

Скрипнюк А. В.,

здобувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права

Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Анотація. Статтю присвячено основним напрямом соціального та правового забезпечення правового статусу працівників прокуратури. Розглянуто загальні та спеціальні заходи захисту, соціальні пільги та пенсійне забезпечення працівників прокуратури.

Ключові слова: соціальне, правове забезпечення, соціальні пільги, правовий статус, заходи захисту, пенсійне забезпечення.

Постановка проблеми. Наразі прокуратура виконує змішану роль, виконуючи функції підтримки державного обвинувачення в суді, контролю і нагляду за додержанням законів. Прокуратура є одним із органів державної влади, функції якого нерозривно пов'язані з аналізом та організацією процедурно-процесуального порядку дотримання законності і правопорядку в системі кримінальної юстиції. У зв'язку зі зростанням ризику виконання функцій прокурорами у світлі останніх подій, реформування усієї системи відповідно до рекомендацій Ради Європи постало питання зміни та перегляду правового статусу органу прокуратури, а тому логічним є зауваження щодо удосконалення і соціально-правового захисту працівників прокуратури.

Метою статті є перегляд та аналіз чинного законодавства щодо правового і соціального забезпечення працівників прокуратури. Розроблення пропозицій та теоретико-методологічної бази для удосконалення діяльності органів прокуратури та трансформації правового статусу працівника прокуратури.

Проблемою удосконалення правового статусу прокурора займалися Ю. М. Грошевий, В. В. Долежан, В. С. Зеленецький, П. М. Каркач, М. В. Косюта, О. Г. Михайленко, М. І. Мичко, М. Д. Руденко, В. І. Басков, П. В. Шумський та інші.

На нашу думку, визначення правового статусу органів прокуратури як суб'єктів спеціального спрямування потребує уточнення, що обумовлює необхідність подальшого вивчення та удосконалення.

Виклад основного матеріалу. У Рекомендації Rec (2000)19, ухваленій Комітетом міністрів Ради Європи, висвітлено дефініцію прокуратури як державного органу, який від імені суспільства й в суспільних інтересах забезпечує правозастосування, якщо порушення закону тягне за собою кримінальне покарання, з урахуванням, з одного боку, прав особи, а з другого – потрібної дієвості системи кримінального правосуддя [1].

Прокуратура виконує специфічні функції, займаючи особливе місце в системі кримінальної юстиції, тому і правовий статус органів прокуратури дещо відрізняється від інших. Для початку проаналізуємо, що передбачає правовий статус.

Д. О. Карпенко розуміє під правовим статусом правове положення суб'єкта права, визначене законодавством [2, с. 34].

Н. В. Вітрук елементами правового статусу називає права й обов'язки особи, призначеної на цю посаду, правові принципи, що відбивають взаємовідносини між суддею, суспільством і державою, а також гарантії, що забезпечують використання ним своїх прав і виконання обов'язків [3, с. 13].

Іншої точки зору дотримується О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко, які зазначають, що найпоширенішим є визначення правового статусу як системи законодавчо встановлених і гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов'язків особи [4, с. 78–79].

В даному контексті слід розмежувати правове, яке включає вироблення, прийняття та організацію виконання управлінських рішень у системі організаційно-розпорядчих вказівок та соціальне забезпечення, яке включає матеріально-технічну сторону та соціальні пільги.

Для початку визначимося з процедурою управління, під якою розуміють сукупність методів і процедур прийняття і реалізації рішень, діловодства, а також методів застосування в управлінні сучасних технічних засобів зв'язку (обчислювальної техніки, оргтехніки, інформаційних систем) [5, с. 241].

В Інструкції про організацію роботи з питань правового забезпечення в органах прокуратури, затвердженій Наказом Генеральної прокуратури України від 22.04.2004 № 7 гн, визначаються наступні основні напрями правового забезпечення:

- забезпечити регулярне інформування працівників прокуратури про прийняті нові законодавчі акти, забезпечення належної консультативно-довідкової роботи з правових питань;
- максимально використовувати можливості комп'ютерних правових програм, активно впроваджувати сучасні технології отримання, обробки, зберігання і систематизації інформації;
- на регіональному та місцевих рівнях постійно поновлювати комп'ютерні правові програми, використовувати ведення картотеки нормативних актів Картотеки, покликані узагальнювати судову практику, і публікації з правової тематики вести відповідно до потреб практичної діяльності;
- забезпечити систематизацію правової інформації, узгодивши попередньо з практикою діяльності органів прокуратури;
- гарантувати належну якість, юридичну обґрунтованість та відповідність актам чинного законодавства документів прокурорського реагування, процесуальних та відомчих документів;
- систематично перевіряти належне, своєчасне і якісне забезпечення працівників прокуратури всіх рівнів необхідними актами законодавства, оволодіння ними чинною нормативно-правовою базою та участь у роботі з удосконалення законодавства;
- забезпечувати працівникам прокуратури брати активну участь у правотворчій діяльності, регулярно надсилати з необхідним обґрунтуванням і наданням конкретних проектів нормативних актів до Генеральної прокуратури України;
- забезпечити чітку взаємодію між галузевими підрозділами центрального апарату при опрацюванні згідно з їхньою компетенцією проектів законів та інших нормативно-правових актів;
- здійснювати своєчасну підготовку проектів законодавчих актів, які розробляються з ініціативи Генеральної прокуратури

