

Свою специфіку мають форми (санкції) адміністративної відповідальності. До них, зокрема, відносяться адміністративні стягнення, видами яких є попередження, штраф, позбавлення спеціального права; невідповідність положенням Конституції України; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, а також виправні роботи [2].

Адміністративна відповідальність має всі ознаки юридичної відповідальності, як різновид останньої, яка виявляється у державному примусі, мірі обмеження за вчинення правопорушення, а також у обов'язку нести негативні наслідки відповідною фізичною або юридичною особою.

Підставою застосування норм адміністративного права до відповідних суб'єктів правовідносин є вина, тобто скоєння протиправних дій відповідною особою [2].

Отже на підставі викладеного можна зробити висновок, що конституційна відповідальність тісно пов'язана з іншими видами юридичної відповідальності, зокрема, адміністративною.

Споріднюють конституційну відповідальність з адміністративною такі ознаки, як наявність вини, застосування відповідних санкцій, і в необхідних випадках примусу.

Одночасно особливістю конституційної відповідальності є те, що в багатьох випадках вона, на відміну від адміністративної, не конкретизується.

Будучи засобом забезпечення приписів нормативно-правових актів, конституційна відповідальність реалізується: безпосередньо в межах конституційних правовідносин, і через норми інших галузей права, зокрема адміністративного.

Прикладом цього є відповідальність за порушення виборчого законодавства, в якому поєднується конституційна, кримінальна і адміністративна відповідальність.

#### *Література*

1. Див., зокрема, Конституційне право України / За ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Наукова думка, 1999. — С. 19–21; Мельник О. В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади: Автореф. дис. ... канд. наук. — К., 2000; Наливайко Л. Р. Конституційно-правова відповідальність: питання теорії та практики: Автореф. дис. ... канд. наук. — К., 2000; Фрицький О. Ф. Конституційне право України. — К.: Юринком-Інтер, 2002. — С. 25–34.
2. Докладніше з цього питання, див. Гересименко Є. С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності: Автореф. дис. ... канд. наук. — К., 2000. — С. 10–11.

УДК 347.963(477)

**М. К. Якимчук**

*д-р юрид. наук, завідувач кафедри  
кримінального права і процесу*

*Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича*

### **ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

Служба в органах прокуратури, зважаючи на правове становище інституту прокуратури України, його повноважень та місця в системі державних органів, відзначається особливим характером. Служба в органах прокуратури — вид державної служби, а прокурорські працівники є державними службовцями державної служби України, які виконують обов'язки за державною посадою.

Правову основу служби в органах та установах прокуратури складають Конституція України, Закон України “Про прокуратуру”, інші закони, в частині, що йому не суперечить, та накази Генерального прокурора України, якими відповідно до законодавства визначаються порядок прийняття, переміщення та звільнення прокурорів, слідчих прокуратури та інших спеціалістів. Правове положення та умови служби прокурорсько-слідчих працівників визначається даним законом у відповідності з ч. 2 ст. 9 Закону України “Про державну службу” [1].

Прерогатива правового регулювання державної служби в органах прокуратури надається спеціальному Закону України “Про прокуратуру”, оскільки “питання функціонування державної служби в державних органах, правове становище яких регламентується спеціальними законами України, вирішується цими законами” [1]. Порядок проходження служби військових прокурорів і слідчих військових прокуратур однак регулюється законами України “Про прокуратуру” та “Про загальний військовий обов'язок і військову службу”, а порядок проходження служби наукових та педагогічних працівників прокуратури, що

відносяться до кадрів прокуратури, регулюється поряд з Законом України “Про прокуратуру” законодавством про освіту та науку в частині, що не суперечить вказаному закону.

Відповідно до ст. 92 Конституції України Верховна Рада України виключно законами України визначає “основи державної служби” (п. 12) та “організацію та діяльність прокуратури” (п. 14) [2]. Отже, засади проходження державної служби в органах прокуратури повинні отримати свою правову регламентацію насамперед на законодавчому рівні. Але, не зважаючи на специфіку проходження служби в органах прокуратури, особливості її регламентації містяться не в законах, а в підзаконних актах. Тому, на нашу думку, назріла потреба належного законодавчого врегулювання цієї сфери відносин.

