

УДК 347.963(477)

КУХАРЧУК Х.І.

АКСІОМАТИЧНІ ОСНОВИ ПОНЯТТЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРОКУРОРІВ УКРАЇНИ

Розглянуто теоретичні основи визначення поняття дисциплінарної відповідальності в загальному трудовому праві та правові підстави притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності в сучасній Україні.

Ключові слова: прокуратура України, спеціальна дисциплінарна відповідальність, дисциплінарна відповідальність прокурора, Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури.

Рассмотрены теоретические основы определения понятия дисциплинарной ответственности в общем трудовом праве и правовые основания привлечения работников прокуратуры к дисциплинарной ответственности в современной Украине.

Ключевые слова: прокуратура Украины, специальная дисциплинарная ответственность, дисциплинарная ответственность прокурора, Кодекс профессиональной этики и поведения работников прокуратуры.

This article is devoted to theoretical basics of definition of disciplinary responsibility in the general labor law and institute prosecution prosecutors to disciplinary action in modern independent Ukraine.

Key words: Ukraine's Prosecutor, disciplinary responsibility of the prosecutor, Code of ethics and conduct of prosecutors, special disciplinary responsibility.

Вступ. У квітні 2016 р. завершено етап реформування інституту прокурорського самоврядування, результатом якого було прийняття Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури (КПЕ), інших регламентів і положень. Проте, наразі не прийнято нового Дисциплінарного статуту працівників прокуратури України. Акцентовано увагу лише на зазначеній у розділі V КПЕ юридичній відповідальності за порушення Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів від 28 листопада 2012 р. [1].

Оскільки реформа прокурорської системи проведена повністю, змінена система та структура органів прокуратури, її конституційні функції, то існує нагальна потреба прийняття нового Дисциплінарного статуту. До прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» існував проект нового Дисциплінарного статуту прокуратури України, автори якого вважали за потрібне прийняття Закону України «Про дисциплінарний статут прокуратури України», що, у свою чергу, дасть змогу затвердити новий Статут. Однак, цей Закон так і не був прийнятий та реалізований. До працівників прокуратури суспільством і державою ставиться питання про підвищену відповідальність та вимоги щодо дотримання законності й правопорядку у своїй роботі. Також прокурор має володіти високими моральними якостями, етичними цінностями. Проблема полягає в тому, що Дисциплінарний статут працівників прокуратури України від 1991 р. втратив чинність у липні 2015 р. Окрім того, положення про дисциплінарну відповідальність прокурорів зазначені лише в одному розділі Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. [2]. Тому актуальною є потреба прийняття нового нормативно-правового акту, який би повніше та ширше регулював інститут притягнення прокурорських працівників до дисциплінарної відповідальності за порушення як етичних, так і трудових положень.

Стан дослідження. Дискусія щодо теоретичної й практичної сторони існування та реалізації інституту дисциплінарної відповідальності загалом та прокурорських працівників зокрема, є предметом дослідження таких вітчизняних учених, як: В. Долежана, Є. Поповича, О. Толочка, С. Подкопаєва, І. Волкової, А. Пшонки, О. Свиди, О. Проневича, Ю. Полянського.

Проте, відсутнє єдине узгоджене та вичерпне дослідження даної тематики у працях учених. Оскільки вітчизняне законодавство імплементується під норми міжнародних стандартів, існує потреба в новому приведенні його у відповідність до цих норм.

Метою статті є аналіз аксіологічних основ теоретичних визначень понять дисциплінарної відповідальності в загальному вигляді. А також дисциплінарної відповідальності прокурорських працівників зокрема, з'ясування рівня доктринального дослідження цього питання.

© КУХАРЧУК Х.І. – аспірант кафедри історії держави і права (Навчально-науковий інститут права та психології Національного університету «Львівська політехніка»)

Результати дослідження. Дисциплінарна відповідальність є самостійним видом юридичної відповідальності за трудовим правом. Вона полягає в обов'язку працівника нести відповідальність за вчинене ним порушення трудової дисципліни перед роботодавцем і понести дисциплінарні стягнення, передбачені нормами трудового права [3, с. 97].

