеріальної підтримки, а й через застосування інших її видів, зокрема житлової.

Загалом можемо відзначити, що оновлений Порядок надання службових жилих приміщень і користування ними в органах прокуратури, затверджений наказом Генерального прокурора України від 17 липня 2020 року № 323, досить детально регламентував питання надання службового житла працівникам прокуратури та в цілому врегулював всі питання, пов'язані з отриманням такого житла працівниками прокуратури. Єдине, на що варто звернути увагу, є невизначеність у питанні щодо критеріїв оцінки прокурорів, які потрапляють у перелік, що визначений Генеральним прокурором України для отримання службового житла. Цю проблему ми окреслювали вище.

«Наступним напрямком житлового забезпечення прокурорів є можливість отримати власне житло, перебуваючи на відповідному квартирному обліку. Постановою Ради Міністрів Української РСР і Української Республіканської Ради професійних спілок від 11.12.1984 № 470 «Про затвердження Правил обліку громадян, що потребують поліпшення житлових умов, і надання їм

жилих приміщень в Українській РСР» [99] визначено аспект регулювання обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов і надання їм у безстрокове користування жилих приміщень у будинках державного і громадського житлового фонду, призначених для постійного проживання. Пунктом 13 наведеної вище постанови закріплено перелік осіб, які потребують поліпшення житлових умов, а пунктом 15 закріплено, що при визначенні потреби громадян у поліпшенні житлових умов беруться до розрахунку члени їх сімей, які прожили і мають реєстрацію місця проживання у відповідному населеному пункті не менше встановленого строку (крім подружжя, неповнолітніх дітей і непрацездатних батьків, а також осіб, зазначених у підпункті 8 пункту 13 цих Правил)» [95, с. 558].

Взяття на квартирний облік здійснюється: 1) за місцем проживання; 2) за місцем роботи. Також умовою є те, що рекомендації трудового колективу буде взято до уваги. Рішення про взяття на житловий облік має бути прийнято протягом одного місяця з дня подання необхідних документів. Громадяни, які стали на житловий облік, користуються пріоритетом при наданні житла, але в порядку черги. Відповідний порядок черговості щодо забезпечення прокурорів житлом передбачається Житловим кодексом України, Правилами обліку громадян, які потребують покращення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР тощо. Черговість надання житла визначається в момент взяття на облік (внесення до списку осіб, які мають право на першочергове отримання житла).

Аналізуючи положення Закону України «Про прокуратуру» та низки інших законів, що регулюють питання житла для прокурорів, слід зазначити, що вони не передбачають надання житла прокурорам на пільгових умовах. Житло прокурорам часто надається шляхом розроблення регіональних житлових програм, співфінансування житлових програм для таких категорій осіб із місцевих та регіональних бюджетів, а також із Державного бюджету України. Таким чином, участь місцевих органів влади в наданні державного житла для прокурорів є значною.

«Окремо наголосимо на тому, що питання забезпечення прокурорів власним житлом досить часто пов'язане із наявністю різноманітних корупційних схем, які дозволяють отримувати одним прокурорам житло у власність в елітних новобудовах та перспективних районах міста, в той час як інші прокурори роками не мають можливості отримати хоч якийсь житло для задоволення своїх житлових потреб та потреб своєї сім'ї. Прозорості у вказаному процесі, на жаль, немає, як немає й дієвого механізму контролю за отриманням житла прокурорами, прозорості політики у перерозподілі органами місцевої влади житла для органів прокуратури. Фактично має місце вибірковість отримання житла для певних прокурорів, у тому числі й тих, які займають вищі посади в органах прокуратури чи є прокурорами Генеральної прокуратури України. Крім того, активного розвитку набуває кругова порука між представниками місцевих органів влади, суддями та прокурорами, а також між прокурорами та представниками підприємств забудовників, які фігурують у різноманітних корупційних схемах, в тому числі, й щодо отримання дозволів на будівництво житлових чи інших комплексів» [95, с. 558].

На сьогодні важливим є створення саме прозорого процесу отримання житла прокурорами, які перебувають на відповідному обліку та потребують покращення житлових умов. Громадськість має розуміти та фактично бачити процедуру отримання житла прокурорами, яка не повинна бути замаскована відповідними ускладненими процедурами, які в цілому нікому не потрібні, але ж мають бути дотримані. Складність процесу надання житла прокурорам є передумовою для впровадження відповідних шахрайських схем і подальшого нерівного застосування житлового законодавства стосовно різних прокурорів у різних прокуратурах та областях України. «Одним – все, іншим – нічого» – таке гасло у житловому забезпеченні притаманне державній житловій політиці України стосовно прокурорів.

Загалом аналіз законодавчих положень щодо надання житла прокурорам показує, що наразі відсутнє ефективне та прозоре управління отриманням як службового житла, так і житла для прокурорів. Пунктом 5 Положення № 37 від 04.02.1988 визначено: «Облік службових жилих приміщень в усіх будинках

незалежно від їх належності здійснюється місцевими органами влади, які прийняли рішення про включення жилого приміщення до числі службових» [100]. Пунктом 23 цього ж Положення передбачено: «При вселенні в надане службове жила приміщення громадянин здає ордер у житлово-експлуатаційну організацію, а за її відсутності – відповідне підприємство, установу, організацію» [100]. Така норма означає, що відповідно до вимог чинного законодавства будинки, у яких знаходяться службові квартири, можуть й не бути зарахованими на баланс Офісу Генерального прокурора України, що погіршує ситуацію, коли їх експлуатацією неможливо ефективно управляти. І ця тенденція, на жаль, є характерною для більшості регіонів нашої країни.

Визначено відповідну форму надання інформації до Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов, що затверджена наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 17.05.2011 № 47 «Про затвердження форми подання інформації до Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов» [101], проте, на жаль, немає відкритої інформації про тих прокурорів, які вже мають службове житло. Відсутність таких відомостей у вільному доступі – крок до зловживань та розвитку корупції у вказаному напрямку.

До ключових заходів поліпшення реалізації державної політики в житловому секторі належать наступні:

- 1) залучення інвестиційних провайдерів до будівництва (придбання) житла для прокурорів;
- 2) розробка державних і регіональних програм щодо забезпечення житлом прокурорів за рахунок державного і регіональних бюджетів;
- 3) формування правових відносин приватного партнерства для інвестування в будівництво житла для прокурорів;
- 4) розроблення оновлених програм із забезпечення житлом прокурорів, аналогічних наявним програмам, а саме: Порядку забезпечення поліцейських та осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, Державного бюро розслідувань житлом на умовах фінансового лізингу, затвердженого

постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2018 року № 1201 [102];

5) подальше удосконалення механізмів забезпечення житлом прокурорів, в тому числі, й шляхом перегляду та оновлення нормативно-правової бази щодо вказаних суспільних відносин.

Підсумовуючи, можемо загалом говорити про належний рівень матеріально-побутового забезпечення прокурорів в Україні, оскільки держава приділяє достатню увагу до створення комфортних умов праці прокурора: оплата праці прокурора є гідною; структура заробітної плати відповідає європейським та міжнародним стандартам; забезпечено диференціацію праці прокурора за різними посадами; забезпечено встановлення різного виду надбавок тощо. Проте питання забезпечення житлом співробітників прокуратури досі залишається дещо проблематичним, адже недосконала система забезпечення житлом є підґрунтям для корупції, тому поширюються різні корупційні схеми. Однак, на наш погляд, основною проблемою є відсутність прозорої та відкритої політики в цій сфері, розв'язання якої відкриває перспективу поліпшення реалізації державної політики в житловому секторі.

2.2 Гарантії належного пенсійного забезпечення прокурорів в Україні

Серед усіх соціально-важливих інститутів, які функціонують у сучасній державі, система пенсійного забезпечення є однією з найбільш важливих. Спостерігається постійно зростаюча роль пенсійного забезпечення в постіндустріальній та інформаційній економіці. Пенсійні програми сьогодні створюються з метою вирішення проблем матеріальної підтримки пенсіонерів і допомоги у боротьбі з бідністю серед людей старшого віку. Політика в сфері пенсійного забезпечення є також одним з інструментів впливу держави на економіку. Окрім того, частина населення більшості країн світу, яка отримує пенсійні виплати, постійно зростає, що дає можливість використання

державного управління пенсійними інститутами як інструментом політичного впливу [52, с. 24]. Пенсійна система в Україні проходить етап свого становлення. Дослідження її теоретичних аспектів і практики реалізації норм дасть змогу поставити на якісніший рівень регулювання пенсійних відносини [103, с. 338].

Право на отримання пенсії громадян, у тому числі й прокурорів, визначено ст. 46 Конституції України, де передбачено: «Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом» [2]. Також відповідне право визначено й у Законі України «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 № 1788-ХІІ, де у ст. 1 зазначено: «Громадяни України мають право на державне пенсійне забезпечення за віком, по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника та в інших випадках, передбачених цим Законом» [104].

М. Мицай з цього приводу зауважує: «Право на пенсійне забезпечення – це системний, комплексний вид права на соціальний захист особи, що включає можливість матеріальної підтримки особи за рахунок джерел пенсійного забезпечення у разі досягнення встановленого законом віку, інвалідності, втрати годувальника, з інших визначених законом та/або договором обставин, на умовах та у порядку, передбаченому чинним законодавством України» [105, с. 98].

Слушною вважаємо думку А.А. Казанчана, який пропонує пенсійне забезпечення визначати як «вид соціального забезпечення населення, який пов'язаний із виплатою щомісячних і, як правило, довічних грошових виплат – пенсій – непрацездатним громадянам у зв'язку з настанням певних найбільш несприятливих соціальних обставин: старості, інвалідності, втрати

годувальника та інших причин, передбачених чинним законодавством» [106, с. 145].

Як зазначає В.Є. Гуменюк, пенсійне забезпечення – це державна система правових, економічних та організаційно-адміністративних заходів щодо захисту громадян внаслідок досягнення похилого віку, настання інвалідності або втрати годувальника. Саме за його допомогою забезпечуються (а не встановлюються) умови нарахування та виплати пенсій, беручи до уваги зроблені у період трудової діяльності обов'язкові чи добровільні пенсійні внески. Інакше кажучи, пенсійне забезпечення – форма матеріального забезпечення громадян державою чи іншими суб'єктами господарювання у встановлених законом випадках [107, с. 48].

Т.О. Дідковська пенсійне забезпечення трактує як «встановлений державою вид матеріального забезпечення громадян у вигляді пенсій та соціальних послуг, який надається із настанням пенсійного віку, досягненням трудового стажу або у зв'язку з втратою працездатності чи втратою годувальника за рахунок коштів Пенсійного фонду України, Фонду соціального страхування та Державного бюджету» [108, с. 254-255].

Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-IV таким чином характеризує українську пенсійну систему: «Система пенсійного забезпечення в Україні складається з трьох рівнів. Перший рівень – солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (далі – солідарна система), що базується на засадах солідарності і субсидування та здійснення виплати пенсій і надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду на умовах та в порядку, передбачених цим Законом. Другий рівень – накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що базується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді або у відповідних недержавних пенсійних фондах – суб'єктах другого рівня системи пенсійного забезпечення та здійснення фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат на умовах та в порядку, передбачених законом. Третій рівень – система недержавного

пенсійного забезпечення, що базується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців та їх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат на умовах та в порядку, передбачених законодавством про недержавне пенсійне забезпечення» [109].

Слід зауважити, що Конституційним Судом України у рішенні по справі щодо пільг, компенсацій і гарантій від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 зазначено: «Конституція України виокремлює й інші категорії громадян України, які потребують додаткових гарантій держави, зокрема гарантій соціального захисту. До них насамперед належать громадяни, які відповідно до статті 17 Конституції України перебувають на службі в органах, що забезпечують суверенітет і територіальну цілісність України, її економічну та інформаційну безпеку». Також Конституційний Суд встановив, що до таких громадян належать і ті, які проходять службу у Збройних Силах України, Військово-Морських Силах України, в органах Служби безпеки України, прокуратури, охорони державного кордону України, податкової міліції, Управління державної охорони України, Державного департаменту України з питань виконання покарань тощо. Такий підхід до визначення додаткових гарантій зазначеної вище категорії громадян обумовлюється екстремальними умовами праці, пов'язаними з постійним ризиком для життя і здоров'я, жорсткими вимогами до дисципліни, професійної придатності, фахових, фізичних, вольових та інших якостей. Тому це повинно компенсуватись наявністю підвищених гарантій соціальної захищеності, тобто комплексу організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту саме цієї категорії громадян як під час проходження служби, так і після її закінчення [36]. З вищевикладеного можемо зробити висновок, що прокурори у силу особливостей своєї праці, підвищеної навантаженості та постійного ризику для життя належать до тих категорій суб'єктів, які потребують додаткових соціальних гарантій, однією з яких є гарантія належного пенсійного забезпечення.

Так, у ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [15], як ми вже неодноразово зазначали, визначений перелік гарантій

незалежності прокурора, однією з яких є належне матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення прокурора.

Особливості пенсійного забезпечення прокурорів регулюються спеціальним законодавством та визначені у ст. 86 Закону України «Про прокуратуру» [15], у якій передбачено види пенсій які призначаються: а) безпосередньо прокурору (за вислугу років, по інвалідності); б) непрацездатним членам його сім'ї (пенсія у зв'язку з втратою годувальника). Пропонуємо розглянути деякі з них.

Пенсія за вислугу років. По-перше, пенсія, як зазначають В.Я. Бурак та С.М. Сімчук, «це щомісячна довгострокова виплата, яка призначається та виплачується особі у випадку настання пенсійного віку, інвалідності, втрати годувальника чи вислуги років за рахунок коштів Пенсійного фонду України чи бюджетів різних рівнів та є основним джерелом доходу особи» [110, с. 138]. По-друге, вислугу років І.М. Сирота визначає як «особливий вид спеціального стажу окремих категорій працівників, який передбачає пільгове пенсійне забезпечення у зв'язку з утратою професійної працездатності й виходом на пенсію до настання віку, який дає право на пенсію за віком» [111, с.88].

Також щодо розуміння змісту поняття «календарна вислуга років» висловив свою позицію й Касаційний адміністративний суд Верховного Суду у постанові від 14 квітня 2021 року у справі № 480/4241/18, де зазначив наступне: «Календарна вислуга – це вислуга, яка складається з повної кількості календарних днів відповідного періоду (календарний рік – 365 календарних днів, календарний місяць – 30 календарних днів)» [112].

Слушною вважаємо думку М.І. Дерев'янка, який стверджував, що «пенсія працівників органів прокуратури за вислугу років – це щомісячне матеріальне забезпечення працівників органів прокуратури за рахунок коштів Пенсійного фонду, а у випадках, передбачених законом, – Державного бюджету, яке призначається довічно відповідно до минулого заробітку, спеціального стажу роботи та займаної посади» [113, с. 144].

Надання пенсії прокурору за вислугу років передбачено ч. 1 ст. 86 вищевказаного Закону, у якій закріплена така норма: «Прокурори мають право

на пенсійне забезпечення за вислугу років незалежно від віку за наявності на день звернення вислуги років не менше: по 30 вересня 2011 року – 20 років, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 10 років; з 01 жовтня 2011 року по 30 вересня 2012 року – 20 років 6 місяців, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 10 років 6 місяців; з 01 жовтня 2012 року по 30 вересня 2013 року – 21 рік, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 11 років; з 01 жовтня 2013 року по 30 вересня 2014 року – 21 рік 6 місяців, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 11 років 6 місяців; з 01 жовтня 2014 року по 30 вересня 2015 року – 22 роки, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 12 років; з 01 жовтня 2015 року по 30 вересня 2016 року – 22 роки 6 місяців, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 12 років 6 місяців; з 01 жовтня 2016 року по 30 вересня 2017 року – 23 роки, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 13 років; з 01 жовтня 2017 року по 30 вересня 2018 року – 23 роки 6 місяців, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 13 років 6 місяців; з 01 жовтня 2018 року по 30 вересня 2019 року – 24 роки, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 14 років; з 01 жовтня 2019 року по 30 вересня 2020 року – 24 роки 6 місяців, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 14 років 6 місяців; з 01 жовтня 2020 року – 25 років, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 15 років» [15].

Також у ч. 8 цієї статті визначено категорії осіб, які мають право на отримання пенсії за вислугу років. До них законодавець відносить: 1) осіб, які перед призначенням такої пенсії працюють: а) в органах прокуратури; б) в науково-навчальних закладах Офісу Генерального прокурора; 2) осіб, які були звільнені з прокурорських посад органів прокуратури: а) за станом здоров'я; б) у зв'язку з ліквідацією чи реорганізацією органу прокуратури, в якому особа обіймає посаду; в) у зв'язку зі скороченням кількості прокурорів; г) у зв'язку з обранням їх на виборні посади в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування [15]. Тобто, як бачимо, законодавець визначив чіткий вичерпний перелік категорії тих осіб з прокурорського складу, які мають право

на отримання пенсії за вислугу років, а також в залежності від дати виходу на пенсію диференціював їх пенсійний вік, при досягненні якого вони мають право на отримання пенсії за вислугу років.

Слід зауважити, що Законом України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28.12.2014 № 76-VIII [114] зменшено розмір пенсії прокурорів у відсотковій ставці на 10%, тобто з 70 до 60. Зокрема згідно з ч. 2 ст. 86 Закону України «Про прокуратуру» розмір пенсійних виплат прокурорам становить 60% від суми їхньої місячної (чинної) заробітної плати, до якої включаються всі види оплати праці, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [15].

Також частина 16 ст. 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII (в редакції від 14.10.2014) містить наступну норму: «Прокурорам у разі звільнення вперше з роботи у зв'язку з виходом на пенсію за вислугу років чи інвалідністю виплачується грошова допомога з розрахунку середньомісячної заробітної плати за рік перед місяцем виходу на пенсію (з урахуванням коригування заробітної плати у цьому періоді у зв'язку з її підвищенням на день звільнення) за кожен повний рік роботи прокурором, на посадах у науково-навчальних закладах прокуратури, про що робиться запис у трудовій книжці» [115]. Проте Законом України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» її було виключено. Тобто, як бачимо з вищевикладеного, обсяг окремих гарантій у сфері пенсійного забезпечення прокурорів зменшився, а сам стан їх пенсійного забезпечення погіршився.

Погоджуємось з думкою В.І. Хвесюк з приводу того, що пенсія є компенсаційним елементом за роботу, пов'язану з ризиками для фізичного та емоційного здоров'я. Таке кардинальне реформування пенсійного забезпечення працівників органів прокуратури матиме ряд негативних наслідків, до яких слід віднести наступні: 1) відтік досвідчених кадрів з органів прокуратури та небажання молодих спеціалістів працювати в умовах підвищеної інтелектуальної, емоціональної інтенсивності та невисокого рівня оплати праці

без отримання максимального перспективного соціально-економічного ефекту після виходу на пенсію; 2) виникнення соціальної несправедливості, яка виявлятиметься між працівниками прокуратури, які вийшли на пенсію до вступу в силу законодавчих норм про відміну спеціальних пенсій, та тими, хто права на таку пенсію вже не мав, а також державної соціальної недбалості, яка виявлятиметься у неможливості правового врегулювання даної ситуації; 3) чергове зниження престижності служби в органах прокуратури в очах громадян у результаті скасування пільг для найбільш інтелектуального та професійного прошарку населення, на який традиційно спирається державна влада; 4) зниження рівня законності та підвищення рівня корупції в умовах, коли рівень заробітних плат ще залишається на колишньому рівні, а право на особливі пенсійні умови вже не діє, зменшується страх втратити роботу через вчинення корупційних дій [116, с. 56].

Верховний Суд України та Вищий адміністративний суд неодноразово вирішували питання щодо реалізації прокурорами прав на пенсію. Особливо це стосувалось питання перерахунку пенсії прокурорам. Так, наприклад, Касаційний адміністративний суд Верховного Суду у своїй постанові від 04 березня 2021 року у справі № 589/3997/16-а зазначив, що відповідно до положень Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII держава взяла на себе обов'язок забезпечити не лише нарахування але й перерахунок пенсій працівникам прокуратури, виходячи з розміру місячного заробітку за відповідною посадою, з якої особа вийшла на пенсію, станом на час звернення за перерахунком. Проте неприйняття Кабінетом Міністрів України нормативно-правового акта, який би визначав умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури, на переконання судів попередніх інстанцій, не може бути підставою для відмови у такому перерахунку, що гарантований законом. Отже, чинним на момент звернення позивача до уповноваженого органу (територіального органу Пенсійного фонду України) законодавством передбачено можливість перерахунку раніше призначених пенсій, а значить встановлене право особи, яка отримує відповідно до законодавства про прокуратуру пенсію за вислугу років, на її перерахунок за

певних умов та в порядку, які на даний час Урядом України не визначені. За таких обставин колегія суддів КАС ВС вважає, що посилання пенсійного органу у спірних правовідносинах на положення Закону № 213-VIII є помилковими у зв'язку із загальним принципом дії правових норм у часі. Стосовно осіб, яким уже призначена пенсія і які потім набули право на її перерахунок, Законом № 1058-IV передбачена можливість вчинення такої дії [117].

Але Судова палата з розгляду справ щодо захисту соціальних прав КАС ВС вважає за необхідне відступити від висновку, викладеного, зокрема, у постанові ВС від 10.09.2021 у справі № 580/5238/20 у подібних правовідносинах, та сформувати правовий висновок, відповідно до якого до правовідносин щодо визначення відсоткового значення розміру пенсії, право на перерахунок якої виникло після набрання чинності Законом № 1697-VII, повинні застосовуватись виключно норми цього Закону, зокрема ч. 2 ст. 86, якими встановлено, що пенсія призначається в розмірі 60% від суми місячної (чинної) заробітної плати працівників прокуратури, а не норма, що визначає розмір місячного (чинного) заробітку у відсотках, яка діяла на момент призначення пенсії. Щодо застосування при перерахунку пенсії, призначеної працівнику прокуратури відповідно до Закону № 1789-XII, обмеження 10 прожитковими мінімумами, установленими для осіб, які втратили працездатність, КАС ВС зазначив, що з моменту набрання чинності Законом № 1697-VII питання призначення та перерахунку пенсій працівникам прокуратури врегульовувалися нормами цього Закону, зокрема ст. 86, ч. 15 якої було встановлено обмеження пенсії максимальним розміром.

