

УДК 349.2

DOI: <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2026-52-2-260-274>

ВИКОРИСТАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ В ПИТАННІ ОПЛАТИ ПРАЦІ ПРОКУРОРІВ В УКРАЇНІ

Солдатов О.О.

USE OF EUROPEAN EXPERIENCE IN THE ISSUE OF PAYMENT OF PROSECUTORS IN UKRAINE

Soldatov O.O.

У статті досліджено систему оплати праці прокурорів у європейських країнах та запропоновано реформувати законодавство України з урахуванням такого досвіду. Здійснено аналіз моделей організації функціонування заробітної плати прокурорів в Іспанії, Латвії, Франції, Німеччині, Великій Британії, Ірландії, згідно яких оплата праці прокурорів безпосередньо пов'язана з системою оплати праці суддів або загальною моделлю винагороди державних службовців, що сприяє забезпеченню інституційної рівноваги у системі правосуддя. Виявлені спільні ознаки таких моделей, якими є чітке визначенням місця прокуратури в розподілі органів державної влади, нормативна визначеність структури заробітної плати, її прозорість, ієрархічність посад, прогнозованість та стабільність матеріального забезпечення. Акцентовано, що статус прокуратури в Україні наразі залишається невизначеним, що тягне за собою створення певних інституційних проблем, зокрема, у питанні матеріального забезпечення прокурорів. Визначені проблемні аспекти у моделі оплати праці прокурорів в Україні, які характеризуються різним підходом до формування оплати праці окремих категорій прокурорів та працівників правоохоронних органів, недостатньою концептуальною визначеністю принципів справедливості, відсутністю єдиної довгострокової стратегії фінансової незалежності прокурорського корпусу та передбачуваності матеріального забезпечення. За результатами дослідження запропоновано напрями реформування законодавства України, спрямовані на необхідності чіткого визначення статусу прокуратури в структурі органів державної влади, як такого, який відноситься до судової гілки влади та приведення рівня оплати праці прокурора до рівня суддівської винагороди.

***Ключові слова:** прокуратура, оплата праці прокурорів, європейські стандарти, незалежність прокуратури, реформа правосуддя, заробітна плата.*

Постановка проблеми. Постійне декларування вищими посадовими особами країни необхідності реформування органів прокуратури України є наслідком обраного курсу країни на вступ до Європейського

Союзу. Питання необхідності пошуку оптимальної моделі оплати праці прокурорів важко переоцінити, адже воно тісно пов'язане з гарантуванням незалежної діяльності інституції. З метою пошуку необхідного



балансу між відповідністю європейським стандартам та реаліям українського життя, на шляху такого реформування, стоїть адаптація законодавства України до європейського. Дискусії з цього приводу наразі набувають більш серйозних масштабів і супроводжуються відповідними законодавчими ініціативами у Верховній Раді України. Натомість, виваженої концепції реформування національного законодавства в питанні справедливої оплати праці прокурорів, яка б задовольняла сподівання громадян, народних депутатів, європейських партнерів та прокурорів, на жаль, наразі немає.

Стан дослідження: Проблематика належного матеріального забезпечення прокурорів в Україні останнім часом є предметом законодавчих ініціатив, наукових досліджень та експертних дискусій. Здебільшого вона розглядається через призму необхідності реформування системи правосуддя відповідно до європейських стандартів. У сучасній юридичній науці питання оплати праці прокурорів розглядається як один із ключових елементів гарантій їх незалежності, ефективної діяльності, а також протидії корупції.

Значний внесок у дослідження правового статусу прокурорів та гарантій їх діяльності зробили такі українські науковці, як Ю.М. Грошевий, В.В. Долежан, М.І. Мельник, М.В. Косюта, В.Т. Нор, М.В. Руденко, які, розглядаючи питання матеріального забезпечення прокурорів, декларують необхідність удосконалення законодавчого регулювання та забезпечення стабільності системи оплати праці, а також відповідність організації діяльності прокуратури стандартам Європейського Союзу.

Досвід європейських країн, які пройшли тривалий шлях для побудови оптимальної

моделі матеріального забезпечення працівників прокуратури може стати прикладом та початковим етапом для її формування в Україні. Дослідженням діяльності прокуратур в Європі приділялась увага в наукових працях Л.Р. Грицаєнка, І.В. Ліпінської, М.І. Мичка, А.М. Мудрова, І.В. Назарова, Н.С. Наулік, Ф.М. Решетникова, О.В. Хорсуненка, Ю.А. Чаплинської, В.В. Шаль та інших, проте зазначені науковці лише фрагментарно торкалися висвітлення питання організації оплати праці прокурорів та можливість застосування такого досвіду в Україні, що свідчить про відсутність на сьогодні комплексних наукових досліджень в цьому питанні.

Саме тому метою статті є дослідження питання оплати праці прокурорів в європейських країнах та через призму їх досвіду запропонувати сучасну концепцію реформування законодавства України в цьому аспекті.

Виклад основного матеріалу. Реформування прокуратури України триває вже довгий час. Достеменно нікому невідомо коли цей процес буде завершений і чи його результати влаштують всіх зацікавлених суб'єктів, які приймають в ньому участь. Очевидним фактом є необхідність наближення результатів такого реформування до європейських стандартів. Врахування рекомендацій під час реформування органів прокуратури та в деякій мірі вимог представників певних інституцій, які представляють Європейський Союз, наразі стало системним та продовжує бути актуальним.

