

## ЗМІСТ ТА СОЦІАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЯК СУБ'ЄКТІВ ТРУДОВОГО ПРАВА

*ОНАЙКО Роман Анатолійович - помічник судді Апеляційного суду Сумської області*

*УДК 349.22:35.08*

З перших днів незалежності України вітчизняна прокуратура користується посиленою увагою як з боку державних органів, так і різноманітних політичних сил. Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991р. став першим нормативним актом, яким визначені завдання, функції та повноваження державного органу. На сучасному етапі розвитку української держави прокуратура України функціонує як прокуратура змішаного типу, для якої функція обвинувачення та функція нагляду за виконанням і дотриманням законів є пріоритетними і рівнозначними.

Необхідно зазначити, що питанню правового статусу органів прокуратури, її функціям та місцю у системі державної влади присвятили увагу такі вчені, як Ю.М. Грошевий, В.В. Долежан, В.С. Зеленецький, П.М. Каркач, М.В. Косюта, О.Г. Михайленко, М.І. Мичко, М.Д. Руденко та ін. Однак, на нашу думку, визначення правового статусу органів прокуратури як суб'єктів трудового права, на сьогодні, не є досконало вивченим, що обумовлює потребу подальшого вивчення та удосконалення цього питання.

Історико-правовий аналіз юридичної літератури [1], документів прокурорсько-слідчої та судової практики дозволяють говорити про те, що діяльність прокуратури як органа державної влади з дня її утворення і по нині, спрямована на забезпечення верховенства закону, охорону і захист інтересів держави і суспільства, підтримку державного звинувачення, боротьбу із злочинністю,

укріплення правопорядку, забезпечення дотримання законодавства України. Прокурор діє від імені державного органу – прокуратури, на яку законодавством покладені представницькі функції. Застосування органами прокуратури представницьких повноважень відповідає вимогам ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод про забезпечення кожного права на справедливість, захист його прав [2]

Слід констатувати: основна риса професії прокурора полягає у тому, що вона несе безпосередньо політико-державний характер. У своїй основі вона є перш за все державною роботою. Ця робота стосується питань громадянської і державної дисципліни, законності, боротьби зі злочинністю, політичний характер цієї професії суттєво відрізняючий її від багатьох інших, визначає державно-правовий статус прокурора.

Слово «статус» у повсякденному побуті вживається у зв'язку з різними поняттями (статус міста, військовослужбовця, язика і та ін.), однак поняття «статус», насамперед, категорія правова [3]. Відомі вчені М.І. Матузова й А.В. Малько вважають, що правовий статус є категорією, що віддзеркалює весь спектр взаємозв'язків людини із суспільством, державою, колективом, оточуючими людьми [4, с. 269]. Цілком згодні з цією позицією, можемо доповнити, що правовий статус особи ґрунтується на конституційних принципах, що відображають конкретні підстави відносин між державою і фізичною особою. В свою чергу Конституція України

встановлює відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, утвердження і забезпечення прав і свобод людини (стаття 3) [5].

Так, Д.О. Карпенко розуміє під правовим статусом правове положення суб'єкта права, визначене законодавством [6, с. 34]. Цікава позиція О.В. Зайчука та Н.М. Оніщенко, які зазначають, що "найпоширенішим є визначення правового статусу як системи законодавчо встановлених і гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов'язків особи". [7, с. 78, 79].

В основі правового статусу лежить фактичний соціальний статус, тобто реальне положення людини у системі суспільних відносин. Право лише закріплює це положення, вводить його в законодавчі рамки. Соціальний і правовий статуси співвідносяться як зміст і форма. В свою чергу поняття «правовий статус» і «правове положення» особистості рівнозначні. В будь-якому випадку, законодавство України, а також міжнародні акти про права людини не проводять між ними яку-небудь різницю, а використовують в одному й тому ж самому сенсі [8, с. 124].

Таким чином, правовий статус працівників органів прокуратури – це система прав та обов'язків, які закріплені у нормативно-правових актах України, ґрунтовані на конституційних принципах та визначають реальне положення працівників органів прокуратури у системі суспільних відносин.