України, здійснювати управління правового та методичного забезпечення з урахуванням пропозицій відповідних структурних підрозділів та підпорядкованих прокуратур;

- для підготовки особливо важливих і складних за змістом проектів правових актів створювати робочі групи на чолі із заступником Генерального прокурора України, включати до їх складу кваліфікованих працівників управління, відділів, фахівців Національної академії прокуратури України;

- готувати участь у робочих групах з розробки проектів актів законодавства в комітетах Верховної Ради України, Кабінеті Міністрів України, Міністерстві юстиції України, в управлінні правового та методичного забезпечення Генеральної прокуратури України або інших підрозділів апарату;

- забезпечити підготовку проектів відомчих нормативно-правових документів – галузевих наказів, інструкцій, положень, розпоряджень Генерального прокурора України з питань прокурорської діяльності [6].

В даному випадку нас цікавить гарантії виконання функціональних обов'язків прокурорами. Такими гарантіями є правове регулювання проходження служби; стабільність заробітної плати; організаційні стимули з перспективою підвищення по кар'єрних щаблях; трудове заохочення, що характеризується відповідністю грошового еквівалента обсягу виконуваної роботи; професійний імідж та соціальне забезпечення; належний державний захист прокурорів та членів їх сімей.

На органи прокуратури поширюється не тільки положення загального законодавства, але й спеціального.

Соціальний захист прокурорів здійснюється у різних організаційно-правових формах. Виконуючи делеговані державно-владні повноваження, працівники органів прокуратури постійно наражаються на небезпеку. Тому правовий і соціальний захист працівників органів прокуратури, належних до особливого виду державної служби, має свою специфіку. Звичайно, як наслідок, життя працівників прокуратури підлягає обов'язковому страхуванню за рахунок коштів державного бюджету.

Для початку зазначимо, що Закон України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» у ст. 3 зазначає основні види гарантій державного захисту, які умовно можна поділити на загальні та спеціальні. Зокрема до перших відносять:

- право застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і зброю з метою забезпечення виконання правомірних наказів і усних вимог, що добровільно не виконуються, для захисту особистої безпеки, безпеки близьких родичів, а також свого житла і майна;

- вимагати і одержувати допомогу у виконанні покладених на них обов'язків, а в разі необхідності – для особистого захисту, а також свого житла і майна з боку відповідних правоохоронних та інших державних органів;

- здійснювати спеціальні заходи забезпечення безпеки;

- отримувати матеріальну компенсацію в разі загибелі працівника, каліцтва або іншого ушкодження здоров'я, знищення чи пошкодження його житла і майна у зв'язку з виконанням службових обов'язків [7].

До спеціальних заходів забезпечення безпеки відносяться:

- особиста охорона, охорона житла і майна;

- видача зброї, засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку;

- встановлення телефону за місцем проживання;

- використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження;

- тимчасове розміщення в місцях, що забезпечують безпеку;

- забезпечення конфіденційності даних про об'єкти захисту;

- переведення на іншу роботу, направлення на навчання, заміна документів, зміна зовнішності, переселення в інше місце проживання.

Закон України «Про прокуратуру» (далі – Закон) встановлює заробітну плату 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).

Прокурорам і слідчим прокуратури надається щорічна відпустка тривалістю 30 календарних днів. 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.

Прокурори і слідчі мають право безкоштовно користуватися за службовими посвідченнями на території України всіма видами транспорту міського, приміського і місцевого сполучення.

Прокурори і слідчі прокуратури, призначені на роботу в іншу місцевість, протягом шести місяців забезпечуються виконавчими комітетами місцевих Рад благоустроєм жилами приміщеннями у позачергому порядку. Вони мають також право на першочергове влаштування дітей у дошкільні заклади і встановлення квартирного телефону [8].