Водночас зміст дисциплінарної відповідальності складають передбачені в законодавстві заходи дисциплінарних стягнень, що й виступають в якості застосовуваних до працівника санкцій за вчинення дисциплінарного проступку [4].

Суть дисциплінарної відповідальності – це застосування повноважним представником роботодавця до особи, котра вчинила дисциплінарний проступок, встановлених законодавством дисциплінарних стягнень. Притягнення працівника, який вчинив дисциплінарний проступок, до дисциплінарної відповідальності є правом повноважного представника роботодавця. Тоді як працівник, який допустив вчинення дисциплінарного проступку, несе обов'язок перетерпіти встановлені в законодавстві несприятливі наслідки.

Слід розмежовувати види дисциплінарної відповідальності – загальну та спеціальну. Загальна дисциплінарна відповідальність настає на підставі норм Кодексу законів про працю (далі – КЗпП) та правил внутрішнього трудового розпорядку й поширюється на більшість працівників. Загальна дисциплінарна відповідальність передбачена ст. 147 КЗпП. КЗпП визначає 2 види дисциплінарних стягнень: догана та звільнення. Перелік дисциплінарних стягнень загального характеру є вичерпним [5].

Спеціальна дисциплінарна відповідальність встановлена для вузького кола працівників. Її суб'єктом є працівник, який несе дисциплінарну відповідальність за спеціальними нормативно-правовими актами: статутами, положеннями, законами; передбачає застосування специфічних заходів дисциплінарного впливу. Така дисциплінарна відповідальність обумовлена двома чинниками: по-перше, специфікою трудових функцій, які виконують працівники; по-друге, особливо тяжкими наслідками, що можуть настати в результаті невиконання чи неналежного виконання покладених на них трудових обов'язків.

Найхарактернішими рисами спеціальної дисциплінарної відповідальності є такі: обмежена сфера та коло суб'єктів її застосування; специфічні заходи дисциплінарного впливу (зазвичай, більш жорсткі стягнення); визначене коло суб'єктів, які можуть її застосовувати; особливий порядок накладення та оскарження дисциплінарних стягнень; наявність спеціальних нормативних актів [4].

Таким чином, спеціальна дисциплінарна відповідальність – це окремий вид дисциплінарної відповідальності для чітко визначених суб'єктів, які за вчинений дисциплінарний проступок можуть бути піддані в межах спеціальних нормативних актів більш жорстким заходам дисциплінарного впливу з особливим порядком накладення та оскарження дисциплінарних стягнень.

На працівників, які несуть дисциплінарну відповідальність за статутами, положеннями та іншими актами законодавства про дисципліну, дисциплінарні стягнення можуть накладатися також органами, вищестоящими щодо органів, яким надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження й призначення на посаду) працівника [5]. Спеціальна дисциплінарна відповідальність працівників органу прокуратури зумовлена особливістю трудових функцій, які вони виконують, значущістю належного виконання трудових обов'язків і підвищеним рівнем відповідальності цих працівників за неухильне додержання законів у власній діяльності [6, с. 70].

Дисциплінарна відповідальність прокурорів полягає в перетерпюванні порушником службової дисципліни несприятливих стягнень морального, матеріального та організаційного характеру внаслідок застосування заходів дисциплінарного характеру (або можливості їх застосування) з метою формування у нього (або в потенційного порушника службової дисципліни) переконання щодо недопущення в подальшому вчинення дисциплінарних проступків [17, с. 14–15].

Після прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» у 2014 р. помінялась і процедура притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності. Ці зміни до Закону вносились з урахуванням визнаних міжнародних стандартів та рекомендацій Венеціанської комісії [8, с. 114].

Відповідно до положень Закону України «Про прокуратуру», у ст. 43 зазначені підстави для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності. Прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження з таких підстав: 1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; 2) необґрунтоване зволікання з розглядом звернення; 3) розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень; 4) порушення встановленого законом порядку подання декларації про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру; 5) вчинення дій, що порочать звання прокурора та можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості й незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури; 6) систематичне (два й більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики; 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку; 8) втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи

бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення; 9) публічне висловлювання, що є порушенням презумпції невинуватості. Притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності не виключає можливості притягнення його до адміністративної чи кримінальної відповідальності у випадках, передбачених законом.

