

Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Львівська політехніка»

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

КРАВЧУК ОСТАП ЛЕОНІДОВИЧ

УДК 342.9

ДИСЕРТАЦІЯ

**ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
ЗА ПОРУШЕННЯ ПРИСЯГИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ О. Л. Кравчук

Науковий керівник: **Бортник Надія Петрівна,**

доктор юридичних наук, професор

Львів – 2021

АНОТАЦІЯ

Кравчук О. Л. Припинення державної служби за порушення присяги. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 2021.

У дисертації досліджено проблему припинення державної служби за порушення присяги, визначено її теоретико-методологічні та практичні засади, з'ясовано природу присяги як юридичної категорії та явища правової дійсності, виходячи з поєднання теорії природного права та юридичного позитивізму.

Наголошено, що традиції поширення клятви (присяги) зумовлені необхідністю віднайти ефективний засіб регулювання і контролю відносин (релігійних, соціальних, правових) між людьми, оснований на взаємному зв'язку. Ці відносини скріплювалися так званими вербальними, усними, письмовими «формулами». Функцію цих «формул» виконувала саме клятва (присяга). Первинно основними підставами складання клятви (присяги) було засвідчення особою своєї вірності та підданства державі (її правителю), використання як доказу при вирішенні спорів в суді, засвідчення вірності службі при призначенні на посаду.

Зазначено, що присяга, як правова категорія, є урочистою обіцянкою дотримуватись певних зобов'язань, про які йдеться в тексті присяги. Присяга існує у вигляді норми права, що є її текстом. Така норма права не містить переліку індивідуальних життєвих обставин, а узагальнено закріплює вимоги до правової моделі обставин, поведінки, які, якщо відбудуться, стануть юридичним фактом. Як юридичний факт присяга виступає при: 1) її складенні (або відмові скласти). Таким чином лише після складення присяги, крім інших умов, особа набуває відповідного статусу державного службовця та вступає на відповідну посаду; 2) її порушенні.

«Присяжну норму» охарактеризовано як правову норму, що визначає зміст офіційної клятви (урочистої обіцянки) – дотримуватись і виконувати права та обов'язки суб'єкта у відповідності із займаною посадою, встановлює момент зміни правового статусу суб'єкта й особливий ритуальний порядок її складення за допомогою спеціальних символічних дій. «Присяжна норма», як норма права, за своїм юридичним значенням є певним правилом поведінки, дотримання якого гарантується різноманітними організаційними, роз'яснювальними і стимулювальними засобами, а також застосуванням стосовно тих, хто її порушує чи не дотримується, заходів юридичного примусу. Присяжні норми, як і будь-які інші правові явища, мають свої властивості, які наділяють адміністративне право нормативною сутністю (змістом). Це і загальні властивості (характерні для всіх норм права, незалежно від галузевої належності – вони є державним велінням категоричного характеру; є правилами загальнообов'язкового характеру; існують у формально визначеному вигляді), і родові (специфічні – своєрідність структури), характерні тільки для присяжних норм.

Акцентовано, що присяга є одностороннім зобов'язанням. Її суб'єктний склад є доволі специфічним. Увесь тягар зобов'язань за присягою покладається на суб'єкта, який її складає. Другий суб'єкт – на вірність якому запрягають (Український народ, держава, а іноді такий взагалі відсутній), третій – безпосередній орган влади, де працює службовець (має лише обов'язок звільнити за порушення державним службовцем присяги), четвертий – посадова особа чи колегіальний дисциплінарний орган, що має право приймати рішення про припинення служби, звільнення з посади. Особливістю відповідальності державного службовця за порушення присяги є також і те, що це відповідальність перед державою загалом та народом, а не перед окремою особою.

Наголошено, що обов'язок складення присяги поширюється на досить значне коло суб'єктів: при вступі вперше на державну службу; на державних політичних посадовців; на професійних суддів; на службу в органах місцевого

самоврядування; на діяльність суб'єктів, що не є державними службовцями (адвокати, нотаріуси); а також на суб'єктів, що перебувають поза межами всякої безпосередньої публічної діяльності (як-от свідки в судовому процесі), тобто практично у всіх трьох гілках державної влади. Також присягу складає Президент України.

Продемонстровано, що текст присяги державних службовців у різних галузях права містить правові вимоги та морально-етичні принципи. Недотримання обох вимог або ж однієї з них розцінюється як порушення присяги. Закладаючи в текст присяги багато загальнолюдських синонімічних морально-етичних понять, законодавець не надав визначення жодному з них.