Відповідно правовий статус працівника прокуратури як суб'єктів трудового права – це встановлені у трудовому законодавстві його правові положення.

Для правильного та логічного розуміння змісту правового статусу працівників прокуратури як суб'єктів трудового права, необхідно більш детально розглянути складові правового статусу. Відносно питання визначення основних складових правового статусу працівників органів прокуратури у науковій літературі немає єдності та однозначності. Розглянемо та проаналізуємо думки деяких вчених стосовно цього питання.

Так, вчений Н.В. Вітрук складниками правового статусу називає права й обов'язки особи, призначеної на цю посаду, правові

принципи, що відбивають взаємовідносини між суддею, суспільством і державою, а також гарантії, що забезпечують використання ним своїх прав і виконання обов'язків [9, с. 131]. В свою чергу, О.М. Костюков до елементів правового статусу посадової особи включає правосуб'єктність, завдання, які вирішуються згідно з посадою, основні функції, права й обов'язки, гарантії, правові форми діяльності, порядок взаємовідносин за посадою, відповідальність [10, с. 21]. Д.О. Карпенко до складу правового статусу включає: 1) трудову правосуб'єктність; 2) основні права та обов'язки; 3) юридичні гарантії прав і обов'язків; 4) відповідальність у разі порушення трудових обов'язків [6, с. 34].

На нашу думку, найбільш доцільним до складових правового статусу працівників органів прокуратури як суб'єктів трудового права включити закріплені у національному законодавстві професійні права та обов'язки; гарантії статутних прав та обов'язків та відповідальність. Дамо характеристику складових правового статусу працівників прокуратури більш детально.

Так, першою складовою правового статусу працівників органів прокуратури є професійні права та обов'язки. Серцевину, основу правового статусу особистості складають її права, свободи і зобов'язання, закріплені у Конституції й інших найважливіших законодавчих актах, проголошених у Декларації прав людини і громадянина. Це головним чином і визначає правове положення особистості у суспільстві, її роль, можливості, участь у державних справах.

Прокурор – це спеціаліст, який призначений здійснювати вищий нагляд за виконанням і правильним застосуванням законів органами державної влади, місцевого самоврядування, політичними партіями та рухами, громадськими організаціями, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, підлеглості і належності, посадовими і службовими особами і громадянами. Прокурори засвідчують: а) підтримання державного обвинувачення у суді; б) представництво інтересів громадян або держави у суді у випадках, визначених законом; в) нагляд за виконанням законів органами, які здійснюють оперативно-роз-

шукову діяльність, дізнання, досудове слідство; г) нагляд за дотриманням законів при виконанні судових рішень по умовних справах, а також при використанні інших осіб представницького характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Загальні повноваження прокурорсько-державного обвинувачення під час судового розгляду карних справ – полягає у його праві прискіпливо вивчати матеріали справи, активно приймати участь у дослідженні доказів, оцінювати їх, заявляти клопотання про виклик додаткових свідків, залучати спеціалістів, експертів тощо.

Прокурори здійснюють не лише захист прав і свобод людини та громадянина, а й суспільства і держави, тобто захист публічного інтересу, а також виявляють тенденції і закономірності процесу порушення закону. Так, закон – відображення народної волі. Водночас він – творіння законодавчої влади. Прокурор разом з цією владою опікується втіленням його в життя, точним і неухильним його дотриманням. Сам діє на основі закону і підпорядковується лише закону, отже, у своїй діяльності також незалежний від законодавчих органів.

На практиці ми можемо бачити, що органи прокуратури, всупереч закону і своєму призначенню в правоохоронній системі, підміняють адміністрацію, здійснюючи перевірки додержання і застосування законів. Прокурори, як випливає зі ст. 19 Закону України «Про прокуратуру», мають право проводити перевірки лише на підставі інформації, що надійшла про факти порушення закону, які потребують вжиття заходів. Тут вже окреслюється неможливість, що має неконкретний, далекий від дійсності характер [11]. Тому, що функції загального нагляду у сфері державного управління передані головному місцевих державних адміністрацій і немає необхідності дублювати дії по нагляду за законністю двох державних структур (держадміністрації та прокуратури). На нашу думку, якщо вже й зберігати наглядові функції прокуратури у сфері адміністративного і державного управління, то їх потрібно обмежити вузькою, але найважливішою ділянкою. У сфері загального за-

кону – ця охорона стосується тільки прав і законних інтересів громадян.

