

## ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ГАРАНТІЙ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

Колеснік Тетяна Євгенівна - здобувач кафедри загальноправових дисциплін факультету права та масових комунікацій Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 343. 163

*Стаття посвячена дослідженню правової характеристики соціально-економічних гарантій незалежності прокуратури в Україні. На основі аналізу наукових точок зору і відповідних нормативних актів розроблено авторське видіння соціально-економічних гарантій незалежності прокуратури в Україні. Установлено, що належне фінансування прокуратури є своєобразним юридичним визначенням державного і суспільного авторитету органів прокуратури, неотъемлемим елементом їх статусу, її соціальної необхідності.*

**Ключові слова:** гарантія, незалежність, органи прокуратури, соціально-економічні гарантії, фінансування.

Сучасні євроінтеграційні процеси, реформування системи правоохоронних органів у напрямку подальшої демократизації, гуманізації, посилення захисту прав і свобод людини відповідно до вимог міжнародних правових актів і зобов'язань нашої держави перед європейським і світовим співтовариством потребують кардинальних змін органів прокуратури, яким необхідно перетворитися в ефективну структуру, що відповідає визначним демократичним стандартам. Вирішення цього завдання потребує переосмислення місця, призначення і системи забезпечення прокуратури у структурі органів влади, що, у свою чергу, обумовлює зміни, пов'язані з удосконаленням гарантій незалежності проку-

ратури в Україні, важливе місце серед яких займають соціально-економічні гарантії.

Різноманітні аспекти діяльності органів прокуратури України були предметом наукових досліджень О. М. Бандурки, В. Т. Білуса, В. Г. Бесараба, М. М. Бурбики, А. С. Васильєва, Ю. М. Грошового, Л. М. Давиденка, В. В. Долежана, П. М. Каркача, М. В. Косюти, В. І. Малюги, І. Є. Марочкіна, М. І. Мичка, О. Р. Михайленка, В. М. Підгородинського, М. О. Потєбенька, Є. М. Поповича, М. В. Руденка, В. А. Селезньова, В. В. Сухоноса, П. В. Шумського, М. К. Якимчука та ін. Сутність «незалежності» в рамках судової влади вже була предметом дослідження в роботах В.В. Городовенка, І. С. Щєбетуня, Т.З. Заворотченко, Б.Д. Мартіненка, О.Л. Соколенко, С. С. Охріменко, В.А. Грінюка. Зважаючи на те, що органи судової влади під час реалізації своїх функцій безпосередньо взаємодіють з органами прокуратури, з'ясування змісту принципу незалежності набуває особливої значущості та актуальності. Наукові праці наведених вище вчених служать фундаментальною базою для подальшого дослідження різноманітних питань діяльності органів прокуратури; завдяки доробку зазначених науковців визначено ключові теоретичні засади діяльності органів прокуратури в Україні. Проте, окремі теоретичні питання залишаються незгодженими, що може створити перешкоди для ефективного виконання покладених на органи прокуратури обов'язків; зокрема мова йде про визначення основних гарантій незалежності прокуратури в Украї-

ні та вироблення дієвого механізму їх забезпечення. Таким чином, проведений аналіз джерел дає підстави говорити про відсутність комплексних досліджень, які присвячені вивченню особливостей реалізації окремих видів гарантій незалежності прокуратури, зокрема соціально-економічних. Власне, викладене вище і визначає актуальність даної статті.

Метою даної статті є з'ясування сутності соціально-економічних гарантій незалежності прокуратури в Україні та вироблення дієвого механізму їх забезпечення.

Усі гілки державної влади, які існують на умовах бюджетного фінансування, повинні мати у своєму розпорядженні відповідні грошові кошти і матеріальні ресурси для безперешкодної реалізації покладених на них функцій. Це стосується і державних службовців, які реалізують відповідні владні повноваження. При цьому всі вони мають право на певний рівень соціальних гарантій з урахуванням характеру своїх службових обов'язків. Таким чином, створення необхідних умов для недопущення здійснення протиправного впливу на працівників органів прокуратури має бути пов'язане, насамперед, із високою розвиненістю соціально-економічної сфери, а саме: досконалим порядком фінансування органів прокуратури, матеріальним та побутовим забезпеченням органів прокуратури, їх соціальним захистом.

Важливою гарантією забезпечення самостійності органів прокуратури, а отже, й незалежності органів прокуратури, є створення необхідних організаційно-технічних та інформаційних умов для діяльності органів прокуратури, матеріальне і соціальне забезпечення працівників органів прокуратури відповідно до їх статусу, а також особливий порядок фінансування діяльності органів прокуратури. Зазначені гарантії спрямовані на: а) стимулювання органів прокуратури до сумлінного виконання професійних обов'язків; б) підтвердження високого авторитету органів прокуратури у суспільстві; в) сприяння об'єктивній самооцінці самими працівниками органів прокуратури свого соціального статусу; г) запобігання корупційним зв'язкам.