Розмежовано юридичні та моральні вимоги, що розуміються як одне порушення складеної присяги. Щодо юридичних вимог присяги, то як такі варто виділити «посадові проступки» для кожного виду державних службовців, які заприсягають залежно від правового статусу. У зв'язку із цим виникає потреба на законодавчому рівні визначити чітко коло таких проступків, враховуючи основні ознаки і склад правопорушення (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона). Поняття посадового проступку ширше від дисциплінарного проступку, до якого, окрім встановлених правил внутрішнього трудового розпорядку, встановлених у відповідному державному органі, належать й інші специфічні обов'язки, що виходять за рамки дисциплінарного проступку. Проте вчинення чи то посадового проступку, чи дисциплінарного потрібно розглядати як підставу одного виду відповідальності – дисциплінарної.

Зроблено висновок, що присягу не слід розглядати як засіб забезпечення етичності діяльності державних службовців. Безумовно, моральні вимоги заслуговують надання їм правового значення. Надаючи моральному обов'язку правової форми, законодавець забезпечує можливість застосування в необхідних випадках державного примусу. Структура поведінки та наслідки порушення державним службовцем юридично об'єктивних вимог права та вимог моралі є різними. Тому не завжди порушення норм етики та моралі

викликає потребу в застосуванні до службовця найсуворішої санкції – звільнення, яка є наслідком порушення присяги. Порушення державним службовцем професійної етики чи загальнолюдських морально-етичних вимог, які випливають з тексту присяги, мають слугувати підставою для іншої відповідальності, ніж за порушення присяги, яка не передбачає припинення служби.

Вказано види відповідальності для державних службовців за вчинювані діяння, пов'язані зі службовою діяльністю: за найтяжчі діяння – кримінальна відповідальність з одночасним звільненням з посади; за діяння, пов'язані з порушенням присяги та несумісністю, – звільнення з посади; за діяння, передбачені КЗпП України, – дисциплінарна відповідальність у вигляді оголошення догани і звільнення. Судова практика декларує відповідальність за порушення присяги як самостійний вид юридичної відповідальності, передбачений Законом України «Про державну службу», що має власний механізм реалізації, здійснює спеціальні функції, поширюється на особливе коло суб'єктів, хоч і спирається на систему дисциплінарних санкцій.

Доведено, що процесуальний порядок притягнення до відповідальності внаслідок порушення присяги відрізняється фрагментарністю та розрізненістю нормативного оформлення, великою кількістю прогалин. Так, наприклад, відсутній строк давності притягнення до такої відповідальності, відсутня процедура оскарження встановлення факту порушення присяги та скасування неправомірних рішень. Крім того, сама процедура (тобто службове розслідування), в рамках якої розслідується діяння, що виражається у формі порушення державним службовцем присяги, не є нормативно врегульована у відповідних нормативно-правових актах. Перелік процесуальних прав звільненої особи, як позивача, дозволяє залучати до участі у справі, як третю особу, особу, яка безпосередньо підписала рішення про припинення державної служби, звільнення. Пропонується внести зміни до Кримінального кодексу України, доповнивши його статтею, яка встановлюватиме кримінальну

відповідальність посадових осіб за незаконне звільнення державного службовця з підстав порушення присяги, прийняте з особистих мотивів.

Зроблено висновок, що юридичні наслідки порушення державними службовцями присяги є різними, це пов'язано, зокрема, з родом їхньої служби. Зазвичай це звільнення особи з публічної служби, де немає обмежень в зайнятті державної посади в подальшому, або припинення певного виду юридичної діяльності без можливості в подальшому їх відновлення на певний строк та безстроково. Водночас слушним видається визначення однакових для всіх державних службовців, які складають присягу, незалежно від роду діяльності, правових наслідків порушення присяги.

Ключові слова: права людини, державна служба, державний службовець, клятва, присяга, присяжні норми, юридична відповідальність, відповідальність за порушення Присяги державного службовця, юридичні гарантії.

ANNOTATION

Kravchuk O.L. The implementation of judicial functions in the present constitutional development conditions of Ukraine. – And here – Research papers on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the candidate of legal sciences on a specialty 12.00.07 - administrative law and process; finance law; information law. - Lviv Polytechnic National University, Lviv, 2020.

The dissertation investigates the problem of termination of civil service for violating the oath, defines its theoretical and methodological and practical principles, clarifies the nature of the oath as a legal category and the phenomenon of legal reality, based on a combination of natural law theory and legal positivism.

It is emphasized that the tradition of spreading the oath (oath) is due to the need to find an effective means of regulating and controlling relations (religious, social, legal) between people, based on mutual connection. These relations were cemented by so-called verbal, oral, written "formulas". The function of these

"formulas" was performed by the oath (oath). Initially, the main grounds for taking an oath (oath) were a person's certification of loyalty and citizenship to the state (its ruler), use as evidence in resolving disputes in court, certification of loyalty to the service in the appointment.

