

УДК 349.3

## ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Хвесьюк В.І., аспірант  
кафедри трудового права та права соціального забезпечення  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті досліджені деякі аспекти соціального забезпечення та зроблені практичні висновки щодо вдосконалення системи соціального забезпечення для працівників прокуратури в Україні.

**Ключові слова:** соціальне забезпечення, окружний прокурор, рівень соціального захисту, заходи соціального забезпечення.

В статье исследованы некоторые аспекты социального обеспечения и сделаны практические выводы относительно совершенствования системы социального обеспечения для работников прокуратуры Украины.

**Ключевые слова:** социальное обеспечение, окружной прокурор, уровень социальной защиты, мероприятия социального обеспечения.

Khvesyuk V.I. IMPROVING PROPOSITIONS REGARDING LEGISLATION OF UKRAINE ON SOCIAL MAINTENANCE OF EMPLOYEES OF PROSECUTOR OFFICE

Some aspects within social maintenance attorneys have been researched, practical conviction about improvement of the system of social maintenance of employees of prosecutor office in Ukraine.

**Key words:** social maintenance, district attorney, level of social security, measures of social maintenance.

Політичні процеси, які зараз відбуваються в Україні, зачіпають абсолютно всі сфери державного життя – економічну, соціальну, духовну, професійну, змушуючи їх змінюватися та пристосовуватися до існуючих обставин. Реформи, обумовлені зміною орієнтаційних курсів, потребують дієвих механізмів реалізації, серед яких дуже важливим елементом є державні органи. Але нерідко трапляється так, що реформування починається саме з них.

Головною умовою ефективного функціонування державного апарату є розвиток такого соціально-організаційного інституту, як державна служба. Коли настає потреба у трансформації глобальних державно-політичних процесів, постає питання: хто їх буде здійснювати? Сучасний стан державної служби в Україні, як і в більшості країн пострадянської формації, повною мірою не відповідає ні очікуванням держави, ні самим носіям публічних повноважень. Так, на думку С.П. Матвеева, «у системі державної служби спостерігається тенденція «вимивання кваліфікації», тобто відтік високопрофесійних кадрів. Це стосується, передусім, державних службовців, які мають вислугу від 6 до 15 років – найбільш відповідну з точки зору кар'єрного розвитку. Посилюється міграція співробітників державних служб в комерційні структури. Робота в державному апараті нерідко сприймається як «трамплін», необхідний для обіймання престижнішої та високооплачуваної посади в комерційних структурах. Це пояснюється низкою причин, до яких відноситься істотний розрив у рівні легальних доходів державних службовців і доходів підприємців, а також управлінців комерційних структур» [9, с. 314]. Звичайно, кадровий елемент є визначальним у всій системі державної служби, тому що реформація державної служби завжди починається з нього та закінчується ним. Як правило, проблеми державної служби групу-

ються навколо невдоволеності рівнем матеріального забезпечення та соціальних гарантій, а також навколо проблем у нормативному регулюванні, які в результаті виливаються у законодавчі прогалини.

Український уряд 18 березня 2015 року запровадив Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердив план заходів щодо її реалізації. Основними напрямками реалізації Стратегії є:

- гарантування політичної нейтральності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування шляхом розмежування політичних та адміністративних посад;
- забезпечення рівного доступу громадян до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, усунення корупційного механізму шляхом проведення виключно відкритого конкурсу на зайняття вакантних посад;
- формування ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, що базуватиметься на врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- підвищення ефективності професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом оптимізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, зокрема у сфері державного та регіонального управління, запровадження індивідуальних програм розвитку персоналу та планування кар'єри;
- встановлення прозорої моделі оплати праці та уніфікація порядку встановлення розмірів посадових окладів відповідно до юрисдикції державного органу та органу місцевого самоврядування;



– гармонізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування шляхом відповідності законодавства у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування міжнародним стандартам та нормам ЄС;

– організаційно-методичне забезпечення проведення комплексного функціонального обстеження системи центральних та місцевих органів виконавчої влади з метою розвитку інституційної спроможності державного апарату;

– забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності державних органів та органів місцевого самоврядування шляхом залучення організацій громадянського суспільства, наукових та експертних установ до розгляду питань з формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [10].