Прокурори вправі здійснювати перевірки дотримання законів, що не є наглядовими, а виступають дослідженням конкретних матеріалів про правопорушення. Предмет прокурорського нагляду, цілі та завдання не можуть бути успішно реалізовані через їх невизначеність. Одним з основних напрямів названого нагляду є не власне нагляд з його невизначеними цілями, предметом і напрямками, а прокурорсько-представницький процес. Якщо прокурорсько-представницька діяльність не одержала визнання, то на нашу думку тому, що фахівці, які займаються прокурорським наглядом, не дуже уважні до змін, котрі відбуваються у законодавстві. Ми вважаємо, що саме у представницьку функцію повинен трансформуватися нагляд прокурора за додержанням і застосуванням законів держави.

Обсяг повноважень прокурора під час його представництва має бути визначений у Законі «Про прокуратуру України». Так, на нашу думку є доцільним доповнити ст. 35 Закону України «Про прокуратуру» та змінити її назву, а саме закріпити: Стаття 35 «Обсяг і межі повноважень прокурора, який бере участь у судовому процесі». У даній статті чітко і послідовно викласти повноваження прокурора детально з відзначенням пунктів повноважень.

Представництво прокурора повинно бути самостійною формою державної діяльності. Вся його процесуальна діяльність, пов'язана із захистом прав і законних інтересів громадянина, здійснюється у таких формах: порушення кримінальної справи і захист інтересів громадянина в суді; підтримання позовних вимог в суді; участь прокурора у суді. Порушення кримінальної справи прокурором включає також його контроль за проведенням дізнання та досудового слідства. Виявивши порушення закону, прокурор зобов'язаний вжити заходів до її усунення. Якщо прокурор встановить обставини, що виходять за межі предмета доказування у справі, їм повинна бути дана юридична оцінка. Встановивши причини порушення закону, прокурор вживає заходів до їх усунення.

Прокурори при усіх обставинах зберігають честь і гідність, відповідно до їх професії, допомагають у захисті прав людини і основних свобод, визнаних національним і міжнародним правом, і у всіх випадках повинні діяти незалежно і добросовісно згідно із законом і визнаними нормами і процесуальною етикою прокурора.

В свою чергу, до працівників прокуратури пред'являються підвищені правові вимоги у зв'язку з їх професійною діяльністю, а також поширюються обмеження, пов'язані з прийняттям на службу та її проходженням. Вважаємо, що заняття цією діяльністю передбачає додержання працівниками прокуратури встановлених в законі заборон та їх готовність нести спеціальну відповідальність за невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків.

У практиці роботи прокурора завжди була актуальною проблема співвідношення між задекларованими у законодавстві функціями і реальними можливостями впливу на вирішення тих чи інших питань у сфері правозахисту.

Від працівників прокуратури як від суб'єктів трудового права вимагається, щоб їх діяльність була багатогранна. Ця діяльність, як ми бачимо, пов'язана як роботою державних органів та посадових осіб, так і охороною законних інтересів і прав громадян. Тому важливо, щоб нагляд був активним та принциповим, щоб жодне порушення закону не залишалося без реагування, щоб зусилля концентрувалися на головних напрямках вибірково та сприяли підвищенню відповідальності посадових осіб. Важливою передумовою успішного виконання покладених на прокуратуру функцій є компетентність і особиста дисципліна прокурорів та слідчих прокуратури [12].

