

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ ПРОКУРОРІВ

Шаль В.В.,

*здобувачка Східноукраїнського національного
університету імені Володимира Даля
ORCID ID: 0000-0001-9099-4253*

Шаль В.В. Щодо визначення поняття та значення соціальних гарантій прокурорів.

У статті здійснюється дослідження категорійно-понятійного апарату у сфері соціальних гарантій прокурорів. Для початку автором зроблено системний аналіз наукових думок вчених щодо розуміння сутності такої категорії як «соціальні гарантії» та запропоновано під соціальними гарантіями прокурорів розуміти систему способів, засобів та умов, визначених чинним законодавством, які спрямовані на забезпечення прокурорів від соціальних ризиків, забезпечення належного матеріального, грошового та соціального забезпечення з урахуванням його особливого правового статусу. Також автором зауважено, що «незалежність прокурора» є складною системною категорією, яка залежить від об'єктивних та суб'єктивних факторів, а також внутрішніх та зовнішніх умов. Для досягнення незалежності прокурора необхідно вживати правових, організаційних, фінансових заходів, підвищувати їх соціальне та матеріальне забезпечення. Тому гарантії незалежності прокурора та соціальні гарантії не можна ототожнювати, так як перші є ширшим за своїм змістом поняттям.

У статті зауважено на тому, що соціальні гарантії прокурорів мають важливе значення у їх соціальному захисті, оскільки: 1) соціальні гарантії впливають на рівень соціальної безпеки прокурорів; 2) соціальні гарантії спрямовані на забезпечення гідного та достатнього життєвого рівня прокурорів; 3) сприяють створенню належних умов роботи прокурорів для ефективного виконання ними своїх повноважень та надважливих завдань держави; 4) сприяють зменшенню та пом'якшенню вразливості прокурорів та наслідків настання відповідних ризиків, які загрожують прокуророві під час виконання своїх повноважень; 5) сприяють підвищенню рівня соціального захисту прокурорів.

Зроблено висновок про те, що соціальний захист прокурора потребує підвищеної уваги від держави, оскільки в силу його специфічної діяльності та під час виконання специфічних повноважень, можуть виникати ситуації, які загрожують життю та здоров'ю прокурора. Отже встановлення підвищених соціальних гарантій прокурорів є одним із способів підвищення його соціальної захищеності.

Ключові слова: соціальні гарантії, прокурор, соціальний захист, гарантії незалежності прокурора, соціальна безпека.

Shal V.V. Regarding the definition of the concept and meaning of social guarantees of prosecutors.

The article examines the categorical and conceptual apparatus in the field of social guarantees of prosecutors. To begin with, the author made a systematic analysis of the scientific opinions of scientists regarding the understanding of the essence of such a category as “social guarantees” and proposed to understand the social guarantees of prosecutors as a system of methods, means and conditions defined by the current legislation, which are aimed at protecting prosecutors from social risks, providing adequate material, monetary and social security, taking into account its special legal status. The author also noted that “prosecutor independence” is a complex systemic category that depends on objective and subjective factors, as well as internal and external conditions. In order to achieve the independence of the prosecutor, it is necessary to take legal, organizational, and financial measures, to increase their social and material support. Therefore, guarantees of independence of the prosecutor and social guarantees cannot be equated, since the former is a broader concept in its content.

The article notes that social guarantees of prosecutors are important in their social protection, since: 1) social guarantees affect the level of social security of prosecutors; 2) social guarantees are aimed at ensuring a decent and sufficient standard of living for prosecutors; 3) contribute to the creation of proper working

conditions for prosecutors for effective performance of their powers and overriding tasks of the state; 4) contribute to reducing and mitigating the vulnerability of prosecutors and the consequences of the occurrence of relevant risks that threaten the prosecutor during the performance of his powers; 5) contribute to increasing the level of social protection of prosecutors.

It was concluded that the social protection of the prosecutor needs increased attention from the state, because due to his specific activity and during the performance of specific powers, situations may arise that threaten the life and health of the prosecutor. Therefore, the establishment of increased social guarantees for prosecutors is one of the ways to increase their social security.

Key words: social guarantees, prosecutor, social protection, guarantees of independence of the prosecutor, social security.

