

ОСОБЛИВОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ПРОКУРАТУРИ

ПОДОРОЖНИЙ Артем Юрійович - кандидат юридичних наук доцент кафедри правового забезпечення підприємницької діяльності та фінансової безпеки факультету №6 Харківського національного Університету внутрішніх справ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6649-8978>

УДК 349.2

DOI 10.32782/EP.2022.2.26

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, надано характеристику працівникам прокуратури як суб'єктам трудового права. Здійснено аналіз норм чинного спеціального трудового законодавства, норми якого спрямовані на регулювання суспільних відносин, що виникають в процесі притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності.

Ключові слова: суб'єкт трудового права, працівник прокуратури, дисциплінарна відповідальність.

Постановка проблеми

Важливим завданням будь-якої соціально спрямованої та демократичної держави є охорона і захист прав, свобод та людини і громадянина, задля вирішення якого в системі органів державної влади було створено низку інституцій, які були зобов'язані виконувати правоохоронну функцію держави. Правоохоронними органами в Україні слід вважати такі органи державної влади, діяльність яких спрямована на забезпечення законності та правопорядку в державі, для чого вони наділяються певною сукупністю особливих суб'єктивних прав та обов'язків. Цілком логічно, що реалізують специфічні функції вказаних вище органів їх працівники, які також володіють особливим правовим статусом. Слід відзначити, що в Україні діє велика кількість правоохоронних органів, вичерпний перелік яких надається у до ст. 2 закону України «Про державний захист

працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року. Отже, відповідно до вказаного вище нормативно-правового акта, правоохоронними органами в Україні є - органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, тощо [1]. Незважаючи на велику кількість органів державної влади, які виконують правоохоронну функцію держави, безспірним є той факт, що одне із ключових місць в системі відповідних державних інституцій належить прокуратурі. Втім, вважаємо на необхідне відзначити, що виконання останньою своїх завдань і функцій залежить від багатьох чинників, серед яких, безумовно, ключове місце відводиться працівникам органів прокуратури. Ефективність роботи останніх в свою чергу залежить від того, наскільки якісно буде забезпечено дисципліну праці, важливим інструментом дотримання якої є дисциплінарна відповідальність. Втім, притягнення цієї категорії працівників до відповідальності, зокрема дисциплінарної, має свої особливості, що обумовлено специфікою їх трудо-правового статусу.

Стан дослідження

Окремі проблемні питання, пов'язані із дисциплінарною відповідальністю працівників прокуратури, у своїх наукових працях розглядали: І.О. Билиця, В.О. Демченко, М.І. Іншин, С.С. Лукаш, А.В. Мо-

гілевський, І.В. Назаров, О.М. Обушенко, Є.Ю. Подорожній, А.В. Пшонка, Д.М. Романяк, В.Г. Уваров, О.В. Хорсуненко, О.О. Шевцов та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, вчені досить мало уваги приділяли питанню дисциплінарної відповідальності такої особливої категорії працівників, як працівники прокуратури.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є розкрити особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури. Задля досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: з'ясувати сутність працівників прокуратури як суб'єктів трудового права; здійснити аналіз норм чинного законодавства, які спрямовані на регулювання дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури; виокремити особливості дисциплінарної відповідальності, досліджуваної категорії працівників.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає у тому, що робота є однією із перших спроб, комплексно, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, встановити особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури.

Виклад основного матеріалу

Починаючи наукове дослідження необхідно визначитись із тим, що представляють собою працівники прокуратури як суб'єкти трудового права. В даному контексті, перш за все, відзначимо, що суб'єкти трудового права — це учасники індивідуальних і колективних трудових відносин, які мають трудові обов'язки відповідно до законодавства. До суб'єктів трудового права належать: працівники; власники підприємств, установ, організацій; уповноважені власниками органи чи фізичні особи — роботодавці; трудові колективи; підприємства; установи; організації; державні органи та ін. Громадяни виступають суб'єктами трудового права, оскільки Кон-

ституція України проголошує, що кожен має право на працю. Після укладення трудового договору громадянин стає працівником (службовцем або робітником), тобто суб'єктом трудового права. Працівники мають ряд прав і обов'язків, передбачених законом: право на відпочинок, безпечні умови праці, об'єднання у професійні спілки, обов'язок сумлінно працювати, додержуватися трудової та технологічної дисципліни тощо [2]. Працівники прокуратури, відзначає О.О. Шевцов, також входять до кола суб'єктів трудового права, бо трудова діяльність працівників прокуратури України є різновидом суспільної трудової діяльності. Сфера дії норм трудового визначається тими правовідносинами, виникнення яких неможливе без укладення трудового договору, які і є предметом правового регулювання як відносини найманої праці, де роботодавцем виступає державний орган, а найманою стороною є працівник прокуратури (громадянин України) [3]. Втім, як цілком слушно відзначає С.В. Лозовой, працівники прокуратури володіють особливою правосуб'єктністю, зміст якої впливає із норм чинного законодавства, зокрема: громадянство України, вища юридична освіта, неперебування особи в інших трудових правовідносинах та дотримання існуючих обмежень щодо сумісництва та суміщення посади з іншими видами діяльності, визначеними в антикорупційному законодавстві, невходження особи до складу будь-якої політичної партії, відсутність судимості й факту притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення, наявність певного стажу, володіння державною мовою, невизнання особи судом обмежено дієздатною або недієздатною, відсутність захворювань, що перешкоджають виконанню обов'язків прокурора, а також характеристик, що обмежують зайняття посади прокурора [4].