It is stated that the oath, as a legal category, is a solemn promise to abide by certain obligations referred to in the text of the oath. The oath exists in the form of a rule of law, which is its text. Such a rule of law does not contain a list of individual life circumstances, but generally establishes the requirements for the legal model of circumstances, behavior, which, if they occur, will become a legal fact. As a legal fact the oath acts at: 1) its drawing up (or refusal to make). Thus, only after taking the oath, among other conditions, a person acquires the appropriate status of a civil servant and enters the relevant position; 2) its violation.

"Jury norm" is characterized as a legal norm that determines the content of the official oath (solemn promise) - to observe and fulfill the rights and obligations of the subject in accordance with the position, establishes the moment of change of legal status of the subject and special ritual procedure. by means of special symbolic actions. The "sworn rule", as a rule of law, by its legal meaning is a certain rule of conduct, compliance with which is guaranteed by various organizational, explanatory and incentive means, as well as the application of coercive measures against those who violate it or not.

Jurors, like any other legal phenomenon, have their own properties that give administrative law a normative essence (content). These are both general properties (characteristic of all rules of law, regardless of industry affiliation - they are a state command of a categorical nature; are rules of a mandatory nature; exist in a formally defined form), and generic (specific - the originality of the structure), characteristic only of juries norms.

It is emphasized that the oath is a unilateral obligation. Its subject composition is quite specific. The entire burden of the oath is borne by the entity that makes it. The second subject is the oath of allegiance (Ukrainian people, state, and sometimes no oath at all), the third is the direct authority where the employee works (he has only

the obligation to dismiss an oath for violating a civil servant), the fourth is an official or collegial disciplinary body, which has the right to decide on termination of service, dismissal.

The peculiarity of the responsibility of a civil servant for violating the oath is also that it is the responsibility to the state as a whole and the people, and not to an individual.

It is emphasized that the obligation to take the oath extends to a fairly large range of subjects: when entering the civil service for the first time; on state political officials; for professional judges; to serve in local governments; for the activities of entities that are not civil servants (lawyers, notaries); as well as for entities that are outside any direct public activity (such as witnesses in court), ie in almost all three branches of government. The President of Ukraine also takes the oath.

It is demonstrated that the text of the oath of civil servants in various branches of law contains legal requirements and moral and ethical principles. Failure to comply with both requirements or one of them is considered a violation of the oath. Putting in the text of the oath many universal synonymous moral and ethical concepts, the legislator did not provide a definition for any of them.

A distinction is made between legal and moral requirements, which are understood as a single violation of the oath. As for the legal requirements of the oath, as such it is necessary to allocate "misdemeanors" for each type of civil servants who take the oath depending on the legal status. Therefore, there is a need at the legislative level to define a clear range of such offenses, taking into account the main features and composition of the offense (object, objective side, subject, subjective side). The concept of misconduct is broader than disciplinary misconduct, which, in addition to the established rules of internal labor regulations established by the relevant state body, includes other specific responsibilities that go beyond disciplinary misconduct. However, the commission of either an official misdemeanor or a disciplinary offense should be considered as a basis for one type of liability - disciplinary.

Results have been made that should not be seen as helping to ensure the efficiency of civil servants. Of course, moral requirements deserve to be given legal significance. By providing moral participation in legal form, legislators propose the application of state coercion in necessary cases. The structure of behavior and the consequences of violations of civil servants legally objectively require rights and moral requirements are different. Therefore, the norms of ethics and morality are never violated, which require the application of the strictest sanction in official activities - dismissal, which is a consequence of violating the rules.

Violations by a civil servant of professional ethics or universal moral and ethical requirements arising from the text of the oath should serve as a basis for other liability than for violation of the oath, which does not provide for termination of service.

The types of liability for civil servants for acts committed in connection with official activities are indicated: for the most serious acts - criminal liability with simultaneous dismissal; for acts related to violation of the oath and incompatibility - dismissal; for actions provided by the Labor Code of Ukraine - disciplinary liability in the form of reprimand and dismissal. Judicial practice declares liability for breach of oath as an independent type of legal liability provided by the Law of Ukraine "On Civil Service", which has its own implementation mechanism, performs special functions, extends to a special range of subjects, although based on a system of disciplinary sanctions.

It is proved that the procedural order of prosecution due to violation of the oath differs in fragmentation and fragmentation of the normative design, a large number of gaps. For example, there is no statute of limitations for bringing to such responsibility, there is no procedure for appealing the establishment of the fact of violation of the oath and cancellation of illegal decisions. In addition, the procedure itself (ie the official investigation), in which the act is expressed, which is expressed in the form of violation of the oath by a civil servant, is not regulated in the relevant regulations. The list of procedural rights of the dismissed person, as a plaintiff, allows to involve in the case, as a third party, a person who directly signed the decision to

terminate the civil service, dismissal. It is proposed to amend the Criminal Code of Ukraine, supplementing it with an article that will establish criminal liability of officials for illegal dismissal of a civil servant on the grounds of violation of the oath, taken for personal reasons.