Серед основних питань правового регулювання служби в органах прокуратури, що належить вирішити на законодавчому рівні, слід визначити такі.

1. Особи, вперше призначені на посади помічників прокурорів, прокурорів управлінь, відділів, слідчих прокуратури, приймають “Присягу працівника прокуратури” [3]. Текст присяги має затверджуватися Верховною Радою України, однак такого затвердження він не отримав, хоч Президент України і постановила передати на розгляд до Верховної ради України текст присяги працівника прокуратури, поданий Генеральним прокурором України. Слід також звернути увагу на те, що присяги, які складають державні службовці в Україні різних форм державної служби, переважно закріплюються в законах, наприклад в законах про державну службу (ст. 12), про державну податкову службу (ст. 23), про статус суддів (ст. 10), про конституційний суд (ст. 17), про нотаріат (ст. 6), про статут внутрішньої служби збройних сил України (ч. 1) тощо. Тому ставиться питання про доцільність закріплення тексту присяги працівника прокуратури України на законодавчому рівні.

2. Процедура прийняття присяги працівника прокуратури визначається Генеральним прокурором України. Однак, слід зазначити, що ст. 2 Закону України “Про прокуратуру” [3], не встановлює як вимогу до кандидата на призначення Генерального прокурора України наявність у нього стажу прокурорсько-слідчої роботи в органах прокуратури та необхідності складання ним присяги працівника прокуратури. На нашу думку, у ч. 1 ст. 46 Закону України “Про прокуратуру” необхідно внести поправку у такій редакції: “Особи, які вперше призначені на посади прокурора або слідчого до органів прокуратури приймають “Присягу працівника прокуратури””.

3. Прокурорам і слідчим органів прокуратури, науково-педагогічним працівникам прокуратури присвоюються класні чини, залежно до займаних посад і стажу роботи. Порядок присвоєння і позбавлення класних чинів визначається Положенням про класні чини працівників прокуратури України, яке затверджується Верховною Радою України [3]. Це положення затверджене Верховною Радою України 6 листопада 1991 р. Працівники органів прокуратури, яким присвоєно класні чини, перебувають у них довічно; позбавлення класного чину може мати місце при звільненні працівника з органів прокуратури за проступки, що ганьблять його. У разі грубих порушень службового обов’язку працівником прокуратури чи негідної поведінки, його може бути понижено в чині. Але це положення суперечить ст. 26 Закону України “Про державну службу” [1], прийнятому пізніше, де сказано, що державний службовець може бути позбавлений рангу (в прокуратурі класного чину) лише за вироком суду, а також, якщо державний службовець перейшов на посаду нижчої категорії або залишив державну службу, на яку потім поновився, за ним зберігається присвоєний ранг (класний чин). На нашу думку, ця колізія має бути усунена на законодавчому рівні.

4. Є необхідність також окремого визначення поняття працівника органу прокуратури. Засади статусу працівників прокуратури, які не визнаються “кадрами прокуратури”, але підпадають під визначення патронатного державного службовця або військовослужбовця, врегульовано Законами України “Про державну службу”, “Про загальний військовий обов’язок і військову службу”, рядом відомчих наказів Генерального прокурора України, однак, не достатньо. Укази ж Президента України та постанови Кабінету Міністрів України врегульовують переважно питання статусу патронатних державних службовців органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а накази Головердслужби є відомчими і не зареєстрованими у Мін’юсті, тому для працівників прокуратури, хоч і не наділених статусом “прокурора”, не є обов’язковими, а лише рекомендаційними. Отже, в даній галузі правового регулювання існує явна прогалина. Також необхідно враховувати, що не всі прокурорські працівники патронатної служби можуть бути державними службовцями.