Стратегія передбачала розроблення у I кварталі 2015 року проектів Законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» у нових редакціях, організацію навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у II та IV кварталах, розробку методичних рекомендацій та інформаційних кампаній щодо привабливості державної служби, створення всіх умов для реалізації проекту Twinning «Підтримка розвитку державної служби в Україні», а також розроблення та впровадження методики єдиних стандартів управління персоналом в державних органах та органах місцевого самоврядування, стандартів освіти щодо підвищення кваліфікації державних службовців та методики оцінювання (аудиту) ефективності підвищення професійної компетентності зазначеної категорії осіб.

Таким чином, Стратегія розвитку поширює свою дію на всю систему державної служби України. Служба в органах прокуратури як особливий вид державної служби також розпочала свою активну трансформацію у в рамках реформування судової системи та реформи кримінальної юстиції згідно з Планом дій Ради Європи для України на 2015–2017 роки [6]. Однак, виконуючи кропітку роботу з адаптації національного законодавства, варто пам'ятати, що зміни у функціональному навантаженні на кадровий персонал працівників органів прокуратури, прийняття нових орієнтаційних курсів та передбачення нової кадрової політики не можна поєднувати з старим соціальним статусом та соціально-забезпечувальними заходами, які не відповідають актуальним подіям.

Відтак, євроінтеграційна орієнтація у вдосконаленні законодавства про прокуратуру України має проявлятися у взятті за основу мінімальних стандартів безпеки, визначених міжнародною Декларацією мінімальних стандартів безпеки та захисту прокурорів та їхніх сімей [11].

Наразі законодавство України про соціальне забезпечення працівників органів прокуратури України складається з Конституції України [1], Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року [2], Закон України

«Про змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28.12.2014 № 76-VIII [3], Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування від 09.07.2003 № 1058-IV [4], низки нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, таких як, наприклад, Постанови Кабінету Міністрів України від 31 травня 2013 року № 505 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів прокуратури» [5], Постанови від 15.03.1999 № 380 «Про доповнення Переліку категорії працівників, яким може бути надано службові жилі приміщення» [7] та Генеральної прокуратури України, наказів генеральної прокуратури України. Також, можна констатувати, що нормативно-правові акти, які регулюють питання соціального захисту працівників прокуратури мають різну підвідомчість.

Аналізуючи шляхи нормативного вдосконалення законодавства про пенсійне забезпечення, найбільше занепокоєння викликає пункт 5 Прикінцевих положень Закону України від 02.03.2015 № 213-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» [8], згідно з яким скасовуються норми щодо пенсійного забезпечення працівників прокуратури за Законом України «Про прокуратуру». Відтак, законодавець знищив такий спеціальний вид соціального забезпечення працівників прокуратури як пенсійне забезпечення прокурорів в межах такої форми соціального забезпечення як державне соціальне страхування прокурорів. Зважаючи, що в жодній європейській країні світу не скасоване спеціальне пенсійне забезпечення державних службовців, стає зрозумілим, що дане рішення носить абсолютно популістський характер, без належних на те підстав, адже досягти реальної економії від подібного заходу, як вже зазначалося раніше, неможливо. Натомість наслідки від такого заходу можуть носити вкрай негативний кадровий характер, тому що, вживати подібні заходи, нічого не запропонувавши натомість, принаймні нелогічно. Відтак, працівники органів прокуратури за кордоном хоча і не мають право на пенсію на умовах, які діяли до 01.06.2015 р. в Україні, мають можливість відраховувати страхові внески, частково оплачені державою, до спеціальних державних пенсійних фондів в рамках накопичувальної системи на пільгових умовах. Прокурори України такої можливості не мають, тому що таких спеціальних фондів в Україні просто не існує, бо наразі функціонує лише солідарна пенсійна система. Звичайно, що страхові внески можна відраховувати у недержавний пенсійний фонд на загальних умовах, тому що податкові пільги при цьому не передбачені для державних службовців, а лише для найманих працівників і роботодавців-юридичних осіб. Однак у такому разі повністю виключається елемент піклування держави про службовця, який усе життя пропрацював виключно на благо останньої, а пенсію буде отримувати з недержавних джерел.