Отже, СП КАС ВС вважає за необхідне відступити від висновків, викладених у постанові ВС від 04.03.2021 у справі № 589/3997/16-а (щодо незастосування обмеження максимального розміру пенсії) у подібних правовідносинах та сформувати правовий висновок, відповідно до якого п. 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 3668-VI «не скасовує обмеження максимального розміру пенсії, призначеної працівнику прокуратури до набрання чинності цим Законом, а встановлює особливе регулювання щодо

застосування такого обмеження до осіб, яким пенсія призначена до набрання чинності Законом № 3668-VI і в яких розмір пенсії на момент набрання чинності цим Законом перевищував максимальний розмір. Зазначене регулювання здійснюється, зокрема, шляхом надання права на отримання пенсії у розмірі, який перевищує максимальний, без можливості її перерахунку до моменту, коли такий розмір відповідатиме максимальному розміру пенсії. Водночас з моменту відповідності розміру пенсії її максимальному розміру – поширення на її розмір загальних правил щодо обмежень, установлених ст. 50-1 Закону № 1789-XII, а з 14.10.2014 – абз. 6 ч. 15 ст. 86 Закону № 1697-VII» [118]. Хоча виплати соціального страхування є «майном» у розумінні ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, однак обмеження максимальним розміром пенсій працівникам прокуратури не може вважатися порушенням їх права на володіння цим майном, оскільки такі дії здійснені державою шляхом введення нових законодавчих положень з метою регулювання політики соціального забезпечення. Встановлені обмеження не є непропорційними та не призводять до порушення сутності пенсійних прав. Розмір пенсії працівників прокуратури навіть з урахуванням встановлених обмежень максимальною сумою залишається вищим середньомісячного розміру пенсії в Україні. Таке обмеження не є дискримінаційним, позаяк стосується не лише працівників прокуратури, а й інших категорій пенсіонерів [118].

Наступним видом пенсії, які призначаються прокурорам, є пенсія по інвалідності, яка передбачена ч. 9 ст. 86 Закону України «Про прокуратуру», де зазначено, що «прокурорам, визнаним особами з інвалідністю I або II групи, призначається пенсія по інвалідності в розмірах, передбачених частиною другою цієї статті (в розмірі 60 відсотків від суми їхньої місячної (чинної) заробітної плати, до якої включаються всі види оплати праці, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а до 01 січня 2011 року – страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування із всіх видів оплати, одержуваної перед місяцем

звернення за призначенням пенсії), за наявності стажу роботи в органах прокуратури не менше 10 років» [15].

М.І. Дерев'янку під пенсіями працівників органів прокуратури по інвалідності пропонував розуміти «щомісячні грошові виплати, які пов'язані із попередньо виконуваною роботою, що призначаються працівникам органів прокуратури, які визнані інвалідами, що підтверджується медико-соціальною експертизою» [113, с. 145]. Тобто з вищевикладеного можемо зробити висновок, що для призначення пенсії по інвалідності прокурорам необхідна наявність: по-перше, інвалідності I або II групи; по-друге, стажу роботи в прокуратурі не менше 10 років. Відсутність хоча б однієї з цих умов унеможливило отримання прокурором пенсії по інвалідності.

Слід зауважити, що прокурори у силу особливостей своєї праці, підвищеної завантаженості та постійного ризику для життя належать до тих категорій суб'єктів, які потребують додаткових соціальних гарантій, зокрема гарантії щодо належного пенсійного забезпечення.

Отже, у даному підрозділі нами здійснено комплексну характеристику пенсій, які призначаються: а) безпосередньо прокурору (за вислугу років, по інвалідності); б) непрацездатним членам його сім'ї (пенсія у зв'язку з втратою годувальника), а також зроблено висновок, що у зв'язку зі змінами чинного національного законодавства, яке регулює питання пенсійного забезпечення прокурорів, спостерігається негативна тенденція до звуження окремих соціальних гарантій прокурорів, наприклад, виключення положення щодо надання прокурорам у разі звільнення вперше з роботи у зв'язку з виходом на пенсію за вислугу років чи інвалідністю грошової допомоги.

2.3 Допомоги та інші види соціальних виплат прокурорам та членам їх сімей в Україні

Ефективний соціальний захист працівників прокуратури та членів їхніх сімей є важливим напрямом реалізації державної політики у сфері соціального

забезпечення, позаяк представники державної служби можуть наражатися на досить специфічні соціальні ризики під час виконання своїх службових обов'язків. Водночас держава і суспільство, визнаючи важливість і значущість прокурорської функції та її незамінну роль у забезпеченні законності та правопорядку в країні, зобов'язані забезпечити належний соціальний захист і підтримку прокурорських працівників на основі принципів, що гарантують привабливість і престижність цієї державної служби. У цьому разі соціальний захист даної категорії людей має бути насамперед комплексним, тобто включати різні види соціального забезпечення та його організаційно-правові форми. Особливе місце у ньому посідають соціальні допомоги, на розкриття специфіки яких буде спрямоване наше подальше дослідження.

М.І. Мальований, вивчаючи поняття та форми соціального захисту прокурорів і членів їх сімей, акцентує увагу на тому, що в умовах сучасності реалізація соціального захисту передбачає вжиття як активних, так і пасивних форм підтримки. Так, пасивні можуть реалізовуватися у вигляді надання соціальної допомоги, а активні включати заходи соціального страхування (забезпечення у випадках втрати працездатності чи можливості заробляти самостійно), лікування або профілактики захворювань, а також сприяння освіті та підвищенню кваліфікації [29, с. 21]. М.М. Устименко зауважує, що соціальна допомога має завжди адресний характер, оскільки надається лише тим громадянам, котрі її потребують. Саме через даний вид допомоги соціальний захист реалізовує свою реабілітаційну функцію. Водночас необхідно звернути увагу і на той факт, що не менш вагомими є й заходи, спрямовані на недопущення загроз добробуту людини, а також на стимулювання її активності в певній сфері життєдіяльності [64].

Вважаємо, що наведений автором своєрідний підхід до диференціації форм соціального захисту на активні та пасивні є досить обґрунтованим та може слугувати дієвим інструментом для окреслення їх системи, забезпечення більш структурованого вивчення. У наведеному контексті, продовжуючи думку автора, зауважимо, що активні форми соціального захисту вочевидь ґрунтуються на особистій активній участі особи у забезпеченні матеріального

підґрунтя для власного соціального захисту (сплаті внесків щодо соціального страхування), а також в активній позиції, що проявляється у забезпеченні профілактики виникнення різних негативних життєвих обставин, що зможуть спричинити соціальні ризики, нездатність забезпечити себе та членів своєї сім'ї набором необхідних для життєдіяльності благ. Водночас пасивні форми соціального захисту, як вважає автор, – це безумовні заходи соціального захисту, що надаються державою у разі потрапляння особи під дію складних життєвих обставин або за інших визначених законодавством випадків, що спричиняють об'єктивну неможливість людини забезпечити себе та членів своєї сім'ї необхідними для життєдіяльності благами. Вони покликані забезпечити уникнення втрати особою усіх засобів для існування, надання їй мінімально необхідного рівня соціальних гарантій. Одну із найбільш важливіших ролей у пасивній формі соціального захисту відіграє соціальна допомога.

На нашу думку, як активні, так і пасивні форми є важливими та невід'ємними складовими соціального захисту як загалом усіх громадян України, так і прокурорів та членів їх сімей. Активні форми соціального захисту стимулюють ініціативність прокурорів у самостійному вирішенні питань власного соціального забезпечення на вигідних для них умовах, створенні джерел такого соціального забезпечення, вжитті інших заходів із запобігання соціальним ризикам. Наведене допомагає забезпечувати баланс у системі соціального забезпечення, зменшення рівня його дотаційності, досягнення соціальної справедливості тощо. Водночас невід'ємними є й пасивні форми соціального захисту, без існування яких втрачається сама його сутність та призначення, адже соціальний захист та забезпечення не у всіх випадках зводиться до еквівалентного здійсненого особою внеску у фонди перерозподілу благ для забезпечення життєдіяльності осіб, які потрапили у скрутну ситуацію та цього потребують. За своєю природою у значній частині соціальне забезпечення носить безеквівалентний та безвідплатний, тобто аліментарний характер. Його основні принципи – гуманізм та гарантованість, призначення щодо забезпечення тих осіб, які цього потребують, адекватним

рівнем соціальних благ – обумовлюють необхідність взяття на себе відповідних соціальних зобов'язань державою. Тому не всі види соціальних ризиків, скрутних обставин, інших обставин можливо передбачити, запобігти їм чи підготуватися до них. Саме тому конструювання соціальних допомог як виду пасивної форми соціальної підтримки повинно враховувати відповідні можливі підвищені соціальні ризики виконання посадових обов'язків прокурорами, а також ризики, що виникають для їх сімей, та вчасно, адекватно реагувати на них.

«Розглядаючи наведене питання, насамперед бачимо наявність декількох суперечливих тенденцій у розвитку соціального забезпечення прокурорів та їх сімей загалом, що впливає на якість та систему надання їм соціальних допомог зокрема. Насамперед варто відзначити, що реформування системи органів прокуратури, що ознаменувалося прийняттям Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 №1697-VII, покликане підвищити стандарти прокурорської діяльності, сприяти запровадженню європейських вимог до охорони праці, правового статусу прокурорів. Водночас у сфері соціального забезпечення прокурорів та членів їх сімей наведений законодавчий акт призвів до виникнення дещо спірної ситуації, переконструювавши усю її систему, в тому числі й систему соціальних допомог. Наведені зміни отримали свої неоднозначні оцінки у науковій доктрині, багато з яких несхвальні, хоча деякі науковці все ж вбачають у цьому окремі позитивні тенденції. Обґрунтуванням та ключовою ідеєю зазначених змін системи соціальних допомог прокурорам є посилення єдності соціального забезпечення, надання різних його видів на єдиних підставах та правилах, скасування надмірної диференціації у праві соціального забезпечення, в тому числі зменшення кількості спеціальних категорій осіб, яким соціальне забезпечення (допомоги) надаються за підвищеними стандартами» [119, с. 182].

Саме вищезазначеним Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII суттєво відрізняється від Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 №1789-XII щодо надання прокурорам та членам їх сімей соціальної допомоги. Аналіз таких відмінностей та подальше визначення сутності і змісту

таких допомог, тенденцій їх розвитку, на наш погляд, дозволить найбільш повно розкрити обрану проблематику. Проте надалі для більш ґрунтовного розкриття соціальних допомог прокурорам та інших видів соціальних виплат слід з'ясувати, що варто розуміти під наведеною вище категорією.

І.Ю. Хомич зауважує, що «в науці права соціального забезпечення категорія «соціальна допомога» розглядається в широкому та вузькому значенні. Так, соціальна допомога в широкому розумінні – це всі види державного соціального забезпечення, які виплачуються в грошовій або натуральній формі» [120, с. 718]. В.Л. Стрепко вважає, що «соціальні допомоги – це безповоротні грошові виплати, що надаються уповноваженими державою органами особам, які зазнали соціального ризику, з метою підтримання їхнього життєвого рівня за рахунок бюджетних та інших джерел соціального забезпечення» [121, с. 5]. М.Д. Бойко під соціальною допомогою розуміє «гарантовані, врегульовані нормами права разові або періодичні (щомісячні) грошові виплати соціально-аліментарного характеру з метою матеріальної підтримки громадян, які в силу певних соціальних випадків, передбачених законом, потребують такої допомоги незалежно від наявності в них будь-яких інших джерел доходу» [122, с. 245].

На підставі аналізу наведених тверджень можна констатувати, що між ними існує певна відмінність, тобто вони характеризуються браком єдиних підходів. Варто зазначити, що в аспекті нашого дослідження та з урахуванням прагнення до чіткості та максимальної визначеності юридичних конструкцій широкий підхід до визначення категорії «соціальна допомога» не відповідає нашому баченню зазначеного поняття. Водночас вважаємо, що таке широке розуміння соціальної допомоги як сукупності усіх заходів державної соціальної підтримки, пенсій, виплат, послуг, можливо, є більш доцільним для застосування в інших галузях знань, таких як політологія, соціологія тощо. Доцільно, на наш погляд, категорію «соціальна допомога» розкрити як конкретну конструкцію права соціального забезпечення, як відповідну грошову виплату чи матеріальне забезпечення, що настає за визначених законодавством підстав та переслідує відповідну унікальну соціально-забезпечувальну мету.

М.І. Іншин, Л.І. Лазор та С.М. Прилипко визначають соціальну допомогу як встановлене законодавством матеріальне забезпечення, яке надається громадянам за певних обставин та у визначених розмірах за рахунок Державного бюджету [123, с. 358]. В.Ю. Панченко вважає, що соціальна допомога – це адресна діяльність. Ознака адресності, зазначає автор, впливає з тієї обставини, що допомога є не практично безмежною сукупністю різноманітних соціальних чинників, що сприяють здійсненню інтересів тієї чи іншої людини, групи, що сприяють подоланню проблем, які виникають в їх повсякденному житті, а професійною цілеспрямованою діяльністю, орієнтованою на конкретного суб'єкта (суб'єктів) отримання, конкретну проблемну життєву ситуацію (конкретний тип проблемних життєвих ситуацій), реалізацію конкретних інтересів суб'єкта в проблемній життєвій ситуації» [124, с. 17]. Важливою та однією із основних ознак соціальної допомоги прокурорам і членам їх сімей, як зазначив В.Ю. Панченко, є адресність, у чому ми з ним повністю погоджуємося. Дослідженню проблематики адресності наразі присвячено чимало наукових праць та здійснено багато напрацювань у практичному досвіді насамперед провідних іноземних держав. Адже забезпечення максимальної адресності дозволяє досягати мети та призначення соціальних допомог, а також ефективності соціального забезпечення прокурорів та членів їх сімей в цілому. На сьогодні вироблено окремі критерії адресності, що може скласти предмет окремого дослідження, проте загалом варто зауважити, що соціальна допомога повинна призначатися та виплачуватися виключно чітко визначеному колу осіб, які її потребують, у зв'язку із чітко визначеними життєвими обставинами, тобто вирішувати чітко визначену соціально-забезпечувальну задачу.

М.М. Коломойцев, досліджуючи інститут державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, вважає, що у широкому її розумінні соціальну допомогу слід трактувати як систему норм, які передбачають право на отримання грошових виплат (допомог), компенсацій, соціальних пільг для сімей, які зазнали ризику малозабезпеченості, та їх дітей та встановлюють умови й порядок їх надання з метою підтримання життєвого рівня

малозабезпеченої сім'ї за рахунок бюджетних джерел соціального забезпечення. Особливістю таких соціальних допомог, пільг та компенсацій є те, що вони надаються найбільш вразливим сім'ям, які критично їх потребують, та мають адресний характер [125, с. 237]. І.Ю. Хомич, зокрема, пропонує виокремлювати наступні ознаки соціальної допомоги: «1) має аліментарний характер (в тлумачному словнику «аліментарний» визначається як пов'язаний із живленням, харчуванням, тобто в правовому розумінні такі виплати пов'язані із забезпеченням головних життєвих потреб людини); 2) метою соціальної допомоги є матеріальна підтримка громадян; 3) підставою виникнення права на соціальну допомогу є потрапляння особи під вплив певного соціального випадку» [120, с. 720].

Отже, підсумовуючи наведене, зазначимо, що соціальну допомогу прокурорам та членам їхніх сімей варто визначити як гарантовану державою за відповідними бюджетними призначеннями адресну періодичну або одноразову виплату (грошове або матеріальне забезпечення), яка (яке) надається прокурорам або членам їх сімей на безвідплатних аліментарних засадах у визначених законодавством випадках, що за своєю сутністю є відповідними життєвими обставинами, які обумовлюють настання негативних наслідків у вигляді неможливості забезпечити себе та членів своєї сім'ї необхідним мінімальним рівнем благ, що необхідні для життєдіяльності.

На підставі зазначеного можна виокремити істотні ознаки соціальних допомог прокурорам та членам їхніх сімей, а саме: «1) гарантованість – надання соціальних допомог повинне бути чітко визначене законодавством, а їхнє фінансування забезпечене за відповідними бюджетними призначеннями; 2) соціальні допомоги носять матеріальний характер – зазвичай вони являють собою одноразову або періодичну виплату грошових коштів, надання інших видів матеріального забезпечення; 3) адресність – надається визначеному колу осіб – прокурорам та членам їх сімей – лише у чітко визначених законодавством випадках; 4) на наш погляд, важливо акцентувати увагу на тому, що задля забезпечення дійсної адресності більш актуальним є надання соціальних допомог прокурорам та членам їх сімей не у випадках існування

ризикую настання відповідних негативних наслідків щодо неможливості забезпечити себе відповідним рівнем благ для життєдіяльності, а у встановленому випадку їх фактичного настання; 5) повинні враховувати підвищені соціальні ризики професійної діяльності прокурорів та відповідний вплив таких ризиків на членів їх сімей, а також забезпечувати обґрунтовані підвищені соціальні стандарти соціального забезпечення прокурорів, що мають підтримувати престижність наведеної професії, належну мотивацію та незалежність прокурорів у своїй діяльності; 6) аліментарність та безвідплатність – соціальні допомоги надаються за безвідплатною, безеквівалентною основою, спрямовані на подолання негативних наслідків неможливості забезпечити себе відповідним рівнем благ, усунути ризик зубожіння чи виникнення інших критичних ситуацій неможливості потурбуватися про себе та членів своєї родини» [119, с. 183].

Надалі перейдемо до безпосереднього з'ясування особливостей соціальних допомог та інших соціальних виплат прокурорам та членам їх сімей. У цьому контексті варто звернути увагу на напрацювання П.В. Древалю, який, досліджуючи систему соціального захисту працівників прокуратури, виокремлював його різні функції. Зокрема він виділив реабілітаційну функцію соціального захисту працівників органів прокуратури, реалізація якої, на його думку, насамперед полягає у наданні соціальної допомоги, тобто пасивних формах підтримки. Він зауважує, що реабілітаційна функція системи соціального захисту працівників органів прокуратури обумовлюється недопустимістю зубожіння прокурорів та наданням останнім соціальної допомоги. У дослідженні П.В. Древалю [126, с. 209] наводяться норми Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-ХІІ, який втратив чинність. Автор прикладом такої соціальної допомоги прокурорам вважає передбачену статтею 49 Закону допомогу «прокурорам Автономної Республіки Крим, областей, міським, районним і прирівняним до них прокурорам, які пропрацювали в органах прокуратури не менше 25 років і досягли пенсійного віку або стали інвалідами під час роботи, після звільнення з органів прокуратури в разі переїзду в одну з обраних місцевостей, де вони працювали

або проживали, у формі права на позачерговий вступ до житлово-будівельного кооперативу або допомогу в індивідуальному житловому будівництві» [127].

Наведені положення на сьогодні втратили чинність, але їхній аналіз надає незамінні інструменти для більш системного пізнання сутності, змісту та якості соціальних допомог прокурорам, а також їхньої трансформації у процесі внесення змін до чинного законодавства.

Тож діючим раніше законодавством – Законом України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-ХІІ (статтями 49 та 50) (втратив чинність) [127] – було передбачено наступні види соціальних допомог та інших виплат, пільг прокурорам та членам їхніх сімей, а саме: «1) право безкоштовного проїзду за службовими посвідченнями на території України всіма видами транспорту міського, приміського і місцевого сполучення (крім таксі); 2) право під час службового відрядження на бронювання місць у готелях і на всіх видах транспорту, а також позачергове придбання проїзних документів; 3) право на першочергове забезпечення житловою площею місцевими органами влади; 4) пільга у вигляді 50-процентної знижки плати за займане ними та членами їх сімей житло, комунальні послуги (водопостачання, газ, електрична та теплова енергія) і користування квартирним телефоном в межах норм, встановлених законодавством, що надавалася: прокурорам та слідчим прокуратури за умови, якщо розмір наданих пільг у грошовому еквіваленті разом із середньомісячним сукупним доходом працівника за попередні шість місяців не перевищував величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України; пенсіонерам із числа прокурорів та слідчих прокуратури за умови, що середньомісячний дохід сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України; 5) купівля на пільгових умовах у місцевих органів влади житла (за знижкою до 50% його вартості); 6) відшкодування у повному розмірі державою за рахунок Державного бюджету збитків, заподіяних знищенням або пошкодженням майна прокурору, слідчому чи пенсіонеру з числа прокурорсько-слідчих працівників, членам їх сімей і близьким родичам у

зв'язку з виконанням працівником прокуратури службових обов'язків; 7) право на компенсацію в розмірі від річного до п'ятирічного грошового утримання залежно від ступеня втрати працездатності у разі каліцтва чи інвалідності прокурора, що сталися у зв'язку з виконанням ним службових обов'язків; право на виплату в разі його загибелі із зазначеної причини сім'ї або утриманцям загиблого одноразової допомоги в розмірі десятирічного грошового утримання за останньою посадою, що складається з посадового окладу та надбавки за класний чин, і призначення пенсії у зв'язку з втратою годувальника в розмірі місячного посадового окладу; 8) за сім'єю загиблого зберігалось право на одержання благоустроєного жилого приміщення на умовах і підставах, які існували на час загибелі працівника» [127].

На жаль, на сьогодні чинним законодавством не передбачено такого широкого кола додаткових соціальних гарантій для прокурорів. До спеціальних додаткових видів соціальних виплат, що встановлені Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, належать наступні: «поховання прокурора, який загинув (помер) у зв'язку з виконанням службових обов'язків, або звільненого з посади, який помер внаслідок заподіяння тілесних ушкоджень або іншої шкоди здоров'ю, пов'язаних з виконанням службових обов'язків, здійснюється за рахунок коштів, що виділяються органам прокуратури у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України. За сім'єю загиблого зберігається право на одержання житла на умовах і підставах, що існували на час загибелі прокурора» [15].

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII «матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань може надаватися у розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати прокурора» [15]. З урахуванням частини 2 статті 85 Закону № 1697-VII та статті 54 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII окремі питання надання такої допомоги регулюються постановою Кабінету Міністрів України. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань» від 08.08.2016 № 500 рішення про

надання матеріальної допомоги державним службовцям приймається керівником державної служби у державному органі в межах затвердженого фонду оплати праці [128].

«Тому, як бачимо з аналізу змісту наведених положень, надання матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань прокурорам є правом а не обов'язком керівника; прийняття рішення про надання такої допомоги також корелюється із розміром фонду оплати праці, тобто не є абсолютним та гарантованим. Водночас недостатньо якісно сформульований сам розмір матеріальної допомоги, адже попри спрямування на вирішення соціально-побутових питань конкретної особи, він не містить механізму обрахування необхідної суми для вирішення відповідних питань, ніяк не співвідноситься із потребами відповідного прокурора, а складає сталу суму – не більше середньомісячної заробітної плати прокурора» [119, с. 184].

Щодо виділення коштів на поховання прокурора, який помер внаслідок заподіяння тілесних ушкоджень або іншої шкоди здоров'ю, пов'язаних з виконанням службових обов'язків, то відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 346 від 27.05.2015 «розмір коштів, що виділяються органам прокуратури на поховання загиблого (померлого), визначається з урахуванням середньої ціни на ритуальні послуги, що склалася у відповідному регіоні, але не менше розміру прожиткового мінімуму, встановленого Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування». Витрати, пов'язані з організацією та проведенням поховання загиблого (померлого), здійснюються органами прокуратури за рахунок коштів Державного бюджету, призначених для утримання органів прокуратури, на підставі договорів-замовлень, укладених виконавцем волевиявлення загиблого (померлого) або особою, що зобов'язалася поховати загиблого (померлого), з сільським головою або ритуальною службою» [71].

Як бачимо, система соціальних допомог та інших виплат прокурорам й членам їх сімей на сьогодні суттєво скорочена у порівнянні із тим переліком допомог, пільг та виплат, що були передбачені спеціальним законодавством,

яке діяло до набрання чинності Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII.

