

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНИХ НАУК

УДК 349.2

АВРАМЕНКО О.І.

**ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОБОЧОГО ЧАСУ
ПРАЦІВНИКІВ ПРОКУРАТУРИ**

У статті проаналізовано проблеми правового регулювання робочого часу працівників прокуратури. Визначено зміст і значення кожної з них. Унесено законодавчі пропозиції щодо вирішення кожної з таких проблем.

Ключові слова: *правове регулювання, робочий час, працівник прокуратури, прокурор, трудове законодавство.*

В статье проанализированы проблемы правового регулирования рабочего времени работников прокуратуры. Определено содержание и значение каждой из них. Внесены законодательные предложения по решению каждой из таких проблем.

Ключевые слова: *правовое регулирование, рабочее время, работник прокуратуры, прокурор, трудовое законодательство.*

In the article the problems of legal regulation of working hours of employees of the prosecutor's office are analyzed. The content and meaning of each of them are determined. Legislative proposals are proposed for solving each of these problems.

Key words: *legal regulation, working time, prosecutor's office, prosecutor, labor legislation.*

Вступ. Робочий час працівників прокуратури в Україні є одним із головних інститутів трудових правовідносин. Робочий час працівників прокуратури становить проміжок часу, протягом якого працівники прокуратури мають здійснювати покладені на них службові обов'язки. Для ефективного функціонування апарату будь-якого державного органу, в тому числі прокуратури України, пріоритетним є визначення проблемних питань правового регулювання робочого часу працівників прокуратури, що допоможе провести трансформацію законодавства цієї сфери у відповідність до реалій сучасності, а також забезпечити основоположні трудові права і свободи працівників прокуратури.

Вирішення проблемних питань правового регулювання робочого часу працівників прокуратури має вагомe значення, адже сприятиме впорядкуванню нормативно-правових актів, які спрямовані на регулювання, закріплення й установлення трудових правовідносин, пов'язаних із робочим часом прокурорських працівників.

Актуальність теми дослідження полягає в необхідності вивчення сутності робочого часу працівників прокуратури, встановлення нормативно-правових актів, на основі яких здійснюється правове регулювання робочого часу працівників прокуратури, а також визначення проблемних питань правового регулювання робочого часу працівників прокуратури та пошуку шляхів удосконалення правового регулювання робочого часу працівників прокуратури. До того ж законодавство у сфері робочого часу працівників прокуратури потребує вдосконалення, зокрема, шляхом систематизації головних засад трудового законодавства у сфері діяльності органів прокуратури та врегулювання робочого часу прокурорських працівників для підвищення трудового, правового й соціального забезпечення цієї особливої категорії працівників у системі правоохоронних органів в Україні.

Крім того, головним функціональним завданням працівників прокуратури є забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а також інтересів держави й суспільства.

Сьогодні законодавство, що регулює особливості робочого часу працівників прокуратури, виглядає застарілим і таким, що не відповідає вимогам сучасності, з огляду на це, потребує комплексного дослідження та пошуку шляхів вдосконалення.

Окремі аспекти робочого часу працівників прокуратури, особливості його правового регулювання досліджувалися вченими-науковцями, серед яких – М.Г. Александров, В.С. Андреев, М.Й. Бару, Я.І. Безугла, П.А. Бущенко, В.С. Венедиктов, Н.К. Восводенко, Г.С. Гончарова, О.Д. Зайкін, Т.В. Іванкіна, С.С. Каринський, К.О. Кизименко, Р.І. Кондратьєв, Ю.М. Коршунов, Л.І. Лазор, Р.З. Лівшиц, В.Г. Малов, Л.А. Муксінова, В.І. Нікітінський, Ю.П. Орловський, Л.Я. Островський, А.Є. Пашерстник, О.С. Пашков, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, В.П. Сілаєв, В.М. Скобелкін, О.В. Смірнов, О.І. Ставцева, Л.О. Сироватська, О.І. Шебанова та інші.

