
РОЗДІЛ 10. СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК: 343.3

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.04.60>

ДЕЯКІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ЗАКОННОСТІ ПРИ РЕГУЛЮВАННІ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ ПРОКУРОРІВ

Александров В.М.,

завідувач кафедри підготовки офіцерів запасу
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
кандидат юридичних наук, доцент
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0373-4635>

Григоренко Є.І.,

професор кафедри військового права військово-юридичного інституту
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
генеральний директор
Корпорації "Правники України",
консультант Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5305-1712>

Александров В., Григоренко Є. Деякі аспекти реалізації принципу законності при регулюванні правовідносин у сфері заробітної плати прокурорів.

У статті аналізуються деякі аспекти реалізації принципу законності при регулюванні правовідносин у сфері заробітної плати прокурорам. Зокрема, зазначається, що чинною Конституцією на прокуратуру покладається низку соціально важливих функцій, від реалізації яких буде залежати рівень законності та правопорядку. Указані конституційні приписи, а також положення міжнародного "м'якого права" фактично зобов'язують державу вжити належних заходів з метою забезпечення необхідних умов для служби прокурорів. Йдеться передусім про заробітну плату, строк перебування на посаді, а також пенсійне забезпечення, що повинно бути встановлено окремим законом.

Стосовно організації і діяльності прокуратури в Україні базовим законом є Закон України «Про прокуратуру», який визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України. Таке правове регулювання спрямовано на забезпечення єдиного статусу прокурорів, що виступає визначальною умовою забезпечення єдності системи прокуратури. При цьому організація та діяльність прокуратури України та статус прокурорів повинні встановлюватися нормативно-правовими актами на рівні не нижче закону. На підставі цього робиться попередній висновок про те, що підзаконними нормативно-правовими актами організація та діяльність прокуратури України, а також статус прокурорів встановлено бути не може.

На підставі викладеного робиться загальний висновок про те, що принцип законності як один з провідних принципів правової держави передбачає правильне застосування як окремих приписів законів, так і законів у цілому з безумовним урахуванням реалізації принципу верховенства права. Порушення ж імперативно встановлених у законі положень може здійснюватися шляхом їхнього грубої скасування, зміни чи призупинення шляхом видання підзаконних нормативно-правових актів, навіть з посилання на фінансово-економічну ситуацію, що фактично виступає як посилання на доцільність.

Ключові слова: верховенство права, принцип законності, правотворчість, правовий статус прокурора, правовідносини у сфері заробітної плати прокурорів.

Aleksandrov V., Hryhorenko E. Some aspects of realization of principle of legality are at adjusting of legal relationships in the field of salary of public prosecutors.

The article analyzes some aspects of the implementation of the principle of legality in the regulation of legal relations in the field of salaries of prosecutors. In particular, it is noted that the current Constitution entrusts the prosecutor's office with a number of socially important functions, the implementation of which will depend on the level of law and order. These constitutional requirements, as well as the provisions of

international «soft law» in fact oblige the state to take appropriate measures to ensure the necessary conditions for the service of prosecutors. It is primarily a question of salary, term of office, as well as pension provision, which must be established by a separate law.

Regarding the organization and activities of the Prosecutor's Office in Ukraine, the basic law is the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office», which defines the legal basis for the organization and activities of the Prosecutor's Office of Ukraine, the status of prosecutors, Such legal regulation is aimed at ensuring a single status of prosecutors, which is a determining condition for ensuring the unity of the prosecutor's office. At the same time, the organization and activity of the Prosecutor's Office of Ukraine and the status of prosecutors must be established by normative legal acts at a level not lower than the law. Based on this, a preliminary conclusion is made that the organization and activities of the Prosecutor's Office of Ukraine, as well as the status of prosecutors cannot be established by by-laws.

Based on the above, it is generally concluded that the principle of legality as one of the leading principles of the rule of law involves the correct application of both individual provisions of law and law as a whole, with unconditional consideration of the rule of law. Violation of the imperatively established provisions of the law can be carried out by their gross repeal, amendment or suspension by issuing bylaws, even with reference to the financial and economic situation, which in fact acts as a reference to expediency.

Key words: rule of law, principle of legality, lawmaking, legal status of the prosecutor, legal relations in the field of prosecutors' salaries

Відповідно до частини 1 та 2 статті 131-1 Конституції України, в Україні діє прокуратура, яка здійснює низку соціально важливих функцій. Зокрема:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом.

Зазначена конституційна норма повністю узгоджується з пунктом 14 частини 1 статті 92 Основного Закону України, де категорично закріплено, що виключно законами України визначаються судоустрій, судочинство, статус суддів; засади судової експертизи; організація і діяльність прокуратури, нотаріату, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань; порядок виконання судових рішень; засади організації та діяльності адвокатури.