Для України першим сигналом та свого роду дорожньою картою в питанні необхідності приведення до європейських правових стандартів функціонування і діяльності органів прокуратури стала



Рекомендація REC (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя» (далі – Рекомендація), яка була прийнята 6 жовтня 2000 року. Рекомендовано урядам держав-членів Ради Європи прийняти своє законодавство та процесуальні норми, що стосуються ролі прокуратури в системі кримінального судочинства та вживати дієвих заходів, що гарантують прокурорам можливість виконання своїх фахових обов'язків за відповідних правових і організаційних умов, зокрема, щоб заробітна платня прокурорів регулювалася законом [1].

В цьому ракурсі, на нашу думку, слід позитивно відзначити вдосконалення національного законодавства, адже останніми роками відповідні зміни відбулись та з прийняттям у 2014 році Закону України «Про прокуратуру» регулювання заробітної плати прокурорів регулюється окремим законом.

Однак, до теперішнього часу не всі рекомендації Комітету міністрів Ради Європи віднайшли свою реалізацію в законодавстві України. Так, статус прокурорів і рівень їх заробітної платні та пенсії повинні брати до уваги досягнення визначеного балансу між членами судової і прокурорської служб, тому що обидві служби, незважаючи на різноманітну природу їхніх посадових обов'язків, відіграють важливу роль у системі кримінального судочинства. Матеріальні умови служби сприяють підтримці важливості і гідності установи [1].

Вважаємо, що Рекомендація Ради Європи ще в 2000 році чітко акцентувала увагу на розташуванні суддівського і прокурорського корпусів на одних рівнозначних щаблях системи кримінального судочинства та необхідності дотримання відповідного балансу щодо їх матеріального

забезпечення для виконання своїх функцій. В цьому контексті досягнення балансу між суддівським і прокурорським корпусами та їх гідний рівень оплати праці розглядається не лише як соціальна гарантія, а як елемент інституційної незалежності та ефективності кримінального правосуддя.

Аналізуючи законодавство європейських країн вбачається, що такі сучасні демократичні країни як Грузія, Іспанія, Італія, Латвія, Молдова, Фінляндія відносять інститут прокуратури до судової гілки влади. У складі міністерства юстиції виконавчої гілки влади функціонують прокуратури Німеччини, Данії, Франції, Польщі, США. Такі країни як Велика Британія, Ірландія, Вірменія, Азербайджан, Узбекистан на законодавчому рівні закріплюють незалежні умови функціонування інституту прокуратури від будь-яких органів, хоча така незалежність у вказаних пострадянських країнах виглядає сумнівною.

З приводу удосконалення діяльності прокуратури особливий інтерес представляє вивчення досвіду організації та діяльності органів прокуратури та інших органів, що виконують аналогічні функції у державах-членах Європейського Союзу та інших країнах, організація діяльності органів прокуратури у яких взірцем для країн, що розвиваються на кшталт України. Вдосконалення певних процесів і явищ у суспільстві не можливе без здійснення порівняння правових засад взаємодії різних правових систем і результатів їх розвитку. Досвід зарубіжних країн завжди сприймається як певна модель для запозичення, оскільки історичні особливості становлення і розвитку певної держави сприяли її переходу до якісного іншого рівня розвитку правового регулювання [2, с. 355]. Не можна не погодитись з цією тезою



Струневича О.П., адже досвід зарубіжних країн, а тим паче країн Європейського Союзу, без перебільшення може відігравати ключову роль у майбутньому реформуванні національного законодавства з огляду на певні помилки і недоліки, які сформувались в таких країнах за час, зокрема, в питанні оплати праці прокурорів.

Іспанія. Відповідно до ст. 124 Конституції Королівства Іспанія прокуратура відповідно до своїх обов'язків або за клопотанням зацікавлених сторін сприяє здійсненню правосуддя з метою захисту законності, охоронюваних законом прав громадян і суспільних інтересів, а також слідкує за незалежністю судів і дотриманням у них суспільного інтересу [3]. Вбачається, що прокуратура в Королівстві Іспанія є автономною, хоча і діє в судовій системі через власні органи.

Інтеграція прокуратури Королівства Іспанія в судову систему знаходить своє відображення як у Законі «Про судоустрій» [4], так і у профільному Законі «Про прокуратуру», зокрема, у статті 34 закріплено три категорії прокурорів, які відповідають категоріям суддів. Перша категорія прокурорської кар'єри – прокурори Палати Верховного Суду, як і судді Високого суду, друга – прокурори прирівняні до магістратів, третя – прокурори прирівняні до суддів. В статті 53 вказаного Закону закріплено, що система оплати праці членів Генеральної прокуратури регулюється законом, і вони мають рівну винагороду з членами суддівської кар'єри [5].

Винагорода за роботу як для прокурорів так і для суддів регулюється окремим нормативно-правовим актом – Законом «Про регулювання системи винагороди суддівського та прокурорського корпусів». Відповідно до даного Закону оплата праці

прокурорів та суддів базується на принципах об'єктивності, справедливості, прозорості та стабільності. Об'єктивність досягається шляхом визначення оплати праці на основі набору вимірюваних, порівнянних та законодавчо визначених параметрів. Справедливість, зі свого боку, вимагає, щоб оплата праці суддів, магістратів та прокурорів відображала їхню відданість, відповідальність, ранг та індивідуальні результати виконання своїх судових та прокурорських обов'язків. Прозорість має бути гарантована за допомогою процедур та технічних інструментів, що забезпечують постійний та ретельний моніторинг діяльності судових органів та її зв'язок з рівнями оплати праці [6].