У наведеному контексті Г.С. Іванова аналізувала ключову роль Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII у системі законодавчих актів, які регулюють соціальний захист працівників прокуратури. Вчена зауважила, що «у розділі IX окресленого Закону врегульовано питання соціального та матеріально-побутового забезпечення прокурора та інших працівників органів прокуратури. Однак у зазначеному розділі, окрім переваг, є й суттєві недоліки. Так, до переваг авторка відносить те, що порівняно із Законом України «Про прокуратуру» від 05 листопада 1991 року № 1789-XII, зокрема саме ч. 1 ст. 49 (стосується заробітної плати), ст. 81 Закону від 14.10.2014 більш повно та детально визначає порядок і систему заробітної плати, а також чітко встановлює, що заробітна плата прокурора регулюється виключно законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами. Серед недоліків вона відзначає виключення із Закону від 14.10.2014 положення, що стосується відшкодування збитків, заподіяних знищенням або пошкодженням майна, прокурору, слідчому чи пенсіонеру з числа прокурорсько-слідчих працівників, членам їх сімей і близьким родичам у зв'язку з виконанням працівником прокуратури службових обов'язків, яке було закріплено у ч. 3 ст. 50 Закону від 05.11.1991. З одного боку, виключення окресленого положення доволі логічне, оскільки коло осіб, яким держава повинна відшкодувати шкоду, є доволі широким, з іншого боку, прокурор фактично позбавився можливості у випадку знищення або пошкодження майна під час виконання ним своїх службових обов'язків отримати відшкодування за рахунок Державного бюджету» [129, с. 72].

Водночас О.В. Гаврилук, досліджуючи специфіку соціального захисту працівників публічної служби загалом, розкрив недоліки сучасного законодавства з окресленого питання. Автор акцентує увагу на його соціальній неактуальності. Зокрема ним зауважено щодо недоліків правового регулювання надання матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань, що

врегульовано певною мірою аналогічно для державних службовців та прокурорів. О.В. Гаврилюк зауважує, що соціальний захист стосується права на матеріальне забезпечення та житло, що у сукупності можливо вважати гарантіями втілення права на гідний рівень життя. Проте, звертаючись уже щодо практики втілення права на житло, стає зрозумілим, що актуального порядку його втілення не визначено, а у Державному бюджеті такого виду видатків не передбачено. Стосовно ж матеріальної допомоги, то вона встановлюється ст. 2 Порядку надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань, де вказано, що «державним службовцям матеріальна допомога може надаватися один раз на рік у розмірі середньомісячної заробітної плати на підставі особистої заяви» [128]. Таким чином, надання матеріальної допомоги є правом, а не обов'язком безпосереднього керівника державного службовця, що уже свідчить про негарантованість її отримання. Крім того, спірним є визначення розміру такої допомоги, оскільки необхідним є врахування саме потреб публічного працівника, а отже, й більш доцільним було б встановлення переліку соціальних потреб, таких як лікування, косметичний ремонт квартири або ремонт автомобільного транспорту, де визначити дещо збільшену суму матеріальної допомоги за наявності підтвердження в її необхідності. Така неактуальність може проявлятися як через недостатність соціального захисту, так і у його надмірності як щодо додаткової відпустки для суддів, хоча праця прокурорів або ж працівників поліції є не менш важкою, стресовою та соціально важливою [130, с. 86].

Отже, як бачимо, науковці також виокремлюють проблеми та недоліки правового регулювання надання соціальних допомог прокурорам і членам їх сімей. Ми теж вважаємо за необхідне навести наступні тези, які характеризують особливості правового регулювання надання прокурорам та членам їх сімей соціальних допомог й інших соціальних виплат: «1) соціальні допомоги та інші додаткові види соціальних виплат прокурорам та членам їх сімей є засобом соціального захисту, який покликаний запобігти зубожінню зазначеної категорії осіб, адекватно та ефективно реагувати на додаткові (такі, що не

передбачені за системою загальнообов'язкового державного соціального страхування) соціальні ризики, викликані насамперед специфікою професійної діяльності, виконання службових обов'язків; 2) соціальні допомоги та інші виплати прокурорам та членам їх сімей поділяються на дві групи: а) універсальні (такі, що надаються у зв'язку із настанням життєвої ситуації, події, що не пов'язана із професійною діяльністю): допомога у зв'язку з вагітністю та пологами, допомога при народженні дитини, допомоги у зв'язку із наявністю спеціального статусу – особи, що постраждала внаслідок аварії на ЧАЕС тощо; б) спеціальні (такі, що надаються у зв'язку із настанням визначених законодавством обставин, які пов'язані із виконання службових обов'язків); 3) правовий статус прокурора чи члена його сім'ї не позбавляє особу права на отримання усього спектру соціальних допомог універсального характеру, що визначені чинним соціально-забезпечувальним законодавством України за умов настання відповідних життєвих обставин чи набуття спеціального правового статусу, що є підставами для їх надання; 4) коло спеціальних соціальних допомог та інших соціальних виплат прокурорам і членам їх сімей, що безпосередньо пов'язані із соціальними ризиками службової діяльності, на сьогодні суттєво скорочене. Наведене обумовлено тенденцією до посилення єдності у праві соціального забезпечення та скасування надмірної диференціації соціальних виплат. На підставі вищезазначеного та аналізу чинного законодавства переходимо до формування більш загальної спеціальної категорії осіб, які потребують надання соціального забезпечення, – публічних службовців. Зокрема це підтверджується відсиланням у спеціальному Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, відповідно до якого неврегульовані у зазначеному Законі соціальні виплати для органів прокуратури регламентуються Законом України «Про державну службу». Водночас ще раз акцентуємо увагу на тому, що прокурори та члени їх сімей мають право на отримання усіх видів соціальних допомог, виплат та пільг на загальних підставах та за єдиною процедурою» [131, с. 156-157].

Аналізуючи наведене, зауважимо, що систему соціально-забезпечувальних виплат в Україні доцільно дійсно оптимізувати, скоротивши надмірну кількість спеціальних допомог та виплат, що надаються окремим категоріям осіб, оскільки така диференціація досить часто є необґрунтованою, призводить до надмірних виплат державних коштів, а при здійсненні таких виплат досить часто не застосовується принцип адресності соціальних допомог. Це пов'язано з тим, що для певних категорій громадян окремі соціальні виплати конструювалися, не виходячи із дійсних потреб у соціальному забезпеченні, перебування у стані малозабезпеченості чи нездатності задовольнити відповідний рівень їх потреб. Водночас не у повній мірі погоджуємося з підходом, за яким варто взагалі скасувати заходи додаткового соціального захисту для окремих категорій осіб, чия професійна чи службова діяльність характеризується підвищеною значущістю для суспільства і держави або складністю виконуваних завдань, шкідливістю виконуваних робіт для фізичного та/або психічного здоров'я (особи, зайняті на роботах з важкими, шкідливими або небезпечними умовами праці, особи, що виконують публічно-владні функції: судді, прокурори, державні службовці та інші). У такому випадку формування додаткових соціальних гарантій для зазначених категорій осіб повинно бути здійснено на прозорих та зрозумілих засадах, з чітким обґрунтуванням спеціального соціального ризику, що обумовлюється професією чи діяльністю, та відповідною спеціальною соціальною допомогою чи іншою виплатою, а також обґрунтуванням того, яким чином буде забезпечуватися принцип адресності при її призначенні та виплаті.

О.В. Гаврилюк здійснив актуальне та таке, що характеризується науковою новизною, напрацювання з приводу специфіки соціального забезпечення працівників публічної служби. Науковець навів спільну ознаку правового статусу публічних службовців – наявність владних повноважень. Він наголошує, що публічні службовці потребують спеціального соціального захисту, який би враховував усі особливості та, головне, соціальні ризики, що можуть настати для працівника публічної служби. Однак, на думку вченого, аналіз комплексу нормативно-правових актів, що регулюють дане питання,

свідчить про наявність як переваг, так і недоліків сучасного соціального захисту даної категорії працівників, що пов'язано із застосуванням неактуальних підходів до управління та правового регулювання. До переваг соціального захисту працівників публічної служби він відносить: 1) спеціалізованість; 2) відповідність сучасній економічній ситуації; 3) забезпеченість. Але законодавство, що регулює діяльність працівників публічної служби, не є досконалим, а отже, й серед недоліків сучасного соціального захисту таких працівників варто виділити такі: 1) низьку якість юридичної техніки; 2) соціальну неактуальність; 3) відсутність єдиних засад [130, с. 90].

Погоджуємося із наведеним, адже працівники публічної служби та члени їх сімей дійсно потребують врахування тих соціальних ризиків, які є специфічними саме для державно-владної діяльності, а отже, здійснення додаткових заходів соціального захисту, які будуть релевантними до таких ризиків. Саме у зазначеному напрямі, на наш погляд, повинно розвиватися законодавство щодо надання соціальних допомог та інших додаткових соціальних виплат прокурорам і членам їх сімей. Окремі специфічні тенденції щодо видів додаткових заходів соціального захисту публічних службовців виокремлює О.В. Гаврилюк, який особливу увагу приділяє таким тенденціям розвитку соціального захисту працівників публічної служби, як поширення інклюзії, правове закріплення активного забезпечення рівних, комфортних та психологічно безпечних умов проходження працівниками публічної служби. Автором акцентовано увагу на тому, що необхідно збільшити розміри матеріальної допомоги для працівників публічної служби (суддів, прокурорів, держслужбовців) у випадку настання соціального ризику, пов'язаного із повною втратою працездатності в ході виконання посадових обов'язків. Крім того, необхідним є вирішення колізій та прогалин, що існують у чинному законодавстві, які перешкоджають реалізації соціальних прав на житло, освіту чи медицину для працівників публічної служби, що уже отримали правовий статус особи з інвалідністю. Науковець підкреслює важливість закріплення права на безоплатну психологічну допомогу, боротьбу з булінгом [132, с. 54].

Автором виділено також такі загальні тенденції удосконалення правового регулювання соціального захисту працівників публічної служби: «1) стратегічність та планування правового регулювання соціального захисту працівників публічної служби; 2) правове регулювання соціального захисту працівників публічної служби, яке проводиться у напрямках поширення інклюзії та створення безбар'єрного середовища; 3) правове закріплення активного забезпечення рівних, комфортних та психологічно безпечних умов проходження працівниками публічної служби; 4) правове регулювання цифровізації соціального захисту працівників публічної служби» [132, с. 54].

Виходячи із проаналізованого матеріалу, зазначимо, що законодавство у сфері надання соціальних допомог та інших додаткових соціальних виплат прокурорам і членам їх сімей на даному етапі погано розвинуте, не має цілісного підходу до принципів та підстав надання соціальних допомог саме досліджуваній спеціальній категорії осіб. У ньому бракує концептуального бачення необхідності забезпечення додатковими видами соціальних допомог та виплат прокурорів та членів їх сімей з огляду на спеціальні соціальної ризику зазначеної професії з метою забезпечення престижності прокурорської діяльності та незалежності прокурорів у здійсненні ними своєї діяльності. Збережені окремі види соціальних допомог прокурорам та членам їх сімей, що наведені вище, також характеризуються неоднозначністю підстав та процедури їх надання.

Тому у зв'язку з наведеним вважаємо, що пріоритетними тенденціями подальшого розвитку соціально-забезпечувального законодавства у сфері соціального захисту прокурорів та членів їх сімей повинні бути: «1) розробка та затвердження цілісної концепції соціальних допомог та інших додаткових соціальних виплат прокурорам і членам їх сімей з урахуванням підвищених соціальних ризиків, обумовлених службовою діяльністю; 2) врахування при розробці та наданні соціальних допомог таких вимог, як інклюзивність робочого середовища прокурорів, забезпечення рівних можливостей для осіб з особливими потребами нарівні з іншими особами щодо вступу на службу в прокуратуру, насамперед для тих, які отримали поранення або інші травми у

зв'язку з виконанням професійного обов'язку; 3) чітке правове регулювання надання соціальних допомог прокурорам, які втратили працездатність у зв'язку із виконанням службових обов'язків, а також відповідних виплат членам їх сімей; 4) правове регулювання додаткових соціальних допомог, виплат при переїзді на місце роботи до іншої місцевості у зв'язку з переміщенням на посаді, що пов'язані із подоланням соціальних ризиків пошуку нового житла, задоволення інших матеріально-побутових питань; 5) забезпечення врегулювання надання соціальної психологічної допомоги та запобігання булінгу у колективі» [119, с. 185].

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ ПРОКУРОРІВ В УКРАЇНІ

3.1 Проблеми правового регулювання соціальних гарантій прокурорів в Україні та напрями його удосконалення

В умовах сьогодення особливого значення набувають проблеми удосконалення правового регулювання соціальних гарантій не лише пересічних громадян, але й працівників публічної сфери, адже питання соціального захисту є одним із головних елементів соціальної політики держави, а обсяг здійснення такого соціального захисту повинен бути достатнім та відповідати потребам працівників державних органів. Від ефективної та збалансованої системи соціального захисту буде залежати стабільність та повнота виконуваних обов'язків державними службовцями в робочий час. Потреба в розробленні та втіленні на практиці комплексної системи соціальних стандартів і гарантій викликана тим, що саме ці два складники є основою відповідальної соціальної політики в частині реалізації людиною свого прав на матеріальні та духовні блага. У зв'язку з цим відповідним чином має бути підготовлена і база фінансових ресурсів для забезпечення реалізації такої соціальної політики.

Отже, розкриваючи сутність та проблеми правового регулювання соціальних гарантій, важливо відзначити, що на сьогодні особливе місце у вказаній сфері посідає правове регулювання соціальних гарантій прокурорів як специфічної категорії працівників, що наділені владними повноваженнями. І тому, виходячи з того, що ключова роль органів прокуратури полягає у їх чітко визначеній спрямованості на забезпечення захисту прав людини та громадянина, цілком доцільно буде зазначити, що правове регулювання соціальних гарантій вказаної категорії працівників повинно відповідати загальноприйнятим європейським стандартам. Таким чином, процес

удосконалення правового регулювання діяльності прокурорів, в тому числі і їх соціальних гарантій, зумовлено зростанням особливої уваги суспільства до прозорості роботи прокурорів, їх результативності та відкритості. Зведення до мінімуму бюрократичних процедур та приведення законодавчої бази до єдиного підходу в розумінні соціальних гарантій прокурорів є вкрай важливим та вкрай необхідним.

З приводу цього досить влучною є думка Г.С. Іванової, яка зазначає: «Звертаючи увагу на напружений характер діяльності працівників органів прокуратури, а також підвищену небезпеку під час здійснення ними своїх професійних обов'язків, необхідно вимагати від держави прийняття відповідних законів, що сприятимуть підвищенню рівня їх соціально-правового захисту» [129, с. 70]. Із вказаною думкою автора не можна не погодитись, адже працівникам органів прокуратури повсякчас у процесі здійснення своїх посадових обов'язків необхідно бути дуже уважними, неупередженими та протистояти численним ризикам і викликам. З приводу зазначеного привертає увагу і висновок Конституційного Суду України від 06.07.1999 № 7-рп/2002 [21], у якому зазначено, що реалізація комплексу заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту правоохоронних органів, в тому числі і органів прокуратури, не є наслідком їх непрацездатності або відсутності засобів для існування, а впливає зі специфіки професійних обов'язків, пов'язаних із ризиком для життя і здоров'я, обмеженням конституційних прав і свобод. Усі ці обмеження мають компенсуватися підвищеними гарантіями соціальної захищеності, які не залежать від розміру доходів отримувачів чи наявності фінансування з бюджету, а мають безумовний характер [21]. На нашу думку, дана позиція є правильною, адже посада прокурора – це передусім велика соціальна відповідальність та складний емоційний виклик, який не кожна людина може гідно сприйняти та щодня перебувати під прискіпливим контролем громадськості.

На жаль, в умовах сьогодення держава не в змозі в повному обсязі забезпечити належний рівень соціального забезпечення працівників органів прокуратури через політичну та економічну нестабільність в Україні. І хоча

окремі аспекти соціального забезпечення і були предметом дослідження таких вчених, як Н.Б. Болотіна [133], Т.О. Дідковська [134], А.Л. Клименко [135], В.Л. Костюк [136], Л.І. Лазор [137], С.М. Прилипко [138], О.В. Тищенко [139], Л.В. Терещенко [140], В.І. Хвесюк [141], Н.М. Хуторян [142], О.М. Ярошенко [143] та інших, проте проблеми правового регулювання соціальних гарантій прокурорів в Україні так і не розкриті до кінця, що і обумовлює актуальність вказаного питання в реаліях сьогодення.

Так, на сьогоднішній день питання соціального захисту органів прокуратури належить до таких, які не можуть ігноруватися державою, оскільки під час проходження служби працівники органів прокуратури повинні відповідати підвищеним вимогам до дисципліни, професійної придатності, фахових, фізичних, вольових та інших якостей [14, с. 292]. І саме це, на нашу думку, повинно компенсуватися наявністю підвищених гарантій соціальної захищеності, тобто комплексу організаційно-правових, економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту саме цієї категорії громадян як під час проходження служби, так і після її закінчення. І хоча Законом України «Про прокуратуру» визначені соціальні гарантії такі, як оплата праці, допомога на відпочинок та оздоровлення, матеріально-побутове та пенсійне забезпечення, поліпшення житлових умов, допомога на поховання, прийнятий у новій редакції Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 значно обмежує обсяг відповідних соціальних гарантій, які були визначені для працівників органів прокуратури раніше. Як результат, між науковцями та вченими розпочалась жвава дискусія із приводу доцільності зменшення соціальних гарантій та впливу таких законодавчих змін на ефективність роботи органів прокуратури загалом.

Так, О.П. Струневич у своїх роботах доходить висновку, що прийняття нової редакції Закону України «Про прокуратуру» щодо соціального та матеріально-побутового забезпечення прокурора та інших працівників органів прокуратури хоча і зменшують соціальні гарантії, але такі зміни викликані необхідністю реформування законодавства відповідно до змін соціальних потреб і правових орієнтирів [144, с. 63]. На нашу думку, позиція автора є не

досить доречною, адже потрібно зважено відноситись до усіх змін та нововведень, що законодавчо закріплюють перелік соціальних гарантій прокурорів. Це пов'язано з тим, що першочергово при цьому має враховуватись не тільки кількісний склад таких соціальних гарантій, а й актуальність чи доцільність законодавчих змін, їх соціально-економічна якість та морально-психологічний підтекст.

Більш влучним та доцільним, на нашу думку, є твердження Т.Є. Колеснік, яка вважає, що скасування або ж зменшення соціальних гарантій працівникам прокуратури є абсолютно неприпустимим, адже вказані гарантії насамперед спрямовані на те, щоб працівники прокуратури більш якісно виконували свої професійні завдання та було мінімізовано настання соціальних ризиків [145, с. 70]. Разом з Т.Є. Колеснік ми поділяємо думку про те, що розуміння сутності соціальних гарантій прокурорів, зміст та обсяг досягнутих ними вказаних гарантій не може бути звужено шляхом внесення змін до нормативно-правових актів, серед яких найважливішу роль відіграє Закон України «Про прокуратуру». Однак на практиці дотримання задекларованих соціальних гарантій прокурорів досить часто не відбувається. Проблеми із трактуванням норм Закону різними суб'єктами породжують постійні спори, які досить часто можна вирішити лише в судовому порядку.

Отже, аналізуючи норми чинного законодавства, варто відзначити, що одним із проблемних питань у сфері правового регулювання соціальних гарантій працівників органів прокуратури є процедура забезпечення житлом, оскільки правові норми, які регулюють реалізацію даної соціальної гарантії, постійно переглядаються в бік їх звуження. Щоб підтвердити це, варто проаналізувати норми законодавства, які визначають дану соціальну гарантію, та проблеми в їх реалізації. Так, ч. 1 ст. 83 чинної редакції Закону України «Про прокуратуру» визначає, що після призначення на посаду прокурор, який потребує поліпшення житлових умов, забезпечується службовим житлом за місцем знаходження прокуратури [15]. Як бачимо, дана норма не конкретизує процедуру отримання житла прокурором та не містить чітких термінів щодо реалізації такої соціальної гарантії, що в порівнянні з попередніми редакціями

Закону України «Про прокуратуру» є суттєвим звуженням вказаних гарантій прокурорів, адже правові норми попередніх редакцій, зокрема Закону України «Про прокуратуру» від 01.12.2012, визначали, що прокурори забезпечуються жилою площею місцевими органами влади в першочерговому порядку. А також їм надавалася 50-відсоткова знижка на оплату житла, яке вони чи члени їх сімей винаймали. При цьому норми Закону України «Про прокуратуру» також гарантували прокурорам, які були призначені в іншу місцевість, забезпечення виконавчими комітетами жилими приміщеннями протягом шестимісячного терміну та надавання можливості купівлі житла із знижкою до 50 відсотків від його вартості.

Виходячи з цього, можемо зробити висновок, що сутність соціальної гарантії соціального захисту в частині забезпечення прокурорів службовим житлом полягає в наданні їм житла за місцем здійснення ним своїх безпосередніх посадових обов'язків у зв'язку із об'єктивною неможливістю її забезпечення власними силами. І хоча норма Закону України «Про прокуратуру» в чинній редакції існує, однак у реальному житті реалізація вказаної гарантії далека від ідеалу, оскільки потребує залучення як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, а також наявності необхідних коштів у бюджеті для формування резерву службових приміщень, що не завжди є можливим. Підтвердженням цього є судова практика, яка свідчить, що проблеми правового регулювання соціальних гарантій у частині забезпечення прокурорів житлом в Україні існували вже давно, хоча і мали своє нормативне закріплення у значно ширшому форматі.

Пропонуємо розглянути конкретний випадок із судової практики.

Так, позивач в особі прокурора звернувся до Городоцького районного суду Хмельницької області з позовом до виконавчого комітету Городоцької міської ради про зобов'язання надати йому житло. Для обґрунтування своїх вимог прокурор зазначив, що наказом прокурора Хмельницької області його було переведено з посади помічника прокурора Теофіпольського району Хмельницької області на посаду старшого помічника прокурора Городоцького району Хмельницької області, де він на вказаній посаді працює по день

звернення. При цьому позивач зауважує, що, переїхавши до іншого району, він разом із дружиною та дочкою винаймає квартиру. Враховуючи вищевикладене, прокурор і звернувся до виконавчого комітету Городоцької міської ради з вимогою забезпечити його благоустроєним жилим приміщенням, що передбачено ст. 49 Закону України «Про прокуратуру», згідно з якою прокурори мають право протягом шести місяців отримати у виконавчому комітеті міської ради благоустроєне жиле приміщення в позачерговому порядку, оскільки житлом не забезпечені. Однак на свою вимогу він отримав відмову, яку вважає неправомірною, а тому просить суд зобов'язати відповідача в особі виконавчого комітету Городоцької міської ради забезпечити його та його сім'ю житлом.

Заперечуючи вимогам прокурора, виконавчий комітет Городоцької міської ради вказує, що позивач перебуває на обліку громадян, що потребують житла, за місцем роботи, тому і покращення його житлових умов повинно проводитись за місцем роботи. При цьому він вказав на відсутність вільної житлової площі та відсутність в бюджеті міста коштів на придбання житла.