Таким чином, безспірним є той факт, що працівники прокуратури, перш за все, є суб'єктами трудового права, адже незважаючи на свій особливий статус, вони є найманими працівниками, а їх роботодавцем виступає держава. Підтвердженням цього

є: по-перше, загальні засади трудової діяльності працівників прокуратури визначаються нормами діючого Кодексу законів про працю України; по-друге, виникненню трудових правовідносин із прокурорами передуює укладення особливої форми трудового договору – контракту, який також є інститутом трудового права; по-третє, на працівників органів прокуратури поширюються всі соціальні та економічні гарантії, як і по відношенню до інших категорій працівників.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами. Делегування функцій прокуратури, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається. Прокурори в Україні мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає у прокуратурі [5]. Незалежно від посади, працівники прокуратури повинні мати високі моральні якості, бути принциповими і непримирними до порушень законів, поєднувати виконання своїх професійних обов'язків з громадянською мужністю, справедливістю та непідкупністю. Вони повинні особисто суворо додержувати вимог закону, виявляти ініціативу в роботі, підвищувати її якість та ефективність і сприяти своєю діяльністю утвердженню верховенства закону, забезпеченню демократії, формуванню правосвідомості громадян, поваги до законів, норм та правил суспільного життя [6]. Таким чином, важливою передумовою успішного виконання покладених на прокуратуру функцій є компетентність та особиста дисципліна прокурорів і слідчих прокуратури. Будь-які порушення прокурорсько-слідчими працівниками законності та службової дисципліни підривають авторитет прокуратури, завдають шкоди інтересам держави і суспільства [7, с.107]. А відтак, за вчинення вказаних вище порушень, працівника може бути притягнуто до відповідальності.

Розглядаючи дисциплінарну відповідальність працівників прокуратури слід

відзначити, що дисциплінарна відповідальність прокурорів – це спеціальний вид дисциплінарної відповідальності, яка, у свою чергу, є видом юридичної відповідальності. Її сутність полягає в застосуванні до порушника службової дисципліни несприятливих позбавлень морального, матеріального та організаційного характеру [8, с.11]. Справедливим буде відмітити, що розрізняють загальну і спеціальну дисциплінарну відповідальність. Загальна дисциплінарна відповідальність передбачається Кодексом законів про працю і Правилами внутрішнього трудового розпорядку, а спеціальна - здійснюється: а) в порядку підлеглості; б) за статутами про дисципліну; в) за окремими нормативними актами [9]. Порядок притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності регулюється двома нормативно-правовими актами: Законом України «Про прокуратуру» та Дисциплінарним статутом прокуратури України, що в свою чергу обумовлює наявність детальної та змістовної процедури притягнення вказаної категорії працівників до дисциплінарної відповідальності у порівнянні із діючим КЗпП України. Зазначене вище, беззаперечно, є першою особливістю притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності.

Наступним специфічним аспектом дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури є визначення підстав, за яких прокурора може бути притягнуто до відповідальності. Так, поруч із загальними підставами, в Законі України «Про прокуратуру» відзначається, що прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності через: 1) розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень; 2) порушення встановленого законом порядку подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; тощо (більш детально перелік проступків ми розглядали у попередніх підрозділах дисертаційного дослідження) [5]. Отже, на сьогодні існує досить великий перелік підстав, через які працівника прокуратури може бути при-