Згідно з підпунктом «г» пункту 5 Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухваленої на її 724-му засіданні 6 жовтня 2000 року, № Рес (2000)19, держава повинна вжити заходів, щоб такі необхідні умови для служби прокурорів, як заробітна плата, строк перебування на посаді і пенсійне забезпечення регулював закон, з урахуванням важливості роботи прокурорів та відповідного віку виходу на пенсію. Указана рекомендація реалізована законодавцем у частині 1 статті 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII, в якій в імперативній формі зазначено, що заробітна плата прокурора регулюється цим Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами.

Стосовно організації і діяльності прокуратури в Україні базовим законом є Закон України «Про прокуратуру», у преамбулі якого закріплено, що цей Закон визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України.

У свою чергу, стаття 4 Закону України «Про прокуратуру» визначає, що організація та діяльність прокуратури України, статус прокурорів визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

З положень зазначеного нормативно-правового припису витікає те, що організація та діяльність прокуратури України, а також статус прокурорів повинні встановлюватися нормативно-правовими актами на рівні не нижче закону. Отже, підзаконними нормативно-правовими актами організація та діяльність прокуратури України, а також статус прокурорів встановлено бути не може.

Пункт 2 частини 5 статті 7 Закону встановлює, що єдиний статус прокурорів є визначальною умовою забезпечення єдності системи прокуратури. Частина 2 статті 15 Закону встановлює, що прокурори в Україні мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає у прокуратурі.

Спираючись на досягнення юридичної доктрини України, є підстави зазначити, що після 2014 року конституційно-правовий статус прокуратури в Україні змінився. Функціонування єдиної системи прокуратури в Україні забезпечується єдиними засадами організації та діяльності прокуратури, єдиним

статусом прокурорів, єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів, фінансуванням прокуратури виключно із Державного бюджету України, вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування.

Закон України «Про прокуратуру» встановив, що центральним суб'єктом органів прокуратури є прокурор. Прокурор наділений гарантіями незалежності прокурора: особливий порядок його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності; порядок здійснення повноважень, визначений процесуальними та іншими законами; заборона незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора; порядок фінансування та організаційного забезпечення прокуратури; матеріальне, соціальне і пенсійне забезпечення прокурора; функціонування органів прокурорського самоврядування; засоби забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби його правового захисту [1, с. 21]. Отже, науковець (О. В. Білоус) акцентує увагу на тому, що визначальною умовою єдності прокуратури є єдиний статус прокурорів з єдиною системою гарантій незалежності.

На цей же аспект звернув увагу і Конституційний Суд України у межах юридичної позиції, викладеної в абзаці 5 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 3 жовтня 2001 року № 12-рп/2001. Зокрема, орган конституційної юрисдикції зазначив, що стале забезпечення фінансування, зокрема, органів прокуратури, робота якої тісно пов'язана з діяльністю судів, є однією з конституційних гарантій реалізації прав і свобод громадян, їх судового захисту. Потреба у належному матеріальному забезпеченні прокурорів впливає з характеру покладених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними функцій держави, є гарантією незалежності їх діяльності в ефективному судовому захисті прав громадян.

У свою чергу, вчені-юристи О. Комарницька та В. Прядко вказують на те, що для повноцінного здійснення прокурорським працівником своєї діяльності, виконання поставлених перед ним завдань прокурор наділяється сукупністю прав і обов'язків, тобто певними повноваженнями, наявність яких є головним елементом його статусу та слугує досягненню поставлених перед органами прокуратури цілей щодо захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави (стаття 1 Закону України «Про прокуратуру»). Повноцінне й безперешкодне виконання прокурором своїх повноважень забезпечується гарантіями, визначеними законом, зокрема, засобами правового й соціального захисту прокурорських працівників [2, с. 63]. Як видно, науковці вказують на те, що йдеться про гарантії, які встановлено у Законі України «Про прокуратуру».

Аналізуючи думки науковців щодо правового статусу прокурора, Є. А. Безкровний дійшов висновку [3, с. 83], що до основних його складових варто віднести особливий порядок призначення та звільнення з посади, притягнення до юридичної відповідальності, права й обов'язки, повноваження, правові та соціальні гарантії прокурорської діяльності. При цьому він особливо підкреслює те, що для правового статусу прокурора надзвичайно важливими є гарантії його незалежності, соціально-правове і пенсійне забезпечення. Відповідно, зниження рівня гарантій незалежності прокурорів у разі прийняття нових законів або підзаконних нормативно-правових актів, які спрямовані на зменшення їх фінансового і пенсійного забезпечення без внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» є недопустимим і таким, що не відповідає духу правової держави.