Для представників прокурорського корпусу винагорода є публічною та фінансується за рахунок Державного бюджету, що гарантує прозорість та незалежність працівників. Вона складається з базового окладу, посадової надбавки, спеціальної надбавки та надбавок за вислугу років. При цьому додаткові виплати нараховуються двічі на рік, а надбавки призначаються відповідно до складності та відповідальності посади.

Вбачається, що заробітна плата прокурора в Королівстві Іспанія має чітку нормативно визначену структуру та основна частина доходу формується з додаткових доплат, а не з базового окладу. При цьому система її формування спрямована на забезпечення фінансової незалежності прокурорів, а кар'єра у вигляді тривалого перебування на посадах в прокуратурі є ключовим фактором формування доходу.

Латвія. Прокуратура у Латвійській Республіці є частиною судової влади та діє незалежно від законодавчої та виконавчої гілок влади. Основним нормативним актом,

який регулює питання оплати праці прокурорів є закон «Про оплату праці посадових осіб та працівників державних органів та органів місцевого самоврядування», який визначає принципи встановлення посадових окладів, надбавок і коефіцієнтів для різних категорій державних службовців, у тому числі прокурорів. Зокрема, розмір місячної заробітної плати для прокурорів визначається з урахуванням цінності посади (рівня та складності відповідальності), а також оцінки індивідуальної кваліфікації та навичок конкретної посадової особи (працівника). Щомісячна заробітна плата прокурора визначається шляхом прив'язки її до місячної заробітної плати судді районного (міського) суду із застосуванням відповідного коефіцієнта [7].

Вбачається, що в основу заробітної плати прокурора закладено застосування спеціального коефіцієнта до базової місячної заробітної плати, який використовується у державному секторі та визначений на рівні Закону. Натомість, базова місячна заробітна плата визначається підзаконними нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів Латвійської Республіки.

Законодавство країни також передбачає спеціальні надбавки для прокурорів за тривалість перебування на службі і в разі отримання прокурором позитивної оцінки професійної діяльності йому нараховується додатково встановлені 5% відсотків від посадового окладу після 6 років служби та 10% після 10 років служби. Також можлива надбавка до 30% від посадового окладу за виконання додаткових функцій, як то адміністративні функції, участь у спеціалізованих підрозділах, виконання додаткових процесуальних завдань тощо.

Вважаємо, що така система оплати праці стимулює професійний розвиток прокурорів та забезпечує збереження кадрового потенціалу інституції шляхом довгострокової служби працівників у прокуратурі.

Таким чином, ієрархічна модель визначення заробітної плати у Латвійській Республіці, яка встановлює формування заробітної плати прокурорів на базі місячної заробітної плати судді районного (міського) суду із застосуванням відповідного коефіцієнта створює інституційний баланс між судовою владою та прокуратурою.

Франція. Прокуратура у Французькій Республіці підпорядковується Міністру юстиції, є органом державної влади та відповідає за підтримку публічного обвинувачення, контроль за дотриманням закону та нагляд за діяльністю судів у кримінальних справах. Складається з прокурорів на національному, регіональному та місцевому рівнях.

У Французькій Республіці працівники прокуратури є державними службовцями та їх діяльність регламентується Наказом від 22.12.1958 «Щодо статусу судової влади» [8]. Особливістю французької моделі судової влади є поєднання суддів та прокурорів в так званому корпусі магістратів. Фактично для прокурорів існує вертикальна структура, яка складається з прокурорів при судах першої інстанції, генеральних прокурорів при апеляційних судах та прокурорів при Касаційному суді.

Заробітна плата прокурорів складається з базової заробітної плати, а також премій і надбавок. Базовий посадовий оклад прокурора визначається відповідно до індексної системи державної служби та інтегрований у загальнодержавну модель. Так, кожному класу державної служби відповідає певний так званий індекс, який у

системі магістратури (включно з прокурорами) визначається згідно з посадовою ієрархією. Вартісний номінал такого індексу встановлюється нормативним актом Уряду та є однаковою для всіх категорій державних службовців, а його зміна автоматично впливає на рівень оплати всіх магістратів, у тому числі і прокурорів [9].

Надбавки до базових посадових окладів є гнучкими та враховує рівень відповідальності та характер виконуваних прокурором функцій. Це може бути надбавка за місцем служби, яка виплачується в залежності від регіону виконання прокурором своїх повноважень, сімейна, яка залежить від кількості дітей, адміністративна – для керівників та спеціальна, яка виплачується за участь у спеціалізованих підрозділах, тимчасове виконання обов'язків керівника або за додаткові функції. В свою чергу премія встановлюється щорічно та залежить від обсягу навантаження, управлінських функцій та складності справ.

Очевидно, що французька модель нарахування заробітної плати для прокурорів є прозорою та передбачуваною, при цьому вона гарантує єдність статусу всієї системи магістратури. Основним критерієм розміру заробітної плати є структурована ієрархічність посад, а не результати конкретно виконаної роботи, при цьому, важливою складовою в системі оплати праці, в разі її коректування, є автоматична зміна рівня матеріального забезпечення в державі для всіх магістратів, а не для певної категорії державних службовців.

Німеччина. Подібна до системи організації винагороди у Французькій Республіці існує і у Федеративній Республіці Німеччина, де прокурори також є державними службовцями та функціонують при загальних

судах і статус прокурора прирівнюється до статусу судді [10].

Заробітна плата як для прокурорів, так і для суддів регулюється Федеральним законом про заробітну плату, який закріплює тарифну сітку та встановлює розряди від R 1 до R 10 [11]. При цьому, регулювання оплати праці для прокурорів можливо на рівні земель в країні, в разі прийняття в таких землях відповідного закону. Посадовий оклад для прокурорів варіюється в межах розрядів та залежить від стажу роботи, а додатково ще передбачені доплати і компенсації, сімейна надбавка, оплата праці за кордоном тощо. При цьому, розмір премій та надбавок також залежить від вислуги років на посаді.