Ознайомившись з матеріалами справи, оцінивши докази в їх сукупності, суд вважає, що даний позов прокурора підлягає задоволенню. Адже, як встановлено судом, прокурор дійсно був переведений з посади помічника прокурора Теофіпольського району Хмельницької області на посаду старшого помічника прокурора Городоцького району Хмельницької області наказом прокурора Хмельницької області та був поставлений на облік для отримання житла в позачерговому порядку відповідно до ст. 49 Закону України «Про прокуратуру», оскільки не був забезпечений житлом, що підтверджується відповідними документами. Також суд не бере до уваги пояснення відповідача про необхідність забезпечення позивача житлом за місцем роботи, оскільки прокуратурою Хмельницької області будівництво житла не ведеться, а в кошторисі прокуратури Хмельницької області витрати на придбання житла не передбачені.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 17, 70, 71, 160 КАС України, статтями 43, 46 ЖК України, Законом України «Про прокуратуру»,

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», статтями 43, 46-48 ЖК України, Правилами обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов і надання їм житлових приміщень, Городоцький районний суд Хмельницької області зобов'язав виконавчий комітет Городоцької міської ради Хмельницької області забезпечити позивача в особі прокурора та його сім'ю з трьох осіб благоустроєним жилим приміщенням у вигляді окремої квартири або будинку в м. Городку Хмельницької області відповідно до встановлених норм житлової площі [146]. Аналізуючи дане судове рішення, зазначимо, що норми закону в частині забезпечення соціальних гарантій прокурора на службове житло не дотримуються через недосконалість та неоднозначність правових механізмів, які повинні регулювати реалізацію цієї процедури. Органи місцевого самоврядування керуються своїми власними мотивами при винесенні рішень стосовно надання або ненадання житла. Тому, на нашу думку, законодавчу базу, яка регулює усі етапи процесу надання службового житла, необхідно доповнити нормами, які будуть унеможливлювати особисте тлумачення суб'єктами такої процедури.

Доповнює викладене і практика Верховного Суду України. Зміст постанови Суду від 28 січня 2014 року № 21-406a13 [147] вказує на те, що працівники прокуратури повинні забезпечуватись житлом. Тож пропонуємо розглянути дану практику реалізації права прокурорів на житло.

Так, позивач в особі прокурора звернувся до Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області з позовом до виконавчого комітету Хмельницької міської ради про забезпечення його благоустроєним жилим приміщенням. Обґрунтовуючи свої вимоги, позивач зазначив, що відповідно до ч. 6 ст. 49 Закону України «Про прокуратуру» від 05 листопада 1991 року виконавчий комітет протягом 6 місяців мав забезпечити його благоустроєним жилим приміщенням у позачерговому порядку з урахуванням права на додаткову жилу площу. Однак, звернувшись до Хмельницького міського голови із заявою про надання йому з сім'єю житла, позивач отримав відмову.

Дослідивши матеріали справа, суд прийняв рішення позовні вимоги задовольнити частково та зобов'язав виконавчий комітет надати прокурору та

його сім'ї благоустроєне жиле приміщення в м. Хмельницькому відповідно до встановлених норм житлової площі, оскільки відмова виконавчого комітету Хмельницької міської ради в частині забезпечення прокурора житлом є незаконною та суперечить ч. 6 ст. 49 Закону України «Про прокуратуру». Проте відповідач в особі виконавчого комітету Хмельницької міської ради не погодився з доводами суду першої інстанції і подав апеляційну скаргу до Львівського апеляційного адміністративного суду, постановою якого було скасовано рішення першої інстанції. Вказана постанова була залишена без змін і Вищим адміністративним судом. Так, відмовляючи в позові, апеляційний суд, з висновками якого погодився суд касаційної інстанції, виходив із того, що на виконання ч. 6 ст. 49 чинного Закону України «Про прокуратуру» прокурор мав бути забезпечений благоустроєним жилим приміщенням у позачерговому порядку протягом 6 місяців за місцем перебування його на квартирному обліку, а саме в прокуратурі Хмельницької області. Однак, враховуючи неоднакову практику застосування касаційним судом одних і тих же норм матеріального права у подібних правовідносинах, прокурор у заяві до Верховного Суду про перегляд судових рішень просить скасувати ухвалу Вищого адміністративного суду та прийняти нову постанову, якою задовольнити його вимоги в частині забезпечення його та його сім'ї жилим приміщенням.

Перевіривши подані в заяві прокурора докази, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах вважає, що вказана заява про перегляд ухвали Вищого адміністративного суду підлягає задоволенню частково з тих підстав, що прокурор дійсно був переведений з однієї посади на іншу та на спільному засіданні адміністрації та профспілкового комітету прокуратури Хмельницької області прийнято рішення, відповідно до якого позивача поставлено на квартирний облік для отримання житла в позачерговому порядку відповідно до ст. 49 вищевказаного Закону України. Враховуючи це, прокурор і звернувся до виконавчого комітету для отримання житла, на що отримав відмову. При цьому доводи касаційного суду в частині залишення без змін постанови апеляційної інстанції, якою було скасовано рішення першої інстанції та відмовлено в задоволенні позовних вимог прокурора в частині забезпечення

його житлом визнані недостатніми. У зв'язку з тим, що при ухвалі постанови Вищим адміністративним судом, наданої прокурором, неоднаково застосовувалися одні й ті ж норми матеріального права у подібних правовідносинах, касаційний суд, виходячи з положень ч. 6 ст. 49 чинного Закону України «Про прокуратуру», дійшов висновку про те, що обов'язок забезпечити благоустроєним житлом прокурорів та слідчих прокуратури, переведених на роботу в іншу місцевість, покладається на виконавчий комітет міської ради.

Отже, виходячи з усього вищевикладеного та вирішуючи питання про усунення неоднакового застосування зазначених норм права, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду на підставі аналізу чинних норм права дійшла висновку про те, що обов'язок забезпечити житлом прокурорів та слідчих прокуратури, призначених на роботу в іншу місцевість, покладено на місцеві органи виконавчої влади за місцем роботи [147]. Отже, аналізуючи вищезазначене, можна резюмувати, що скорочення соціальних гарантій працівників прокуратури є доведеним фактом. Пояснюється це об'єктивними причинами, такими як зростання цін на житло, інфляційні процеси та інші фактори, що спричинили зростання видатків бюджету на інші цілі, в результаті чого сталися відповідні перерозподіли фінансових потоків. Проте, на нашу думку, проблема правового регулювання соціальних гарантій у частині забезпечення житлом прокурорів якраз і полягає в тому, що потрібно знайти альтернативний варіант законодавчих змін, які б забезпечили баланс між дотриманням соціального захисту на гідному рівні та оптимізацією видатків бюджетних коштів. З приводу цього влучною є думка Д.О. Харечко, що «передбачені законодавчо механізми є застарілими, а проблема житлового забезпечення має розв'язуватися шляхом створення спільних програм будівництва та його фінансування, використання можливостей вторинного ринку житла, а також проведення контролю за використанням й наданням службового житла» [148, с. 115]. Отже, підсумовуючи усе вищевикладене, пропонуємо наступний шлях вирішення проблеми із дотриманням соціальної гарантії прокурора на службове житло. На

нашу думку, слід внести зміни до ст. 83 Закону України «Про прокуратуру» в частині матеріально-побутового забезпечення прокурора та викласти її в такій редакції: «Після призначення на посаду прокурор, який потребує поліпшення житлових умов, забезпечується службовим житлом за місцем знаходження прокуратури. Термін надання житла визначається органами місцевої влади, проте не може перевищувати шести місяців із дня подання відповідної заяви. У разі, коли орган місцевої влади не може вирішити питання надання службового житла прокурору протягом шести місяців за місцем знаходження прокуратури, працівники органів прокуратури мають право на відшкодування 50 відсотків повернення плати за орендоване житло».

Ще однією із проблем правового регулювання соціальних гарантій прокурорів України є виключення правової норми із чинного Закону України «Про прокуратуру» в редакції від 14.10.2014, що стосується відшкодування збитків, заподіяних внаслідок нанесення тілесних ушкоджень, образи, погрози стосовно працівника прокуратури або його близького родича, а також знищенням або пошкодженням їх майна, інші насильницькі дії у зв'язку з виконанням прокурором своїх службових обов'язків, яка була закріплена у ч. 3 ст. 50 редакції Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 [127]. Усунення такої правової норми, на нашу думку, є помилковим, адже діяльність прокурора завжди перебуває у зоні підвищеного ризику із відповідними можливими наслідками. Спілкуючись у процесі своєї діяльності із різними особами, прокурор свідомо чи несвідомо може наражати на небезпеку своє майно або майно своїх рідних чи близьких. Наявність законодавчо закріпленої соціальної гарантії про відшкодування збитків, на нашу думку, сприятиме зростанню ефективності прокурорської діяльності. Г.С. Іванова з цього приводу зауважує: «З одного боку, виключення окресленого положення доволі логічне, оскільки коло осіб, яким держава повинна відшкодовувати шкоду, є доволі широким. З іншого боку, прокурор фактично позбавився можливості у випадку знищення або пошкодження майна під час виконання ним своїх службових обов'язків отримати відшкодування за рахунок Державного бюджету» [129, с. 74]. Ми вважаємо, що усунення даної проблеми можливе шляхом

закріплення в нормах чинного Закону України «Про прокуратуру» норми про відшкодування збитків через знищення або пошкодження майна під час виконання прокурором своїх службових обов'язків, яке відбуватиметься за рахунок коштів Державного бюджету. На нашу думку, закріплена норма буде доцільною прокурорам, які проживають та здійснюють свою діяльність у зоні ведення бойових дій.

Звуження соціальних гарантій працівникам прокуратури вбачається і у випадках каліцтва або інвалідності, які сталися у зв'язку з виконанням прокурорами своїх службових повноважень, що знаходили своє відображення в редакції Закону України «Про прокуратуру» від 1991 року, норми якого передбачали, що прокурор отримує компенсацію в розмірі від річного до п'ятирічного грошового утримання в залежності від ступеня втрати працездатності. З нашої точки зору, виключення такої соціальної гарантії із чинної редакції Закону України є помилковим, особливо в теперішній час, коли діяльність прокурорів пов'язана із величезною кількістю ризиків як для здоров'я так і життя загалом.

Досить вагоме місце серед проблем правового регулювання соціальних гарантій органів прокуратури займає пенсійне забезпечення вказаних осіб, адже, як стверджує Т.О. Дідковська, «на шляху розбудови демократичного суспільства в Україні основним завданням є трансформація управління життям суспільства на основі становлення ринкових відносин, затвердження принципів правової, соціально орієнтованої держави, що визнає людину, її права і свободи найвищою соціальною цінністю. Водночас, як свідчить практика, реформування більшості сторін суспільного життя супроводжується значними суперечностями, часто опиняючись в кризових ситуаціях. Особливо гостро суперечності перехідного періоду простежуються в соціальній сфері, зокрема в системі пенсійного забезпечення як основі матеріального стану непрацюючих громадян» [149, с. 253]. Погоджуємося з думкою В.Є. Гуменюка, який стверджує наступне: «Сучасний стан розвитку відносин у сфері пенсійного забезпечення в Україні характеризується підвищеною увагою суспільства і державної влади до проблем соціально-економічного характеру, що зумовлено

низкою факторів негативного впливу на загальний стан дотримання та гарантування соціально-економічних прав в Україні. Зазначеними чинниками є як об'єктивні фактори, наприклад, глобалізаційні процеси, демографічна ситуація в державі, тривала економічна криза, так і суб'єктивні, зокрема нестабільна соціальна політика, недосконалість законодавства у сфері соціального забезпечення, в тому числі й пенсійного забезпечення. Як наслідок, успадкована незалежною Україною радянська солідарна система пенсійного забезпечення виявилася нежиттєздатною в умовах побудови ринкової економіки, економічної конкуренції та соціально-політичних перетворень» [107, с. 149]. Отже, вказане питання стало не менш важливим і для працівників органів прокуратури. В юридичній літературі позиція законодавця, відображена у ст. 86 Закону України «Про прокуратуру» стала предметом для численних дискусій, але при цьому варто зауважити, що дана норма хоча і містить деякі позитивні аспекти, однак у порівнянні з попередньою редакцією законодавства, як пенсійне забезпечення, так і самі пенсії стали меншими, що вказує на погіршення ситуації з соціальним захистом працівників органів прокуратури загалом у даному напрямку. Для підтвердження сказаного наведемо слушну думку Ю.А. Чаплинської, яка стверджує, що внесення змін щодо основ пенсійного забезпечення прокурорів є кроком назад на шляху реформування прокуратури, тому потребує зважених підходів та перегляду в законодавчій площині у найближчій перспективі [53, с. 357].

Схожою є й думка В. Стадника, яка полягає у тому, що «у правовому регулюванні пенсійного забезпечення працівників органів прокуратури наявні проблеми, пов'язані зі звуженням соціальних гарантій для прокурорських працівників, які суттєво впливають на рівень їх соціальної захищеності й на ефективність виконання встановлених у Конституції України функцій з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави» [150, с. 87]. У цьому контексті В.Є. Гуменюк стверджує: «Основною проблемою, яка зумовлює відсутність чіткої систематизації пенсійного законодавства України, є неузгодженість, а іноді й суперечливість нормативно-правових актів, що зрештою стає причиною порушення пенсійних прав

громадян, зростання бідності населення, а отже, й фінансових та економічних втрат держави. Пенсійна реформа без чіткого законодавчого забезпечення, яким може стати новий пенсійний кодекс, а лише за допомогою внесення численних змін до чинних законів, а ще гірше – розбалансування системи джерел пенсійного законодавства, коли питання, віднесені до законодавчої сфери регулювання, врегульовуються підзаконними нормативно-правовими актами, не може бути зрозумілою і сприйнятою українцями» [107, с. 166]. Таким чином, резюмуючи викладене, варто відзначити, що на сьогодні питання пенсійного забезпечення працівників прокуратури містить ряд дискусійних моментів, мова йде, зокрема, й про питання дії в часі законів, які регулюють питання пенсійного забезпечення прокурорів.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 86 Закону України «Про прокуратуру» 1991 року (втратив чинність) прокурори мали право на пенсійне забезпечення за вислугу років незалежно від віку за наявності на день звернення відповідної вислуги років [127].

Згідно з ч. 2 ст. 86 вказаного Закону «пенсія призначається в розмірі 60 відсотків від суми їхньої місячної (чинної) заробітної плати, до якої включаються всі види оплати праці, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а до 01 січня 2011 року – страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування з усіх виплат, одержуваних перед місяцем звернення за призначенням пенсії» [127], що в порівнянні з попередньою редакцією від 11.10.2013 є меншою базою нарахування пенсії, позаяк у вказаній редакції пенсія призначалася в розмірі 80 відсотків від суми їхньої місячної (чинної) заробітної плати.

Отже, аналізуючи законодавство України в частині нарахування пенсій для такої особливої категорії державних службовців, як працівники органів прокуратури, важливо зазначити, що після прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» в редакції від 14 жовтня 2014 року значно знизився розмір пенсії у порівнянні з попередньою редакцією вказаного Закону, а це негативним чином відобразилося на загальній картині пенсійного забезпечення як формі соціального захисту, адже робота в органах прокуратури має специфічний

характер, який пов'язаний з підвищеними професійними ризиками, небезпекою виконання прокурорами своїх професійних обов'язків та, як наслідок, нестабільністю в емоційному напруженні на робочому місці та додатковим ризиком професійного вигорання. Тому досить важливим моментом є відповідне реформування як пенсійного законодавства, так і законодавства про соціальне забезпечення в цілому, питання належного та достатнього фінансування з боку держави для гідних умов життя прокурорських працівників та членів їх родин.

Наступною проблемою правового регулювання соціальних гарантій прокурорів є реалізація на практиці механізму пенсійного забезпечення. Так, із набранням чинності Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури обумовлено ч. 20 ст. 86 цього Закону, норма якого передбачає, що умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури визначаються Кабінетом Міністрів України. Тобто, аналізуючи дане положення, можемо акцентувати увагу на тому, що законодавець застосував відсильну норму, оскільки повноваження на встановлення умов та порядку перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури делегував Кабінету Міністрів України, посилаючись на те, що перерахунок пенсій пов'язаний із фінансовими можливостями держави. Однак чіткого врегулювання даного питання Кабінетом Міністрів України так і не було здійснено. Свідченням цього є й постанова Верховного Суду від 24.04.2019 (справа № 826/8546/18), в якій зазначено: «Кабінет Міністрів України протягом тривалого часу ухиляється від прийняття рішення про встановлення порядку та умов перерахунку пенсій працівникам прокуратури, необхідність прийняття яких Законом України «Про прокуратуру» в чинній редакції покладено саме на Уряд, що, у свою чергу, призвело до неможливості проведення органами Пенсійного фонду України перерахунку пенсій працівникам прокуратури, а також численних звернень пенсіонерів до суду щодо оскарження дій територіальних управлінь Пенсійного фонду України. При цьому суди у зазначеній справі визнали протиправною бездіяльність Кабінету Міністрів

України щодо неприйняття порядку та умов перерахунку пенсій працівникам прокуратури, як це передбачено частиною 20 статті 86 Закону України «Про прокуратуру», та зобов'язали Кабінет Міністрів України протягом 30 днів з дня набрання рішенням законної сили вжити заходів та ухвалити рішення про встановлення порядку та умов перерахунку пенсій працівникам прокуратури» [151]. Таким чином, враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що перерахунок пенсій прокурорів Пенсійним фондом України неможливий у зв'язку з відсутністю порядку перерахунку пенсій, призначених прокурорам, затвердженого Кабінетом Міністрів України. Така бездіяльність Кабінету Міністрів України призвела до численних судових спорів між пенсіонерами, які отримують пенсії за Законом України «Про прокуратуру», та Пенсійним фондом України.

Так, позивач в особі прокурора звернувся до Волинського окружного суду з позовом до Головного управління Пенсійного фонду України у Рівненській області, Головного управління Пенсійного фонду України у Волинській області про визнання протиправним та скасування рішення Головного управління Пенсійного фонду України у Рівненській області в частині відмови йому у призначенні пенсії за вислугу років, що передбачено чинною нормою ст. 50-1 Закону України «Про прокуратуру» в розмірі 90 відсотків суми щомісячного заробітку без обмеження її максимального розміру з урахуванням довідки про доходи. Для обґрунтування своїх вимог прокурор відзначив, що, звернувшись до Головного управління Пенсійного фонду України у Рівненській області із відповідною заявою про призначення йому пенсії відповідно до норм чинного законодавства, що діяло на час початку роботи його в органах прокуратури, він отримав відмову. Відповідач в особі Головного управління Пенсійного фонду України у Волинській області посилається на те, що згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» щодо пенсійного забезпечення діють зміни до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб». Тому, на думку

відповідача, пенсії прокурорам повинні призначатися відповідно до норм законодавства, яке чинне на момент звернення до органів Пенсійного фонду.

Не погоджуючись з позицією органів Пенсійного фонду, прокурор відзначає, що порядок пенсійного забезпечення осіб, яким пенсії призначались відповідно до статті 50-1 Закону України «Про прокуратуру», поширюються не тільки на прокурорів, які мали необхідний трудовий стаж, що надавав їм право на призначення пенсії за вислугу років до введення в дію нового правового регулювання, але й тих, хто почав свою професійну діяльність на посаді прокурорів у період дії законодавства, яке передбачало право на призначення пенсії за вислугу років зі стажем роботи не менше 20 років. При цьому він вказує, що статтею 86 Закону №1697-VII збільшено стаж роботи, що дає право позивачу на призначення пенсії за вислугу років у порівнянні зі статтею 50-1 Закону України «Про прокуратуру» з 20 років до 25 років, що є звуженням прав позивача у розумінні Конституції України.

Перевіривши юридичну та фактичну обґрунтованість доводів сторін, оцінивши докази суб'єкта владних повноважень та докази, надані прокурором, суд дійшов висновку, що позов прокурора підлягає задоволенню, а рішення Головного управління Пенсійного фонду України у Рівненській області щодо відмови позивачу в призначенні пенсії за вислугою років згідно зі статтею 50-1 Закону України «Про прокуратуру» – скасуванню [152]. Отже, суд погодився із доводами позивача, що в цій частині право позивача є порушеним, оскільки має місце звуження змісту та обсягу існуючого права на пенсійне забезпечення, позаяк, обираючи місце свого працевлаштування та ідучи на посаду, позивач мав легітимні очікування, які передбачали гарантії, що надаються державою працівникам прокуратури, у тому числі гарантії щодо пенсійного забезпечення. Аналізуючи дане судове рішення, варто зазначити, що, на нашу думку, соціальні гарантії прокурора в даному випадку порушені. Проблема правового регулювання таких гарантій полягає в тому, що різні державні органи та інституції при прийнятті рішень керуються законодавчою базою, норми якої можна трактувати на власний розсуд. У цьому криється головна проблема, яка потребує негайного вирішення. Без внесення змін до нормативно-правової бази

такі випадки будуть постійно передаватись на розгляд до судів різних інстанцій.

При цьому слушною вважаємо думку, В.І. Хвесюк, яка стверджує наступне: «Особливим моментом удосконалення законодавства про соціальне забезпечення працівників прокуратури є вирішення проблеми його безсистемності. Так, для сучасного етапу реформування системи прокуратури характерна одночасна дія широкого кола нормативно-правових актів різного рівня, які приймалися у певний час тими чи іншими міністерствами та відомствами. Принципово важливою була б інтеграція цих норм у єдину Концепцію соціального, правового та морально-психологічного захисту працівників органів прокуратури, яка б, у тому числі, детально регулювала порядок соціального, пенсійного, матеріального, медичного та житлового забезпечення працівників органів прокуратури, а також питання їх емоційної реабілітації» [116, с. 165].

Потребує уваги й думка А.В. Пшонки, який влучно зауважував, що до шляхів вдосконалення законодавства у сфері соціального забезпечення працівників органів прокуратури віднесено: підвищення рівня оплати праці, що позитивно вплине на вирішення проблеми дисбалансу доходів юристів приватного та державного сектора; реформування пенсійного законодавства працівників прокуратури, яке повинне передбачити вжиття правових, фінансових, організаційних та матеріально-технічних заходів; запровадження системного комплексу пенсійних норм у рамках соціально-забезпечувального законодавства для прокурорів України, яке регулюватиме відносини працівників прокуратури з Накопичувальним пенсійним фондом; інтеграція норм у єдину Концепцію соціального, правового та морально-психологічного захисту працівників органів прокуратури, яка б, у тому числі, детально регулювала порядок соціального, пенсійного, матеріального, медичного та житлового забезпечення працівників органів прокуратури, а також питання їх емоційної реабілітації [14, с. 174]. Отже, на нашу думку, шляхом вирішення даної проблеми є розроблення відповідних змін до чинних нормативно-правових документів, які визначають процедуру призначення пенсії

працівникам органів прокуратури. Зокрема необхідно закріпити в Законі України «Про прокуратуру» норму, яка б передбачала, що прокурори, які виходять на пенсію після набуття ними необхідного трудового стажу, при призначенні пенсії керуються чинною редакцією Закону України «Про прокуратуру», яка діяла на момент їх призначення на посаду в органи прокуратури. Вказана норма допоможе усунути спір, який виникає між працівниками Пенсійного фонду України та працівниками прокуратури.