Постановка завдання. Мета статті – проаналізувати проблеми правового регулювання робочого часу працівників прокуратури; визначити зміст і значення кожної з них.

Результати дослідження. Першим проблемним питанням правового регулювання часу роботи працівників прокуратури є застарілість норм чинного трудового законодавства та законодавства у сфері діяльності прокуратури, що регулює особливості робочого часу працівників прокуратури. Мається на увазі, що чинний Кодекс законів про працю України [1] містить норми, які не відповідають європейським стандартам і вимогам на ринку праці. Тобто сьогодні для створення ефективної системи робочого часу та робочого часу для працівників прокуратури є прийняття нового Трудового кодексу України [2], що містить норму з приводу робочого часу на зразок європейських конвенцій.

Для усунення розбіжностей у правовому регулюванні часу роботи працівників прокуратури необхідно, щоб норми Кодексу законів про працю відповідали сучасним вимогам, які висуваються до таких кодифікованих нормативно-правових актів, крім того, положення Кодексу законів про працю повинні сприяти реалізації трудового потенціалу роботодавця та працівника впродовж робочого часу, а також гарантувати дотримання основних прав і свобод під час виконання службових обов'язків.

Варто зазначити, що в разі прийняття нового Трудового кодексу України [2] його норми для регламентування робочого часу працівників прокуратури матимуть загальноправовий характер і відсилатимуть до інших нормативно-правових актів. Тому актуальним є внесення змін до чинного Закону України «Про прокуратуру» [3] щодо робочого часу прокурорських працівників. Зокрема, шляхом установлення в розділі соціального й матеріально-побутового забезпечення прокурорів та інших працівників органів прокуратури статті «Робочий час працівників прокуратури», в якій визначити, що таке робочий час, період робочого часу для працівників прокуратури, поняття ненормованого робочого часу, гарантії під час реалізації робочого часу працівниками прокуратури тощо.

Тобто гармонізація законодавства у сфері робочого часу працівників прокуратури дасть змогу забезпечити належний рівень правового регулювання норми тривалості робочого часу працівників прокуратури, а також закріпити основні положення, пов'язані зі здійсненням такого правового регулювання, що дасть змогу забезпечити ефективну діяльність органів прокуратури.

Напрямами вирішення першої проблеми правового регулювання робочого часу працівників прокуратури є такі:

– прийняття нового Трудового кодексу України, який би регламентував поняття робочого часу, а також особливості встановлення робочого часу окремих категорій працівників, зокрема прокуратури;

– унесення змін до чинного Закону України «Про прокуратуру» щодо регламентування робочого часу прокурорських працівників. Зокрема, шляхом установлення в розділі соціального й матеріально-побутового забезпечення прокурорів та інших працівників органів прокуратури статті «Робочий час працівників прокуратури», в якій визначити сутність поняття «робочий час».

Другим проблемним питанням правового регулювання часу роботи для працівників прокуратури є відсутність чіткого законодавчого визначення поняття робочого часу в законодавстві України, що створює проблеми стосовно визначення цього поняття в інших законодавчих актах, а також визначення робочого часу працівників прокуратури на рівні спеціального законодавства, яке відповідає загальноприйнятим нормативно-правовим актам.

Відповідно до Кодексу законів про працю України [1], установлюється лише норма тривалості робочого часу, тоді як визначення, який період є робочим часом, відсутнє в українському законодавстві.

На рівні міжнародно-правових документів поняття робочого часу розкривається. Так, Конвенція Міжнародної організації праці про тривалість робочого часу та періоди відпочинку на дорожньому транспорті [4] закріплює, що робочий час – період, на який поширюється тривалість додаткової роботи, яка стосується транспортного засобу, вантажу або пасажирів, водіння, й усі інші роботи, пов'язані з транспортним засобом, крім того, часи очікування транспортного засобу та присутності на робочому місці, тобто проміжок, протягом якого працівник не може вільно й на власний розсуд розпоряджатися своїм часом, що визначається в кожній країні органами державної влади та згідно з національним законодавством.