Ще одним необґрунтованим обмеженням в результаті відміни спеціального пенсійного забезпечення є залишення збільшеного від-

сотку єдиного соціального внеску на 3,6% для державних службовців. Отже, ті службовці, які сплачували не 2,5%, а 6,1% у Пенсійний фонд, залишилися без права на підвищену пенсію. Натомість при виході на пенсію на загальних умовах такі працівники зможуть претендувати на компенсаційну матеріальну допомогу від держави лише у випадку, якщо до початку реформи в них накопичаться не менше десяти років стажу на державній службі.

Таким чином, ліквідуючи спеціальне пенсійне забезпечення для працівників прокуратури, держава суттєво знівелювала соціальну цінність державної служби. На нашу думку, за таких обставин необхідна дієва та швидка нормативна реакція з боку держави, яка б носила компенсаційний характер для працівників органів прокуратури шляхом реформування пенсійного законодавства працівників прокуратури та вжиття правових, фінансових, організаційних та матеріально-технічних заходів щодо запровадження вже у 2016 році в рамках загальної пенсійної реформи спеціального накопичувального фонду для прокурорів України. Створення такого фонду окремо від представників інших державних органів забезпечить рівність та справедливість подальшого розподілення коштів на пенсійні виплати працівникам органів прокуратури. З метою досягнення соціальної справедливості, працівникам, які не мали змоги здійснювати внески у накопичувальний фонд у період з 2015 по 2016 рр., передбачити норму, яка б гарантувала для них пільги у вигляді часткової оплати державою страхових внесків.

Крім того, спірним є питання щодо зміни умов пенсійного забезпечення в односторонньому порядку державою. Так, у системі недержавного пенсійного забезпечення порядок виплати, розмір внесків та виплат, умови їх зміни є істотними умовами пенсійного контракту. В накопичувальних пенсійних системах прокурорів Сполучених Штатів Америки є можливість вибору певного пенсійного плану в більшості випадків без права його зміни протягом життя жодною стороною договору. В системі державного пенсійного забезпечення останньою просто гарантується громадянам право на соціальний захист у разі старості, яке передбачене в статті 46 Конституції України [1]. На нашу думку, вирішенню таких ситуацій сприятиме формально-договірний характер відносин між працівником прокуратури та накопичувальним фондом.

У зв'язку з цим пропонуємо докорінну зміну пенсійного законодавства працівників прокуратури України та запровадження системного комплексу норм в рамках соціально-забезпечувального законодавства для прокурорів України, який би регулював відносини працівників прокуратури з накопичувальним пенсійним фондом а саме: строки, коло застрахованих осіб, джерело сплати страхових внесків, порядок переказу коштів, порядок укладення договору, інвестування страхових внесків та порядок обліку пенсійних коштів. Гуманною в цьому комплексі було б нормативне передбачення про неможли-

вість держави, як більш захищеного суб'єкту цих соціальних відносин змінювати в односторонньому порядку умови пенсійних планів. Так само гуманним було б передбачити норму про те, що якщо працівник прокуратури не бажає укласти договір з фондом, пенсія йому буде нараховуватись на загальних підставах і відповідності до вимог Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Зазначений комплекс нормативно-правових та організаційних заходів дозволить:

1) вирівняти соціальну справедливість між рівень соціального забезпечення працівників органів прокуратури, які вийшли на пенсію до 1 червня 2015 року та після;

2) підвищити рівень престижності системи державної служби в цілому;

3) привабити кадрових професіоналів до служби в органах прокуратури надійною гарантією належного матеріального забезпечення після настання офіційного віку виходу на пенсію;

4) управляти власною пенсією шляхом обрання будь-якої пенсійної схеми відрахування страхових внесків на власний розсуд;

5) можливість спадкування пенсійних активів після смерті застрахованої особи.

Таким чином, лише докорінні зміни у пенсійному забезпеченні допоможуть уникнути професійного дисбалансу та соціальної невдоволеності серед працівників органів прокуратури.