Отже, аналізуючи усе вищевикладене, варто зробити висновок, що «існуюча система соціальних гарантій прокурорів України є недосконалою та такою, що потребує вирішення. Насамперед існуючі проблеми пов'язані з відсутністю єдиного комплексного підходу в частині правового регулювання соціальних стандартів працівників органів прокуратури. І найважливіше місце серед них, на нашу думку, займають наступні: 1) звуження соціальних стандартів у частині надання службового житла прокурорам або ж відшкодування 50% вартості при оренді житла; 2) виключення правової норми із чинного Закону України «Про прокуратуру» в редакції від 14.10.2014, яка визначає порядок відшкодування збитків, заподіяних внаслідок нанесення тілесних ушкоджень, образи, погрози прокурору або його близькому родичу, а також знищенням або пошкодженням їх майна, іншими насильницькими діями у зв'язку з виконанням ними своїх службових обов'язків, яка була закріплена у ч. 3 ст. 50 редакції Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991; 3) відсутність нормативного закріплення в чинному Законі України «Про прокуратуру» норми, яка б передбачала виплату прокурорам у випадках каліцтва або інвалідності, які сталися у зв'язку з виконанням прокурорами своїх службових повноважень, компенсації в розмірі від річного до п'ятирічного грошового утримання в залежності від ступеня втрати працездатності; 4) відсутність реалізації на практиці механізму пенсійного забезпечення прокурорів» [153, с. 90].

Для вирішення вказаних проблем правового регулювання соціальних стандартів прокурорів ми пропонуємо наступні шляхи: 1) внесення змін до ст. 83 Закону України «Про прокуратуру» в частині матеріально-побутового

забезпечення прокурора, які б передбачали процедуру та терміни отримання житла; 2) закріплення в нормах чинного Закону України «Про прокуратуру» норми про відшкодування збитків через знищення або пошкодження майна під час виконання ним своїх службових обов'язків, яке відбуватиметься за рахунок коштів Державного бюджету; 3) закріплення норми, яка б передбачала виплату прокурорам коштів у випадках каліцтва або інвалідності, які сталися у зв'язку з виконанням ними своїх службових повноважень, на рівні від 10 до 50 посадових окладів, що діяли на момент настання такого випадку, в залежності від ступеня тяжкості; 4) розроблення відповідних змін до чинних нормативно-правових документів, які чітко та однозначно визначають процедуру призначення пенсії працівникам органів прокуратури.

3.2 Досвід країн ЄС щодо правового регулювання соціальних гарантій прокурорів: напрямки запозичення в національне законодавство

Одним із найперспективніших та найефективніших шляхів удосконалення соціального захисту прокурорських працівників, правового регулювання їхніх соціальних гарантій, системи соціальних пільг і додаткових соціально-економічних гарантій є вивчення зарубіжного досвіду зі встановлення, правового регулювання та реалізації соціальних гарантій, що надаються прокурорським працівникам у високорозвинених зарубіжних країнах. Оскільки Україна бажає вступити до Європейського Союзу, вона зобов'язана керуватися соціальними гарантіями, враховуючи норми, характерні для країн-членів Європейського Союзу. Особливо гостро це питання стоїть перед державними службовцями та правоохоронними органами, які є відповідальними за реалізацію державної політики та гарантують захист прав, свобод і законних інтересів усіх громадян. Ці установи, їхні посадові особи та співробітники мають бути насамперед соціально захищені та фінансово забезпечені. Ці аспекти є запорукою прозорості їхньої роботи, незалежності від будь-якого впливу та самостійності в прийнятті рішень у межах своєї

компетенції. Тому вивчення досвіду країн ЄС, зокрема правового регулювання соціального забезпечення прокурорів, має надважливе значення у зв'язку з продовженням процесу вступу до ЄС, а отже, необхідне активне регулювання та інша робота з удосконалення правового регулювання соціального забезпечення прокурорів.

Сьогодні в загальному аспекті діяльності прокуратури одним із напрямів реформування прокурорської системи та адміністративно-правового статусу прокурорів є зосередження уваги на підвищенні соціального захисту прокурорів та подальшому посиленні їх соціальних гарантій. Таку позицію висловлював О.І. Скибенко, який зазначав, що «одним із завдань реформування конституційно-правового статусу обласних та окружних прокуратур України названо саме приведення соціальних гарантій прокурорів у відповідність із вимогами законодавства» [154, с. 12-13]. Вважаємо, що вказаний напрямок приведення соціальних гарантій у відповідність із вимогами законодавства супроводжується не тільки активним законотворчим процесом, а й гармонізацією національного законодавства у вказаній сфері із європейськими нормами та стандартами [155, с. 441].

Окреслюючи досвід країн ЄС щодо правового регулювання соціальних гарантій прокурорів, можемо зробити висновок про те, що закріплення та регулювання соціальних гарантій прокурорів багато в чому залежить від того місця, яке прокуратура займає в системі органів влади. Чим вищим є самостійний статус прокуратури, тим ширшими, на нашу думку, мають бути соціальні гарантії, які передбачені для прокурорів, оскільки самостійність органу має враховувати й ті соціальні гарантії, які передбачені для людини і громадянина загалом. Підтримуючи наведену вище позицію та окреслюючи правовий статус прокурора в Україні та прокурорів Європейського Союзу, О.В. Хорсуненко зазначав, що правовий статус прокурорів країн-членів ЄС значною мірою залежить від місця, яке посідає прокуратура в системі органів державної влади, що впливає на порядок, строк та визначення суб'єкта призначення прокурорів різних рівнів, та водночас зробив висновок, що у кожній країні-члені ЄС встановлюється та гарантується незалежність прокурорів при

здійсненні повноважень [156, с. 3-4]. Відзначимо, що організаційно-правова діяльність прокуратури у країнах Європейського Союзу може різнитися за своєю структурою, обсягом повноважень, функціями, характером виконуваних завдань, проте спільним є активна позиція щодо соціального захисту прокурорів, забезпечення їх самостійності та незалежності. Соціальні гарантії прокурорів у країнах ЄС виступають одним із ключових аспектів незалежності прокуратури, дотримання відкритості та прозорості у роботі кожного окремого прокурора, дієвості використання ними своїх повноважень та покладених на нього завдань. Соціальні гарантії прокурорів у країнах ЄС характеризуються не тільки їх проголошенням, а й нормативним закріпленням та реальним дотриманням уповноваженими на це суб'єктами. Це є суттєвим, оскільки ефективність соціального захисту й виражається саме у реальному використанні прокурорами своїх соціальних прав та соціальних гарантій, які й забезпечуються відповідним механізмом правового регулювання таких гарантій. На сьогодні, окреслюючи систему соціальних гарантій прокурорів та їх правове закріплення, пропонуємо виділити місце прокурорів у системі органів влади, оскільки вважаємо, що від того місця, яке займає прокуратура в системі органів влади, залежить й подальше формування соціальної політики стосовно прокурорів, чітке окреслення їх соціальних гарантій та їх правове регулювання.

У таких країнах, як Естонія, Данія, Фінляндія та Чехія, прокурори виступають самостійними та незалежними посадовими особами, яких не віднесено до жодної з категорій державних службовців чи до категорії суддів. Це означає не тільки їх автономність та самостійність у процесі виконання посадових обов'язків, а й розуміння того, що такі працівники мають особливий правовий статус, а отже, й характеризуються особливостями їх соціального захисту, який чітко визначається для такої категорії осіб.

У Бельгії та Італії прокуратура займає місце між виконавчою та судовою органами влади, правовий статус прокурора є недостатньо визначеним, а тому й правове регулювання соціальних гарантій прокурорів здійснюється по-різному: воно тяжіє або до соціальних гарантій суддів, або до соціальних гарантій інших

державних службовців. Це пов'язано, на нашу думку, з тим, що фактично прокурор є близьким за своїм правовим статусом до суддів, проте питання їх діяльності, правового та соціального статусу визначається відповідним Міністерством юстиції. Так, наприклад, у статті 107 Конституції Італії закріплено, що прокуратура користується тими ж гарантіями, що встановлені законом про судоустрій. А в статті 108 встановлено, що закон забезпечує незалежність суддів спеціальних судів, прокуратури при цих судах та осіб, які не перебувають у магістратурі, але які залучаються до участі у відправленні правосуддя [157]. Окремо відзначимо, що у Конституції Італії не має окремо відведеного місця для прокуратури, а питання соціального захисту визначено як стосовно суддів.

Окремі країни визначають прокурора як спеціального суб'єкта із специфічним статусом. Характеризуючи прокурорів в Німеччині, зазначимо, що у ці державі федеральний генеральний прокурор і федеральні прокурори мають статус державних службовців, але при цьому генеральний прокурор виконує ще й політичні функції [158, с. 467]. Вважаємо, що такий специфічний статус прокурора в Німеччині може впливати на обсяг соціальних гарантій, передбачених для прокурорів та їх нормативно-правове закріплення у законодавстві країни.

Ряд інших країн характеризується досить близьким правовим статусом прокурорів із суддями та іншими державними службовцями, а тому їх соціальні права та соціальні гарантії в цілому є майже рівними, але з певними досить незначними недоліками. До таких країн із числа країн Європейського Союзу віднесено, зокрема, Францію. Так, у Франції на прокурорів поширюється гарантія недоторканності суддів через те, що прокурори входять до складу суддівського корпусу. Така практика є досить цікавою, оскільки законодавець фактично ставить ці категорії осіб в однакове юридичне становище щодо їх призначення, звільнення, притягнення то відповідальності, можливості користуватися тими чи іншими соціальними та матеріальними правами, реалізовувати надані їм гарантії.

І останньою категорією країн ми пропонуємо назвати країни, в яких правовий статус прокурорів і суддів є рівним, а отже, рівними є і їх соціальні права та соціальні гарантії, а також єдині напрямки їх правового регулювання. До таких країн варто віднести Грецію, Болгарію та Іспанію. Характерною рисою окремих країн, які входять до складу ЄС, є відсутність поділу соціальних гарантій прокурорів з іншими посадовими особами, такими як судді та слідчі. Тобто мається на увазі те, що соціальні гарантії, гарантії незалежності для прокурорів, суддів, слідчих є однаковими. Зокрема наведене вище має місце у законодавстві Республіки Болгарія. Окреслюючи законодавство про прокуратуру у Болгарії, слід акцентувати увагу на тому, що призначення, кар'єрне зростання та дисципліна суддів, прокурорів і слідчих регулюються Конституцією та законом однаково. Прокурори та слідчі користуються незмінюваністю, як і судді, і тими самими гарантіями незалежності, як і вони. Кадрові питання трьох професій магістратів вирішує окремий колективний орган – Вища судова рада, яка діяла як колегіальний орган до 2015 року, а потім утворились дві окремі колегії: судова колегія, яка відповідає за призначення, дисципліну та кар'єрне зростання суддів, та прокурорська колегія, яка вирішує ті ж самі питання щодо прокурорів та слідчих [159, с. 7-8].

«Переходячи до безпосереднього розгляду досвіду країн Європейського Союзу щодо правового регулювання соціальних гарантій прокурорів, варто окремо зазначити, що прагнення України якнайшвидше вступити до Європейського Союзу стимулює до модернізації прокуратури, в тому числі й системи наданих їй соціальних гарантій. Проте на рівні країн ЄС немає єдиного нормативно-правового закріплення поняття «соціальні гарантії прокурорів», відсутній і їх чіткий перелік. Це дещо ускладнює процес модернізації соціальних гарантій прокурорів в Україні у відповідності з нормами ЄС, оскільки немає чіткості та однозначності у розумінні соціальних гарантій прокурорів, а отже, і їх нормативно-правовому регулюванні» [155, с. 242]. Водночас у напрямку руху України до ЄС у питанні реформування прокуратури та посиленні соціального захисту прокурорів варто орієнтуватися на норми, які закріплені у Рекомендації Rec (2000) 19. Пунктом 4 вказаної Рекомендації

передбачено, що «держава повинна вживати дієвих заходів, що гарантують прокурорам можливість виконання своїх фахових обов'язків за відповідних правових і організаційних умов, а також створювати відповідні умови, тобто бюджетні кошти, що знаходяться в їхньому розпорядженні [62]. Ці умови необхідно встановити з допомогою тісного співробітництва між представниками прокуратур». «Окремий акцент зроблено на таких заходах: 1) відсутність дискримінації у призначенні на посаду, підвищенні на посаді та переведенні прокурорів; 2) формування кар'єри прокурорів відповідно до відомих та об'єктивних критеріїв; 3) питання переміщення – за службовою необхідністю; 4) регулювання умов служби (в тому числі заробітної плати та пенсії) на рівні закону; 5) справедливість та об'єктивність дисциплінарного провадження, яке регулюється виключно законом; 6) захист прокурорів у випадку порушення їх правового статусу, захист від погроз, захист їх особистої безпеки та особистої безпеки членів їх сімей; 7) свобода висловлювань, віросповідань, об'єднання в громадські організації; 8) навчання та підвищення кваліфікації прокурорів; 9) розвиток організації та внутрішнього управління прокуратури, правової кваліфікації та спеціалізації прокуратури; 10) законність надання будь-яких розпоряджень прокурору, а на вимогу прокурора – надання таких розпоряджень у письмовій формі. В цілому такий акт є різностороннім та стосується закріплення ключових соціальних гарантій, якими має бути наділений прокурор у державі, що прагне до вступу до ЄС. Повторюємо, що це ключові засади, які є необхідними, беззаперечними та за сприятливих обставин можуть бути тільки розширені» [160, с. 473].

Слід також зазначити, що в країнах ЄС немає єдиної моделі правового регулювання соціального захисту та соціального забезпечення прокурорів, що зумовлено особливостями їхніх національних правових систем, історичним походженням, взаємодією секторів влади, політичних і державних структур тощо. Однак єдиною спільною рисою є розуміння того, що прокурорам мають бути надані безпрецедентні та реалістичні соціальні гарантії, які повинні реалізовуватися на практиці щодо окремих прокурорів незалежно від їхнього статусу в системі прокуратури загалом. Принципи розуміння людської

особистості як соціальної цінності, верховенства закону, дотримання прав і свобод людини і громадянина, захисту інтересів людини і громадянина в поєднанні із захистом держави лежать в основі формування соціальної політики в кожній державі-члені ЄС. А розуміння прокурора спочатку як людини, а потім як представника влади, наділеного повноваженнями щодо захисту суспільних інтересів, є основою для формування соціальних гарантій стосовно останнього.

«Характерною рисою правового регулювання соціальних гарантій прокурорів у країнах ЄС є їх закріплення у профільних законах, що регулює діяльність прокуратури. Наприклад, в Естонській Республіці у Законі «Про прокуратуру» від 12 квітня 1998 року основними гарантіями незалежності прокурора названо: винагороду, відпустку, відшкодування майнової шкоди, завданої прокурору чи членам його сім'ї при виконанні ним своїх службових повноважень та функцій, заохочення, пенсійне забезпечення [161]. В профільному Законі Польщі «Про прокуратуру» також закріплено та врегульовано ряд важливих соціальних гарантій прокурорів, серед яких, наприклад, отримання винагороди прокурором у випадку відсутності на роботі за певних обставин [162]. Законом Республіки Польща також детально регламентовано аспекти соціального страхування прокурора, отримання фінансових допомог, винагороди, відпустки, одноразової компенсації, виплати премій, житлового забезпечення прокурорів, відшкодування витрат на проїзд від місця проживання прокурора до організаційного підрозділу прокуратури та місцевого центру організаційного підрозділу прокуратури тощо» [155, с. 445].

На наш погляд, той факт, що певні соціальні гарантії закріплені у відповідному законодавстві, підкреслює важливість соціального захисту прокурорів, оскільки не надається перевага пріоритетнішим нормам, які вже належать до їхніх повноважень, компетенції та сфери діяльності. Дійсно, ці категорії співставляються: ефективна діяльність прокурорів забезпечується відповідними соціальними гарантіями, передбаченими законом. Загалом про правову регламентацію соціальних гарантій прокурорських працівників в

Україні можна сказати те саме, хоча є ще галузі гарантій та правового регулювання, які потребують уточнення та більш детального дослідження.

Однак досі не всі держави-члени ЄС детально регулюють питання соціального забезпечення прокурорів у своїх законах. Наприклад, Закон Латвії «Про прокуратуру» від 19 травня 1994 року [163] не визначає переліку соціальних гарантій для прокурорів, лише окремі його положення присвячені незалежності прокурора, імунітету прокурора та охоплюють деякі соціальні гарантії для прокурорів. Інші соціальні гарантії в Законі не деталізовані.

В Україні, як і в багатьох інших країнах ЄС, незалежність прокурорів та їхні соціальні гарантії диференційовані порівняно із суддями та іншими особами. Однак найсуттєвіша відмінність полягає в соціальному захисті та соціальних гарантіях прокурорів і суддів. Хоча судді в Україні більш соціально захищені, ніж прокурори, ми вважаємо, що це не зовсім правильно, оскільки ступінь ризику прокурора також високий. У зв'язку з вищевикладеним неодноразово порушувалося питання про перегляд і розширення соціального захисту прокурорських працівників. Для його вирішення пропонується за основу брати соціальний захист суддів. Зокрема така думка була висловлена у звіті про оцінку потреб «Зміцнення функціональної незалежності прокурорів у східноєвропейських країнах-учасницях», де наголошувалося, що міжнародні та регіональні стандарти рекомендують державі надати адекватні гарантії, в деяких випадках рівні гарантіям суддів, для забезпечення незалежності прокурорів під час ухвалення рішень. Такі стандарти гарантують бюджети, зарплати та умови служби співробітників прокуратури і передбачають об'єктивний відбір, оцінку роботи, просування по службі, адекватне навчання, об'єктивну дисципліну і механізми переведення співробітників [164, с. 13].

Загалом ми погоджуємося із необхідністю реформування системи соціальних гарантій прокурорів шляхом їх наближення до тих гарантій, які передбачені для суддів. А тому вважаємо, що досвід Болгарії, який ми наводили вище, щодо рівності суддів, прокурорів та слідчих в окремих питаннях їх незалежності може бути досить корисним, але це потребує досить детального та поглибленого дослідження. Конструктивною з цього приводу є думка

С. Циганка, який, досліджуючи питання незалежності суддів і прокурорів, наголошує на тому, що «головна різниця, з точки зору незалежності, між суддями і прокурорами полягає в тому, що прокуратура може вимагати заходів, спрямованих на запровадження на практиці державної політики, які, наприклад, визначатимуть пріоритети в переслідуванні одного виду злочинної діяльності над іншим. Судові рішення, навпаки, ні в якому разі не можуть контролюватися державою. Саме через цю відмінність може здатися важким надання загальних стандартів для незалежності як суддів, так і прокурорів» [165, с. 229-230]. Водночас, як уже зазначалося, і судді, і прокурори піддаються великому ризику для життя та здоров'я з огляду на характер їхньої професійної діяльності, а також функцій і завдань, що передбачають безпосередню участь у розгляді різноманітних справ задля захисту інтересів окремих осіб або суспільства в цілому. Тому вкотре наголошується, що питання щодо рівних прав суддів і прокурорів має бути ретельно вивчене та проаналізоване.

Розглядаючи питання соціального забезпечення прокурорів та його правового регулювання, насамперед зазначимо, що в країнах ЄС, на відміну від України, велика увага приділяється правовому регулюванню соціального забезпечення, наприклад, дотриманню навантаження на прокурорів, тобто регулюванню кількості справ, які розглядаються прокурорами протягом якогось чітко визначеного періоду. Як вказано Європейською комісією з питань ефективності правосуддя, «розрахунок навантаження на прокурорів можна виміряти, розглянувши три фактори: кількість прокурорів (кількість посадових осіб, які виконують ті самі функції, що й прокурори), кількість проваджень, над якими працює прокурор, та кількість функцій прокурора» [166].

Однією з особливостей країн ЄС є те, що робочий час прокурорів чітко визначений, дотримується та здійснюється для підтримання їхньої працездатності, фізичного, психічного та психологічного здоров'я. Дійсно, існують різноманітні формули для визначення обсягу роботи прокурорів, регламенти робочого часу та перерв, методи розрахунку обсягу роботи, що забезпечуються шляхом аналізу табелів обліку робочого часу, критеріїв визначення складності завдань, що виконуються прокурорами. Для країн ЄС

недоукомплектованість системи прокуратури є неприйнятною, тому прокурори зобов'язані виконувати свої функції та обов'язки вчасно; визнається, що їм необхідно підготуватися до надходження справ, детально проаналізувати всі компоненти процесу, виділити час для оперативного розгляду кожної справи та прийняти відповідні процесуальні рішення. Регулювання робочого навантаження дає змогу справедливо розподіляти справи між різними прокурорами в межах однієї прокуратури, що є одним із показників соціального захисту та соціального забезпечення прокурорів. У Польщі, наприклад, існує два види контролю за навантаженням прокурорів: 1) статистична інформація: вона є загальною і здійснюється відповідно до Закону про статистичну інформацію. Ця інформація, як правило, має регулярний характер і призначена для отримання певних статистичних досліджень у сфері роботи прокурорів; 2) внутрішній контроль за навантаженням прокурорів, що здійснюється для оцінювання роботи окремих прокурорів та ефективності роботи прокуратури загалом. Однак варто зазначити, що в Польщі не існує критичної точки в робочому навантаженні прокурорів, тому загалом цей показник є досить умовним і часто не повністю відображає реальне робоче навантаження прокурорів.

Щодо України, то існують проблеми з розрахунком робочого навантаження прокурорів, оскільки їхнє навантаження фактично не відстежується. Як правило, ця функція покладена на керівника кожної прокуратури або кадрової служби, але, на жаль, ефективного та дієвого контролю в цій сфері поки що немає. Ми також вважаємо, що соціальні гарантії, такі, зокрема, як регулювання робочого навантаження прокурорів, не можуть забезпечити ефективний розподіл справ через просте їх декларування, так само як і ефективний контроль за їхнім розподілом. Розрахунок обсягу роботи прокурора, метод його розрахунку та аспекти контролю за розрахунком мають регулюватися законом, який містить детальні положення про участь кожного суб'єкта.

Вивчаючи досвід зарубіжних країн щодо правового регулювання окремих соціальних гарантій, вважаємо, що перспективним напрямком нашої держави

має стати розвиток нормативно-правового регулювання такої гарантії, як право прокурорів на навчання. Процес навчання для європейських країн є не тільки процесом отримання нових теоретичних та практичних знань, а й процесом, який спрямований на самовдосконалення особистості, її професійного розвитку. Тому він часто досить тривалий та в цілому нормативно врегульований. Питання навчання прокурорів є актуальним, оскільки від знань, умінь та навичок прокурора залежить швидкість та своєчасність проведення досудового розслідування, кримінального провадження, розкриття злочинів, вирішення різноманітних публічних спорів, забезпечення державного обвинувачення тощо. У європейських країнах питанню освіти та навчання прокурорів приділена особлива увага, а тому вважається, що навчання прокурорів є і їх правом, і їх обов'язком. У зв'язку з цим передбачено декілька рівнів навчання прокурорів. Один із перших рівнів – початкова підготовка прокурорів до роботи, що здійснюється у спеціально визначених для цього навчальних закладах. В Італії, наприклад, таким закладом є Вища школа магістратури, у якій здійснюється підготовка та підвищення кваліфікації прокурорів, в Республіці Молдова – Національний інститут юстиції, у Грузії – Центр професійного розвитку та управління кар'єрою, в Польщі – Національна школа судочинства та прокуратури, в Румунії – Національний інститут магістратури тощо. Початкова підготовка прокурорів зазвичай передуює призначенню особи на посаду та спрямована на здійснення її теоретичної практичної підготовки до роботи в органах прокуратури.