It is concluded that the legal consequences of violating the oath by civil servants are different, this is due, in particular, to the nature of their service. This is usually the dismissal of a person from public service, where there are no restrictions on holding a public office in the future, or the termination of a certain type of legal activity without the possibility of their subsequent resumption for a certain period and indefinitely. At the same time, it seems appropriate to define the same legal consequences of violating the oath for all civil servants who take the oath, regardless of the type of activity.

Key words: human rights, civil service, civil servant, oath, oath, sworn norms, legal responsibility, responsibility for violation of the Oath of a civil servant, legal guarantees.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Кравчук О. Л. Припинення державної служби в митних органах за порушення присяги. *Митна справа: науково-аналітичний журнал*. 2011. № 6 (78). С. 57–65.
2. Кравчук О. Л. Історичний розвиток поняття «Присяга». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2015. № 13, т. 1. С. 107–111.
3. Кравчук О. Л. Присяжні норми як різновид правових норм. *Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право»*. 2015. № 5. URL: <http://www.pap.in.ua/>.

4. Кравчук О. Л. Суспільна небезпечність, винність та караність як ознаки порушення присяги. *Університетські наукові записки*. Хмельн. ун-т управл. та права ім. Л. Юзькова. 2020. Т. 19, № 1 (73). С. 166–174.

5. Кравчук О. Л. Протиправність як ознака порушення присяги. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2020. № 2 (12). С. 74–82.

6. Кравчук О. Л. Інститут присяги в різних галузях права: порівняльний аналіз. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 2. С. 66–71.

7. Кравчук О. Л. Проблеми правової кваліфікації порушення присяги державними службовцями. *Jurnalul juridic national: Teorie și Practică*. 2015. № 5 (15), т. 1. С. 50–55.

8. Кравчук О. Л. Деякі аспекти юридичних гарантій прав державного службовця під час припинення державної служби за порушення присяги. *Jurnalul juridic national: Teorie și Practică*. 2016. № 1 (17), т. 1. С. 24–28.

9. Kravchuk O. Юридичні гарантії державних службовців у випадку звільнення на підставі «порушення присяги». *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 5. P. 150–154.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

10. Кравчук О. Л. Принцип верховенства права та категорії етики у діяльності державного службовця. *Проблеми реалізації принципу верховенства права: теоретичні і практичні аспекти: зб. матер. Міжнар. юрид. наук.-практ. Інтернет-конференції «Актуальна юриспруденція» (м. Київ, 14 груд. 2012 р.)*. Київ, 2012. С. 167–172.

11. Кравчук О. Л. Міжнародна трудова міграція як чинник економічного прогресу. *Конституційні засади правового життя: світові традиції та національні реалії: зб. матер. Міжнар. юрид. наук.-практ. Інтернет-конференції «Актуальна юриспруденція» (м. Київ, 28 черв. 2013 р.)*. Київ, 2013. С. 71–75.

12. Кравчук О. Л. Службове розслідування при порушенні присяги державним службовцем як юридична гарантія забезпечення його прав. *Людина,*

суспільство і держава в умовах реформ та інновацій: зб. матер. Міжнар. юрид. наук.-практ. Інтернет-конференції «Актуальна юриспруденція» (м. Київ, 25 лют. 2016 р.). URL: <https://www.legalactivity.com.ua/>.

13. Кравчук О. Л. Присяга як юридичний обов'язок різних суб'єктів права. *Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 26–27 черв. 2020 р.)*. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2020. С. 41–45.

14. Кравчук О. Л. Порушення присяги як особливий вид протиправного діяння. *Актуальні питання розвитку правової держави в умовах сучасного становлення громадянського суспільства в Україні: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 26–27 черв. 2020 р.)*. Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2020. С. 100–104.

ЗМІСТ

| | |
|--|-----|
| ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ | 14 |
| ВСТУП | 15 |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ІНСТИТУТУ ПРИСЯГИ | |
| ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ | 25 |
| 1.1 Генезис інституту присяги | 25 |
| 1.2 Поняття та ознаки присяги державного службовця | 35 |
| 1.3 Зміст присяги державного службовця | 44 |
| Висновки до розділу 1..... | 56 |
| РОЗДІЛ 2. ПОРУШЕННЯ ПРИСЯГИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ... | |
| 2.1 Юридичний склад порушення присяги..... | 58 |
| 2.2 Співвідношення правопорушення «порушення присяги» з іншими видами правопорушень..... | 104 |
| Висновки до розділу 2..... | 127 |
| РОЗДІЛ 3. ПРОЦЕДУРА ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ | |
| ВНАСЛІДОК ПОРУШЕННЯ ПРИСЯГИ | 129 |
| 3.1 Юридичні гарантії прав державного службовця у разі припинення державної служби за порушення присяги | 129 |
| 3.2 Правові наслідки припинення державної служби за порушення присяги..... | 162 |
| Висновки до розділу 3..... | 179 |
| ВИСНОВКИ | 182 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 188 |
| ДОДАТКИ | 209 |