Постановка проблеми. У контексті процесу реформування державного управління в Україні прокуратура відіграє важливу роль у захисті прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави, зміцненні правопорядку, сприянні становленню та розвитку демократичної держави, верховенства права. Важливість завдань, які стоять перед прокуратурою України, залежить від важливості правового регулювання соціального забезпечення прокурорів. Правовий статус прокурора як суб'єкта пов'язаний із особливостями їх професійної діяльності. Слід пам'ятати, що трудові функції цих працівників часто пов'язані з ризиками для життя та здоров'я (підвищене психоемоційне та інтелектуальне навантаження тощо) та особливими дисциплінарними обов'язками. Тому прокурори потребують особливого соціального захисту шляхом встановлення додаткових соціальних гарантій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загалом окремі питання соціальних гарантій у своїх наукових працях досліджували такі вчені як: А. В. Бабінська, П. В. Діхтієвський, Д. М. Добровольський, Г. С. Іванова, М. І. Іншин, С. М. Прилипка, А. В. Скрипнюк, Б. І. Сташків, М. М. Устименко, Н. М. Хуторян, Г. І. Чанишева, Ю. А. Чаплинська, Н. Л. Шевченко, О. М. Ярошенко та інші. Проте, незважаючи на ряд наукових досліджень у вказаній сфері, слід зауважити, що питання соціальних гарантій прокурорів належним чином не вивчено, їх система є недостатньо нормативно визначеною, що й обумовлює актуальність досліджуваної проблематики. Перш за все, перед тим як окреслити систему соціальних гарантій прокурорів, необхідно спочатку визначитись з категорійно-понятійним апаратом, з'ясувати зміст таких понять як «гарантії незалежності прокурора» та «соціальні гарантії прокурора».

Отже, **метою** статті є дослідження питання щодо змісту поняття «соціальні гарантії», визначення такої категорії як «соціальні гарантії прокурорів» та здійснення її співвідношення з гарантіями незалежності прокурора. Для досягнення поставленої мети у статті здійснюється аналіз законодавства, яке регулює питання соціальних гарантій прокурорів.

Виклад основного матеріалу. Перш за все необхідно зауважити, що у Законі України «Про прокуратуру» не міститься визначення поняття соціальні гарантії прокурорів, а вживається такий термін як «гарантії незалежності прокурора». Так, у ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що «Незалежність прокурора забезпечується: 1) особливим порядком його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності; 2) порядком здійснення повноважень, визначеним процесуальним 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; 6) функціонуванням органів прокурорського самоврядування; 7) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту» [1]. Що ж слід розуміти під терміном «незалежність прокурора» та в чому полягає його сутність. Для вирішення цього питання, пропонуємо звернутись до думок вітчизняних вчених-правників.

Наприклад, С. Безкровний слушно зауважує, що незалежність прокурора є невід'ємною складовою здійснення органами прокуратури конституційних функцій. Матеріальне забезпечення та соціальний захист є важливими гарантіями незалежності прокурора, у зв'язку з чим мають бути реалізовані та захищені на найвищому рівні [2, с. 13]. Також слушною вважаємо думку С. Циганюка з приводу того, що незалежність прокуратури не є правом або привілеєм, що надається в інтересах прокурорів, але 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 [3, с. 345].

У свою чергу, Д. М. Добровольський у своїй дисертаційній роботі «Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури» запропонував незалежність прокуратури розглядати за такими критеріями: 1) об'єктивний, який передбачає створення в державі таких умов функціонування прокуратури, що мінімізують можливості незаконного втручання; 2) суб'єктивний, який, 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 [4, с. 15]. Тобто «незалежність прокурора» є складною системною категорією, яка залежить від об'єктивних та суб'єктивних факторів, а також внутрішніх та зовнішніх умов. Для досягнення незалежності прокурора необхідно вживати правових, організаційних, фінансових заходів, підвищувати їх соціальне та матеріальне забезпечення.

Аналізуючи вищезазначену статтю 16 Закону України «Про прокуратуру», робимо висновок, що поняття «гарантії незалежності прокурора» є ширшим поняттям, ніж соціальні гарантії, оскільки останні є одним із елементів, а також способів забезпечення незалежності прокурора. Тобто вони співвідносяться як ціле та частина відповідно. Це саме передбачено п. 5 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру», де 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.

Наступним нашим етапом дослідження є дослідження поняття «соціальні гарантії прокурорів», щодо розуміння якого не існує одностайної думки вчених.

Наприклад, гарантії у юридичній літературі визначаються як: 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 думку, О.П. Рудницької гарантії це соціально-політичне та правове явище, яке характеризується трьома складовими: 1) пізнання, що дозволяє розкрити суб'єктом теоретичні знання про об'єкти, на які вона впливає, з метою отримання практичних знань про соціальну та правову політику країни; 2) гарантія як форма усвідомлення - використовується політичною владою як засіб пропаганди демократичних ідей у країні та за кордоном 3) практична складова, визнана інструментом юриспруденції та передумовою задоволення індивідуальних соціальних інтересів. Виходячи з цього, автори визначають гарантії як: систему соціально-економічних, політичних, правових, організаційних передумов, умов, засобів і методів, що створюють можливість особам реалізувати свої права, свободи та інтереси. [6, с. 175].