Серед європейських стандартів привертає увагу визначення робочого часу в Директиві Європейського парламенту та Ради «Про деякі аспекти організації робочого часу» [5]. Так, зазначений міжнародний документ устанавлює, що робочий час – це період, протягом якого працівник перебуває в розпорядженні роботодавця та здійснює трудову діяльність і виконує трудові обов'язки відповідно до вимог національного законодавства. Тобто міжнародні документи чітко встановлюють, який саме період трудової діяльності працівника треба вважати робочим часом. Для окремих категорій працівників, яких існує специфіка їхньої діяльності, робочий час визначається на підставі окремих міжнародно-правових документів.

В українському законодавстві Проект Трудового кодексу України [2] регламентує, що робочим часом є період, протягом якого працівник, відповідно до умов трудового договору та правил внутрішнього трудового розпорядку, зобов'язаний виконувати свої трудові обов'язки. Трудове законодавство може включати також інші періоди робочого часу. Обсяг робочого часу становить безпосередній період виконання трудових обов'язків, період отримання трудових завдань, роботи з технічно-правовою документацією, на підставі якої здійснюється робота (підготовчо-завершальний період), часи перерв для задоволення власних потреб, внутрішнього змінного відпочинку тощо. Трудове законодавство встановлює особливості належності підготовчо-завершального періоду до певних видів робіт. До складу робочого часу повністю або частково можуть бути включені певні періоди, які визначаються трудовим або колективним договором, у ці періоди працівник перебуває в режимі готовності до реалізації трудових обов'язків і поза межами місяця виконання трудових обов'язків.

Тобто варто зазначити, що прийняття нового Трудового кодексу України забезпечить чітку спрямованість у вирішенні проблеми правового регулювання робочого часу, встановить необхідний порядок робочого часу працівників прокуратури, коло службових обов'язків, які мають виконувати працівники прокуратури, та сприятиме забезпеченню основних соціальних гарантій для працівників прокуратури. Крім того, нормативно-правове закріплення поняття робочого часу впорядкує трудові правовідносини між працівниками та роботодавцями органів прокуратури для уникнення неоднозначних ситуацій під час виконання службово-трудова обов'язків.

Щодо визначення робочого часу працівників прокуратури на рівні спеціального законодавства, яке відповідає загальноприйнятим нормативно-правовим актам. Мається на увазі важливість визначення робочого часу працівників прокуратури в Законі України «Про прокуратуру» [3]. Зокрема, логічним було б закріплення норми, що визначила б поняття робочого часу працівників прокуратури, а також загальні положення щодо робочого часу працівників прокуратури. Така норма може мати відсильний характер, тобто посилати до інших законів і підзаконних нормативно-правових актів, на які поширюється відповідне коло правовідносин у сфері правового регулювання робочого часу працівників прокуратури. Крім того, вагоме значення для вирішення цього проблемного питання є наукові розробки й дослідження юридичної науки у сфері діяльності працівників органів прокуратури та накопичення зарубіжного досвіду правового регулювання робочого часу працівників органів прокуратури.

Напрямами вирішення другого проблемного питання правового регулювання часу роботи працівників прокуратури є такі:

– вивчення наукових розробок учених-науковців щодо прийняття нового Трудового кодексу України й особливостей правової регламентації робочого часу на зразок європейських стандартів;

– унесення змін до чинного Кодексу законів про працю України, в якому визначити поняття, види, особливості робочого часу;

– на рівні діяльності органів прокуратури закріпити особливості правового регулювання робочого часу працівників прокуратури в системі органів прокуратури України.

Третім проблемним питанням правового регулювання робочого часу працівників прокуратури є неналежне підґрунтя правового регулювання часу роботи працівників прокуратури.