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

| | |
|---------------------------|---|
| ДСМС | – Дисциплінарний статут митної служби України |
| ЄСПЛ, Європейський суд | – Європейський суд з прав людини |
| Закон № 889 | – Закон України «Про державну службу» № 889-VIII |
| КАС України | – Кодекс адміністративного судочинства України |
| КЗпП України | – Кодекс законів про працю України |
| КК України | – Кримінальний кодекс України |
| КМУ | – Кабінет Міністрів України |
| КУпАП | – Кодекс України про адміністративні правопорушення |
| НПА | – нормативно-правові акти |

ВСТУП

Актуальність теми. Основою державної служби є передусім законність. Вона забезпечується та багато в чому зумовлюється законодавчим закріпленням персональної юридичної відповідальності державних службовців, що спонукає останніх до належного виконання завдань і функцій держави, покладених на них обов'язків, здійснення повноважень, дотримання службової дисципліни. На цей час питання відповідальності державних службовців регулюються чинним Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII (далі – чинний Закон). Водночас чинний Закон не достатньо чітко встановлює підстави та механізм притягнення до юридичної відповідальності за порушення державним службовцем присяги. В основі цього лежить, власне, відсутність визначення поняття «присяга», «порушення присяги» як дисциплінарного проступку та проблема правової природи цієї відповідальності. І незважаючи на конституційну та судову реформи, які розпочались 2016 року і тривають досі, присяга, хоч і зазнала суттєвих змін, проте як правове явище не отримала ні правової кваліфікації, ні наукової ідентифікації. Фактично присяга містить в собі обов'язок дотримуватися певних стандартів діяльності на службі, а також морально-етичних принципів поведінки. Таке тлумачення неможливе без звернення до загальноновизнаних у суспільстві моральних імперативів і нормативних актів (зокрема міжнародних), які регламентують різні аспекти належної поведінки державних службовців.

Проблема припинення державної служби з підстави «порушення присяги» має велике значення і в теорії права, і в юридичній практиці, з огляду на її використання в різних галузях права. Відсутність однозначного розуміння поняття «присяга», «порушення присяги» та абстрактність підстав її порушення в державному апараті сприяє лише плюралізму обставин у притягненні до юридичної відповідальності. Відсутність законодавчо

закріпленого юридичного складу дисциплінарного проступку – «порушення присяги», не дає можливості вирішити питання його правильної кваліфікації та відмежування від інших дисциплінарних проступків, а іноді навіть від злочину. З огляду на це, особливе місце у розв'язанні зазначених правових проблем відводиться судовій практиці. За таких обставин складається ситуація, коли суди оперують явищем «присяга» та «порушення присяги» на формальних, декларативних приписах законодавця. Сукупність названих чинників зумовила вибір теми наукового дослідження.

Попри вагомість цих досліджень, як видається, важливо також обґрунтувати доцільність відмови в чинному законодавстві та суспільстві загалом від юридичної відповідальності внаслідок порушення присяги державним службовцем. З одного боку, цей інститут досі розвивається на засадах, закладених ще за радянських часів, з урахуванням відповідної ідеології, а з іншого – сьогодні спостерігається його поширення на відносини, яких не існувало і не могло існувати в ті часи. Фактично існує невідповідність між концептуальними засадами, на яких побудовано інститут присяги, та потребами в ефективних засобах юридичної відповідальності державних службовців, здатних функціонувати в сучасних умовах.

Специфіка розробки науково-теоретичних проблем порушення присяги у вітчизняній правовій науці зумовлюється місцем та значенням цього інституту в сучасному адміністративному праві. У науковій літературі питання, пов'язані з дослідженням визначення сутності та правового регулювання «присяги», у своїх працях досліджували О. Андрійко, О. Бандура, Н. Бережкова, Н. Бортник, Ф. Васильєв, В. Вдовічен, С. Данилів, О. Єфімов, О. Кравчук, В. Орленко, В. Пахомова, С. Прилуцький, Н. Русакова, О. Скакун, М. Смокович, М. Цуркан. Особливий інтерес до питань припинення державної служби за порушення присяги свого часу виявили Г. Батуров, М. Булкат, А. Венгеров, Ю. Грошевий, В. Євдокимов, В. Козлов, Т. Морщакова, В. Нікітін, О. Овчаренко, А. Пашков, І. Петрухін, В. Смородинський, Г. Туманов, І. Усенко, О. Ющик та ін.