Відповідно до ст. 50 Закону зазначено, що нанесення тілесних ушкоджень, образа, погроза у відношенні до працівника прокуратури або його близького родича, а також знищення їх майна, інші насильницькі дії у зв'язку з виконанням прокурором або слідчим прокуратури своїх службових обов'язків несуть встановлену законом відповідальність. Така ж відповідальність настає у випадку здійснення вказаних правопорушень по відношенню пенсіонера з числа працівників прокуратури або членів його родини та близьких родичів у зв'язку з виконанням їм службових обов'язків у минулому. Шкода, причинена знищенням або пошкодженням майна прокурору, слідчому або пенсіонеру з числа прокурорсько-слідчих працівників, членам їх родин і близьким родичам у зв'язку з виконанням працівниками прокуратури службових обов'язків, відшкодовується державою в повному обсязі за рахунок державного бюджету [8].

У випадку каліцтва або інвалідності, які сталися у зв'язку з виконанням службових обов'язків, прокурор, слідчий прокуратури отримує компенсацію в розмірі від річного до п'ятирічного грошового утримання в залежності від ступені втрати працездатності, а у випадку його загибелі за вказаною причиною родині або утриманням загиблого видається одноразова виплата в розмірі десятирічного грошового утримання за останньою посадою та призначається пенсія у зв'язку з втратою годувальника в розмірі місячного посадового окладу. За родинною загиблого залишаються право отримання благоустроєного житлового приміщення на умовах і підставах, які існували до часу загибелі працівника.

Розмір виплат (крім посадових окладів, надбавок за класні чини, вислугу років), що включаються в заробіток для обчислення пенсії, визначається за вибором того, хто звернувся за пенсією, за будь-які 60 календарних місяців такої роботи підряд перед зверненням за пенсією та незалежно від наявності перерв протягом цього періоду на даній роботі.

Посадовий оклад, надбавки за класний чин і вислугу років під час призначення пенсії враховуються в розмірах, установлених на дату звернення за пенсією.

До вилучення років, що дає право на пенсію, зараховується час роботи на прокурорських посадах, перелічених, у тому числі у військовій прокуратурі, стажистами в органах прокуратури, слідчими, суддями, на посадах начальницького складу органів внутрішніх справ, офіцерських посадах Служби безпеки України, посадах державних службовців, які займають особи з вищою юридичною освітою, у науково-навчальних закладах Генеральної прокуратури України працівникам, яким присвоєно класні чини, на виборних посадах у державних органах, на посадах в інших організаціях, якщо працівники, що мають класні чини, були направлені туди, а потім повернулися в прокуратуру, строкова військова служба, половина строку навчання у вищих юридичних навчальних закладах, частково оплачувана відпустка жінкам по догляду за дитиною до досягнення нею трьох років.

Працівники прокуратури можуть бути позбавлені права одержання пенсій у зв'язку з накладенням дисциплінарного стягнення, вчиненням умисного кримінального правопорушення, скоєного з використанням свого посадового становища, або вчиненням корупційного правопорушення, позбавленням класного чину або позбавленням класного чину за вироком суду.

На даному етапі, ми вважаємо, необхідно використати положення Рекомендації R (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам від 06.10.2000, зокрема що стосується умов роботи прокурорів, такі як:

- винагорода за роботу, строк перебування на посаді й пенсія, а також вік виходу на пенсію відповідають їхньому високому положенню й визначаються законом;
- якщо правовий статус прокурорів порушений, вони мають право на доступ до відповідної процедури оскарження, включаючи можливість оскарження в суді;
- якщо у випадку належного виконання своїх обов'язків особиста безпека прокурорів і їх родин перебуває під загрозою, органи державної влади забезпечують їм захист.

На жаль, вищезазначені положення лише декларативно закріплені на папері, але фактично не виконуються, залишаючи працівників прокуратури без юридичних гарантій забезпечення діяльності прокурорів.

Соціальні гарантії працівників органів прокуратури впливають з характеру покладених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними державних функцій. Отже, соціальний захист працівників прокуратури можна визначити як систему правових та економічних гарантій, спрямованих на реалізацію соціальних очікувань таких осіб, що лягли в основу їх професійного вибору, на нейтралізацію чинників, які перешкоджають ефективності службової діяльності, та компенсацію обмежень, об'єктивно зумовлених інтересами служби.

Як ми попередньо зазначали, правовий статус працівника прокуратури має дуалістичний характер у силу виконуваних функцій, який поєднує загальний та спеціальний режими діяльності. Таке відмежування пояснюється високим рівнем вимогливості, який поставлений перед цим органом та контролем, який супроводжує роботу органу прокуратури. Адже саме соціум встановлює негласний показник відповідальності державних органів та створює в залежності від цього картину сприйняття результатів їх дій.