тягнуто до дисциплінарної відповідальності, особлива увага приділяється питанню дотримання прокурором професійної етики. Остання представляє собою передбачену правилами модель належної поведінки прокурорів у тих ситуаціях, коли правові приписи не встановлюють для них конкретних правил поведінки, яка відповідає загальноприйнятим нормам моралі, а також кращим уявленням про прокуратуру та її працівників. Очевидно, що порушення прокурорами моральних засад прокурорської діяльності тягне за собою підризу особистого іміджу працівника та зниження авторитету прокуратури в суспільстві [10, с.122]. Як приклад до вищевказаного вкажемо подію яка відбулась наприкінці 2017 року. Прокурора київської місцевої прокуратури №7 було притягнуто до дисциплінарної відповідальності за аморальну поведінку через те, що будучи учасником реаліті-шоу, він та його цивільна дружина повністю роздягнулись на камеру. Саме це, а також постійне вживання нецензурної лексики сприяло тому, що Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів визнала його провини. На думку членів комісії, які уважно переглянули всі чотири хвилини відео з Білоусом і ще сімома роздягненими чоловіками і жінками, прокурор повинен був усвідомлювати, що його можуть дізнатися поліцейські, судді, колеги, а також інші учасники кримінальних проваджень. За все це, на прокурора було покладено дисциплінарне стягнення у вигляді догани. На нашу думку, досвід прокуратури, можна використати при визначенні загальних підстав притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності, зокрема передбачити у КЗпП України положення про те, що: «Працівника може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності за негідну поведінку, що могла негативним чином вплинути на діловий імідж підприємства (організації, установи), де він здійснює свою трудову діяльність».

Наступною характерною особливістю притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності є те, що дисциплінарне провадження щодо порушника

здійснюється спеціально уповноваженим органом -Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів, яка є колегіальним органом, що відповідно до повноважень, передбачених чинним законодавством, визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади. Комісія є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, самостійний баланс та рахунки в органах Державного казначейства України [5]. Створення вказаної комісії призвело до зміни так званої «класичної моделі» здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурора, була встановлена європейська модель, яка базується на утвердженні незалежних спеціалізованих органів із дотриманням законодавчо закріпленої процедури дисциплінарного провадження про накладення дисциплінарних стягнень, а не керівниками прокуратур одноосібно. А.В. Пшонка справедливо відмічає, що створення вказаного вище колегіального органу з вирішення дисциплінарних питань «сприяє тому, щоб прокурори не перебували з органами дисциплінарної влади у відносинах функціонального підпорядкування» [8, с.11]. А відтак, існування вказаного органу дозволяє справедливо та оперативно вирішувати питання про притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності. З позитивного боку також слід відмітити те, що діяльність Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів є досить добре врегульованою, а порядок реалізації нею своїх повноважень досить повно розкрито у спеціальному законодавстві, що в свою чергу не можна сказати про Комісію з трудових спорів.

Окремо хотілося б вказати таку особливість притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності – кількість видів дисциплінарних стягнень. Так, до працівника прокуратури можуть бути застосовані наступні стягнення: 1) догана; 2) пониження в класному чині; 3) пониження в посаді; 4) позбавлення нагородно-

го знаку «Почесний працівник прокуратури України»; 5) звільнення; 6) звільнення з позбавленням класного чину [6]. В той час, як чинним Кодексом законів про працю України передбачено два основні види стягнень: догана та звільнення. Однак, у КЗпП також відзначається, що законодавством, статутами і положеннями про дисципліну можуть бути передбачені для окремих категорій працівників й інші дисциплінарні стягнення [11]. Крім того, як характерну особливість слід вказати те, що Генеральний прокурор має право застосовувати дисциплінарне стягнення в повному обсязі вказаного вище переліку, за винятком позбавлення або позбавлення в класному чині Державного радника юстиції 1, 2 і 3 класів, оскільки це можливо лише указом Президента за поданням Генерального прокурора України [7, с.107]. Крім того, особи, нагороджені нагрудним знаком «Почесний працівник прокуратури України», можуть бути звільнені з роботи лише за попередньою згодою Генерального прокурора України.

Висновок

Таким чином, проведене наукове дослідження дає змогу виокремити наступні найбільш характерні особливості притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності:

- по-перше, правовідносини у зазначеній сфері регулюються норми спеціального трудового законодавства, яке, у порівнянні із законодавством загальним, є більш досконалим та ефективним;
- по-друге, дисциплінарне провадження щодо порушника здійснюється спеціально уповноваженим суб'єктом - Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів, яка є колегіальним органом;
- по-третє, кількість дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до працівників прокуратури, є значно ширшим у порівнянні із загальним трудовим законодавством;
- по-четверте, порядок притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності характеризується чіткістю та послідовністю, що в свою чергу

забезпечує захист прав, свобод та інтересів досліджуваної категорії працівників.