У більшості країн ЄС за результатами початкового навчання прокурори мають скласти відповідний іспит. Такі іспити передбачено у Грузії, Молдові, Іспанії. В Італії ж система оцінювання прокурорів на початковому рівні складається із певних звітів, які складаються уповноваженими на проведення початкової підготовки прокурорів особами та на основі яких і здійснюється вирішення питання про призначення конкретного прокурора на посаду.

Проте процесу навчання прокурорів приділено увагу не тільки при призначенні їх на посади, а й у процесі роботи. Це необхідно для підтримання знань, умінь та навичок прокурорів, отримання нових знань, потрібне для їх

професійної роботи, оновлення інформації про стан законодавства як у сфері їх професійної діяльності, так і щодо загальних норм законодавства, інформування про зміни у законодавстві та правильності їх застосування на практиці. Законодавством окремих країн встановлено обов'язок прокурора постійно підвищувати рівень своїх знань. Так, статтею 5 Закону Латвії «Про прокуратуру» закріплено норму, відповідно до якої прокурор зобов'язаний регулярно вдосконалювати знання та професійні навички та вміння, необхідні для виконання посадових обов'язків [163]. В Італії також для прокурорів передбачено проходження навчання та професійної підготовки кожні 4 роки.

До підвищення кваліфікації прокурорів у країнах ЄС використовуються різні підходи, але в цілому їх суть зводиться до проведення певного оцінювання знань прокурорів. Так, у Грузії – це складання іспитів: поточного, проміжного чи підсумкового, результатом яких є отримання певних балів, а в Молдові – це проходження курсу підвищення кваліфікації протягом не менше 40 годин. В Іспанії діє змішана система підвищення кваліфікації прокурорів, яка передбачає як необхідність складання іспитів у процесі підвищення кваліфікації, так і відсутність таких іспитів.

У країнах ЄС немає єдиного розуміння щодо обов'язковості проходження підвищення кваліфікації: для одних країн це є обов'язковим, а для інших є скоріш правом, а не обов'язком прокурорів. Обов'язковість підвищення кваліфікації прокурорів передбачена у Молдові, а періодичність підвищення кваліфікації – в Італії (1 раз на 4 роки). Необов'язковим є підвищення кваліфікації у Іспанії та Грузії. На підставі наведеного вище можемо зробити висновок про те, що в країнах ЄС правове регулювання такої соціальної гарантії прокурорів, як гарантія навчання та підвищення кваліфікації, є досить неоднорідним у своєму розумінні, а тому говорити про єдиний підхід до нормативно-правового регулювання такої соціальної гарантії, як підвищення рівня кваліфікації прокурорів у країн ЄС, наразі не можна.

Окреслюючи питання професійного навчання прокурорів у країнах ЄС, наголосимо на тому, що законодавством окремих країн чітко закріплено положення щодо можливого здійснення навчання прокурорів у зарубіжних

зкладах щодо підвищення рівня їх кваліфікації. Це є суттєвим, оскільки завдяки цьому набувається практика роботи прокурорів щодо вчинення певних процесуальних дій, окремих процесуальних заходів, удосконалюються питання внутрішньої та зовнішньої взаємодії, забезпечується отримання нових знань, умінь та навичок прокурорів, які є необхідними для їх роботи. Для цього варто передбачити конкретну співпрацю органів влади у вказаній сфері, розробити певні програми спільного навчання, закріпити співпрацю з іноземними навчальними закладами щодо професійної підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів шляхом підписання певних меморандумів про співпрацю, розроблення спільних актів за окремими напрямками навчання чи підвищення кваліфікації, проведення окремих процесуальних дій тощо.

Загалом навчання прокурорів та доступ до підвищення рівня їх кваліфікації розцінюється як важлива соціальна гарантія, а тому у питаннях професійного розвитку прокурора має місце наявність різноманітних програм підготовки, які включають в себе найпоширеніші аспекти роботи прокурора. Такі програми діють у Данії, вони включають у себе наступні напрямки: 1) роль прокурора в розслідуванні (з використанням принципу об'єктивності); 2) пропорційність у розслідуванні; 3) належне врядування (включаючи адміністративне право); 4) кодекс поведінки в державному секторі (включаючи добросовісність і конфлікт інтересів); 5) правила недієздатності; 6) прозорість судової системи (включаючи доступ до документів і публічний доступ до судових засідань); 7) спілкування з пресою [167, с. 11]. В Україні також є програми навчання прокурорів, проте, на наш погляд, що вони досить вузькі та в повній мірі не розкривають ту чи іншу процесуальну діяльність прокурора, не забезпечують цілісного підходу до вчинення процесуальної дії, недостатньо розкривають мету та завдання окремої процесуальної дії, засоби та способи досягнення поставленої цілі. Поверховий характер навчання не забезпечує його ефективності та якості отриманих знань. Вважаємо, що програми навчання мають бути не тільки чіткими, а й враховувати один напрямок, який повинен детально регламентуватися та розкриватися. Саме такий формат навчальних

програм є найбільш ефективним, його використання дозволить поглиблено вивчити всі аспекти окремого напрямку.

«Окреслюючи соціальні гарантії прокурорів в країнах ЄС, ми не можемо не торкнутися й питання матеріального забезпечення прокурорів у таких країнах, оскільки саме матеріальне забезпечення є однією із найбільш важливих соціальних гарантій незалежної та неупередженої роботи прокурорів. І в цій сфері нормативно-правове регулювання є досить різним, що в основному виражається у ключовому суб'єкті, який уповноважений на формування державної політики у вказаній сфері, а також закріпленні основних складових заробітної плати прокурора у законі чи підзаконному нормативно-правовому акті. Яскравим прикладом матеріального забезпечення прокурорів є досвід Федеративної Республіки Німеччина. У цій державі правове регулювання виплати заробітної плати прокурорів здійснюється виключно на рівні закону, що унеможлиблює будь-які зловживання у вказаній сфері. У Польщі правове регулювання матеріального забезпечення прокурорів здійснюється також на рівні профільного закону, яким і визначаються складові заробітної плати, премії, інші доплати. Часто деталізація наведених у законі положень здійснюється на підзаконному рівні у відповідних спеціально прийнятих актах. У Польщі у профільному Законі «Про прокуратуру» від 28.01.2016 закріплено аспекти фінансування діяльності прокуратури» [155, с. 446].

Польське законодавство передбачає, що залежно від кваліфікації прокурора Генеральний прокурор може делегувати прокурора до Міністра юстиції або іншого організаційного підрозділу, підпорядкованого Міністру юстиції. Фінансова підтримка прокурорів з такими повноваженнями значно вища, зокрема «прокурор, делегований до іншого організаційного підрозділу прокуратури, після шести місяців делегування отримує в якості базової винагороди за період, що залишився, ставку делегованого прокурора в цьому підрозділі за умови, що він/вона вже отримує за свою посаду базову ставку чи отримує винагороду за цією ставкою або за вищою ставкою чи має він право на вищу ставку» (стаття 108 Закону про прокуратуру). У разі відрядження прокурора в місце, відмінне від місця розташування організаційного підрозділу

прокуратури або його звичайного місця проживання, відряджений прокурор у період відрядження має право на витрати, пов'язані з компенсацією незручностей, викликаних відрядженням поза визначеним місцем служби, а саме: 1) безоплатне проживання в умовах, що відповідають гідності його посади, або право на відшкодування витрат на проживання за місцем роботи в одній із таких форм: а) відшкодування фактично понесених витрат; б) щомісячна одноразова виплата не більш як 80% базової величини, виходячи з якої визначають посадовий оклад прокурора; 2) відшкодування перших витрат на проїзд від місця постійного проживання до місця роботи й останніх витрат на проїзд від місця роботи до місця постійного проживання і наступних витрат. [162]. Така матеріальна підтримка делегованих прокурорів свідчить про те, що вони отримують значний обсяг державного фінансування, суть якого полягає у створенні сприятливих умов для роботи делегованих прокурорів у незвичних умовах.

Проте не у всіх державах ЄС має місце такий підхід до регулювання питання оплати праці прокурорів виключно на рівні законів. Так, статтею 31 Закону «Про прокуратуру Литовської Республіки» від 27.07.1990 № I-420 закріплено, що розміри посадових окладів працівників прокуратури встановлюються Президією Верховної Ради Литовської Республіки [168]. В Естонській Республіці у статті 13 Закону «Про прокуратуру» від 12 квітня 1998 року також міститься положення про те, що заробітна плата прокурора та відшкодування витрат під час його перебування на посаді визначаються Урядом республіки [161]. Таким чином, у контексті питання про визначення структури винагороди прокурорських працівників можна говорити про різні підходи до нормативно-правового регулювання. Єдине, що об'єднує країни ЄС, це те, що розмір винагороди прокурора, як правило, є суттєвим, тобто гарантує прокурору нормальне і гідне становище в суспільстві та можливість утримувати себе і свою сім'ю.

Зарплати прокурорів у європейських країнах, таких, наприклад, як Данія, цікаві з точки зору правового регулювання. Тому прокурори в цій країні мають право на обумовлену річну зарплату. Так, прокурори можуть вести переговори

про підвищення своєї річної зарплати та винагороди. Ця винагорода є одноразовою і присуджується індивідуально тим співробітникам прокуратури, чия робота і чий результати діяльності протягом року перевершили очікування [167].

До аспектів нормативно-правового регулювання соціальних гарантій прокурорів ми пропонуємо віднести й питання притягнення прокурорів до юридичної відповідальності та їх звільнення з посади, оскільки дотримання законодавства у вказаних правовідносинах є показником ефективної системи соціального захисту прокурорів. Законодавством низки країн Європейського Союзу закріплено детальний порядок притягнення прокурора до відповідальності та аспекти його звільнення з посади. У країнах ЄС процес притягнення до відповідальності прокурорів здійснюється виключно уповноваженим на це органом із чітким дотриманням норм закону. Так, статтею 92 Конституції Греції встановлено, що «співробітники секретаріатів будь-яких судів та прокуратур є штатними службовцями. Вони можуть бути усунені з посади лише на підставі судового рішення внаслідок засудження за кримінальний злочин або на підставі рішення судової ради внаслідок тяжкої дисциплінарної провини, хвороби, інвалідності або службової невідповідності, підтверджуваних шляхом, визначеним законом» [169]. Мають існувати ефективні механізми розгляду скарг, коли прокурори скаржаться на неправомірний тиск або втручання в їх роботу, включаючи можливість для прокурорів мати доступ до суду. Досить часто притягнення до юридичної відповідальності здійснюється стосовно осіб пенсійного чи передпенсійного віку, метою яких часто стає спонукання до звільнення вказаних осіб зі своїх посад та припинення будь-яких трудових відносин із органом прокуратури. Відзначимо, що у країнах ЄС особливу увагу приділяють дотриманню соціальних гарантій при звільненні прокурорів з посади, а тому зазвичай порядок припинення повноважень прокурора досить детально регламентовано профільним законом. Для України доцільним є розроблення механізмів контролю за тим, щоб: 1) звільнення прокурорів було суворо врегульоване законом і мало об'єктивний характер та ґрунтувалося виключно на чітко

визначених критеріях; 2) процедура притягнення прокурора до юридичної відповідальності була прозорою та відкритою не тільки для прокурорської спільноти, а й для звичайних осіб, які беруть активну участь у суспільному та державному житті; 3) вихід на пенсію прокурора був добровільним та обґрунтованим, а не примусовим шляхом надання висновків про звільнення уповноваженою на це особою.

Наступним ефективним напрямком удосконалення питання правового регулювання соціальних гарантій прокурорів варто назвати посилення ролі та значення прокурорського самоврядування щодо дотримання та реалізації соціальних гарантій прокурорів. Така думка висловлена Н.О. Д'яченко: «Держава повинна надати ефективні гарантії забезпечення можливості виконання прокурорами своїх професійних обов'язків і функцій за наявності відповідних юридичних і організаційних умов. Науковець наголошує на тому, що варто розширити перелік прокурорського самоврядування зборами прокурорів кожної прокуратури і запровадити на рівні закону механізми, які б надали можливість всім органам прокурорського самоврядування мати ресурси для самостійного забезпечення своєї діяльності» [170].

Про значення прокурорського самоврядування саме щодо соціального захисту прокурорів та дотримання їх соціальних гарантій на прикладі Польщі висловлювалась Л. Дрогомирецька, яка наголошувала на ролі та значенні прокурорського самоврядування, оскільки працівники прокуратури є незалежними під час здійснення ними своїх функцій і мають гарантований конституційний захист. Крім того, вчена у своєму дослідженні наводить норми статті 24 Закону Польщі «Про прокуратуру», відповідно до яких до компетенції Національної ради прокуратури віднесено надання висновків щодо законопроектів, які стосуються прокуратури, а також вжиття заходів стосовно гарантування незалежності прокурорів [171, с. 40]. Це означає, що прокурорське самоврядування має певні важелі щодо формування державної політики стосовно прокурорів, в тому числі, й у соціальній сфері та визначенні окремих соціальних гарантій. Саме завдяки прокурорському самоврядуванню не тільки висвітлюються найбільш актуальні проблеми прокурорів, а й

забезпечується пошук оптимальних шляхів їх вирішення, оптимізації, врегулювання, усунення та зменшення негативного впливу від наслідків таких проблем. Для України досить важливим є подальший розвиток прокурорського самоврядування з метою вирішення саме соціальних проблем, позаяк прокурори найбільш повно можуть окреслити ті проблеми, які існують щодо їх соціального захисту, а отже, й забезпечити розроблення ефективних механізмів подолання таких проблем щодо соціального захисту прокурорів.

А зараз коротко окреслимо окремі аспекти правового регулювання окремих соціальних гарантій прокурорів. Відзначимо, що профільними законами окремих країн ЄС чітко закріплено основні соціальні гарантії, які визначені для прокурорів. Наприклад, статтею 2 Закону Естонської республіки «Про прокуратуру» встановлено таку важливу соціальну гарантію, як право на житло, зокрема у ній передбачено, що у разі потреби прокурору надається окрема службова житлова площа [161]. У Данії існує так звана «схема викривачів», яка передбачає можливість для прокурорів подавати інформацію директору прокуратури про кримінальні злочини та серйозні чи неодноразові порушення закону або важливих інструкцій у складі прокуратури. Важливим у даному контексті, на нашу думку, є й те, що наведена вище схема інформування дозволяє прокурорам подавати інформацію про серйозні особисті конфлікти на робочому місці. Інформацію можна передати через електронний портал інформаторів на The веб-сайті прокуратури, електронною поштою або листом. Інформація може бути подана анонімно [167, с. 8].

Статтею 115 Закону Польщі «Про прокуратуру» закріплено, що «у період відсутності на роботі через хворобу прокурор отримує 80% заробітної плати, але не більше ніж за рік. У цей час включаються періоди попередньої перерви у службі через хворобу або оплачувану відпустку для покращення здоров'я, якщо термін дійсної служби не перевищував 30 днів. Через один рік у період відсутності на роботі через хворобу прокурор отримує 50% окладу». Крім того, досить детально регламентовано питання щодо отримання заробітної плати у 100% розмірі винагороди протягом не більше ніж одного року в окремих випадках, до яких законодавцем віднесено: 1) нещасний випадок на роботі або

дорогою на роботу чи з роботи; 2) хворобу під час вагітності; 3) захворювання, що виникає у зв'язку з особливостями чи умовами виконання обов'язків прокурора; 4) захворювання, викликане іншою особою внаслідок вчинення умисного забороненого діяння у зв'язку із провадженням прокурорської діяльності, підтвержене постановою уповноваженого органу; 5) проходження необхідних медичних оглядів, передбачених для кандидатів у донори клітин, тканин та органів, та проходження процедури донорства клітин, тканин та органів [162]. Така система оплати праці прокурорів у Польщі говорить не тільки про систематичність здійснення такої оплати, а й про фінансову підтримку прокурорів у період їх тимчасової недієздатності. Вона не декларативна, а належна, тобто така, що забезпечує гідний рівень життя прокурора у період неможливості за станом здоров'я виконувати свої повноваження в повному обсязі.

Також слід зауважити, що зарубіжний досвід соціальних гарантій та пенсійного забезпечення у різних аспектах досліджували такі вчені, як О.В. Бевзенко [172], Грег МакТаггарт [173], М. Плаксій [174], Т. Сальникова [175], М.Б. Ріппа [176], О.В. Петрушка [177], І.В. Плахіна [178], Є.А. Безкровний [179] та інші.

Отже, підсумовуючи, можемо назвати наступні основні особливості нормативно-правового регулювання соціальних гарантій прокурорів у країнах ЄС:

1) обсяг правового регулювання соціальних гарантій прокурорів у країнах ЄС залежить від місця прокуратури у системі органів влади: чим вищим є самостійний статус прокуратури, тим ширшими мають бути соціальні гарантії, які передбачені для прокурорів, оскільки самостійність органу має враховувати й ті соціальні гарантії, які передбачені для людини і громадянина загалом;

2) єдиної моделі правового регулювання соціального захисту та соціального забезпечення прокурорів у країнах ЄС не існує, що зумовлено особливостями національних правових систем, історичним походженням, взаємодією між секторами влади, політичними та державними структурами;

3) спільною рисою країн ЄС є розуміння того, що прокурор – це одна з ключових фігур держави, а тому йому мають бути надані безпрецедентні соціальні гарантії, які повинні реалізовуватись на практиці щодо окремих прокурорів незалежно від їхнього статусу в загальній системі прокуратури;

4) соціальні гарантії прокурорів у країнах ЄС в основному закріплюються у профільних законах, що регулює діяльність прокуратури, а це свідчить про велике значення соціального захисту прокурорів, оскільки не надається пріоритет іншим нормам, які вже стосуються їх повноважень, компетенції та сфери діяльності;

5) окремі країни характеризуються відсутністю поділу соціальних гарантій прокурорів з іншими посадовими особами, такими як судді та слідчі. Що стосується України, то реформуванню системи соціальних гарантій прокурорів шляхом наближення таких гарантій до тих гарантій, які передбачені для суддів, має передувати детальне дослідження та аналіз можливості і доцільності їх впровадження саме для прокурорів;

6) у ЄС велика увага приділяється питанню правової регламентації такої соціальної гарантії, як дотримання прокурорського навантаження, тобто регулювання кількості справ, що розглядаються прокурором у чітко визначений і фіксований період часу. Для України доцільним було б закріпити розрахунок робочого навантаження прокурорів, методику розрахунку такого навантаження, аспекти контролю за проведенням розрахунку на нормативно-правовому рівні із детальною регламентацією участі кожного суб'єкта у цьому процесі;

7) для країн ЄС характерною є відсутність єдиного підходу до нормативно-правового регулювання такої соціальної гарантії, як підвищення рівня кваліфікації прокурорів. І якщо початкове навчання прокурорів для країн ЄС є подібним та обов'язковим, то підвищення рівня кваліфікації у різних країнах відрізняється, тобто може бути як обов'язковим, так і добровільним. Для України перспективним напрямком у процесі початкового навчання та підвищення кваліфікації прокурорів має стати можливість здійснення навчання прокурорів у зарубіжних закладах щодо підвищення рівня своєї кваліфікації;

8) країни ЄС відрізняються у своєму підході до нормативно-правової бази для визначення структури винагороди прокурорів, але поділяють загальну думку щодо розміру винагороди прокурорів для забезпечення їхнього нормального і гідного становища в суспільстві та можливості утримувати себе і свої сім'ї;

9) особливу увагу у країнах ЄС приділяють дотриманню соціальних гарантій при звільненні прокурорів з посади, а тому зазвичай порядок припинення повноважень прокурора досить детально регламентовано саме профільним законом;

10) у країнах ЄС особливу роль у питанні соціального захисту та дотримання соціальних гарантій відіграє прокурорське самоврядування, яке має певні важелі щодо формування державної політики стосовно прокурорів, в тому числі, й у соціальній сфері та визначення окремих соціальних гарантій.

ВИСНОВКИ

У дисертації теоретично узагальнюється й по-новому вирішується наукова задача щодо дослідження соціальних гарантій прокурорів, напрямів удосконалення їх правового регулювання. У висновках запропоновані основні положення, здобуті у ході здійсненого наукового дослідження, які сформовані як пропозиції та рекомендації.

1. Соціальні гарантії прокурорів – це система способів, засобів та умов, визначених чинним законодавством, метою якої є захист прокурорів від соціальних ризиків, забезпечення соціального захисту прокурорів у процесі виконання ними своїх професійних функцій, а також поза межами їх робочого місця, що полягає у задоволенні прокурорами своїх основних соціальних прав та виражається у наданні певних пільг, допомоги, різних видів матеріального, соціального та пенсійного забезпечення.

Важливість соціальних гарантій прокурорів полягає у тому, що вони: 1) є одним із елементів соціального захисту прокурора як члена суспільства, захисту його професійної діяльності та формування кар'єри; 2) є основним елементом забезпечення незалежності прокурора. Загалом незалежність прокурора обумовлена різними факторами, а тому говорити про те, що питання незалежності прокурора обумовлене виключно соціальними гарантіями, на нашу думку, неправильно. Проте саме вони відіграють досить значну роль у забезпеченні самостійності роботи прокурора, самостійності прийняття ним відповідних процесуальних рішень; 3) є основою для формування належного рівня соціального забезпечення прокурорів; 4) спрямовані на забезпечення гідного та достатнього життєвого рівня прокурорів; 5) створюють умови для належного рівня виконання ними своїх прав та обов'язків, передбачених посадовими обов'язками; 6) встановлюють додаткові засади соціального захисту прокурорів саме на законодавчому рівні; 7) сприяють професійному зростанню прокурорів та є стимулом для підвищення ними рівня своєї трудової активності; 8) забезпечують підтримку прокурорів при настанні для них певних негативних подій чи при усуненні їх наслідків.