Відповідно до ст. 44 Дисциплінарне провадження здійснюється Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів. Дисциплінарне провадження – це процедура розгляду Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів скарги (заяви), в якій містяться відомості про вчинення прокурором дисциплінарного проступку [2].

Важливою новелою законодавчого регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів є визначення в Законі «Про прокуратуру» суб'єктів ініціювання цього виду юридичної відповідальності.

Ст. 9 Дисциплінарного статуту прокуратури України (втратив чинність з 15 липня 2015 р. відповідно до п. 4 розділу XII «Прикінцеві положення» закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р.) передбачали такі дисциплінарні стягнення: догана; пониження у класному чині; пониження в посаді; позбавлення нагрудного знака «Почесний працівник прокуратури України»; звільнення; звільнення з позбавленням класного чину. Генеральний прокурор України був наділений правом застосовувати майже всі дисциплінарні стягнення (за винятком позбавлення або пониження в класному чині державного радника юстиції 1, 2, 3 класів, що провадилося Президентом України за поданням Генерального прокурора України). Прокурори обласного рівня та прирівняні до них прокурори мали право застосовувати такі дисциплінарні стягнення: догану; пониження в посаді; звільнення, крім пониження на посаді та звільнення працівників, які призначалися Генеральним прокурором України. За необхідності застосування заходу дисциплінарного стягнення, що перевищує повноваження зазначених прокурорів, вони вносили подання Генеральному прокурору України [9].

Положеннями Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури встановлені основні принципи й моральні норми, якими повинні керуватися працівники прокуратури під час виконання службових обов'язків та поза службою. Пріоритетними завданнями Кодексу визначено забезпечення ефективного здійснення працівниками службових обов'язків, підвищення авторитету органів прокуратури та сприяння зміцненню довіри громадян до прокуратури, формування у працівників прокуратури, на основі загальнолюдських цінностей, морально-етичних імперативів, що визначають їхню здатність протистояти намаганням неправомірного впливу на службову діяльність і дотримуватися принципової морально-правової позиції у взаєминах з керівництвом, колегами, інститутами громадянського суспільства, засобами масової інформації тощо. Недотримання прокурором норм Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури є підставою для юридичної відповідальності або застосування заходу морального впливу у вигляді застереження про припинення неетичної поведінки з попередженням про можливість застосування дисциплінарного стягнення. Відповідно до п. 4 ч. 2 ст. 67 закону України «Про прокуратуру» передбачено затвердження нового Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури всеукраїнською конференцією працівників прокуратури як найвищим органом прокурорського самоврядування. Необхідність оновлення Кодексу зумовлена такими чинниками: належністю працівників прокуратури до особливої категорії державних службовців; необхідністю створення потужних моральних «запобіжників» для нейтралізації потенційного неправомірного впливу; наявністю повноважень ухвалення професійних рішень «під власну відповідальність»; здійсненням зовнішньої комунікації з негативно налаштованими суб'єктами; виконанням професійних обов'язків у ситуації соціального та правового конфлікту; мовними комунікативними бар'єрами (офіційністю мови працівника прокуратури); моральним аспектом організаційно-управлінських відносин; діями на ментальному перехресті «вимоги закону — інтереси суспільства — інтереси окремих громадян» («голосом власної совісті»); загальною потребою в «моральній компетентності працівника прокуратури» тощо [10, с. 219–221].

На тому, що необхідно загалом чітко визначити підстави дисциплінарної відповідальності, законодавчо закріпити поняття дисциплінарного проступку та визначити коло обов'язків, за невиконання яких настає відповідальність [11].

Щодо практичної сторони притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, то можемо спостерігати скоріше негативну, ніж позитивну тенденцію. До прикладу, в Івано-Франківській області влітку працівник прокуратури скоїв ДТП у стані алкогольного сп'яніння, покинув місце аварії та не надав допомогу пасажиром потерпілого авто, чим грубо порушив присягу прокурора. Проте, його не було звільнено з органів прокуратури дотепер. Також не відомо, чи даний службовець притягався за це правопорушення до інших більш м'яких видів дисциплінарної відповідальності. На жаль, такі випадки непоодинокі [10] (*Оскільки даний сайт є незалежним інтернет-ресурсом, а не офіційним сайтом ГПУ, ми не можемо стверджувати стовідсоткову достовірність даних – Х.К.*).