Вбачається, що дуже важливим фактором для формування винагороди для прокурорів у Федеративній Республіці Німеччина є унеможливлення політичного впливу через фінансові інструменти, виключення будь-якого індивідуального договірною регулювання та відсутність статистичних показників.

Велика Британія. Закон «Про кримінальне переслідування правопорушень» від 23.05.1985 передбачає правові підстави створення та функціонування Королівської прокурорської служби (Crown Prosecution Service), який є фактично основним органом кримінального переслідування у Англії та Уельсі [12]. Характерним для Великої Британії є відсутність окремого закону, який регулює оплату праці прокурорів, натомість система оплати їх праці ґрунтується на загальних державних актах, які регулюють оплату праці державних службовців.

Так, Закон «Про конституційну реформу та управління» [13] висвітлює загальні питання оплати праці державних службовців, у тому числі і прокурорів, визначає власне межі, в яких встановлюється їх розмір. Цим

законом закріплена ієрархічна модель посадових рівнів державних службовців та кожному такому рівню відповідає чіткий діапазон заробітних плат, а підвищення заробітних плат відбувається в результаті просування по службі між рівнями або у конкретному рівні.

Посадові рівні для прокурорів розробляються Королівською прокурорською службою, які співвідносяться з загальною системою оплати державних службовців (прокурор, старший прокурор, спеціалізований прокурор). При цьому такі рівні мають розмежовані діапазони зарплат, які встановлюються Королівською прокурорською службою у межах загальної шкали оплати праці державних службовців за погодженням з урядом країни.

Додатково також можуть застосовуватися спеціальні надбавки, які не є постійною частиною заробітної плати, а передбачені політикою державної служби та внутрішніми рішеннями Королівської прокурорської служби для спеціалізованих прокурорів, залучення висококваліфікованих юристів, утримання досвідчених прокурорів, тимчасового виконання обов'язків вищої посади або компенсації дефіциту кадрів [14].

Таким чином, оплата праці прокурорів у Великій Британії передбачає чітко встановлену ступеневу систему з можливими додатковими фінансовими виплатами. При цьому, такі стимулюючі виплати можуть залежати безпосередньо від рішення Королівської прокурорської служби, що робить таку систему оплати працю гнучкою та дозволяє оптимально вирішувати проблемні питання для кадрової стабілізації.

Ірландія. Інститут прокуратури в Республіці Ірландія діє як незалежний орган державної служби та не є частиною судової влади. Основними функціями прокуратури є

прийняття рішення про кримінальне переслідування, представництво інтересів держави в суді та здійснення контролю за дотриманням процесуальних стандартів. Фінансування здійснюється через державний бюджет, який затверджується парламентом країни.

Правові засади діяльності прокуратури Республіки Ірландія визначені Законом «Про кримінальне переслідування правопорушень» [15], а також актами, які регулюють державну службу.

Система оплати праці прокурорів покликана забезпечити незалежність правосуддя та ефективність функціонування кримінальної юстиції, а тому зазначеним законом передбачено створення Офісу директора державних обвинувачень, який самостійно здійснює управління бюджетом та персоналом.

Разом з тим, в країні діє Закон «Про регулювання державної служби» [16], який визначає правовий статус державних службовців, у тому числі і прокурорів та регулює питання загальних засад прийняття на державну службу, строків перебування на посаді, умов виходу на пенсію, винагороди державних службовців і прокурорів, дисциплінарної відповідальності тощо.

Порядок встановлення та індексації заробітних плат і пенсій для державних службовців регулюється окремими законами [17], а регулювання щорічних шкал заробітних плат – циркулярами Міністерства державних видатків.

Основним компонентом заробітної плати для прокурорів в Республіці Ірландія є оклад, який визначається категорією власне посади та встановленою фіксованою шкалою виплат. Також в системі оплати праці наявні надбавки за вислугу років, які починають нараховуватись після 3 років перебування на



максимумі відповідної шкали, а потім ще протягом 3–6 років в залежності від посади. Цікаво, що в країні для прокурорів передбачені щорічні так звані «бонуси» та в окремих випадках можливі виплати за особливі досягнення або складність справ. Також передбачені компенсація за відрядження та робота у вихідні або неробочі години.

Здебільшого прокурори в Республіці Ірландія є учасниками державної пенсійної програми, відповідно до якої частина окладу відразу утримується як спеціальний внесок для майбутнього пенсійного забезпечення особи.

Отже, організація оплати праці прокурорів в Республіці Ірландія є прикладом стабільної системи, в якій їх фінансове забезпечення регламентується чітко вибудованою ієрархією нормативно-правових актів, що базуються на стабільному фінансовому стимулі для тривалої служби, прямо залежить від стажу та професійного рівня прокурора, є передбачуваною та індексованою в залежності від рівня економіки в країні.

Наразі в світі існує велика кількість різних сучасних моделей функціонування прокуратур та правовий статус прокурорів інтегрований до сфери правосуддя. У більшості країн Європи підходи врегулювання статусів прокурорів та суддів тотожні та висвітлюються на рівні профільних законів, які передбачають, зокрема, єдині алгоритми визначення заробітної плати та стимулювання оплати праці.

В. Налуцишин у своїй праці зазначає, що у сучасних європейських державах не склалося єдиної моделі правового регулювання функцій прокуратури лише на рівні конституції країни. Є достатні підстави для позиціонування прокуратури як

незалежної системи органів чи структурного компонента при судовій гілці влади [18, с. 25].