Убачається, що причиною такого правового явища є відсутність ієрархічної впорядкованості нормативно-правових актів, які пов'язані з правовим регулюванням робочого часу працівників прокуратури. Тобто загальновизнано, що всі закони та інші підзаконні нормативно-правові акти базуються на Конституції України й мають бути прийняті відповідно до Конституції України [6]. Водночас конституційні норми визначають, що порядок та організація діяльності органів прокуратури України визначаються згідно із законом. Отже, зазначена норма регламентує, що організаційно-правовий механізм діяльності органів прокуратури встановлюється окремим спеціальним законодавством, зокрема сьогодні це Закон України «Про прокуратуру» [3]. Аналізуючи цей Закон, звертаємо увагу на відсутність у ньому чіткого нормативного регулювання робочого часу працівників прокуратури, що є правовою колізією, адже автоматично застосовується трудове законодавство, яке регулює окремі аспекти робочого часу для українських працівників. Видається, з огляду на правовий статус органів прокуратури та їх працівників, правове підґрунтя регламентації для них робочого часу має будуватися за принципом ієрархічності норм. Так, неодмінно Закон України «Про прокуратуру» має закріплювати положення про робочий час та особливості його впорядкування й установа для працівників прокуратури, у свою чергу, відсилати до спеціального законодавчого акта, наприклад, Положення про організацію та встановлення робочого часу працівників органів прокуратури. Зокрема, Положення може містити норми щодо визначення робочого часу працівників прокуратури, його видів, порядку обліку робочого часу працівників прокуратури, особливостей установа робочого часу у святкові, вихідні дні тощо. У результаті ієрархічно ці нормативно-правові акти будуть взаємопов'язані між собою, створювати надійне підґрунтя для правового врегулювання питання робочого часу прокурорських працівників.

Напрямами вирішення третього проблемного питання правового регулювання часу роботи працівників прокуратури є такі:

- упорядкування нормативно-правових актів у сфері регламентування робочого часу працівників органів прокуратури. Упорядкування доцільно здійснити за допомогою комплексу заходів, спрямованих на покращення й удосконалення норм права, що регулюють час роботи прокурорських працівників. Зокрема, правове регулювання часу роботи прокурорських працівників має здійснюватися в такій послідовності: Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», інші підзаконні нормативно-правові акти, наприклад, прийняте Положення про організацію та встановлення робочого часу працівників органів прокуратури. Зосереджуємо увагу на тому, що саме на рівні закону має бути проведено систематизацію нормативно-правових актів, які регулюють час роботи працівників прокуратури, а не на локальному рівні (правила, регламенти тощо);

- прийняття Положення про організацію та встановлення робочого часу працівників органів прокуратури, в якому визначити загальні положення щодо робочого часу працівників прокуратури, видів робочого часу працівників органів прокуратури.

Четвертим проблемним питанням правового регулювання робочого часу працівників прокуратури є наявність у чинному законодавстві у сфері регламентації робочого часу працівників прокуратури дублюючих норм права. Так, зокрема відразу привертає увагу регламентування робочого часу працівників органів прокуратури, а саме Правила внутрішнього трудового розпорядку [7] і Правила внутрішнього трудового розпорядку працівників Генеральної прокуратури України [8]. Зокрема, досить багато однакових закріплених норм. Наприклад, дублюючий характер має закріплене в Правилах внутрішнього трудового розпорядку положення щодо необхідності контролювати присутність працівників на робочих місцях.

Отже, Правила внутрішнього трудового розпорядку органів прокуратури передбачають покладення на керівників структурних підрозділів прокуратури обов'язку щодо здійснення контрольних функцій за присутністю працівників прокуратури на робочих місцях упродовж робочого часу. Щомісячно в прокуратурі може вестися облік робочого часу працівників прокуратури. Обов'язок вести такий облік покладено на кадровий відділ, у якому працює відповідальна особа, котра отримує інформацію від керівників структурних підрозділів прокуратури та на підставі такої інформації веде облік робочого часу працівників шляхом складання табелів [7]. Під час аналізу Правил внутрішнього трудового розпорядку для працівників Генеральної прокуратури України, затверджених Конференцією працівників Генеральної прокуратури України 30 червня 2011 року, увагу привертає дублююче визначення зазначеного положення, а саме на керівників структурних підрозділів Генеральної прокуратури України покладається обов'язок здійснювати контроль за присутністю працівників прокуратури на відведених робочих місцях протягом робочого дня. Відповідальна особа структурного підрозділу Генеральної прокуратури України