Висновки. Дисциплінарну відповідальність можна визначити як один з видів юридичної відповідальності, що полягає у праві повноважного представника роботодавця застосовувати до працівника, який вчинив дисциплінарний проступок, передбачені законодавством заходи дисциплінарного стягнення та в кореспондуючому даному обов'язку працівника, що допустив вчинення дисциплінар-

ного проступку, перетерпіти встановлені в законодавстві несприятливі наслідки. Отже, правове поняття «дисциплінарна відповідальність працівника» складається з трьох юридично значимих обставин: 1) вчинення працівником дисциплінарного проступку; 2) наявності в повноважного представника роботодавця права застосувати передбачені законодавством заходи дисциплінарного стягнення; 3) наявності обов'язків працівника перетерпіти встановлені законодавством за вчинення дисциплінарного проступку несприятливі наслідки.

При цьому зміст дисциплінарної відповідальності складають передбачені в законодавстві заходи дисциплінарних стягнень, що й виступають в якості застосовуваних до працівника санкцій за вчинення дисциплінарного проступку. Щодо спеціальної дисциплінарної відповідальності, як одного з видів, то правове регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорських працівників потребує вдосконалення, оскільки чинний порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності призводить до зловживань у цій сфері. Необхідно максимально чітко визначити підстави дисциплінарної відповідальності, законодавчо закріпити поняття дисциплінарного проступку та визначити коло обов'язків, за невиконання яких настає відповідальність. Також повне положення про дисциплінарну відповідальність працівників прокуратури має бути приведене у відповідність світовим та європейським аналогам.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури : наказ Генеральної прокуратури України від 28 листопада 2012 р. № 123 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kadrovik.ua/content/pro-zatverdzhennya-kodeksu-profes-ino-etiki-ta-poved-nki-pratsivnik-v-prokuraturi>
2. Про прокуратуру : закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
3. Трудове право України : [навчальний посібник] – Вид. 2-ге, змінене і доповнене / за ред. П.Д. Пилипенка. – К. : Істина, 2007. – 208 с.
4. Методичні рекомендації «Особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників» / уклад. Хорольське районне управління юстиції ; Міністерство юстиції України. – 2013. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo03/part_3/42.pdf
5. Кодекс законів про працю України : закон України від 10 груд. 1971 р. № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>
6. Полянський Ю. Щодо змісту майбутнього Дисциплінарного статуту прокуратури України / Ю. Полянський // Прокуратура. Людина. Держава : Загальнодержавне фахове юридичне видання. – 2005. – № 12. – С. 69–74.
7. Пшонка А.В. Дисциплінарна відповідальність прокурорів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / А.В. Пшонка – Х., 2006. – 21 с.
8. Ігнатенко О.П. Дисциплінарна відповідальність працівників прокуратури згідно з новим Законом України «Про прокуратуру» / О.П. Ігнатенко // Право і суспільство. – 2015. – № 5. – С. 113–118. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2015/5_2_2015/part_3/21.pdf
9. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України : постанова Верховної Ради України від 6 листопада 1991 р. № 1796-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1796-12>.
10. Прокурорська правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://prokurorska-pravda.today/news/skandal-na-ivano-frankovschine-provalivshijsya-na-konkurse-eks-prokuror-kosovskogo-rajona/>
11. Волкова І.М. Дисциплінарна відповідальність прокурорських працівників [Електронний ресурс] / І.М. Волкова – Режим доступу : <http://intkonf.org/volkova-im-distiplinarna-vidpovidalnist-prokurorskih-pratsivnikiv/>
12. Проневич О.С. Дисциплінарна відповідальність прокурорів : доктринальне обґрунтування і легальне закріплення / О. Проневич // Вісник ХНУВС. – 2015. – № 3(70). – С. 213–222.
13. Світовий В.О. Спеціальна дисциплінарна відповідальність працівників органів прокуратури : зміни в національному законодавстві / В.О. Світовий // Науковий вісник ХНУ. – 2015. – № 3. – С. 166–169. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo03/part_3/42.pdf