Аналізуючи фрагментарно в своєму дослідженні питання винагороди працівників прокуратури в Європейському Союзі, Шаль В.В. узагальнює, що у контексті питання про визначення структури винагороди прокурорських працівників можна говорити про різні підходи до нормативно-правового регулювання. Єдине, що об'єднує країни ЄС, це те, що розмір винагороди прокурора, як правило, є суттєвим, тобто гарантує прокурору нормальне і гідне становище в суспільстві та можливість утримувати себе і свою сім'ю [19, с. 162].

Слід погодитись, що нормативно-правове регулювання оплати праці працівників прокуратури європейської спільноти є різним. Однак, вважаємо, що моделі організації та фінансування прокурорської діяльності в країнах Європейського Союзу, зокрема, в Іспанії, Франції, Латвії, Великій Британії, Ірландії мають не лише єдиний об'єднуючий фактор у вигляді розміру винагороди, а декілька спільних елементів, які характеризуються чітким визначенням місця прокуратури в розподілі органів державної влади або є незалежною інституцією, нормативною визначеністю структури заробітної плати, її прозорістю, ієрархічністю посад, прогнозованістю та стабільністю матеріального забезпечення.

Вважаємо, що для формування справедливої системи оплати праці прокурорів в Україні необхідно чітко окреслити місце прокуратури в розподілі органів державної влади. Досвід країн Європейського Союзу висвітлює тенденцію закріплення чіткого статусу прокуратури та віднесення її до судової чи виконавчої гілок

влади або створення незалежних умов її функціонування.

Натомість статус прокуратури в Україні наразі залишається сумнівним та невизначеним, що тягне за собою створення певних інституційних проблем. Така невизначеність безпосередньо впливає, зокрема, на модель матеріального забезпечення та унеможливує вибудувати послідовну концепцію реформування органів прокуратури в цілому.

Ця проблема в нашій державі не вирішена до теперішнього часу, і включення у 2016 році до розділу «Правосуддя» Конституції України норми стосовно прокуратури ще не свідчить про її віднесення до судової гілки влади.

З цього приводу доречно у своєму дослідженні відмітив Лапкін А.В., зазначивши, що по-перше, на це немає жодних вказівок ні у ст. 131-1 Конституції України, ні в інших статтях цього розділу чи Конституції загалом. По-друге, аналогічний підхід застосований у розділі «Правосуддя» до регулювання правового статусу адвокатури (ст. 131-2 Конституції України), яка за своєю природою не може розглядатися як орган судової влади, оскільки є недержавним самоврядним інститутом, проте відіграє важливу роль у здійсненні правосуддя. Отже, така модель конституційного регулювання дає підстави для розгляду прокуратури та адвокатури як суміжних із судовою владою інститутів, які забезпечують реалізацію покладених на неї функцій у тісному зв'язку із судовою владою, але є автономними і незалежними від неї [20, с. 50].

Аргументований на наш погляд висновок у своєму дослідженні зробив В.В. Сухонос, який вказав, що визначення функцій прокуратури, яке передбачене чинною Конституцією України, слід розглядати як

важливе досягнення конституціоналізму, спрямоване на забезпечення прогресивного розвитку державотворчих процесів та підвищення рівня правової культури населення [21, с. 79].

На основі аналізу різних моделей функціонування прокуратур у європейських країнах, слід констатувати, що прокуратура в Україні за своїми функціями, процесуальним статусом та гарантіями незалежності все ж таки ближча до судової влади та її інтеграція у систему правосуддя відповідає принципам верховенства права, рівності учасників перед законом, змагальності сторін, гласності процесу та справедливого судового розгляду у розумні строки.

В цьому ракурсі Хорсуненко О.В. у своєму дослідженні також відмітив, що прокуратуру України правомірно віднести до моделі прокуратури, де вона посідає самостійне місце в системі правосуддя, яка є характерною для Австрії, Нідерландів, Німеччини, Румунії, Франції. Прокуратура є організаційно відособленою від органів правосуддя та незалежною при здійсненні повноважень. Водночас аналіз чинного законодавства України про прокуратуру надає підстави стверджувати про наближення статусу прокурора до статусу судді [22, с. 195].

Вважаємо, що в нашій державі становлення ефективної системи правосуддя неможливе без належного забезпечення кадрового потенціалу прокуратури, що в свою чергу залежить від справедливої системи оплати праці прокурорів, яка займає одне з ключових місць у цьому питанні. Справедливе матеріальне забезпечення прокурорів в Україні має не лише матеріальне значення, а і мотиваційне, є гарантією незалежності та професійної відповідальності. Імплементация в зазначеній



парадигмі європейських стандартів сьогодні набуває особливого значення, адже безальтернативний шлях нашої країни до європейської спільноти визначений на законодавчому рівні.