Особливе місце серед праць, у яких висвітлюються окремі аспекти порушення присяги, посідають ті, де надається характеристика структурним перетворенням у системі державної влади, які відбуваються в Україні в процесі реалізації правової реформи. У цьому аспекті питання, пов'язані з діяльністю державної служби, розглядаються і в контексті аналізу проблем взаємодії громадянського суспільства й державної влади (В. Бабкін, В. Горбатенко, В. Костицький, Н. Оніщенко, М. Орзіх, В. Погорілко, О. Скрипнюк, В. Тацій, В. Шишкін), і у світлі питань формування в Україні правової держави (А. Заєць, С. Ківалов, М. Козюбра, В. Копейчиков, Г. Мурашин, Є. Назаренко, В. Опришко, П. Рабінович, М. Савчин, В. Селіванов, В. Семчик, В. Сіренко, О. Скакун, Ю. Тодика, М. Цвік, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та ін.).

Присяжним нормам у різних галузях права присвятили свої дослідження В. Ахмедов, Н. Авдеєнко, М. Авдюков, С. Бородін, М. Бажанов, Ю. Баулін, В. Борисов, В. Воднік, В. Гончаренко, К. Гусаров, В. Навроцький, С. Приступа, В. Камінська, В. Комаров, І. Лановенко, П. Мельник, М. Михеєнко, Е. Мурад'ян, В. Нажимов, А. Носов, І. Поляков, Є. Пушкар, П. Радченко, М. Селівон, М. Сегай, М. Строгович, В. Тертишник, П. Цимбал, Н. Хуторян, Д. Філін, М. Чельцов, Н. Чечіна, Я. Шевченко, В. Шерстюк, М. Штефан, В. Шибіко, С. Яценко та інші, у яких проаналізовано найважливіші проблеми, пов'язані з підвищенням якості відповідальності державних службовців за порушення присяги в процесі правової реформи.

Незважаючи на значний науковий доробок, з'ясування правової природи інституту присяги та встановлення відповідальності за її порушення досі є дискусійними питаннями. Наразі не існує єдиної науково обґрунтованої позиції щодо сутності присяги як правового феномену, не сформульовано єдиної позиції і щодо відповідальності за її порушення. Незважаючи на зростаючий дослідницький інтерес і кількість наукових праць, присвячених питанням діяльності державної служби, формуванню і розвитку демократичної системи її побудови, потребують окремих фахових розробок у галузі адміністративного права. Це вимагає здійснення комплексного аналізу

припинення державної служби за порушення присяги державними службовцями та процесів, пов'язаних із притягненням їх до юридичної відповідальності в сучасних умовах правового розвитку України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження є частиною науково-дослідної роботи Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Правові, психологічні та інформаційні проблеми розвитку державності в Україні» (державний реєстраційний № 0112U001217) та наукового напрямку кафедри адміністративного та інформаційного права: «Адміністративно-правове забезпечення захисту прав людини і громадянина в умовах інформаційного суспільства».

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційного дослідження є здійснення загальнотеоретичного аналізу поняття «присяга», розкриття його юридичного складу, обґрунтування його правової природи, визначення проблем механізму припинення державної служби внаслідок порушення присяги та гарантій прав державних службовців у разі припинення служби за цією підставою.

Для досягнення сформульованої мети визначено такі наукові *завдання*:

- дослідити генезис інституту присяги з огляду на завдання, які він виконував в різні історичні періоди та дослідити етимологію слова «присяга»;
- розкрити юридичну природу поняття «присяга» через визначення суті, основних ознак, функцій, а також суб'єктного складу;
- здійснити аналіз поняття «порушення присяги» як правопорушення (проступку) на основі загальнотеоретичних знань про правопорушення;
- охарактеризувати зміст юридичного складу «порушення присяги» (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона) як підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності;
- дослідити співвідношення правопорушення «порушення присяги» з іншими видами правопорушень;

- проаналізувати юридичні гарантії прав державного службовця у разі припинення державної служби за порушення присяги;

- з'ясувати особливості юридичних наслідків припинення державної служби внаслідок «порушення присяги».

Об'єктом дослідження є правовідносини, що виникають внаслідок порушення присяги.

Предметом дослідження є порушення присяги державними службовцями як правове явище та відповідальність державного службовця за такий проступок.