шляхом складання табелів обліку робочого часу веде облік робочого часу. Кожного місяця табель обліку робочого часу за підписом начальника структурного підрозділу та відповідальної особи передається до бухгалтерії. У разі знаходження працівників структурних підрозділів прокуратури з вирішення службових питань у період робочого часу поза межами приміщення Генеральної прокуратури України до відома керівника конкретного підрозділу має бути надана повна інформація про місце перебування працівника [9] тощо. По суті, Правила внутрішнього трудового розпорядку мають дублюючий характер, що створює складності під час їх застосування. Як пропонувалося, зазначені норми варто узагальнити в єдиному нормативно-правовому акті, що дало б змогу по-новому якісно врегулювати питання робочого часу працівників прокуратури.

Напрямами вирішення четвертого проблемного питання правового регулювання часу роботи працівників прокуратури є такі:

– прийняття єдиного системного нормативно-правового акта, який урегулював особливості робочого часу працівників органів прокуратури. Мається на увазі, що для усунення розбіжностей у правовому регулюванні часу роботи прокурорських працівників між правилами внутрішнього трудового розпорядку органів прокуратури різних рівнів доцільним є розроблення й затвердження Положення про особливості робочого часу працівників органів прокуратури. Положення має відповідати конституційним засадам і головному законодавству у сфері діяльності органів прокуратури. Положення визначатиме загальні засади, детально визначатиме робочий час працівників прокуратури, його особливості та порядок, прикінцеві положення. Отже, вдасться уникнути повторювальних норм під час регулювання часу роботи працівників прокуратури;

– указаний нормативно-правовий акт щодо правового регулювання робочого часу працівників прокуратури має бути прийнятий не на локальному, а на законодавчому рівні.

Висновки. Для вдосконалення правового регулювання зазначених проблемних питань вагоме значення матиме прийняття спеціальних нормативно-правових актів щодо визначення робочого часу працівників органів прокуратури, а саме Положення про робочий час працівників органів прокуратури та Положення про організацію обліку робочого часу працівників прокуратури, а також прийняття норми, яка б регламентувала особливості встановлення неповного робочого часу як різновиду робочого часу, що включає неповний робочий день або неповний робочий тиждень для працівників прокуратури.

Список використаних джерел:

1. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 17.12.1971. Додаток до № 50.
2. Проект Трудового кодексу України: Закон України від 27.12.2014 № 1658. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.
3. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3. С. 54.
4. Конвенція Міжнародної організації праці 1979 року № 153 про тривалість робочого часу та періоди відпочинку на дорожньому транспорті: Міжнародний документ від 27.06.1979 № 153. Відомості Верховної Ради України. 2008. № 15. С. 401. Ст. 118.
5. Директива 2003/88/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 04.11.2003 про деякі аспекти організації робочого часу. Офіційний вісник Європейського парламенту. 18.11.2003.
6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 23.07.1996. № 30. Ст. 141.
7. Правила внутрішнього трудового розпорядку працівників прокуратури. URL: <http://pho.gov.ua/labor-rules.html>.
8. Правила внутрішнього трудового розпорядку для працівників Генеральної прокуратури України: Наказ від 30.06.2011. URL: gp.gov.ua/ua/iopd.html?_m=publications&_t=rec&id=94103.
9. Правила внутрішнього трудового розпорядку для працівників Генеральної прокуратури України: Наказ, затверджений Конференцією працівників Генеральної прокуратури України 30.06.2011. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html?_m=publications&_t=rec&id=941.