Шаль В.В. у своєму дослідженні визначила особливості заробітної плати прокурорів в Україні, а саме: 1) регулювання питання заробітної плати здійснюється виключно на законодавчому рівні (у Законі України «Про прокуратуру» закріплено, що структура заробітної плати прокурора регулюється цим Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами); 2) Законом України «Про прокуратуру» чітко визначено структуру заробітної плати прокурора (заробітна плата прокурора складається з посадового окладу, премій та надбавок за: а) вислугу років; б) виконання обов'язків на адміністративній посаді та інших виплат, передбачених законодавством; 3) основною складовою структури заробітної плати прокурора є посадовий оклад; 4) здійснено диференціацію розмірів посадових актів прокурорів в залежності від прокуратури, в якій особа працює; 5) здійснено прив'язку посадового окладу прокурора до розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб на 01 січня календарного року; 6) важливою особливістю є й те, що фінансування оплати праці прокурорів здійснюється із коштів Державного бюджету України; 7) передбачено наявність певних надбавок та доплат до посадового окладу (Законом України «Про прокуратуру» закріплено наявність надбавок за вислугу років та за виконання обов'язків на адміністративній посаді та інших виплат, передбачених законодавством; 8) преміювання прокурорів (преміювання прокурорів здійснюється в порядку, затвердженому Генеральним прокурором,

за результатами оцінювання якості їх роботи за календарний рік у межах фонду преміювання, утвореного в розмірі не менш як 10 відсотків посадових окладів та економії фонду оплати праці, розмір щорічної премії прокурора не може становити більше 30 відсотків розміру суми його посадового окладу, отриманої ним за відповідний календарний рік); 9) передбачено надання прокурорам матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань та допомогу для оздоровлення під час надання щорічної відпустки у розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати працівника [23, с. 226-227].

Так, відповідно до ст. 81 Закону України «Про прокуратуру» [24] заробітна плата прокурора регулюється цим Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами. Основними складовими заробітної плати прокурора в Україні є посадовий оклад, премії та надбавки за вислугу років і виконання обов'язків на адміністративній посаді та інших виплат, передбачених законодавством.

При цьому, наразі посадовий оклад для прокурора окружної прокуратури становить 25 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року, а посадові оклади інших прокурорів устанавлюються пропорційно до посадового окладу прокурора окружної прокуратури з певними коефіцієнтами. Щомісячна надбавка виплачується за вислугу років у встановлених відсотках від посадового окладу прокурора.

Не зрозумілим є підхід законодавця до визначення посадового окладу прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, який не може бути меншим за посадовий оклад керівника структурного підрозділу центрального управління

Національного антикорупційного бюро України, що здійснює досудове розслідування (ч. 6 ст. 81 Закону України «Про прокуратуру»).

Згідно Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» установлюються посадові оклади працівників бюро відповідно до розміру прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб на 1 січня календарного року, зокрема, у начальника відділу центрального управління складають 20, старшого детектива – 22, детектива – 19 [25].

Разом з тим, посадові оклади працівників Державного бюро розслідувань відповідно до розміру прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб на 1 січня календарного року, зокрема, для слідчого та оперуповноваженого складають 20 [26].

Вбачається, що в питанні організації оплати праці, як в самій структурі органів прокуратури України, так і порівняно з правоохоронними органами, існує розбіжність у кількісному визначенні заробітної плати. Порядок формування оплати праці серед прокурорів регіональних прокуратур, прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, працівників Національного антикорупційного бюро та Державного бюро розслідувань різний.

Проте, позитивним надбанням в системі нормативного забезпечення розвитку прокуратури в Україні слід відмітити законодавче закріплення виключного регулювання заробітної плати Законом України «Про прокуратуру», прив'язку посадового окладу до прожиткового мінімуму, чітку шкалу надбавок за вислугу років. Однак, на жаль, наразі характерним для України є встановлення кількісного визначення прожиткового мінімуму для

розрахунку посадового окладу для прокурорів у окремій статті Закону України «Про Державний бюджет» на певному рівні, а не на рівні прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб на 1 січня календарного року, як для прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, працівників Державного бюро розслідувань та Національного антикорупційного бюро України, що створює загрозу передбачуваності матеріального забезпечення та фінансової незалежності прокурорів.

В Україні останніми роками склалася практика, коли для розрахунку посадових окладів прокурорів застосовується не загальний прожитковий мінімум, визначений законодавством для працездатних осіб на 1 січня календарного року, а окремо встановлений показник, який щороку фіксується в статті Закону України «Про Державний бюджет».

Отже, Законом України «Про прокуратуру» чітко передбачено, що посадові оклади прокурорів повинні обчислюватися у визначених розмірах прожиткового мінімуму для працездатних осіб на 1 січня календарного року, проте у бюджетному законі країни встановлюється зменшений фіксований показник замість прожиткового мінімуму для працездатних осіб, що фактично змінює механізм оплати праці без внесення змін до профільного закону. Зазначена тенденція відбувається з 2021 року та має негативні наслідки, оскільки створюється ризик фінансової незалежності прокурорів, нівелюється передбачуваність їх матеріального забезпечення, а також стабільність та прогнозованість системи оплати праці.

Дана проблематика неодноразово обговорювалась у правовій доктрині та



судовій практиці, адже недопустимо законом про Державний бюджет фактично змінювати норми інших законів, зокрема щодо гарантій оплати праці прокурорів.

Модель формування заробітної плати для прокурорів в Україні має певні недоліки, зокрема, різний підхід до формування оплати праці окремих категорій прокурорів та працівників правоохоронних органів, недостатня концептуальна визначеність принципів справедливості, відсутність єдиної довгострокової стратегії фінансової незалежності прокурорського корпусу та передбачуваності матеріального забезпечення.