Наприклад, Я. А. Малихіна, у свою чергу, робить висновок, що гарантії встановлюють за працівниками збереження 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 [7, с. 137]. О.Ф. Скаун під гарантіями прав, свобод та обов'язків людини та громадянина розуміє систему соціально-економічних, політичних, юридичних умов, способів та засобів, які забезпечують їхню фактичну реалізацію, охорону та надійний захист. Коли немає гарантій, то права, свободи та обов'язків людини і громадянина приймають форму «заяв про наміри» [8, с.203]. Як вважає О.М. Головня, державні соціальні гарантії - це встановлені та закріплені законами, іншими нормативно-правовими актами правила та основні вимоги до якості та рівня життя населення, що гарантується Конституцією держави, базуються на системі науково обґрунтованих норм, нормативів, параметрів, показників їх виміру і формують однакову доступність всіх членів суспільства щодо отримання життєво важливих благ [9, с. 43].

Б. І. Сташків соціальні гарантії пропонує розуміти як соціальні засоби й умови здійснення особою права на соціальне забезпечення. Науковець зазначає, що соціальні гарантії здійснюються за такими параметрами: 1) держава мусить забезпечити кожному працюючому громадянину прийнятний рівень добробуту за допомогою мінімального рівня заробітної плати, її індексації, помірних податків і невтручання в підприємницьку діяльність; 2) задоволення специфічних колективних потреб суспільства в освіті, вихованні дітей, проведенні культурно-освітницької роботи, підготовці кадрів, організації охорони здоров'я, розвитку фізичної культури; 3) зближення рівнів життя різних груп населення через призначення пенсій і допомог та надання соціальних послуг. Такими гарантіями, на думку науковця,

є відсутність гострих соціальних конфліктів у суспільстві, максимальна зайнятість населення, відсутність моральної та духовної деградації в суспільстві тощо [10, с. 61-620].

В. П. Горин, розглядає соціальні гарантії як грошовий еквівалент природного споживання ринку та суспільних благ, які держава гарантує громадянам на основі їхніх соціальних очікувань та економічних можливостей. Продумана політика у сфері соціальних гарантій сприяє задоволенню соціальних інтересів громадян та підвищенню у країні належного рівня соціальної безпеки [11, с. 73]. Наприклад, О.Л. Назаренко соціальні гарантії у сфері забезпечення соціального захисту військовослужбовців визначає як державні запоруки соціального захисту з метою досягнення належного рівня соціальної захищеності кожного військовослужбовця під час виконання ним службових обов'язків та установлених законом випадках членів його сім'ї [12, с.59]. На нашу думку, не зовсім коректним є визначення автором поняття соціальних гарантій як запорука, оскільки, якщо звернутись до українського тлумачного словника, то запорука є синонімом слова гарантія. А визначення соціальних гарантій через гарантій є лексичною помилкою. І такий підхід автора до визначення соціальних гарантій не розкриває їх зміст.

Що стосується законодавчого визначення соціальних гарантій, то відповідно до положень Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», а саме ст. 1 «Державні соціальні гарантії – це встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, встановлені законами пільги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму» [13]. Як уже зазначалось нами вище, безпосередньо у Законі України «Про прокуратуру» відсутнє визначення поняття «соціальні гарантії прокурорів».

Також слід звернутись до Рішення Конституційного суду України від 6 липня 1999 року № 8-рп/99 у якому соціальні гарантії розуміються як комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту категорії громадян як під час проходження служби, так і після її закінчення [14].

Також, слід зауважити, що соціальні гарантії прокурорів мають важливе значення у їх соціальному захисті, оскільки:

1) соціальні гарантії впливають на рівень соціальної безпеки прокурорів. Так, наприклад, І.Ф. Романів визначає соціальну безпеку як відображення такого стану справ у країні, за якого забезпечується додержання національних інтересів у соціальній сфері, попереджаються соціальні ризики та загрози, а наслідки їх настання оперативно ліквідуються [15, с. 70]. У свою чергу, Л.А. Весельська соціальну безпеку визначає як позитивно врегульований правовими нормами і реалізований на практиці стан, коли держава забезпечує наявними в її розпорядженні демократичними методами управління підтримання гідного рівня життя громадян та гарантує можливість задоволення основних потреб її розвитку [16, с.460]. Також важливим є твердження В. Горина, з приводу розуміння сутності соціальної безпеки окремої взятої особи як первинної ланки суспільства, під якою він пропонує розуміти гарантію соціальної безпеки держави, а основною складовою політики її забезпечення є заходи у сфері соціальних гарантій. Також він стверджує, що досягнення соціальної безпеки доцільно розглядати не одним із наслідків, а провідною метою існування соціальних гарантій, яка реалізується шляхом проведення ефективної політики їхнього забезпечення [11, с. 69]. Слід зауважити, що стан соціальної захищеності кожного окремого громадянина, впливає на загальну картину соціальної безпеки в державі. Тому важливим є підвищення рівня соціальної безпеки прокурора, вжиття всіх необхідних заходів для підвищення рівня його соціальної захищеності. Особливо, на нашу думку, підвищеної уваги потребує соціальний захист прокурора, оскільки в силу його специфічної діяльності, та під час виконання специфічних повноважень, можуть виникати ситуації, які загрожують життю та здоров'ю прокурора. Отже встановлення підвищених соціальних гарантій прокурорів є одним із способів підвищення його соціальної захищеності.

2) соціальні гарантії 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 [17]. 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» [18].

Як зауважує О.М. Ярошенко, рівень життя – це багатогранна і складна категорія. Вона характеризує сукупність реальних соціально-економічних умов життєдіяльності людей, а тому є найважливішою характеристикою соціального процесу. Передумови для підвищення рівня життя населення країни створюються відповідним економічним розвитком. Останній є ресурсоутворюючим фактором для реалізації соціальних програм. У цьому виявляється тісний взаємозв'язок між економічним зростанням і соціальним прогресом [19, с. 137].

3) сприяють створенню належних умов роботи прокурорів для ефективного виконання ними своїх повноважень та надважливих завдань держави;

4) сприяють зменшенню та пом'якшенню вразливості прокурорів та наслідків настання відповідних ризиків, які загрожують прокурорів під час виконання своїх повноважень;

5) сприяють підвищенню рівня соціального захисту прокурорів.

Висновки. Отже, проаналізувавши вищевикладене, під соціальними гарантіями прокурорів пропонуємо розуміти систему способів, засобів та умов, визначених чинним законодавством, які спрямовані на забезпечення прокурорів від соціальних ризиків, забезпечення належного матеріального, грошового та соціального забезпечення з урахуванням його особливого правового статусу. Також зроблено висновок про те, що поняття «гарантії незалежності прокурора» є ширшим поняттям, ніж соціальні гарантії, оскільки останні є одним із елементів, а також способів забезпечення незалежності прокурора. Тобто вони співвідносяться як ціле та частина відповідно.

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. Відомості Верховної Ради, 2015, № 2-3, ст.12
2. Безкровний Є. Незалежність прокурора як гарантія здійснення прокуратурою конституційних функцій: матеріали круглого столу «Проблеми застосування положень конституції України у діяльності прокуратури: теорія і практика» (м. Київ, 18 грудня, 2019 року). С. 10-13.
3. Циганюк С. Незалежність прокуратури: досвід Польщі. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 6. С. 343-346.
4. Добровольський Д.М. Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури: автореф. дис. канд. юрид. наук. за спец. 12.00.10 – судоустрій, прокуратура та адвокатура. Одеса. 2017. 22с.
5. Пожарова О., Пожаров Ю. Юридичні гарантії трудових прав жінок: міжнародні акти та законодавство України. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 2. С. 160-164.
6. Рудницька О.П. Поняття та класифікація гарантійних виплат. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 57. С. 175–182
7. Малихіна Я. А. Юридичні гарантії за трудовим законодавством України. Форум права. 2007. № 2. С.133-138.
8. Скакун. О.Ф. Теория государства и права. X: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с
9. Головня О. М. Соціальні гарантії як джерело підтримки економічної безпеки України. Інвестиції: практика та досвід, 2009. № 23. С. 41-45.
10. Сташків Б.І. Право соціального забезпечення. Загальна частина : навчальний посібник / Б. І. Сташків. Чернігів : ПАТ «ПВК «Десна», 2016. 692 с.
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. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 № 2017-III. Відомості Верховної Ради України, 2000, № 48, ст.409
14. 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>
15. Романів І.Ф. Соціальна безпека як критерій ефективності стратегічного управління соціальним розвитком в умовах економічної кризи. Агросвіт. 2015. № 8. С. 70-75.
16. Весельська Л. А. Соціальна безпека: проблема визначення. Науковий вісник Академії муніципального управління : збірник наукових праць. 2010. Вип. 3. С. 457-461.

17. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30, ст. 141

18. 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>

19. Ярошенко О.М. Гідний життєвий рівень як правова категорія і конституційне право. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/16704/1/Yaroshenko-134-138.pdf>