До стажу державної служби зараховується лише служба: 1) на посадах керівних працівників і спеціалістів в апараті органів прокуратури; на посадах слідчих, прокурорів, інших службових осіб, яким присвоєно персональні звання; на посадах визначених переліком посад наукових працівників державних наукових установ, організацій та посад науково-педагогічних працівників Інституту Генеральної

прокуратури України з підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів і науково-практичних розробок з питань організації роботи на основних напрямках прокурорської діяльності.

5. У період проходження служби всі прокурорсько-слідчі працівники підлягають атестації. Порядок атестації передбачений Положенням про атестування прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України. Атестація проводиться один раз на 5 років. При вирішенні питання про висунення на вищу посаду чи пониження в посаді, а також за наявності серйозних недоліків у роботі або поведінці прокурорів і слідчих атестування за пропозицією керівника відповідної прокуратури або її структурного підрозділу проводиться достроково. Молоді спеціалісти підлягають атестуванню по закінченні стажування, а повторно — за 2 роки. Особи, які мають досвід роботи в правоохоронних органах, але вперше призначені на прокурорсько-слідчі посади, підлягають атестуванню не раніше, ніж через 6 місяців роботи на цих посадах [17]. Але, задля приведення законодавства про прокуратуру у відповідність до стандартів захисту дитинства і материнства необхідно, на нашу думку, у положенні про атестування прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України також передбачити: 1) що жінки, які перебувають у відпустці по вагітності, пологах і догляду за дитиною проходять атестацію не раніше, ніж через рік після виходу на роботу; 2) вагітні жінки можуть проходити атестацію за власним бажанням. Варто також передбачити, що по закінченні строку повноважень прокурорів, які призначаються строком на п'ять років, повинна проводитися перевірка роботи очолюваних ними прокуратур, за наслідками якої мусить проводитися атестація не пізніше ніж за три місяці до закінчення строку повноважень. Не пізніше ж ніж за місяць до закінчення п'ятирічного строку повноважень, з урахуванням результатів атестації, повинне вирішуватися питання про подальше призначення вказаних працівників.

7. Служба в органах прокуратури відзначається традиційним переведенням кваліфікованих працівників з метою підвищення ними кваліфікації та підвищення їх неупередженості — їх ротацією. Отже, переведення прокурорів, слідчих або науково-педагогічних працівників відбувається: 1) з ініціативи працівника, в порядку визначеному законодавством про працю; 2) у порядку ротації — в межах органів прокуратури без підвищення або пониження у рівні посади без згоди працівника з обов'язковим мотивуванням підстав такого переведення; 3) у порядку пониження у посаді — переведення з пониженням у посаді прокурора або слідчого, до якого було застосоване за висновком атестаційної комісії дисциплінарне стягнення у виді пониження в посаді. Закони ж України “Про державну службу” та “Про прокуратуру” взагалі не передбачають порядку здійснення ротації. Не передбачено й порядок і підстави проведення ротації у відомчих нормативних актах. Та, оскільки ротація пов'язана з переміщенням на іншу роботу, то, на нашу думку, підстави, порядок проведення та його правові наслідки повинні встановлюватись нормами законодавства.

7. Наказом Генерального прокурора України при призначенні на вищестоящу посаду визначається строк повноважень підпорядкованого прокурора, що означає зміну умов попередньо укладеного з ним трудового договору: укладення трудового договору на певний строк. Статус прокурора як працівника при цьому погіршується: по-перше, розірвати строковий трудовий договір з власної ініціативи працівник має право тільки за наявності обставин, передбачених у ст. 39 Кодексу законів про працю, а, по-друге, по закінченні вказаного строку договір з ним може бути припинено [4]. На практиці по закінченні строку здійснення ними повноважень, проводиться атестація, за результатами якої вирішується питання про подальше призначення працівника. Однак, немає ніякої гарантії, що маючи позитивні результати перевірки діяльності очолюваної ним прокуратури та його атестації, працівник буде призначений на наступний строк або, хоча б, займе посаду, рівнозначну тій, яку займав до останнього призначення.