2. Систему соціальних гарантій прокурорів варто розглядати у широкому розумінні, а основними складовими такої системи доцільно назвати наступні:

1) особистісні соціальні гарантії прокурорів. До цієї категорії соціальних гарантій прокурорів варто віднести всі ті гарантії, які стосуються всіх без винятку осіб, зайнятих у сфері певної професійної діяльності, але із врахуванням особливостей правового статусу прокурора. Однією із ключових гарантій прокурорів особистісного характеру ми називаємо забезпечення особистої безпеки прокурора. Особистісні соціальні гарантії прокурорів, встановлені законодавством про працю, соціальне страхування, пенсійне забезпечення, передбачають створення умов для гідного життя прокурорів протягом всього періоду виконання ними своєї трудової функції та після виходу на пенсію, забезпечення особистої безпеки працівників прокуратури, захисту їх професійних прав, неперешкоджання трудовій діяльності тощо;

2) соціальні гарантії прокурорів при проходженні ними служби: оплата праці прокурорів, гарантування прокуророві права на відпустку, матеріально-побутове забезпечення прокурора, надання прокуророві матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань тощо;

3) соціальні гарантії прокурорів при звільненні: а) чіткий перелік умов звільнення прокурора з посади, припинення його повноважень на посаді, що є однією із ключових гарантій можливого незаконного звільнення, тобто за тими підставами, які прямо не визначені на рівні профільного закону; б) можливість звільнення з посади за станом здоров'я – за наявності медичного висновку, наданого медичною комісією, або за рішенням суду, яке набрало законної сили, про визнання прокурора обмежено дієздатним чи недієздатним; в) особлива процедура звільнення прокурора з посади у разі порушення ним вимог щодо несумісності – за поданням Вищої ради правосуддя, яке вона вносить особі, уповноваженій цим Законом приймати рішення про звільнення прокурора, а щодо звільнення Генерального прокурора – за поданням Вищої ради правосуддя до Президента України; г) звільнення прокурора за правопорушення, пов'язане з корупцією, – виключно після набрання законної сили судовим рішенням про притягнення прокурора до адміністративної

відповідальності за такий вид правопорушення; г) гарантія надання можливості прокурору перейти на іншу роботу у випадку виникнення правовідносин, пов'язаних із прямим підпорядкуванням близькій особі; д) гарантія реалізації прокурором свого права на працю, що полягає не тільки в отриманні доступу до професії, а й у можливості звільнитися за власним бажанням без зазначення мотивів звільнення та в будь-який час свого перебування на посаді; е) надання певних гарантій прокурорам, а саме можливість переведення до іншого органу прокуратури за наявності вакантних посад та успішного проходження добору на переведення до органу прокуратури вищого рівня для прокурорів, які не можуть більше перебувати на тимчасово вакантній посаді, а також для прокурорів, які звільняються з посади у разі ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури; є) соціальні гарантії, які надаються на час відсторонення від посади та при відстороненні від виконання службових повноважень прокурора, а саме: збереження заробітної плати, а також збереження можливості доручення йому завдань, виконання яких не впливає на об'єктивність перевірки;

4) соціальні гарантії прокурорів після звільнення (до цієї групи соціальних гарантій прокурорів належать гарантії щодо поновлення на роботі прокурорів у судовому порядку, соціальні гарантії прокурорів щодо пенсійного забезпечення);

5) інші види соціальних гарантій, які не належать до наведених вище складових: а) соціальне страхування прокурора; б) забезпечення прокурора житлом, що закріплено нормами ч. 1 статті 83 Закону України «Про прокуратуру»; в) забезпечення засобами, необхідними для належної роботи прокурора; г) встановлення податкових пільг, а саме користування прокурором та членами його сім'ї безоплатним медичним обслуговуванням у державних закладах охорони здоров'я, збереження за пенсіонерами і членами їхніх сімей права на безкоштовне медичне обслуговування в тих медичних закладах, у яких вони перебували на обліку до виходу на пенсію прокурора; г) забезпечення здійснення поховання прокурора.

3. На сьогодні нормативно-правове регулювання соціальних гарантій прокурорів представлено системою різноманітних актів різної юридичної сили та соціального спрямування. І кожний з таких актів є досить вагомим, оскільки на основі конкретного правового акта забезпечується реалізація конкретної соціальної гарантії, визначається її зміст. Крім того, наразі можемо зазначити про досить розвинену систему правового регулювання соціальних гарантій прокурорів. Проте все ж говорити про досконалість нормативно-правового регулювання соціальних гарантій прокурорів ще зарано. Це обумовлено різними обставинами, основними з яких є нестабільність політичної, економічної, соціальної політики держави, що пов'язано із воєнними діями у нашій державі, необхідністю в сучасних умовах забезпечити особливий підхід до соціального захисту осіб, які проводять документування та розслідування фактів злочинних дій росії на території України. Особливого значення набуває саме безпекова складова прокурорів, оскільки є великий ризик постраждати не тільки від дій самих злочинців, а й від злочинних дій окупантів при виконанні своїх посадових обов'язків. Також зберігається ризик для життя та здоров'я працівників прокуратури при вчиненні дій на територіях, які вже були звільнені, але на яких все ще залишається небезпека від нерозірваних боєприпасів та інших вибухонебезпечних предметів, які окупанти залишили після себе.

4. Видами матеріально-побутового забезпечення прокурора є:

1) оплата його праці, яка характеризується такими особливостями:

- а) регулювання заробітної плати здійснюється виключно на законодавчому рівні;
- б) Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII чітко визначено структуру заробітної плати прокурора;
- в) основною складовою структури заробітної плати прокурора є посадовий оклад;
- г) здійснено диференціацію розмірів посадових актів прокурорів у залежності від прокуратури, в якій особа працює;
- г) здійснено прив'язку посадового окладу прокурора до розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб на 01 січня календарного року;
- д) важливою особливістю ми називаємо й те, що фінансування оплати праці прокурорів здійснюється із коштів Державного

бюджету України; е) передбачено наявність певних надбавок та доплат до посадового окладу;

2) забезпечення необхідними матеріальними ресурсами та матеріально-технічними засобами для їх належної роботи та своєчасного виконання покладених на них завдань та функцій;

3) забезпечення житлом: а) житлове приміщення, яке надається прокурору, має бути впорядкованим відповідно до умов населеного пункту, відповідати встановленим санітарним і технічним вимогам; б) житлове приміщення надається безпосередньо працівнику прокуратури на всіх членів сім'ї, які проживають та зареєстровані разом з ним, а також на дружину (чоловіка) і дітей (до досягнення ними повноліття), які проживають та зареєстровані окремо від заявника у цьому або іншому населеному пункті, згідно з визначеним переліком документів; в) недопущення заселення однієї кімнати особами різної статі, старшими за дев'ять років, крім подружжя, а також особами, які хворіють на тяжкі форми деяких хронічних захворювань, у зв'язку з чим вони не можуть проживати в одній кімнаті з членами своєї сім'ї; г) недопущення заселення до службового жилого приміщення, призначеного для однієї сім'ї, двома і більше сім'ями або двома і більше самотніми особами; г) встановлення мінімальної площі для заселення прокурора, яка складає 13,65 кв. м. жилої площі на одну особу, але не менше рівня середньої забезпеченості громадян жилою площею у відповідному населеному пункті, визначеному в установленому порядку; д) можливість надання службового житла у більшому ніж визначено розмірі; е) можливість за наявності крайньої виробничої необхідності та відсутності відповідного службового жилого приміщення та виключно як тимчасовий захід надати службове житло у меншому розмірі, але з обов'язковою умовою щодо збереження права на одержання службового жилого приміщення, що відповідає визначеним нормативно-правовими актами вимогам і розміру; є) збереження права на службове житло у випадку тимчасової відсутності прокурора чи членів його сім'ї у строки, а саме: протягом шести місяців або ж з поважних причин понад шість місяців – за заявою відсутнього, а в разі спору – судом. Перелік обставин збереження

жилого приміщення за тимчасово відсутніми громадянами визначені статтею 71 Житлового кодексу України; ж) можливість отримання іншого службового житла у випадку переведення прокурора до органу прокуратури, розташованого в іншій місцевості, за місцезнаходженням такої прокуратури, – за умови звільнення попереднього службового житла; з) виселення працівника, звільненого з органів прокуратури, а також у випадках, передбачених законодавством та умовами договору найму, з усіма особами, які з ним проживають, без надання іншого жилого приміщення проводиться у судовому порядку; и) надання іншого службового житла у випадку знесення або переобладнання будинку (жилого приміщення) в нежилий, якщо будинок (желе приміщення) загрожує обвалом або ж якщо внаслідок капітального ремонту займане службове жите приміщення не може бути збережене або його розмір істотно зміниться.

6. Соціальна допомога прокурорам та членам їхніх сімей – це гарантована державою за відповідними бюджетними призначеннями адресна періодична або одноразова виплата (грошове або матеріальне забезпечення), яка надається прокурорам або членам їх сімей на безвідплатних аліментарних засадах у визначених законодавством випадках, що за своєю сутністю є відповідними життєвими обставинами, які обумовлюють настання негативних наслідків у вигляді неможливості забезпечити себе та членів своєї сім'ї мінімальним рівнем благ, що необхідні для життєдіяльності.

До допомог та інших соціальних виплат прокурорам та членам їх сімей в Україні належать: допомога на поховання прокурора, який загинув (помер) у зв'язку з виконанням службових обов'язків, або звільненого з посади, який помер внаслідок заподіяння тілесних ушкоджень або іншої шкоди здоров'ю, пов'язаних з виконанням службових обов'язків; допомога для вирішення соціально-побутових питань, допомога сім'ї прокурора в одержанні житла на умовах і підставах, що існували на час його загибелі.

7. Існуюча система соціальних гарантій прокурорів в Україні є недосконалою та такою, що потребує поліпшення. Насамперед існуючі проблеми пов'язані з відсутністю єдиного комплексного підходу в частині

правового регулювання соціальних стандартів працівників органів прокуратури. І найважливішими серед них, на нашу думку, є: 1) звуження соціальних стандартів у частині надання службового житла прокурорам або ж відшкодування 50% вартості при оренді житла; 2) виключення правової норми із чинного Закону України «Про прокуратуру» в редакції від 14.10.2014, яка визначає порядок відшкодування збитків, заподіяних внаслідок нанесення тілесних ушкоджень, образи, погрози прокурору або його близькому родичу, а також знищення або пошкодження їх майна, інших насильницьких дій у зв'язку з виконанням прокурором своїх службових обов'язків, що мало своє закріплення у ч. 3 ст. 50 редакції Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991; 3) відсутність нормативного закріплення в чинному Законі України «Про прокуратуру» норми, яка б передбачала виплату прокурорам у випадках каліцтва або інвалідності, які сталися у зв'язку з виконанням ними своїх службових повноважень, компенсації в розмірі від річного до п'ятирічного грошового утримання в залежності від ступеня втрати працездатності; 4) відсутність реалізації на практиці механізму пенсійного забезпечення прокурорів.

Для вирішення вказаних проблем правового регулювання соціальних стандартів прокурорів пропонуємо наступні шляхи: 1) внесення зміни до ст. 83 Закону України «Про прокуратуру» в частині матеріально-побутового забезпечення прокурора, яка б передбачала процедуру та терміни отримання житла; 2) закріплення в чинному Законі України «Про прокуратуру» норми про відшкодування збитків через знищення або пошкодження майна під час виконання прокурором своїх службових обов'язків за рахунок коштів Державного бюджету; 3) закріплення норми, яка б передбачала виплату прокурорам у випадках каліцтва або інвалідності, які сталися у зв'язку з виконанням ними своїх службових повноважень, від 10 до 50 посадових окладів, що діяли на момент настання такого випадку, в залежності від ступеня тяжкості; 4) розроблення відповідних змін до чинних нормативно-правових документів, які чітко та однозначно визначають процедуру призначення пенсії працівникам органів прокуратури.

8. Дослідивши досвід країн ЄС щодо правового регулювання соціальних гарантій прокурорів, зазначимо такі його особливості: 1) обсяг правового регулювання соціальних гарантій прокурорів у країнах ЄС залежить від місця прокуратури у системі органів влади; 2) у країнах ЄС немає єдиної моделі нормативно-правового регулювання соціального захисту та соціальних гарантій прокурорів, що обумовлено особливостями національних правових систем кожної з держав, історичним походженням, взаємодією між гілками влади, політичним та державним устроєм тощо; 3) спільною рисою країн ЄС є розуміння того, що прокурор – це одна з ключових фігур у державі, а тому останній має бути наділений реальними та безпрецедентними соціальними гарантіями, які повинні бути реально втілені стосовно кожного окремого прокурора незалежно від його місця у системі прокуратури в цілому; 4) соціальні гарантії прокурорів у країнах ЄС в основному закріплюються у профільних законах, що регулюють діяльність прокуратури; 5) окремі країни характеризуються відсутністю поділу соціальних гарантій прокурорів з іншими посадовими особами, такими як судді та слідчі; 6) у країнах ЄС суттєвого значення приділено питанню правового регулювання такої соціальної гарантії, як дотримання робочого навантаження прокурорів; 7) для країн ЄС характерною є відсутність єдиного підходу до нормативно-правового регулювання такої соціальної гарантії, як підвищення рівня кваліфікації прокурорів (підвищення рівня кваліфікації у різних країнах може бути як обов'язковим, так і добровільним); 8) у країнах ЄС існують різноманітні підходи до нормативно-правового закріплення питання щодо визначення структури оплати праці прокурорів, але спільними є розміри оплати праці прокурорів, які забезпечують їх нормальне та гідне становище у суспільстві, можливість утримувати себе та свою сім'ю; 9) особливу увагу у країнах ЄС приділяють дотриманню соціальних гарантій при звільненні прокурорів з посади, а тому зазвичай порядок припинення повноважень прокурора досить детально регламентовано саме профільним законом; 10) у країнах ЄС визначальну роль у питанні соціального захисту та дотриманні соціальних гарантій відіграє прокурорське самоврядування, яке має певні важелі щодо

формування державної політики стосовно прокурорів, у тому числі й у соціальній сфері, та визначення окремих соціальних гарантій.

Запропоновано напрями запозичення зарубіжного досвіду у національне законодавство, яке регулює питання соціальних гарантій прокурорів, а саме:

- 1) подальший розвиток прокурорського самоврядування з метою вирішення саме соціальних проблем, оскільки якраз прокурори найбільш повно можуть окреслити ті проблеми, які існують щодо їх соціального захисту, а отже, й забезпечити розроблення ефективних механізмів подолання таких проблем щодо соціального захисту прокурорів (на прикладі Польщі);
- 2) розроблення механізмів контролю за тим, щоб:
 - а) звільнення прокурорів було суворо врегульоване законом і мало об'єктивний характер та ґрунтувалося виключно на чітко визначених критеріях;
 - б) процедура притягнення прокурора до юридичної відповідальності була прозорою та відкритою не тільки для прокурорської спільноти, а й для звичайних осіб, які беруть активну участь у суспільному та державному житті;
 - в) вихід на пенсію прокурора був добровільним та обґрунтованим, а не примусовим шляхом надання висновків про звільнення уповноваженою на це особою;
- 3) такі соціальні гарантії, як регулювання робочого навантаження прокурорів, методика розрахунку такого навантаження, аспекти контролю за проведенням розрахунку, мають бути нормативно врегульовані із детальною регламентацією участі кожного суб'єкта у цьому процесі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Пашинський В.Й. Конституційно-правовий статус військовослужбовців в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: № спец. Київ, 2007. 206 с.
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Спеціальний випуск. С. 15. Ст. 2598.
3. Попович Є.М. До питання діяльності органів прокуратури України. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2010. Т. 23 (62). № 1. С. 195-201.
4. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1. М.: Гос. изд. иностр. и нац. словарей, 1956. 699 с.
5. Пожарова О.В, Пожаров Ю.В. Юридичні гарантії трудових прав жінок: міжнародні акти та законодавство України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 2. С. 160-164.
6. Скакун. О.Ф. Теория государства и права. Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
7. Матузов Н.И. Социалистическая концепция прав человека. *Сов. гос-во и право*. 1987. № 7. С. 84-91.
8. Рудницька О.П. Поняття та класифікація гарантійних виплат. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 57. С. 175-182.
9. Малихіна Я.А. Юридичні гарантії за трудовим законодавством України. *Форум права*. 2007. № 2. С. 133-138.
10. Головня О.М. Соціальні гарантії як джерело підтримки економічної безпеки України. *Інвестиції: практика та досвід*, 2009. №. С. 41-45.
11. Горин В.П. Соціальні гарантії в системі соціальної безпеки держави: теоретико-методологічний аспект. *Світ фінансів*. 2013. № 2. С. 69-80.
12. Назаренко О.Л. Роль соціальних гарантій у забезпеченні соціального захисту військовослужбовців. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 5. С. 57-59.

13. Скрипнюк А.В. Соціально-правовий захист працівників органів прокуратури. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 9-2. Т. 1. С. 127-130.

14. Пшонка А.В. Загальна характеристика соціально-правового забезпечення працівників прокуратури України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 290-299.

15. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст.12.

16. Безкровний Є.А. Незалежність прокурора як гарантія здійснення прокуратурою конституційних функцій. *Проблеми застосування положень Конституції України у діяльності прокуратури: теорія і практика: матеріали круглого столу* (м. Київ, 18 грудня 2019 року). Київ, 2019. С. 10-13.

17. Циганюк С.В. Незалежність прокуратури: досвід Польщі. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 6. С. 343-346.

18. Добровольський Д.М. Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2017. 22 с.

19. Шаль В.В. Щодо визначення поняття та значення соціальних гарантій прокурорів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. № 72. Ч. 2. С. 268-274.

20. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 № 2017-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 48. Ст. 409.

21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Міністерства внутрішніх справ України і Міністерства фінансів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 22 Закону України «Про міліцію» та частини сьомої статті 22 Закону України «Про пожежну безпеку» (справа щодо права на пільги): Рішення від 06.07.1999 № 8-рп/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-99#Text> (дата звернення:).

22. Хвесюк В.І. Форми й заходи соціального забезпечення працівників органів прокуратури. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2015. Т. 1. № 14. С. 126-128.
23. Лукашева Е.А. Европейские модели социального качества: параметры модернизации социального государства. *Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства: конф. (де провед.?13-16 апреля 2010 года). Государство и право*. 2010. № 12. С. 93-103.
24. Давидюк О.О. Соціальна безпека: проблеми теоретичного аналізу та побудови системи показників. URL: <http://cpsr.org.ua/?pr=6&id=175> (дата звернення:).
25. Романів І.Ф. Соціальна безпека як критерій ефективності стратегічного управління соціальним розвитком в умовах економічної кризи. *Агросвіт*. 2015. № 8 . С. 70-75.
26. Весельська Л.А. Соціальна безпека: проблема визначення. *Науковий вісник Академії муніципального управління: збірник наукових праць. Серія: Управління*. 2010. Вип. 3. С. 457-461.
27. Алебастрова И.А. Социальные права: конституционные обещания, пожелания или привидения? *Государство и право*. 2010. № 4. С. 30-38.
28. Бондарь Н.С. Конституционный императив социальных прав. *Конституционное право: восточноевропейское обозрение*. 2002. № 2. (39). С. 218-219.
29. Мальований М.І. Форми соціального захисту населення. Актуальні питання сучасної економіки: матеріали всеукраїнської заочної наукової конференції. Умань: Видавець «Сочінський», 2011. Ч. 2. 216 с.
30. Сташків Б.І. Право соціального забезпечення. Загальна частина: навчальний посібник. Чернігів: Десна, 2016. 692 с.
31. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства: монографія. Одеса: Юридична література, 2002. 376 с.

32. Мірошніченко Ю. Конституційно-правові аспекти забезпечення соціальних прав людини і громадянина. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 11. С.

33. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої статті 2 Закону України «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування» (справа про надання допомоги по тимчасовій непрацездатності): Рішення від 17.03.2005 № 1-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-05#Text> (дата звернення:).

34. Ярошенко О.М. Проблеми забезпечення конституційного права громадян на достатній життєвий рівень. *Проблеми законності*. 2019. № 145. С. 106-117.

35. Андрієнко І.С. Достатній життєвий рівень як правова категорія. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 2. С. 93-95.

36. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 58, 60 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 2, 3, 4, 5, 8, 9 частини першої статті 58 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» і підпункту 1 пункту 1 Закону України «Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів» (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій) від 20.03.2002 № 5-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-02#Text> (дата звернення:).

37. Романовська Ю.А., Гаврилюк О.Р. Фінансова база соціальних гарантій. *Причорноморські економічні студії: економічний науково-практичний журнал*. 2020. Вип. 60. Ч. 1. С. 115-122.

38. Кочемировська О.О., Пищуліна О.М. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні: аналіт. доп. К.: НІСД, 2012. 88 с.

39. Міхальов В.О. Класифікація юридичних гарантій прав і свобод особистості в Україні. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України)*: у 2 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ.конф. (м. Одеса, 21 трав. 2021 р.) / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 1. С. 288-290.

40. Погорілко В.Ф. Права та свободи людини і громадянина в Україні / В.Ф. Погорілко, В.В. Головченко, М.І. Сірий. Київ : Ін Юре, 1997. 252 с.

41. Подоляка С.А. Поняття безпеки особи та особистої безпеки працівників прокуратури. *Наукові праці МАУП*. 2015. Вип. 44 (1). С. 90-93.

42. Про затвердження Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України 13.04.2017 № 111. *Офіційний вісник України*. 2017. № 47. С. 125. Ст. 1471.

43. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 50.

44. Іванець М.Г. Правове забезпечення особистої безпеки працівників органів прокуратури як елемент кадрової політики. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 1 (13). С. 91-95.

45. Колеснік Т.В. Шляхи удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює механізм реалізації гарантій незалежності прокурора. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 4. С. 39-44.

46. Лежнева Т.М. Щодо встановлення спеціальних розмірів прожиткового мінімуму для визначення посадових окладів окремих категорій працівників. *ПРАВО І СУСПІЛЬСТВО*. 2021 № 3. С. 68-73.

47. Рішення конституційного суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України від

26.03.2020 року № 6-р/2020 (справа № 1-223/2018(2840/18)). *Офіційний вісник України*. 2020. № 32. С. 40. Ст. 1097.

48. Зашупіна Ю.В. Звільнення прокурора з посади: поняття та класифікація підстав. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 266-268.

49. Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 10 лютого 2022 року № 25. *Офіційний вісник України*. 2022. № 17. С. 202. Ст. 944.

50. Рішення окружного адміністративного суду м. Києва від 30 вересня 2019 року № 640/3468/19. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/84617432/> (дата звернення:).

51. Трагнюк Р.Р. Проблеми звільнення прокурорів під час атестації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 4. С. 580-584. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2021/4_2021.pdf (дата звернення:).

52. Жайворонюк І.Р. Державне регулювання системи пенсійного забезпечення: дис. ... канд. економ. наук: 08.00.03. Львів. 2021. 234 с.

53. Чаплинська Ю.А. Переваги та недоліки Закону України «Про прокуратуру» в контексті реформування органів прокуратури в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 1. С. 355-357.

54. Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 22 березня 2021 року по справі №380/11656/20. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/95714134/> (дата звернення:).

55. Про затвердження Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними в органах прокуратури та Положення про житлово-побутові комісії в органах прокуратури: Наказ Генерального прокурора України від 17 липня 2020 року № 323. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0323905-20#n7> (дата звернення:).

56. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 Організації Об'єднаних Націй. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. С. 89. Ст. 3103.

57. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права: пакт Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text (дата звернення:).

58. Толочко Я.М. Міжнародно-правові стандарти незалежності прокурорів та їх реалізація в Україні. *Митна справа*. 2014. № 2 (92). С. 270-276.

59. Декларація про мінімальні стандарти щодо безпеки і захисту прокурорів і їх сімей, прийнятих Міжнародною асоціацією прокурорів в м. Гельсінкі (Фінляндія) 01 березня 2008 року. URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Lq7BV37WzPkJ:old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html%3F_m%3Dfslib%26_t%3Dfsfile%26_c%3Ddownload%26file_id%3D174081&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua (дата звернення:).

60. Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків та прав прокурорів, прийнятих Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 року. URL: [https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documentation/IAP-Standards-\(1\)/Ukrainian.pdf.aspx](https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documentation/IAP-Standards-(1)/Ukrainian.pdf.aspx) (дата звернення:).