Наступна складова правового статусу працівників органів прокуратури – це гарантії стабільності та підвищення служби цих працівників, а саме: належне правове регулювання проходження служби; відповідна заробітна плата; організаційні стимули; професійні стимули; трудові стимули, пов'язані з характером роботи і досягненням особистих цілей, що відповідають особистим цінностям; престиж і соціальний

стан; стимули, пов'язані з кар'єрою і просуванням по службі, фінансові стимули; соціально-правовий захист працівників органів прокуратури та членів їх сімей. Зазначимо, що працівники прокуратури є особливими суб'єктами права, їх діяльність регулюється поряд із загальним і спеціальним законодавством.

У сфері трудового права вищий рівень соціальної захищеності передбачає високій рівень оплати праці, існування соціальних пільг, а саме належної соціальної захищеності у випадках порушення прав працівників. Високий рівень соціальної захищеності працівників нормами трудового права пояснюється перспективами становлення громадянського суспільства, розбудовою правової держави, розвитком ринкової економіки. Саме ці аргументи виводять на перший план трудове право як галузь права України, основною і головною функцією якою є соціальний захист прав працівників, які застосовують свою здатність до праці з метою створення матеріальних та духовних благ для всього суспільства і народу.

Соціальний захист особистості здійснюється у різних організаційно-правових формах і має реальну спрямованість залежно від поставленої мети. В силу своїх професійних обов'язків велика кількість громадян перебуває в зоні підвищеного ризику, внаслідок чого держава гарантує їм соціальний захист. До цієї категорії належать і працівники прокуратури. Особливе місце в структурі відносин, що складаються між державою, суспільством і особистістю, займають ті, де одним із суб'єктів виступає представник державної влади, основним видом соціального захисту якого службово-трудова соціальний захист.

Правовий і соціальний захист працівників органів прокуратури через їх належність до особливого виду державної служби має ряд особливостей, закріплених у відповідних нормативних актах.

Згідно зі ст. 50 Закону України «Про прокуратуру» органи прокуратури і слідчі прокуратури знаходяться під захистом закону. Нанесення тілесних ушкоджень, образа, погроза у відношенні до працівника прокуратури або його близького родича, а також

знищення їх майна, інші насильницькі дії у зв'язку з виконанням прокурором або слідчим прокуратури своїх службових обов'язків несуть встановлену законом відповідальність. Така ж відповідальність настає у випадку здійснення вказаних правопорушень по відношенню пенсіонера з числа працівників прокуратури або членів його родини та близьких родичів у зв'язку з виконанням їм службових обов'язків у минулому. Шкода, причинена знищенням або пошкодженням майна прокурору, слідчому або пенсіонеру з числа прокурорсько-слідчих працівників, членам їх родин і близьким родичам у зв'язку з виконанням працівниками прокуратури службових обов'язків, відшкодовується державою у повному обсязі за рахунок державного бюджету [11].

Життя та здоров'я працівників прокуратури підлягають обов'язковому державному страхуванню за рахунок коштів відповідних бюджетів. Порядок і умови страхування встановлюються Кабінетом Міністрів України.

У випадку каліцтва або інвалідності, які сталися у зв'язку з виконанням службових обов'язків, прокурор, слідчий прокуратури отримує компенсацію у розмірі від річного до п'ятирічного грошового утримання у залежності від ступені втрати працездатності, а у випадку його загибелі за вказаною причиною родині або утриманцям загиблого видається одноразова виплата у розмірі десятирічного грошового утримання за останньою посадою та призначається пенсія у зв'язку з втратою годувальника у розмірі місячного посадового окладу. За родинною загиблого залишаються право отримання благоустроєного житлового приміщення на умовах і підставах, які існували до часу загибелі працівника (ст. 50) [11].

Таким чином, визначений законами комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту працівників прокуратури зумовлений не їх непрацездатністю або відсутністю достатніх засобів для існування, а особливістю професійних обов'язків.

Соціальні гарантії працівників органів прокуратури випливають з характеру покла-

дених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними державних функцій. Отже, соціальний захист працівників прокуратури можна визначити як систему правових та економічних гарантій, спрямованих на реалізацію соціальних очікувань таких осіб, що лягли в основу їх професійного вибору, на нейтралізацію чинників, які перешкоджають ефективності службової діяльності, та компенсацію обмежень, об'єктивно зумовлених інтересами служби.