Тому, на нашу думку, слід на законодавчому рівні встановити доповнення до ст. 46 Закону України “Про прокуратуру” такого змісту: (ч. 4) “Працівники прокуратури по закінченні п'ятирічного строку призначення їх на посаду, після отримання позитивного висновку, наданого атестаційною комісією, мають право призначення та наступний строк або призначення на попередню посаду або з їх згоди на посаду рівноцінну тій, яку обіймали до останнього призначення. Працівники, визнані у встановленому порядку незаконно звільненими, незаконно переведеними на інші посади або позбавленими класного чину, належать поновленню в попередній посаді та класному чині або з їх згоди призначенню на рівнозначну посаду.”

Вказані недоліки правового регулювання служби в органах прокуратури потребують належного осмислення та комплексного вирішення законодавцями питання нормативного регулювання специфіки різних аспектів проходження служби в органах прокуратури України. Оптимальним шляхом було б прийняття Закону України “Про проходження служби в органах та установах прокуратури”, який регламентував би основний комплекс правовідносин в органах прокуратури та створив необхідні

нормативні передумови для удосконалювання управління кадрами в органах прокуратури, більш чітко визначив правовий статус прокурора і слідчого.

### Література

1. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року (зі змінами та доповненнями) № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490; 6.
2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. — К.: Україна, 1996. — С. 39.
3. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 794 (зі змінами та доповненнями); 1993. — № 22. — Ст. 229; 1993. — № 50. — Ст. 474; 1995. — № 11. — Ст. 71; 1995. — № 34. — Ст. 268; 46; 47 ч. 2 (в редакції від 12. 07. 2001 р.)
4. Кодекс законів про працю України, затверджений Законом № 322-VIII від 10. 12. 71 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1971. — Додаток до № 50 (із змінами та доповненнями).
5. Положення про класні чини працівників органів прокуратури України // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 4. — С. 14.
6. Про затвердження тексту присяги працівника Прокуратури України: Постанова Президії Верховної Ради України від 9 грудня 1991 року № 1948-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 9. — Ст. 119.
7. Про порядок обчислення стажу державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 3. 05. 1994 р. № 283 // Державна служба в Україні: Зб. нормат. актів. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 229.
8. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 28 жовтня 2002 р.
9. Про введення в дію Положення про атестування прокурорсько-слідчих працівників прокуратури: Наказ Генерального прокурора України від 19. 05. 92 р. № 21 // Бюлетень законодавства і юридичної практики. — 2000. — № 4. — С. 179.
10. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: Наказ Головної державної служби України від 23. 10. 2000 р. № 58 // Державна служба в Україні: Зб. нормат. актів. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 238.

УДК 35.08(477)

*Л. Р. Біла*

*канд. юрид. наук, доцент ОНЮА*

## ПРАВО НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ ТА МЕХАНІЗМ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ

Право на державну службу є невід'ємним правом громадянина України. Так, у статті 38 Конституції України визначено, що “громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування”. Таким чином Конституція України ставить тільки одну вимогу до особи, яка претендує на посаду державного службовця — наявність громадянства України.

Назване конституційне право знайшло своє подальше відображення і деталізацію в статті 4 Закону “Про державну службу”, згідно з якою “право на державну службу мають громадяни України, незалежно від положення, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України”. Аналіз цієї статті дає підстави виділити три основні вимоги щодо реалізації права на державну службу:

- громадянство України;
- відповідна освіта і професійна підготовка;
- проходження конкурсного відбору або іншої процедури, передбаченої Кабінетом Міністрів України.

Однією з важливих вимог щодо реалізації права на державну службу є громадянство України. Відповідно до Закону України від 18 січня 2001 р. “Про громадянство” громадянами України є:

- усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року) постійно проживали на території України;
- особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України “Про громадянство” (13 листопада 1991 року) проживали в Україні і не були громадянами інших держав;
- особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13 листопада 1991 року і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року органами внутрішніх справ України внесено запис “громадянин України”, а також діти таких осіб, які прибули разом з батьками в Україну, якщо на момент прибуття в Україну вони не досягли повноліття;