Висновок. Підводячи підсумок, слід констатувати, що формування сучасної концепції оплати праці прокурорів України має здійснюватися не фрагментарно через ситуативні законодавчі ініціативи, а на основі комплексної доктринальної моделі. Така модель повинна поєднувати європейські стандарти, особливості національної правової системи та чітке визначення інституційного статусу прокуратури. Лише за таких умов можливо досягти балансу між вимогами європейських партнерів, очікуваннями суспільства та гарантіями професійної незалежності прокурорського корпусу, що є необхідною передумовою ефективного функціонування системи правосуддя в Україні. Ключовим системним питанням для України залишається невизначеність конкретного статусу прокуратури в механізмі поділу органів державної влади. Обґрунтованою вбачається інтеграція прокуратури до судової влади, на прикладі деяких європейських країн, і в цьому контексті доречно застосувати таку модель в нашій державі. З огляду на досвід європейських країн та послідовною інтеграцією України до європейської

спільноти, необхідно чітко визначити статус прокуратури в структурі органів державної влади, як такого органу, який відноситься до судової гілки влади та привести рівень оплати праці прокурорів до рівня суддівської винагороди.

Література:

1. Recommendation Rec (2000) 19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf (дата звернення: 19.02.2026).
2. Струневич О. П. Історія прокурорської діяльності в Україні: теоретико-правовий аналіз : дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2021. 423 с.
3. Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978 // Boletín Oficial del Estado. 1978. Núm. 311. 29 diciembre. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229> (дата звернення: 20.02.2026).
4. Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial // Boletín Oficial del Estado. 1985. Núm. 157. 2 julio. URL: <https://www.boe.es/eli/es/lo/1985/07/01/6/con> (дата звернення: 20.02.2026).
5. Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal // Boletín Oficial del Estado. 1982. Núm. 11. 13 enero. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-837> (дата звернення: 20.02.2026).
6. Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal // Boletín Oficial del Estado. 2003. Núm. 126. 27 mayo. URL: <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/05/26/15/con> (дата звернення: 20.02.2026).
7. Law on Remuneration of Officials and Employees of State and Local Government Authorities : Law of the Republic of Latvia of 1 December 2009. URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/202273-law-on-remuneration-of-officials-and-employees-of-state-and-local-government-authorities> (дата звернення: 05.03.2026).

8. Ordonnance № 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature // Journal officiel de la République française. 1958. 23 décembre. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000339259/> (дата звернення: 24.02.2026).

9. Décret № 85-1148 du 24 octobre 1985 relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État // Journal officiel de la République française. 1985. 30 octobre. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006064738/> (дата звернення: 24.02.2026).

10. Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077), zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 27. Dezember 2024 (BGBl. I Nr. 438). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gvg/BJNR005130950.html> (дата звернення: 02.03.2026).

11. Bundesbesoldungsgesetz vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3020) // Bundesgesetzblatt I. 2002. S. 3020. URL: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgb1102s3020.pdf%27%5D#/switch/tocPane?_ts=1773227639037 (дата звернення: 25.02.2026).

12. Prosecution of Offences Act 1985. c. 23. UK. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/23> (дата звернення: 24.02.2026).

13. Constitutional Reform and Governance Act 2010. c. 25. UK. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25> (дата звернення: 24.02.2026).

14. Civil Service Pay Remit Guidance 2025–2026. GOV.UK. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-pay-remit-guidance-2025-to-2026/civil-service-pay-remit-guidance-2025-to-2026-html> (дата звернення: 24.02.2026).

15. Prosecution of Offences Act 1974. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1974/act/22/enacted/en/html> (дата звернення: 03.03.2026).

16. Civil Service Regulation Act 1956. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1956/act/46/enacted/en/html> (дата звернення: 03.03.2026).

17. Public Service Pay and Pensions Act 2017. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2017/act/34/enacted/en/html> (дата звернення: 03.03.2026).

18. Налуцишин В. Правовий статус та функції прокуратури: європейський досвід. *Університетські наукові записки*. 2021. № 6 (84). С. 17–27.

19. Шаль В. В. Соціальні гарантії прокурорів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2023. 200 с.

20. Лапкін А. В. Проблеми удосконалення конституційно-правового статусу прокуратури України. Проблеми застосування положень Конституції України у діяльності прокуратури: теорія і практика : матеріали круглого столу (18 груд. 2019 р.). Київ, 2019. С. 48–51.

21. Сухонос В. В. Конституційно-правові засади організації і діяльності прокуратури в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 1. С. 75–80. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2011_1_21 (дата звернення: 26.02.2026).

22. Хорсуненко О. В. Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження : дис. ... д-ра філософії : 12.00.10. Київ, 2018. 224 с.

23. Шаль В. В. Основні гарантії матеріально-побутового забезпечення прокурорів України. *Юридична наука*. 2020. № 11 (113). С. 223–230. URL: <https://journal-nam.com.ua/index.php/journal/article/download/604/558/1154> (дата звернення: 05.03.2026).

24. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3. Ст. 12.

25. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 47. Ст. 2051.

26. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 листоп. 2015 р. № 794-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 6. Ст. 55.

References:

1. Recommendation Rec (2000) 19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System.

URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf [in English].

2. Strunevych O. P. Istoriia prokurorskoï diialnosti v Ukraini: teoretyko-pravovyi analiz : dys. ... d-ra yuryd. nauk. Kyiv, 2021. 423 s [in Ukrainian].

3. Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978 // Boletín Oficial del Estado. 1978. Núm. 311. 29 diciembre. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229> [in Spanish].

4. Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial // Boletín Oficial del Estado. 1985. Núm. 157. 2 julio. URL: <https://www.boe.es/eli/es/lo/1985/07/01/6/con> [in Spanish].

5. Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal // Boletín Oficial del Estado. 1982. Núm. 11. 13 enero. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-837> [in Spanish].

6. Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal // Boletín Oficial del Estado. 2003. Núm. 126. 27 mayo. URL: <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/05/26/15/con> [in Spanish].