Останньою складовою правового статусу працівників органів прокуратури є відповідальність. У зв'язку з тим, що на сьогодні виникає необхідність у спрямуванні діяльності усіх державних інституцій на адекватну протидію правопорушень, питання забезпечення законності у діяльності працівників органів прокуратури набуває особливої актуальності.

Враховуючи вказане, на нашу думку, варто особливу увагу приділити юридичній відповідальності працівників органів прокуратури. Відзначимо, що юридична відповідальність – міра державного примусу, застосована за вчинення правопорушення, що полягає у накладенні на правопорушника негативних стягнень. Види юридичної відповідальності наступні: 1) Кримінальна відповідальність настає за скоєння злочину; 2) Конституційно-правова відповідальність – за вчинення конституційного правопорушення; 3) Адміністративна відповідальність настає за скоєння адміністративного проступку; 4) Дисциплінарна відповідальність – за вчинення дисциплінарного проступку; 5) Цивільно-правова відповідальність настає за скоєння цивільного правопорушення.

Перебуваючи на службі, працівники органів прокуратури підпадають під спеціальний правовий режим, який відрізняється від загальних норм права. Порушення, невиконання чи неналежне виконання законів частіше полягає у порушенні порядку реалізації норм і строків виконання доручень. Закріплені в нормативних актах правила передбачають, що працівники органів прокуратури повинні сумлінно виконувати свою роботу. Якщо працівники органів прокуратури виконують свої обов'язки несум-

лінно, то їх дії можуть бути кваліфіковані не тільки як дисциплінарний проступок, адміністративне правопорушення, а й як злочин. Працівники органів прокуратури повинні виконувати свої обов'язки як службу суспільству.

Таким чином, підсумовуючи вищенаведене, необхідно зазначити, що правовий статус об'єктивно відображає як гідності, так і недоліки реально діючої політико-юридичної системи, принципи демократії, державних основ даного суспільства. Тому його не можна правильно зрозуміти й розкрити, не звертаючись до сутності того соціального устрою, в умовах котрого він складається й функціонує. Правовий статус – частина елементу суспільства» [13, с. 265].

Актуальність висвітлення обґрунтованих обставин встановлення правового статусу працівників прокуратури зумовлені нормотворчою практикою у цьому напрямі, що розпочалась з прийняттям Закону України «Про прокуратуру» у 1991 році. У законодавчих актах не в повному обсязі визначено управлінський статус прокурорів обласного рівня, міст з районним поділом і районними прокурорами, керівників структурних підрозділів тощо. На нашу думку, зміна пріоритетів в діяльності органів прокуратури зумовлює необхідність організаційної перебудови прокурорської системи в цілому та і окремих органів з метою налагодження роботи її працівників та досягнення найкращих результатів.

#### Література

1. Рекомендації Парламентської Асамблеї №1604. – 1364.

2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 17.07.97 // № 475/97 –ВР ( 475/97-ВР).

3. Википедия. Свободная энциклопедия. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org/wiki>

4. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юристь, 2000. – 771 с.

5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України 1996. – № 30. – ст. 141

6. Карпенко Д.О. Основи трудового права: Навч. посіб / Д.О. Карпенко. – К.: А.С.К., 2003. – 656 с.

7. Теорія держави і права: Академічний курс / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 686 с.

8. Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве / В.А. Картошкин. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1995. – 134 с.

9. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: учеб. пособ. / Н.В. Витрук. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998. – 383 с.

10. Костюков А.Н. Должностное лицо: административно-правовой статус / А.Н. Костюков // Правоведение. – 1987. – № 2. – С. 20 – 26.

11. Про прокуратуру: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – ст.793.

12. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України: Постанова Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 4. – ст.15.

13. Теория государства и права / Под ред. Доктора юрид. наук, профессора Н.И. Матузова. – М., Юристь, 2002 – 345 с.