У контексті забезпечення функціонування прокуратури як єдиної системи та належного виконання передбачених Конституцією України функцій (частина 1 статті 131-1), Закон України «Про прокуратуру» виокремлює головного суб'єкта — прокурора як посадову особу з відповідними гарантіями, серед яких установлений у Законі порядок фінансування та організаційного забезпечення прокуратури; матеріальне, соціальне і пенсійне забезпечення прокурора. Так, пункти 4 та 5 статті 16 Закону, що стосуються гарантій незалежності прокурора і встановлюють, що незалежність прокурора забезпечується, у тому числі й установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури, а також належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням прокурора.

При цьому у контексті встановлення гарантій правового статусу прокурорів як визначальної умови функціонування прокуратури як єдиної системи та належного виконання цією системою передбачених Конституцією України функцій держава на момент ухвалення Закону України «Про прокуратуру» зайняла чітку позицію та імперативно зафіксувала те, що лише у Законі України «Про прокуратуру» встановлюється заробітна плата. Так, частина 1 статті 81 Закону встановлює, що заробітна плата прокурора регулюється цим Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами. Це є принциповим положенням, яке регламентує правовий статус прокурора у державі Україна.

Таким чином, всі нормативно-правові приписи Закону України «Про прокуратуру» вказують на те, що цей Закон виступає єдиним нормативно-правовим актом, положення якого регулюють нарахування заробітної плати прокурорів як гарантії їх незалежного статусу, а також те, що цей Закон є спеціальним стосовно всіх інших нормативно-правових актів, у питаннях встановлення статусу прокурорів,

у тому числі й гарантій їхньої діяльності. При цьому статус прокурорів не може встановлюватися підзаконними нормативно-правовими актами. З наведеного чітко витікає те, що ні законами про бюджет на відповідний рік, ні Бюджетним кодексом України не можуть вноситися зміни у питання нарахування заробітної плати прокурорів, визначатися розмір всієї заробітної плати чи її складових, закріплених у Законі № 1697-VII, особливо без одночасного внесення змін до статті 81 Закону України «Про прокуратуру».

У той же час, відповідно до абзацу 2 пункту 9 Прикінцевих положень Закону України «Про державний бюджет України на 2015 рік» від 28 грудня 2014 року положення, зокрема, статті 81 Закону України «Про прокуратуру» застосовуються у порядку та розмірах, установлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. При цьому, як видно, у цьому випадку державою не було дотримано навіть формальної сторони питання — не було внесено змін до статті 81 Закону України «Про прокуратуру». При цьому у законодавця були всі реальні правові можливості для того, щоб здійснити коригування змісту соціально-економічних прав, у тому числі й прав на заробітну плату прокурорів з дотриманням принципів верховенства права та законності.

У правовій доктрині домінує усталений підхід щодо розуміння законності. Вона розглядається як принцип, обов'язкова вимога, метод, режим і стан неухильного дотримання, виконання і застосування законів та заснованих на них інших правових актів усіма учасниками суспільних відносин у всіх сферах суспільного життя [4, с. 65].

Отже, визначальною умовою реалізації законності є правильне застосування як окремих приписів законів, так і законів у цілому. Імперативні приписи частини 1 статті 81 Закону України «Про прокуратуру» стосовно того, що заробітна плата прокурора регулюється цим Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами не може знаходити своє правильне застосування шляхом її грубого коригування актами Кабінету Міністрів України як підзаконними нормативно-правовими актами.

Крім того, загальновідомим є той факт, що у правовій державі законність не може підмінятися доцільністю, у тому числі й фінансовою доцільністю, на яку посилається законодавець, зокрема в абзаці 2 пункту 9 Прикінцевих положень Закону України «Про державний бюджет України на 2015 рік» від 28 грудня 2014 року вказуючи на те, що фактично необхідно порушувати Закон, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Висновки. Отже, принцип законності як один з провідних принципів правової держави передбачає правильне застосування як окремих приписів законів, так і законів у цілому з безумовним урахуванням реалізації принципу верховенства права. Порушення імперативно встановлених у законі положень фактично було здійснено шляхом їхнього грубої скасування, зміни чи навіть призупинення шляхом видання підзаконних нормативно-правових актів, навіть з посилання на фінансово-економічну ситуацію, що можна розглядати як посилання на доцільність.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Білоус О. В. Трансформація конституційно-правового статусу прокуратури в Україні та зарубіжний досвід. *Journal «ScienceRise: Juridical Science»*. № 3 (9) 2019. С. 20-27.
2. Комарницька О., Прядко В. Статус прокурора відповідно до Закону України "Про прокуратуру" від 14 жовтня 2014 року з урахуванням положень КПК України. *Часопис Академії адвокатури України*. Т. 8. №2(27) 2015. С. 60-69.
3. Безкровний Є. А. Правовий статус прокурора. *Ірпінський юридичний часопис: науковий журнал*. 2019. Вип. 2. С. 80-86.
4. Мельник Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю. : дис. ... канд. Юрид. наук : 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович. Х., 2002. 174 с.