Через те, що підвищені ставки сплати єдиного внеску для державних службовців були раніше передбачені у зв'язку з наданням їм права на підвищену пенсію, вважаємо за теперішніх обставин вимоги пункту 8 статті 8 Закону України від 08.07.2010 № 2464-VI «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» необґрунтованими. Пропонуємо викласти п.9 статті 8 зазначеного закону в наступній редакції: «Для платників, які працюють на посадах, робота на яких зараховується до стажу, що дає право на отримання пенсії відповідно до законів України «Про державну службу» «Про прокуратуру», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про статус народного депутата України» «Про Національний банк України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», Митного кодексу України, Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року, а також для льотних екіпажів повітряних суден цивільної авіації (пілотів, штурманів, бортінженерів, бортмеханіків, бортрадистів, льотчиків-наглядачів) і бортоператорів, які виконують спеціальні роботи в польотах, встановлюється єдиний внесок у розмірі 2,5 відсотки визначеної пунктом 1 частини першої статті 7 цього Закону бази нарахування єдиного внеску».

У зв'язку з відміною спеціальних пенсій нам здається не зовсім гуманним та справедливим виключення такої соціальної гарантії для





прокурорів-пенсіонерів, які пропрацювали в органах прокуратури не менше 25 або стали інвалідами під час роботи, права на забезпечення благоустроєним жилим приміщенням в першочерговому порядку після звільнення з органів прокуратури у разі переїзду в одну із обраних місцевостей, де вони працювали або проживали.

Одночасно із Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року [2] виключені норми про 50-відсоткову знижку плати за займане прокурорами та членами їх сімей житло, комунальні послуги в межах норм Виключене також положення про першочерговість забезпечення прокурорів та слідчих прокуратури житловою площею, про право продавати на пільгових умовах жилі приміщення працівникам прокуратури із знижкою до 50 відсотків його вартості. Відміна цих соціально-забезпечувальних заходів швидко знизить ефект від підвищення заробітних плат працівникам прокурорів, адже значна її частка буде витрачатися на оплату житла та комунальних послуг. Тому вважаємо за потрібне розглянути питання про повернення зазначених норм до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року.

Ще одним фактором, який суттєво вплине на задекларований з 1 липня 2015 року розмір підвищеної заробітної плати, є відсутність в законі колишньої норми про відшкодування державою в повному розмірі 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.

Особливим моментом удосконалення законодавства про соціальне забезпечення працівників є вирішення проблеми його безсистемності. Так, для сучасного етапу реформування системи прокуратури характерна одночасна дія широкого кола нормативно-правових різного рівня та часу прийняття, відомств та міністерств. Принципово важливою була б 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.

Підводячи загальний підсумок розгляду проблеми, варто зазначити, що діяльність щодо соціального забезпечення працівників органів прокуратури має бути спрямована, насампе-

ред, на підвищення якості та рівня життя та здоров'я, захищеності честі та гідності співробітників і членів їх сімей за допомогою створення коректних юридичних основ системи реалізації прав прокурорів під час виконання службових обов'язків, забезпечення нормальної адаптації прокурора-пенсіонера до умов життя після виходу на пенсію та його упевненості в завтрашньому дні, а також на відшкодування збитку їм та членам їх сім'ї у разі загибелі прокурора, отримання ушкоджень і каліцтв під час виконання службових обов'язків.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Україна, 1996. – 54 с.
2. Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page>.
3. Закон України «Про змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28.12.2014 № 76-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/76-19>.
4. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2013 року № 505 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів прокуратури» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/505-2012-%D0%BF>.
6. Рада Європи План дій для України 2015-2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/docs/action\\_plan\\_2015-2017\\_ua.pdf](http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/docs/action_plan_2015-2017_ua.pdf).
7. Постанова Кабінету Міністрів України; від 15.03.1999 № 380 «Про доповнення Переліку категорії працівників, яким може бути надано службові жилі приміщення» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/380-99-%D0%BF>.
8. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 02.03.2015 № 213-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/213-19>.
9. Матвеев С.П. Социальная защита государственных служащих – важнейший принцип построения и функционирования системы государственной службы / С.П. Матвеев // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. – 2010. – № 1. – С. 313-322.
10. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 227-р Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.
11. Декларацією мінімальних стандартів безпеки та захисту прокурорів та їхніх сімей від 1 березня 2001 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=174081](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=174081).