Номінально зазначено також обов'язок захисту в разі виникнення загрози щодо працівників прокуратури. Відповідно до ст. 16 Закону «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» та ст. 22 Закону «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочин-

стві» в разі надходження письмової чи усної заяви особи, яка має право на державний захист за наявності загрози життю, здоров'ю, житлу чи майну цієї особи або її близьких родичів, голова суду або суд, у провадженні якого перебуває справа, зобов'язаний негайно прийняти постанову (ухвалу) про застосування заходів безпеки. У невідкладних випадках, коли згоду особи на її захист одержати неможливо, така постанова (ухвала) може бути винесена за ініціативою голови суду (суду) і за відсутності заяви з обов'язковим повідомленням про це особи, щодо якої прийнято рішення про її захист. У разі відмови такої особи від захисту за наявності загрози настання тяжких наслідків, за санкцією прокурора або за ухвалою суду стосовно цих осіб можуть здійснюватися заходи щодо особистої охорони, охорони житла і майна, використовуватися технічні засоби контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів [9].

Отже, ми бачимо низку нормативно-правових актів, які окреслюють коло заходів, які покликані захищати працівників прокуратури та членів їх сімей. Такий стан речей обумовлений специфічністю юридичного статусу органів прокуратури в системі кримінальної юстиції, виконання покладених на них обов'язків та дисциплінарною, цивільною, кримінальною та адміністративною відповідальністю, під яку підпадають їхні дії. Органи прокуратури – це державно-провадний орган, який виконує делеговані повноваження, що мають публічно-правовий характер, а це піднімає рівень їхньої відповідальності, тому це і зумовлює актуальність цієї теми.

Однією із складових, яка входить до складу такого поняття, як правовий статус, і якій ми приділили увагу, є гарантії діяльності працівників прокуратури. Зауважимо, що ми розглядаємо гарантії через призму правового та соціального забезпечення. Правове – включає організаційно-управлінський характер супроводження виконання державних завдань, покладених на органи прокуратури, це і науково-методологічне, кадрово-штатне, консультативно-дорадче забезпечення діяльності прокуратури, яке ми раніше окреслили. Соціальне забезпечення передбачає, перш за все, матеріально-технічний супровід виконання функціональних обов'язків прокурорами, надання соціальних пільг, зокрема гарантія обов'язкового державного страхування, пенсійні виплати, грошові компенсації та інші виплати. У комплексі ці заходи створюють систему соціально-правового забезпечення діяльності працівників прокуратури. Але, як показує вітчизняний досвід, усі ці гарантії мають аморфний характер, тобто юридичне закріплення на папері без фактичної реалізації показує усі недоліки публічно-правового статусу органів прокуратури в системі державного апарату.

Висновок. Сьогодні, на нашу думку, слід розробити Концепт розвитку органів прокуратури, в основу якого покласти три стратегічні напрямки удосконалення діяльності служби прокурорів. Перший – удосконалення нормативно закріплених та оновлених відповідно до вимог Ради Європи прав та обов'язків працівників прокуратури. Другий – встановлення чітких критеріїв розмежування видів юридичної відповідальності залежно від вчиненого діяння: адміністративно-деліктного чи кримінально-каранного. Третій – гарантії діяльності працівників прокуратури, що становить комплекс соціального та правового супроводу діяльності прокурорів.

Література:

1. Рекомендація R (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам від 06.10.2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.uar.org.ua/ua/actions/html.
2. Карпенко Д.О. Основи трудового права : [навч. посібник] / Д.О. Карпенко. – К. : А.С.К., 2003. – 656 с.

3. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс : [учеб. Пособие] / Н.В. Витрук. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1998. – 383 с.
4. Теорія держави і права : академічний курс / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К. : Юрінком Інтер, 2006. – 686 с.
5. Лебедев П.Н. Социальное управление / П.Н. Лебедев. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1982.
6. Інструкції про організацію роботи з питань правового забезпечення в органах прокуратури : Наказ Генеральної прокуратури України № 7 гн від 22.04.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html>.
7. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/sh>.
8. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc>.
9. Про застосування законодавства, що передбачає державний захист суддів, працівників суду і правоохоронних : Постанова Верховного Суду № 10 від 18.06.1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/>.

Скрипнюк А. В. Социально-правовая защита работников органов прокуратуры

Аннотация. В статье описываются основные направления социального и правового обеспечения правового статуса работников прокуратуры. Рассмотрены общие и специальные меры защиты, социальные льготы и пенсионное обеспечение работников прокуратуры.

Ключевые слова: социальное, правовое обеспечение, социальные льготы, правовой статус, меры защиты, пенсионное обеспечение.

Skrypniuk A. Social and legal protection prosecutors

Summary. The article describes the main areas of social and legal support legal status for prosecutors. The general and special measures of protection, social benefits and pension prosecutors.

Key words: social, legal support, social benefits, legal status, protections and pensions.