Література

1. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів / Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3781-12/conv>
2. Правознавство: Підручник В. Ф. Опришко, Ф. П. Шульженко, С. І. Шимон та ін.; За заг. ред. В. Ф. Опришка, Ф. П. Шульженка. К.: КНЕУ, 2003. 767 с.
3. Шевцов О. О. Працівник прокуратури як суб'єкт трудового права / О. О. Шевцов // Форум права. 2008. № 2. С. 476-479
4. Лозовой С. В. Правовий статус працівника прокуратури як суб'єкта трудових правовідносин / С. В. Лозовой // Соціальне право. 2018. № 2. С. 41-46
5. Про прокуратуру / Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/conv>
6. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України / Постанова Верховної Ради України від 06.11.1991 № 1796-XII URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1796>
7. Прокурорський нагляд в Україні Курс лекцій для студентів юридичних вищих навчальних закладів. - Кол. авторів: Нор В.Т., Береський Я.О., Когутич І.І., Котик З.Д., Гузела М.В., Павлишин А.А., Анікіна Н.П., Писарчук С.І. // За ред. проф. В.Т. Нора. - Львів: Тріада плюс, 2002. 280 с.
8. Пшонка А. В. Дисциплінарна відповідальність прокурорів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. В. Пшонка ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого.Х., 2006. 22 с.
9. Івчук М. Ю. Юридична відповідальність працівників прокуратури України / М. Ю. Івчук // Форум права. 2010. № 4. С. 397-401
10. Шандула О.О. Деякі проблеми визначення етичних засад діяльності прокурора / О.О. Шандула // Науковий вісник Херсонського університету. 2015. №5. С. 120-123
11. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08/conv>

АНОТАЦІЯ

Аргументовано, що в системі правоохоронних органів України особливе та самостійне місце належить прокуратурі. Відзначено, що виконання останньою своїх завдань і функцій залежить від багатьох чинників, серед яких ключове місце відводиться працівникам органів прокуратури. Ефективність роботи останніх в свою чергу залежить від того, наскільки якісно буде забезпечено дисципліну праці, важливим інструментом дотримання якої є дисциплінарна відповідальність. Втім, притягнення цієї категорії працівників до відповідальності, зокрема дисциплінарної, має свої особливості, що обумовлено специфікою їх трудо-правового статусу.

Доведено, що працівники прокуратури, перш за все, є суб'єктами трудового права, адже незважаючи на свій особливий статус, вони є найманими працівниками, а їх роботодавцем виступає держава. Підтвердженням цього є: по-перше, загальні засади трудової діяльності працівників прокуратури визначаються нормами діючого Кодексу законів про працю України; по-друге, виникненню трудових правовідносин із прокурорами передують укладення особливої форми трудового договору – контракту, який також є інститутом трудового права; по-третє, на працівників органів прокуратури поширюються всі соціальні та економічні гарантії, як і по відношенню до інших категорій працівників.

Виокремлено наступні найбільш характерні особливості притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності: по-перше, правовідносини у зазначеній сфері регулюються норми спеціального трудового законодавства, яке, у порівнянні із законодавством загальним, є більш досконалим та ефективним; по-друге, дисциплінарне провадження щодо порушника здійснюється спеціально уповноваженим суб'єктом - Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів, яка є колегіальним органом; по-третє, кількість дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до працівників прокуратури, є значно ширшим у порівнянні із загальним трудовим законодавством; по-четверте, порядок притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності характеризується чіткістю та послідовністю, що в свою чергу забезпечує захист прав, свобод та інтересів досліджуваної категорії працівників.

Ключові слова: суб'єкт трудового права, працівник прокуратури, дисциплінарна відповідальність.

SUMMARY

It is argued that in the system of law enforcement agencies of Ukraine a special and independent place belongs to the prosecutor's office. It was noted that the latter's performance of its tasks and functions depends on many factors, among which the key place is given to the employees of the prosecutor's office. The effectiveness of the latter's work, in turn, depends on how well the labor discipline will be ensured, an important tool for the observance of which is disciplinary responsibility. However, bringing this category of employees to responsibility, in particular disciplinary, has its own characteristics, which is due to the specifics of their labor law status.

It has been proven that the employees of the prosecutor's office are, first of all, subjects of labor law, because despite their special status, they are employees, and their employer is the state. This is confirmed by: firstly, the general principles of labor activity of prosecutor's office employees are determined by the norms of the current Code of Labor Laws of Ukraine; secondly, the emergence of labor relations with prosecutors is preceded by the conclusion of a special form of labor contract - a contract, which is also an institution of labor law; thirdly, the employees of the prosecutor's office are covered by all social and economic guarantees, as in relation to other categories of employees.

The following are the most characteristic features of bringing prosecutors to disciplinary responsibility: firstly, legal relations in the specified area are regulated by the norms of special labor legislation, which, compared to general legislation, is more perfect and effective; secondly, disciplinary proceedings against the violator are carried out by a specially authorized subject - the Qualification and Disciplinary Commission of Prosecutors, which is a collegial body; thirdly, the number of disciplinary sanctions that can be applied to the employees of the prosecutor's office is much wider compared to the general labor legislation; fourthly, the procedure for bringing employees of the prosecutor's office to disciplinary responsibility is characterized by clarity and consistency, which in turn ensures the protection of the rights, freedoms and interests of the studied category of employees.

Keywords: subject of labor law, employee of the prosecutor's office, disciplinary responsibility.