На практиці необхідність створення належного механізму реалізації соціально-еко-

номічних гарантій діяльності працівників органів прокуратури обумовлена такими чинниками: а) особливою складністю інтелектуального характеру професійної діяльності працівників органів прокуратури, пов'язаною з вирішенням теоретичних і практичних проблем; б) браком часу вирішення у розумні строки процесуальних питань і необхідністю застосувати для цього додаткові трудові зусилля; в) підвищеним рівнем психологічної напруги через постійне потрапляння у конфліктні ситуації при вирішенні справ; г) складністю поєднання службової діяльності з вирішенням побутових проблем.

Перш ніж визначитися зі шляхами підвищення соціально-економічного забезпечення реалізації принципу незалежності органів прокуратури, слід здійснити системно-структурний аналіз інституту соціально-економічних гарантій цієї незалежності. На думку В. Д. Бринцева, виходячи з основ законодавчої техніки, важливого значення набуває вироблення злагодженої системи правовідносин, що потребують законодавчого врегулювання. І вже з урахуванням сформованої системи чинного законодавства можна виокремити у самостійні правові інститути норми, що забезпечують, зокрема, гарантії трудових прав та соціальні гарантії [1, с. 146]. Якщо взяти за основу цю схему, у свою чергу, можна детальніше визначити структуру кожного блоку. Так, структура трудових прав включає, зокрема: науково обґрунтовані нормативи навантаження; гарантовану систему оплати; особливу процедуру переводу на іншу посаду; створення умов для ефективної праці та відпочинку; дисциплінарну відповідальність у порядку, що встановлений Дисциплінарним статутом; обов'язок подання до повторного призначення за відсутності законних перешкод, установлених законом. Соціальні гарантії представлені: належним рівнем оплати праці; забезпеченням системою пільг (еквівалентною компенсацією за працю); пільгами для співробітників органів прокуратури у відставці, соціального страхування, пенсійного забезпечення [1, с. 146-147; 2, с. 26]. Таким чином, усі названі елементи цих своєрідних структурних блоків-гарантій доцільно об'єднати в одну групу

під назвою «соціально-економічні гарантії», додавши до цього певний порядок фінансування та матеріального забезпечення діяльності працівників органів прокуратури.

На нашу думку, соціально-економічні гарантії незалежності працівників органів прокуратури – це установлений законом особливий порядок забезпечення життєдіяльності працівників органів прокуратури та членів їх сімей як у період здійснення ними службових повноважень, так і після виходу у відставку: надання працівнику органів прокуратури за рахунок держави належного матеріального і соціального забезпечення, що відповідає його високому становищу, право співробітника органів прокуратури на відставку і відповідне матеріальне та соціальне забезпечення у цей період.

Необхідно зауважити, що відповідно до загально визнаних міжнародно-правових документів рівень матеріально-правових гарантій діяльності органів прокуратури не повинен збуватися під час перебування на посаді. Водночас не можна розглядати ці значні гарантії й компенсації як особисті привілеї працівників органів прокуратури, вони є лише правовими засобами забезпечення досягнення працівником тих цілей, які ставить перед ним суспільство.

Прагнучи підвищити рівень соціально-економічних гарантій для працівників органів прокуратури, законодавець повинен обов'язково враховувати реальні можливості держави, пам'ятаючи про неприпустимість посилення і без того значного соціального розшарування в суспільстві. Тому, перш ніж запровадити підвищені гарантії, потрібно якнайретельніше зважити всі пов'язані із цим ризики. Абсолютно неприпустимими є скасування уже встановлених гарантій, їх обмеження або перенесення встановлених строків їх запровадження. Така практика підриває авторитет держави, у тому числі і на міжнародній арені, ставить під сумнів її соціальний характер, визначений у статті 1 Конституції України [3, с. 117; 4, с. 8].

У Законі України «Про прокуратуру» матеріальному і соціальному забезпеченню прокурорських працівників присвячено статтю 49 «Матеріальне і соціальне забезпечення працівників прокуратури» [5]. У цій статті,

зокрема, зазначено, що заробітна плата прокурорів і слідчих прокуратури складається із посадових окладів, надбавок за класні чини, вислугу років і має забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, а так само закріплення кваліфікованих кадрів. Надбавки за вислугу років встановлюються також іншим працівникам прокуратури (спеціалістам, службовцям, робітникам) [6, с. 293; 7, с. 10]. Розміри посадових окладів, надбавок за класні чини та вислугу років затверджуються Президентом України та Кабінетом Міністрів України.