7. Law on Remuneration of Officials and Employees of State and Local Government Authorities : Law of the Republic of Latvia of 1 December 2009. URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/202273-law-on-remuneration-of-officials-and-employees-of-state-and-local-government-authorities> [in English].

8. Ordonnance № 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature // Journal officiel de la République française. 1958. 23 décembre. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT00000339259/> [in French].

9. Décret № 85-1148 du 24 octobre 1985 relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État // Journal officiel de la République française. 1985. 30 octobre. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT00006064738/> [in French].

10. Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077), zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 27. Dezember 2024 (BGBl. I Nr.

438). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gvg/BJNR005130950.html> [in German].

11. Bundesbesoldungsgesetz vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3020) // Bundesgesetzblatt I. 2002. S. 3020. URL: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgb1102s3020.pdf%27%5D#/switch/tocPane?_ts=1773227639037 [in German].

12. Prosecution of Offences Act 1985. c. 23. UK. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/23> [in English].

13. Constitutional Reform and Governance Act 2010. c. 25. UK. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25> [in English].

14. Civil Service Pay Remit Guidance 2025–2026. GOV.UK. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-pay-remit-guidance-2025-to-2026/civil-service-pay-remit-guidance-2025-to-2026-html> [in English].

15. Prosecution of Offences Act 1974. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1974/act/22/enacted/en/html> [in English].

16. Civil Service Regulation Act 1956. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1956/act/46/enacted/en/html> [in English].

17. Public Service Pay and Pensions Act 2017. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2017/act/34/enacted/en/html> [in English].

18. Nalutsyshyn V. Pravovyi status ta funktsii prokuratury: yevropeyskyi dosvid // Universytetski naukovi zapysky. 2021. № 6 (84). S. 17–27 [in Ukrainian].

19. Shal V. V. Sotsialni harantii prokuroriv v Ukraini : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.05. Kyiv, 2023. 200 s [in Ukrainian].

20. Lapkin A. V. Problemy udoskonalennia konstytutsiino-pravovoho statusu prokuratury Ukrainy // Problemy zastosuvannia polozhen Konstytutsii Ukrainy u diialnosti prokuratury: teoriia i praktyka : materialy kruhloho stolu (18 hrud. 2019 r.). Kyiv, 2019. S. 48–51 [in Ukrainian].

21. Sukhonos V. V. Konstytutsiino-pravovi zasady orhanizatsii i diialnosti prokuratury v Ukraini ta zarubizhnykh krainakh: porivnialnyi analiz // Chasopys Kyivskoho universytetu prava. 2011. № 1. S. 75–80. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2011_1_21 [in Ukrainian].



22. Khorsunenکو O. V. Prokuratura Ukrainy ta krain-chleniv Yevropeiskoho Soiuzu: porivnialne doslidzhennia : dys. ... d-ra filosofii : 12.00.10. Kyiv, 2018. 224 s [in Ukrainian].

23. Shal V. V. Osnovni harantii materialno-pobutovoho zabezpechennia prokuroriv Ukrainy // Yurydychna nauka. 2020. № 11 (113). S. 223–230. URL: <https://journal-nam.com.ua/index.php/journal/article/download/604/558/1154> [in Ukrainian].

24. Pro prokuraturu : Zakon Ukrainy vid 14 zhovt. 2014 r. № 1697-VII // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2015. № 2–3. St. 12 [in Ukrainian].

25. Pro Natsionalne antykoruptsiine biuro Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 14 zhovt. 2014 r. № 1698-VII // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2014. № 47. St. 2051 [in Ukrainian].

26. Pro Derzhavne biuro rozsliduvan : Zakon Ukrainy vid 12 lystop. 2015 r. № 794-VIII // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2016. № 6. St. 55 [in Ukrainian].

Soldatov O.O. Use of foreign experience in the issue of payment of prosecutors in Ukraine. – Article.

The article examines the system of remuneration of prosecutors in European countries and proposes to reform the legislation of Ukraine taking into account this experience. An analysis of models of organization of functioning of salaries of prosecutors in Spain, Latvia, France, Germany, Great Britain, Ireland is carried out, according to which the remuneration of prosecutors is directly related to the system of remuneration of judges or the general model of remuneration of civil servants, which contributes to ensuring institutional balance in the justice system. Common features of such models are identified, which are a clear definition of the place of the prosecutor's office in the distribution of state authorities, regulatory certainty of the salary structure, its

transparency, hierarchy of positions, predictability and stability of material support. It is emphasized that the status of the prosecutor's office in Ukraine currently remains uncertain, which entails the creation of certain institutional problems, in particular, in the issue of material support of prosecutors. Problematic aspects of the model of remuneration of prosecutors in Ukraine have been identified, which are characterized by a different approach to the formation of remuneration for certain categories of prosecutors and law enforcement officers, insufficient conceptual certainty of the principles of justice, the absence of a single long-term strategy for the financial independence of the prosecutorial corps and the predictability of material support. According to the results of the study, directions for reforming the legislation of Ukraine have been proposed, aimed at the need to clearly define the status of the prosecutor's office in the structure of state authorities, as one that belongs to the judicial branch of government and bringing the level of remuneration of the prosecutor to the level of judicial remuneration.

Keywords: prosecutor's office, remuneration of prosecutors, European standards, independence of the prosecutor's office, justice reform, salary.

Авторська довідка:

Солдатов Олександр Олександрович – здобувач третього (освітнього-наукового) рівня вищої освіти кафедри публічного та приватного права Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля.
<https://orcid.org/0009-0003-2103-8980>

Дата подачі автором 25.03.2026.

Дата прийняття після рецензування 10.04.2026.

Дата публікації 09.05.2026.