61. Про двадцять принципів боротьби з корупцією: Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи № (97) 24. URL: <http://nkkspk.com.ua/UK/rezolyuciya-97-24-komiteta-ministrov-soveta-evropy-o-dvadcati-principax-borby-s-korruptiej/> (дата звернення:).

62. Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя: Ухвала Комітету Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 06 жовтня 2000 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf (дата звернення:).

63. Рекомендація cm/Rec(2012)11 Комітета міністрів державам-членам о ролі прокуроров вне системы уголовного правосудия. URL: <https://dogmon.org/rekomendaciya-cmrec201211-komiteta-ministrov-gosudarstvam-chle.html> (дата звернення:).

64. Устименко М.М. Поняття та форми соціального захисту прокурора та інших працівників прокуратури. *ПУЕТ*. URL: <http://dspace.puet.edu.ua/handle/123456789/9750> (дата звернення:).

65. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення: Закон України від 02 березня 2015 року № 213. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213-19> (дата звернення:).

66. Сприндис С.І. Поняття соціального захисту працівників правоохоронних органів. *Збірник наукових праць ХНПУ імені ГС Сковороди. Серія: Право*. 2021. № 34. С. 66-71.

67. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів прокуратури: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2012 № 505. *Офіційний вісник України*. 2012. № 44. С. 23. Ст. 1697.

68. Про затвердження Положення про преміювання працівників органів прокуратури, Національної академії прокуратури України та членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів: Наказ Генеральної прокуратури України від 09.08.2017 № 234. *Офіційний вісник України*. 2017. № 70. С. 429. Ст. 2131.

69. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 № 2011-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 15. Ст. 190.

70. Про затвердження Порядку призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори чи для проходження служби у військовому резерві: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2013 року № 975. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-2013-%D0%BF#Text> (дата звернення:).

71. Про затвердження Порядку виділення коштів на поховання прокурора або особи, звільненої з посади прокурора, та визначення їх розміру:

Постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2015 № 346: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення:).

72. Про затвердження Положення про Комісію Офісу Генерального прокурора з розгляду питань, пов'язаних із призначенням і виплатою одноразової грошової допомоги: Наказ Офісу Генерального прокурора України від 22.10.2020 № 493. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0493905-20#Text> (дата звернення:).

73. Про затвердження Положення про відомчі заохочувальні відзнаки прокуратури України: Наказ Офісу Генерального прокурора України від 12.11.2021 року № 353. *Офіційний вісник України*. 2021. № 91. С. 189. Ст. 5922.

74. Перелік категорій працівників, яким може бути надано службові жилі приміщення: Постанова Ради Міністрів УРСР від 04 лютого 1988 року № 37. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-88-%D0%BF#Text> (дата звернення:).

75. Кучма О.Л. Проблеми пенсійного забезпечення працівників прокуратури. *Правові горизонти*. 2019. Вип. 15 (28). С. 101-105.

76. Рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 18 червня 2020 року № 5-р(П)/2020 (справа № 3-189/2018(1819/18) у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 02 березня 2015 року № 213-VIII. *Офіційний вісник України*. 2020. № 55. Т. 2. С. 103. Ст. 1729.

77. Рішення Другого сенату Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Данилюка Степана Івановича та Литвиненка Олексія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII: Рішення Конституційного Суду України від 13.12.2019 № 7-р (П)/2019. Справа № 3-209/2018(2413/18, 2807/19). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va07p710-19#Text> (дата звернення:).

78. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 30.09.2021 у справі № 640/11357/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100044836> (дата звернення:).

79. Рішення Ради прокурорів України від 21.05.2020 № 86. URL: https://rpu.gp.gov.ua/userfiles/rishennja__86_vid_21_05_2020_pro_zarplati.pdf (дата звернення:).

80. Діхтієвський П.В., Бабінська А.В. До питання права громадян на зайняття посади прокурора в Україні. URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:jTG_CMRDO6gJ:applaw.net/index.php/journal/article/download/52/39/+&cd=26&hl=ru&ct=clnk&gl=ua (дата звернення:).

81. Шаль В.В. Основні гарантії матеріально-побутового забезпечення прокурорів в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 11. С. 99-103.

82. Рябець А.П. Удосконалення правового регулювання оплати праці. *Економіка, фінанси, право*. 2008. № 2. С. 3-5.

83. Шевченко Н.Л. Правове регулювання оплати праці працівників прокуратури України: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Дніпропетровськ. 2016. 20 с.

84. Шаль В.В. Щодо визначення особливостей оплати праці прокурорів в Україні. *Правові виклики сучасності: захист прав людини в умовах пандемії*: матеріали XIX Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Чернівці, 14 жовтня 2022 року). Чернівці, 2022. С. 195-201.

85. Венедиктова анонсувала підвищення зарплат прокурорам: Буде на 10-15 тис грн більше / Взято з оригінальної статті на LegalHub: <https://legalhub.online/novyny/venediktova-anonsuvala-pidvyshhennya-zarplat-prokurogam-bude-na-10-15-tys-grn-bilshe> (дата звернення:).

86. Ирина Венедиктова: «Прокурор сегодня получает достойную зарплату, особенно для окружных прокуратур». URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/218706-irina-venediktova-prokuror-segodnya-poluchaet-dostoynuyu-zarplatu-osobenno-dlya-okruzhnykh-prokuratur> (дата звернення:).

87. Про прожитковий мінімум: Закон України від 15.07.1999 № 966-XIV. *Офіційний вісник України*. 1999. № 33. С. 55.

88. Про оплату праці: Закон України від 24.03.1995 № 108/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 17. Ст. 121.

89. Про затвердження Положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів: Наказ Генерального прокурора України від 29 грудня 2021 року № 407. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0407905-21#Text> (дата звернення:).

90. Размер премии прокуроров будет зависеть от ежегодного оценивания, – Бонюк. URL: <https://sensor.net/ru/n3257910> (дата звернення:).

91. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 №. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення:).

92. Про загальну мобілізацію: Указ Президента України від 24.02.2022 року № 69. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/692022-41413> (дата звернення:).

93. Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 року № 168. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-deyakh-viplat-vijskovosluzhbovcyam-osobam-ryadovogo-i-nachalnickogo-skladu-policejskim-ta-yih-simyam-pid-chas-diyi-voyennogo-stanu-168-280222> (дата звернення:).

94. Про затвердження Порядку забезпечення транспортними і матеріально-технічними засобами органів прокуратури та Тренінгового центру прокурорів України: Наказ Офісу Генерального прокурора України від 09.07.2020 № 316. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0316905-20#Text> (дата звернення:).

95. Шаль В.В. Соціальні гарантії житлового забезпечення прокурорів в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 8. С. 555-558.

96. Колосов Р.В. Концептуальні засади житлового права в правовій системі України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*.

Серія: Право. 2014. Вип. 27. Т. 1. С. 145-148. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/visnuk_27%20t.%201.pdf (дата звернення:).

97. Житловий кодекс України від 30.06.1983 № 5464-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1983. № 28. Ст. 573.

98. Про службові жилі приміщення: Постанова Кабінету Міністрів Української РСР від 04.02.1988 № 37. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-88-%D0%BF#Text> (дата звернення:).

99. Про затвердження Правил обліку громадян, потребуємих покращення житлових умов та надання їм жилих приміщень в Українській РСР: Постанова Ради Міністрів Української РСР і Української Республіканської Ради професійних спілок від 11.12.1984 року № 470. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/470-84-%D0%BF#Text> (дата звернення:).

100. Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними в Українській РСР: Постанова Ради Міністрів УРСР від 04.02.1988 року № 37. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-88-%D0%BF#Text> (дата звернення:).

101. Про затвердження форми подання інформації до Єдиного державного реєстру громадян, які потребуємих поліпшення житлових умов: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 17.05.2011 № 47. *Офіційний вісник України.* 2011. № 43. С. 28. Ст. 1749.

102. Про затвердження Порядку забезпечення поліцейських та осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, Державного бюро розслідувань житлом на умовах фінансового лізингу: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2018 року № 1201. *Офіційний вісник України.* 2019. № 9. С. 19. Ст. 304.

103. Скоробагатько А.В. Пенсії за вислугу років – особливий вид пенсійних виплат у солідарній системі пенсійного забезпечення України. *Держава і право.* Рік. Вип. 55. С. 338-343.

104. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05.11.1991 № 1788-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 3. Ст. 10.

105. Мицай М. Право на пенсійне забезпечення в умовах соціальної держави: поняття, ознаки, тенденції розвитку. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 17. С. 95-99.

106. Казанчан А.А. Поняття та види пенсійного забезпечення громадян в Україні. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия: Юридические науки*. 2010. Т. 23. № 1. С. 142-149.

107. Гуменюк В.Є. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері пенсійного забезпечення в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 214 с.

108. Дідковська Т.О. Поняття та сутність пенсійного забезпечення в Україні: сучасні реалії та перспективи розвитку. *Форум права*. 2012. № 1. С. 253-257.

109. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 49-5. Ст. 376.

110. Симчук С.М., Бурак В.Я. Право соціального забезпечення України. К.: Знання; КОО, 2003. С. 116-138, 138-167.

111. Сирота І.М. Право пенсійного забезпечення в Україні: курс лекцій. К.: Юрінком Інтер, 1998. 288 с.

112. Постанова Верховного Суду від 14 квітня 2021 року у справі № 480/4241/18 (адміністративне провадження № К/9901/15011/19). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96250219>. (дата звернення:).

113. Дерев'янко М.І. Класифікація пенсійного забезпечення працівників органів прокуратури. *Науковий вісник Ужгородського університету*. 2011. Вип. 15. С. 143-147.

114. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України: Закон України від 28.12.2014 № 76-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 6. Ст. 40.

115. Постанова Верховного Суду України від 27.10.2020 № 826/18228/16. URL:

<http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=92457925&red=100003c980e46362c8944b04b42e7172b07bac&d=5> (дата звернення:).

116. Хвесюк В.І. Правове регулювання соціального забезпечення працівників органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2016. 195 с.

117. Постанова Верховного Суду України від 04.03.2021 у справі № 589/3997/16-а. URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=95315252&red=10000306171378a44c2cf3accf5a9f703fd2b6&d=5> (дата звернення:).

118. Постанова КАС ВС від 21.12.2021 у справі № 580/5962/20. URL: <https://sud.ua/ru/news/sudebnaya-praktika/224945-pererakhunok-pensiyi-prokuroriv-ta-obmezhennya-granichnogo-rozmiru-pensiyi-pratsivnikiv-prokuraturi-postanova-kas-vs> (дата звернення:).

119. Шаль В.В. Сучасний стан та пріоритетні тенденції розвитку законодавства у сфері надання соціальних допомог та інших виплат прокурорам і членам їх сімей. *Аналітично-порівняльне правознавство: електронне наукове видання*. 2022. № 4. С. 181-185.

120. Хомич І.Ю. Особливості соціальної допомоги як форми соціального забезпечення населення України. *Форум права*. 2013. № 3. С. 717-724.

121. Стрепко В.Л. Правові засади регулювання соціальних допомог в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2007. 16 с.

122. Бойко М.Д. Право соціального забезпечення України: навч. посіб. Київ: Олан, 2004. 312 с.

123. Право соціального забезпечення в Україні: підручник. Іншин М.І., Лазор Л.І., Прилипко С.М. та ін.; за заг. ред. С.М. Прилипка, О.М. Ярошенка. Харків: ФІНН, 2009. 434 с.

124. Панченко В.Ю. О понятии социальной помощи в современном обществе. *СОЦИС*. 2012. № 5. С. 13-18.

125. Коломойцев М.М. Державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям як інститут права соціального забезпечення. *Митна справа*. 2015. № 3 (2). С. 234-238.

126. Древаль П.В. Функції системи соціального захисту працівників органів прокуратури. *Митна справа*. 2013. Спеціальний випуск. С. 207-211.

127. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-ХІІ (втратив чинність). *Голос України*. 1991. №.

128. Про затвердження Порядку надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 № 500. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 153.

129. Іванова Г.С. Соціально-правове забезпечення та гарантії діяльності працівників прокуратури в умовах реформування органів прокуратури України. *Право та інноваційне суспільство*. 2015. № 1. С. 70-75.

130. Гаврилюк В.О. Переваги та недоліки соціального захисту працівників публічної служби. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2020. № 2 (40). С. 85-93.

131. Шаль В.В. Особливості правового регулювання надання соціальної допомоги прокурорам та членам їх сімей. *Вересневі наукові зібрання – 2022: матеріали XVII Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції* (м. Київ, 19 вересня 2022 року). Київ, 2022. С. 152-157.

132. Гаврилюк В.О. Тенденції подальшого розвитку правового регулювання соціального захисту працівників публічної служби. *Соціальне право*. 2021. № 1. С. 53-59.

133. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні: монографія. К.: Знання, 2005. 381 с.

134. Дідковська Т.О. Пенсійне забезпечення працівників на роботах зі шкідливими та важкими умовами праці: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2008. 19 с.

135. Клименко А.Л. Стандарти і гарантії соціального забезпечення: міжнародноправовий і вітчизняний контекст: монографія. Харків: Юрайт, 2019. 176 с.

136. Костюк В.Л. Право на соціальні допомоги в умовах сьогодення: науково-теоретичний аспект. *Наукові записки НаУКМА. Серія: Юридичні науки*. 2018. Т. 2. С. 67-72.

137. Право социального обеспечения в Украине / Л.И. Лазор, Н.И. Иншин, С.Н. Прилипко и др.; ред.: Л.И. Лазор, С.Н. Прилипко, О.Н. Ярошенко. Х., 2010. 456 с.

138. Прилипко С.М. До питання співвідношення «приватного» та «публічного» у праві соціального забезпечення. *Держава і право. Серія: Юридичні і політичні науки*. 2006. Вип. 32. С. 44-50.

139. Тищенко О.В. Державні соціальні стандарти та гарантії як основа соціального забезпечення в Україні. *Юридичний вісник*. 2013. № 4 (29). С. 99-104.

140. Терещенко Л.В. Система гарантій соціальних прав людини і громадянина. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/4156/1/-%20%D0%97%D0%91%D0%86%D0%A0%D0%9D%D0%98%D0%9A%20%D0%A2%D0%95%D0%97%20%20%D0%BE%D1%81%D1%82._p168-170.pdf (дата звернення:).

141. Хвесюк В.І. Законодавство України про соціальне забезпечення працівників органів прокуратури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 30 (1). С. 190-193.

142. Пенсійні правовідносини в Україні: монографія / Н.М. Хуторян, Я.В. Сімутіна, М.М. Шумило та ін. Київ: Юридична думка, 2013. 276 с.

143. Право соціального забезпечення: підручник / О.М. Ярошенко, А.М. Слюсар, І.А. Ветухова та ін.; за заг. ред. О.М. Ярошенка. Харків: Право, 2019. 376 с.

144. Струневич О.П. Недоліки правового регулювання прокурорської діяльності в Україні. *Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 08-09 лютого 2019 року)*. Одеса: ГО «Причорноморська функція права», 2019. С. 35-37.

145. Колеснік Т.Є. Особливості взаємодії органів прокуратури з іншими органами державної влади в Україні. *Право і суспільство*. 2015. № 3 (3). С. 120.

146. Постанова Городоцького районного суду Хмельницької області від 19.05.2011 № 2-а-1385/2011. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/16101548> (дата звернення:).

147. Постанова Верховного Суду України від 28.01.2014 № 21-406а13. URL: <https://zib.com.ua/ua/76697.html> (дата звернення:).

148. Харечко Д.О. Зарубіжний досвід у сфері державного управління забезпечення права громадян на житло. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 108-115.

149. Дідковська Т.О. Диференціація пенсійного забезпечення стосовно працівників, що працюють на роботах зі шкідливими та важкими умовами праці. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2008. Вип. 40. С. 319-322.

150. Стадник В., Наджафов О. Пенсійне забезпечення прокурорів: питання нормативно-правової реалізації. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2018. № 3. С. 86-97.

151. Рішення Верховного Суду України від 14.09.2020 № 560/2120/20. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/inshe/zrazkovi_spravu/zs_13_12_2019_7_2019 (дата звернення:).

152. Рішення Волинського окружного адміністративного суду від 16.06.2021 № 140/4811/21. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/97723658> (дата звернення:).

153. Шаль В.В. Окремі проблемні питання правового регулювання соціальних гарантій прокурорів в Україні та шляхи їх вирішення. *Соціальне право*. 2021. № 4. С. 89-92.

154. Скибенко О.І. Конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах реформування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2021. Стор.

155. Шаль В.В. Досвід країн Європейського Союзу щодо правового регулювання соціальних гарантій прокурорів. *KELM* (Knowledge, Education, Law, Management). 2022. № 4 (48). С. 441-447.

156. Хорсуненко О.В. Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження: дис. ... доктора філософії: 12.00.10. Київ, 2018. 224 с.

157. Конституція Італійської Республіки від 22.12.1947 (набула чинності 01.01.1948). URL: <https://legalns.com/download/books/cons/italy.pdf> (дата звернення:).

158. Про статус чиновників: Федеральний закон Німеччини про державну службу від 31 березня 1999 року. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошка. А.М. Школика. К.: Конус – Ю, 2007. 735 с.

159. Терзиев Венелин Кръстев, Георгиев Марин Петров, Банков Стефан Маринов. Болгарская модель прокуратуры и главного прокурора. URL: International Scientific Journal “Internauka” <https://doi.org/10.25313/2520-2057-2020-16> (дата звернення:).

160. Шаль В.В. Особливості зарубіжного досвіду правового регулювання соціальних гарантій прокурорів в залежності від місця прокуратури в системі органів державної влади. *Modern science: innovations and prospects*. Proceedings of the 14th International scientific and practical conference. SSPG Publish. Stockholm, Sweden. 2022. Pp. 471-475.

161. Про прокуратуру: Закон Естонської Республіки від 12.04.1998. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:3nPMZkmBRrAJ:https://constitutions.ru/?p%3D24804&hl=ru&gl=ua&strip=1&vwsrsc=0> (дата звернення:).

162. Про прокуратуру: Закон Польщі від 28.01.1996 №. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/prawo-o-prokuraturze-18281417> (дата звернення:).

163. Про прокуратуру: Закон Латвії від 19.05.1994. URL: <https://lawyer-khroulev.com/wp-content/uploads/2019/09/Zakon-Latvii-o-prokurature-ru.pdf> (дата звернення:).

164. Зміцнення функціональної незалежності прокурорів у східноєвропейських державах-учасниках: звіт з оцінки потреб. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/5/447865.pdf> (дата звернення:).

165. Циганок С. Принцип незалежності суддів і прокурорів у країнах Європейського Союзу. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 7. С. 227-231.

166. European judicial systems. Efficiency and quality of justice. *CEPEJ STUDIES* No. 23. URL: <http://bit.ly/2hSLRrz> (дата звернення:).

167. Danish contribution to the 2021 Rule of Law Report. 9 March 2021. URL: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/dk-input.pdf> (дата звернення:).

168. Про прокуратуру Литовської Республіки: Закон Литовської Республіки від 27.07.1990 № I-420. URL: https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/TAIS.74369/format/ISO_PDF/ (дата звернення:).

169. Конституція Греції від 09.06.1975. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/greece.pdf> (дата звернення:).

170. Д'яченко Н.О. Європейський досвід формування й організації роботи органів прокурорського самоврядування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 5. Т. 3. С. 141-145.

171. Дрогомирецька Л. Застосування досвіду окремих Європейських країн щодо діяльності органів прокурорського самоврядування. *Національний юридичний журнал*. 2016. Квітень. С. 39-42.

172. Бевзенко О.В. Становлення та розвиток пенсійного страхування. *Економіка АПК*. 2005. № 12. С. 111-117.

173. Грег МакТаггарт. Досвід реформування пенсійної системи у країнах Східної Європи та СНД у порівнянні з проведенням пенсійної реформи в Україні. К, 2009. Стор.

174. Плаксієв М. Пенсійна реформа в Словаччині. *Вісник Пенсійного фонду України*. 2007. № 2. С. 14-15.

175. Сальникова Т. Пенсійне забезпечення: світовий досвід. *Вісник Пенсійного фонду України*. 2008. № 7 (73). С. 24-27.

176. Ріппа М.Б. Порівняльна характеристика світових систем пенсійного забезпечення і страхування. *Світ фінансів*. 2007. № 1 (10). Стор.

177. Петрушка О.В., Баніт Ю.В. Досвід реформування пенсійних систем зарубіжних країн та його використання в Україні. *Наука й економіка*. 2015. № 1. С. 19-27.

178. Плахіна І.В. Особливості органів прокуратури в зарубіжних країнах. *Часопис Академії адвокатури України*. 2014. Т. 7. № 4. С. 37-43.

179. Безкровний Є.А. Реалізація прокурором права на пенсійне забезпечення. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 3. С. 8-16.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Шаль В.В. Окремі проблемні питання правового регулювання соціальних гарантій прокурорів в Україні та шляхи їх вирішення. *Соціальне право*. 2021. № 4. С. 89-92.
2. Шаль В.В. Основні гарантії матеріально-побутового забезпечення прокурорів в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 11. С. 99-103.
3. Шаль В.В. Соціальні гарантії житлового забезпечення прокурорів в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 8. С. 555-558.
4. Шаль В.В. Сучасний стан та пріоритетні тенденції розвитку законодавства у сфері надання соціальних допомог та інших виплат прокурорам і членам їх сімей. *Аналітично-порівняльне правознавство: електронне наукове видання*. 2022. № 4. С. 181-185.
5. Шаль В.В. Щодо визначення поняття та значення соціальних гарантій прокурорів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. № 72. Ч. 2. С. 268-274.

Статті у наукових періодичних виданнях інших держав:

6. Шаль В.В. Досвід країн Європейського Союзу щодо правового регулювання соціальних гарантій прокурорів. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2022. № 4 (48). С. 441-447.

Матеріали наукових конференцій:

7. Шаль В.В. Особливості правового регулювання надання соціальної допомоги прокурорам та членам їх сімей. *Вересневі наукові зібрання – 2022: матеріали XVII Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Київ, 19 вересня 2022 року)*. Київ, 2022. С. 152-157.

8. Шаль В.В. Щодо визначення особливостей оплати праці прокурорів в Україні. *Правові виклики сучасності: захист прав людини в умовах пандемії*: матеріали XIX Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Чернівці, 14 жовтня 2022 року). Чернівці, 2022. С. 195-201.

9. Шаль В.В. Особливості зарубіжного досвіду правового регулювання соціальних гарантій прокурорів в залежності від місця прокуратури в системі органів державної влади. *Modern science: innovations and prospects*. Proceedings of the 14th International scientific and practical conference. SSPG Publish. Stockholm, Sweden. 2022. Pp. 471-475.

Додаток Б

Апробація результатів дисертації. Основні ідеї положень дисертаційного дослідження були апробовані на таких міжнародних науково-практичних конференціях: «Вересневі наукові зібрання» (м. Київ, 19 вересня 2022 року); «Правові виклики сучасності: захист прав людини в умовах пандемії» (м. Чернівці, 14 жовтня 2022 року); «Modern science: innovations and prospects» (Stockholm, Sweden. 2022.)