Ще однією складовою соціально-економічних гарантій незалежності працівників органів прокуратури є їх право на відпустку. Так, відповідно до ст. 49 Закону України «Про прокуратуру» прокурорам і слідчим прокуратури надається щорічна відпустка тривалістю 30 календарних днів з оплатою проїзду до місця відпочинку і у зворотному напрямку. Аtestованим працівникам прокуратури, які мають стаж роботи в органах прокуратури понад 10 років, надається додаткова оплачувана відпустка тривалістю: після 10 років – 5 календарних днів, після 15 років – 10 календарних днів, після 20 років – 15 календарних днів [8].

Одним із кроків у напрямку забезпечення незалежності працівників органів прокуратури є їх право безкоштовно користуватися за службовими посвідченнями на території України всіма видами транспорту міського, приміського і місцевого сполучення (крім таксі); під час службового відрядження користуватися правом бронювання місць у готелях і на всіх видах транспорту, а також позачергового придбання проїзних документів [6, с. 293; 9, с. 89].

До числа соціально-економічних гарантій працівників органів прокуратури також належить право на забезпечення житлом. Так, в абзаці 4 статті 49 Закону України «Про прокуратуру» зазначено, що прокурори та слідчі прокуратури забезпечуються житловою площею місцевими органами влади у першочерговому порядку. Їм також надається 50-процентна знижка плати за займане ними та членами їх сімей житло, комунальні послуги (водопостачання, газ, електричну та теплову енергію) і користування квартирним

телефоном [5]. У зв'язку з цим виникає таке запитання: чому першочерговість забезпечення житлом місцевими органами влади та встановлення 50-процентної знижки плати за займане житло, комунальні послуги і користування квартирним телефоном передбачено тільки для прокурорів та слідчих? Адже цей Закон та, зокрема, його стаття 49 «Матеріальне і соціальне забезпечення працівників прокуратури» поширюється не тільки на слідчих, а й на інших працівників органів прокуратури, тобто і на прокурорів, до яких відповідно до статті 56 цього ж Закону віднесені: Генеральний прокурор України, перший заступник, заступники Генерального прокурора України, їх старші помічники та помічники, прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, спеціалізованих прокуратур (на правах обласних), їх перші заступники, заступники, міжрайонні прокурори, прокурори міст, районів, районів у містах та прирівняних до них спеціалізованих прокуратур, їх перші заступники і заступники, начальники головних управлінь, управлінь, відділів прокуратур, їх перші заступники, заступники, старші прокурори та прокурори прокуратур усіх рівнів, які діють у межах своєї компетенції [6, с. 293-294].

На практиці місцеві органи виконавчої влади відмовляються виконувати обов'язок із забезпечення житлом, посилаючись на відсутність ресурсів [10]. Ці пільги нібито «зависають», оскільки з бюджету не компенсуються витрати місцевої влади. Отже, проголошується одне, а робиться протилежне. Тим самим здійснюється певний вплив на незалежність прокуратури.

У зв'язку з цим хотілося б підтримати позицію В. М. Хімча, що наведена вище гарантія не повинна обмежуватися тільки житлом. Відповідне право на житло повинно бути забезпечено належними комунальними послугами, засобами протипожежної та охоронної сигналізації, індивідуальним стаціонарним телефоном тощо [11, с. 120].

Державному захисту працівників прокуратури присвячено статтю 50 Закону України «Про прокуратуру» [8], в якій зазначено, що нанесення тілесних ушкоджень, образа, погроза щодо працівника прокуратури чи

його близького родича, а також знищення їх майна, інші насильницькі дії у зв'язку з виконанням прокурором або слідчим прокуратури своїх службових обов'язків тягнуть за собою встановлену законом відповідальність. Така ж відповідальність настає в разі вчинення зазначених правопорушень щодо пенсіонера з числа працівників прокуратури або членів його сім'ї і близьких родичів у зв'язку з виконанням ним службових обов'язків у минулому. У такому випадку збитки, заподіяні 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, відшкодовуються державою в повному розмірі за рахунок державного бюджету [12, с. 57; 13, с. 71]. Відповідно до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» під державним захистом працівників органів прокуратури розуміється система особливих заходів державного захисту працівників від перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а так само від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їх близьких родичів у зв'язку із службовою діяльністю цих працівників [14]. Аналіз зазначеної соціально-економічної гарантії незалежності прокуратури вказує на прагнення держави створити всі необхідні умови для безперешкодного виконання працівниками прокуратури покладених на них обов'язків.

Особливу увагу слід звернути на те, що прокурори і слідчі прокуратури мають право на носіння вогнепальної зброї [14]. Дане право дозволяє співробітникам прокуратури на належному рівні захистити себе та членів своєї родини від будь-якого зовнішнього посягання на їх життя та здоров'я.

Іншим важливим елементом системи соціально-правових гарантій незалежності працівників органів прокуратури є державне обов'язкове особисте страхування працівників прокуратури. Так, відповідно до абзацу 4 статті 50 Закону України «Про прокуратуру», життя і здоров'я працівників прокуратури підлягають обов'язковому державному страхуванню за рахунок коштів відповідних

## АНОТАЦІЯ

*Статтю присвячено дослідженню правової характеристики соціально-економічних гарантій незалежності прокуратури в Україні. На підставі аналізу наукових точок зору та відповідних нормативно-правових актів розроблено авторське бачення соціально-економічних гарантій незалежності прокуратури в Україні. Встановлено, що належне фінансування прокуратури є своєрідним юридичним визначенням державного і суспільного авторитету органів прокуратури, невід'ємним елементом їх статусу, її соціальної необхідності.*

бюджетів на суму десятирічного грошового утримання за останньою посадою [8]. Дана норма гарантує належне піклування у разі надзвичайних обставин, що обумовлені страховим випадком.

Аналіз положень нормативно-правових актів з питань фінансування прокуратури та даних про фактичне їх фінансування свідчить, що загальний стан фінансування прокуратури в Україні є вкрай незадовільним. Попри постійне зростання економіки України, яке, згідно з даними державної статистики, відбувається, починаючи з 2000 р., і відповідне зростання доходів Державного бюджету України у ці роки, кардинальних зрушень у питанні належного фінансового забезпечення діяльності прокуратури не відбулось. Ситуація з фінансуванням прокуратури є незадовільною як з точки зору законодавчого визначення розміру коштів, які мають асигнуватись на цю мету, так і з точки зору виконання прийнятих і чинних законодавчих приписів.

Таким чином, з урахуванням викладеного вище можна дійти до висновку, що для забезпечення реальної незалежності працівників прокуратури дуже важливо створити такі умови їх діяльності, які б дозволили їм максимально зосередитись на виконанні своїх прямих службових обов'язків, забезпечити відчуття прокурорами своєї незалежності від зовнішніх впливів при виконанні покладених на них обов'язків.

## Література

1. Брынцев В. Д. Судебная власть (Правосудие): Пути реформирования в Украине [Текст] / В. Д. Брынцев. – Х. : Ксилон, 1998. – 182 с.

2. Петрухин И. Л. Прокурорский надзор и судебная власть [Текст] / И. Л. Петрухин. – М. : Проспект, 2001. – 88 с.

3. Проблеми незалежності судової влади : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.10 / В.В. Городовенко; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. — Х., 2006. – 20 с.

4. Івчук М. Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Івчук Михайло Юрійович ; Держ. НДІ МВС України. – К., 2011. – 19 с.

5. Закон України «Про прокуратуру». Наук.-практ. коментар / Д. М. Бакаєв, Ю. М. Грошевий, В. В. Долежан та ін. – Харків: Рита, 1993. – 176 с.

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

7. Бурбика М.М. Робота з персоналом в органах прокуратури України: організаційно-правові питання [Текст] : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Бурбика Михайло Михайлович ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2007. – 20 с.

8. Про прокуратуру: Закон України : від 05.11.1991 , № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

9. Ківалов С. В. Проходження служби в органах прокуратури: адміністративно-правове регулювання [Текст] : монографія / С. В. Ківалов, - С. І. Нечипоренко ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – О. : Фенікс, 2011. – 185 с.

10. Львів не може задовольнити 70% потреби прокуратури в житлі, в черзі також прокурор області [Електронний варіант] - Режим доступу: <http://www.varianty.net/15259-lviv-nemozhe-zadovolnyty-70-potreby-prokuratury-v-zhytly-v-cherzi-takozh-prokuror-oblasti> - назва з екрану.

11. Хімич В. М. Незалежність суддів та організаційні засади забезпечення їх діяльності [Текст] / В. М. Хімич // Судова апеляція. – 2009. – № 1(14). – С. 118–123.

12. Пшонка А.В. Деякі питання визначення правового статусу прокурора/ А.В. Пшонка // Держава і право. – 2006. – Вип. 31. – С.54-58.

13. Михайленко О. Поняття, значення принципів організації та діяльності прокуратури / О.Михайленко, В.Малюга //Вісник прокуратури. – 2001. – №3. – С. 22-27.

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