Методи дослідження. Методологічною основою роботи є система філософсько-світоглядних підходів, принципів, загальнонаукових і конкретно-наукових методів пізнання, які забезпечили об'єктивний аналіз предмета дослідження. Зокрема, було застосовано загальнонаукові методи дослідження: системний (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1), структурний (підрозділ 2.2), інституційний (підрозділ 3.1), нормативний (підрозділ 3.2), емпіричний, діалектичний та логічний методи: абстрагування і конкретизація, аналіз та синтез, дедукція та індукція (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2), а також спеціальні юридичні методи: тлумачення правових норм, компаративно-правовий, історико-правовий та статистичний (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2). Застосована методологія дослідження пояснюється специфікою вибраної дисертаційної теми, яка поєднує в собі і загальнотеоретичні, і конкретно-правові елементи. Домінантним методом, використаним у дисертації, став функціонально-правовий, який дав змогу найбільш повно та всебічно висвітлити проблеми, пов'язані з припиненням державної служби за порушення присяги державними службовцями, та отримати цілісне уявлення про сутність і зміст цього феномену (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2).

Нормативну та емпіричну основу дисертаційного дослідження складають Конституція України, законодавчі та інші правові акти, які регулюють і регламентують діяльність державної служби. Водночас під час опрацювання дисертаційної роботи були залучені матеріали судової практики, що дало можливість скласти цілісне уявлення про засоби розв'язання окремих проблем,

пов'язаних із припиненням державної служби за порушення присяги в різних галузях права.

Крім того, всебічному дослідженню проблем припинення державної служби за порушення присяги сприяло звернення до нормативно-правових актів зарубіжних країн, а також до норм міжнародного права, які встановлюють основні принципи державної служби і гарантії державних службовців.

Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що дисертація є одним з перших комплексних теоретико-правових досліджень проблем припинення державної служби за порушення присяги в сучасних умовах правового розвитку України. Наукова новизна роботи й особистий внесок автора викладені в таких положеннях та висновках:

уперше:

- визначено основні обставини, за яких терміни «клятва», «присяга» набували саме юридичного змісту у різних правових системах. Такими можна вважати: а) утворення перших державних інститутів, внаслідок чого виникла необхідність створення апарату управління загальними справами; б) тісний зв'язок перших інститутів присяги з релігійними віруваннями древніх громад; в) ритуальний характер присяги (клятви); г) набуття присягою (клятвою) характеру єдиного і найважливішого доказу при встановленні вини або, навпаки, доказу невинуватості особи, яка присягала; д) застосування присяги до всіх учасників судового процесу;

- доведено, що правова категорія «присяга» є збірним поняттям, що охоплює юридичні та моральні зобов'язання. Юридична відповідальність при порушенні присяги може спиратися на морально-етичні критерії, які, формалізуючись, набувають характеру правових;

- поняття «присяга» охарактеризовано як юридичний факт, крізь призму загального вчення про юридичні факти в теорії права. З моменту складення присяги: особа офіційно вступає на посаду; набуває певних прав та обов'язків; змінюється її статус; складення присяги породжує правові наслідки; настає відповідальність за її порушення;

- обґрунтовано доцільність законодавчого закріплення «присяжних норм» як норм права, які за своїм юридичним значенням є загальнообов'язковим правилом поведінки для суб'єктів, що складають присягу. Зміст «присяжних норм» має бути таким, з якого не буде складно встановити, яка дія чи поведінка (тобто структура поведінки) розцінюється як її порушення. Для «присяжних норм» не характерна триступенева структура – диспозиція, гіпотеза і санкція, як правило, є гіпотеза та/або диспозиція;

- аргументовано, що притягнення до юридичної відповідальності за «порушення присяги» є юридично значущими діями, тобто проступками. Порушенню присяги, як проступку, властиві протиправність: безпосередня (протиправність у цьому випадку означає, що діяння полягає в порушенні правових норм, за що і встановлена юридична відповідальність) та опосередкована (полягає в забороні вчиняти певні дії та встановлення за них юридичної відповідальності);

- обґрунтовано, що для правових наслідків припинення державної служби з підстав порушення присяги значення мають строки: а) строк, протягом якого особу може бути притягнуто до юридичної відповідальності за порушення присяги; б) ефективність встановлення строку, протягом якого особі, звільненій за порушення присяги, забороняється займати певний вид посад, а також строку звільнення від відповідальності за порушення присяги;

удосконалено положення щодо:

- розуміння «присяги» як правової норми, що є загальнообов'язковим правилом поведінки, у формі одностороннього зобов'язання для суб'єкта, який склав присягу;

- правової природи відповідальності за порушення присяги як елемента системи дисциплінарної відповідальності;

- обґрунтування необхідності збігу фактичних обставин правопорушення «порушення присяги» з їх правовою моделлю (тобто юридичною конструкцією цього правопорушення), адже порушення останньої призводить до відповідних наслідків;

- порядку процедури (механізму) притягнення до дисциплінарної відповідальності за порушення присяги, зокрема розкриття змісту кожної стадії цієї процедури; необхідність нормативного затвердження приводів та підстав для проведення службового розслідування через порушення присяги, обов'язковість призначення службового розслідування у разі вчинення діянь, що розглядаються як порушення присяги;

набули подальшого розвитку положення щодо:

- необхідності законодавчого визначення поняття «присяга» як тексту та «порушення присяги» як проступку, вчинюваного державним службовцем, і його конкретного юридичного складу як підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності;

- юридичного складу проступку «порушення присяги» та структури поведінки суб'єкта, який порушив присягу, яка має збігатися з нормою права про складену присягу;

- застосування правових гарантій державного службовця під час припинення державної служби внаслідок порушення присяги;

- необхідності встановити кримінальну відповідальність для осіб, винних у незаконному звільненні державного службовця з посади, за порушення присяги з особистих мотивів, що посилить роль юридичних гарантій звільненої особи;

- строків давності, протягом яких заборонено займати ту чи ту посаду, та звільнення від цієї заборони або зняття її з особи взагалі.

Практичне значення отриманих результатів. Сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки та рекомендації можуть бути використані:

у науково-дослідній сфері – для подальших наукових досліджень юридичної відповідальності за порушення державним службовцем присяги, а також правопорядку у сфері державної служби, зокрема інструментів реалізації завдань та функцій держави у сфері державної служби;

у навчальному процесі – під час розробки і викладання курсів та спецкурсів з таких навчальних дисциплін, як «Адміністративне право»,

«Адміністративний процес», «Адміністративна відповідальність», «Трудове право» тощо;

у правозастосовній діяльності – для використання в нормопроектуванні запропонованих дефініцій та положень з метою уніфікації чинного законодавства, що регулює процедуру звільнення державних службовців за порушення присяги.

Наведені в дисертації положення, а також узагальнення нормативно-правового матеріалу можуть бути використані в процесі підготовки навчальних посібників і підручників для студентів й аспірантів юридичних факультетів закладів вищої освіти, а також як допоміжний матеріал у процесі складання навчальних програм.

Особистий внесок здобувача. Викладені в дисертації положення та висновки, що становлять її новизну, розроблені автором особисто. Для аргументації окремих положень роботи використовувалися праці інших учених, на які обов'язково зроблено посилання.

Апробація результатів дисертації. Результати дослідження доповідалися на міжнародних та всеукраїнських наукових конференціях, зокрема: «Проблеми реалізації принципу верховенства права: теоретичні і практичні аспекти» (м. Київ, 14 грудня 2012 р.; тези опубліковано); «Конституційні засади правового життя: світові традиції та національні реалії» (м. Київ, 28 червня 2013 р.; тези опубліковано); «Людина, суспільство і держава в умовах реформ та інновацій» (м. Київ, 25 лютого 2016 р.; тези опубліковано); «Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина» (м. Запоріжжя, 26-27 червня 2020 р.; тези опубліковано); «Актуальні питання розвитку правової держави в умовах сучасного становлення громадянського суспільства в Україні» (м. Харків, 26–27 червня 2020 р.; тези опубліковано).

Публікації. Основні положення і висновки дисертації викладено в 14 наукових публікаціях, з яких: 6 наукових статей, опублікованих у фахових виданнях України з юридичних наук, 3 – у зарубіжному періодичному

науковому виданні з юридичних наук, 5 опублікованих матеріалів тез доповідей на наукових конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів (7 підрозділів), висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел (202 найменування) та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 219 сторінок, з них 173 сторінки – основного тексту.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ІНСТИТУТУ ПРИСЯГИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

1.1 Генезис інституту присяги

Присяга – досить складна категорія в юридичній науці. Вона має вагоме функціональне навантаження, яке дотепер не отримало необхідної правової й наукової ідентифікації. З’ясування суті цього явища виправдане з огляду на те, що в юридичній літературі та чинному законодавстві немає єдиної універсальної формули-дефініції поняття «присяга», а в основі цієї проблеми лежить спірна природа відповідальності за порушення присяги.

В українському мовознавстві слово «присяга» слов’янського походження, має спільний корінь зі словом «сягати», відтак маємо слова «присягання», «присязство». Присяга є запозиченням з малорусько-німецького словника; присяжний, присягати, присягнути, присягти, присягти звучить на говорі галицьких лемків, присяшти – те саме, що й сприягатися, таємно змовлятися; у російській мові – присяга; у білоруській – присяга; у давньоруській – присяга; у польській – *przysięga*; у чеській – *přísaha*; у словенській – *prisaha*; у верхньолужицькій – *přisaha*; у нижньолужицькій – *psisega*; у сербохорватській – присяга; у словенській – *prisega*; у старослов’янській – **присага**; у праслов’янській – *prisęga*, похідне від дієслова присягати, власне, доторкнутися до предмета, яким присягали, утвореного за допомогою префікса *pr-* при від *segti*, сягти; менш обґрунтованим є припущення про вторинне походження праслов’янського *-segti* у *prisegti* – з первісного *-seik-*, що зіставляється зі словом на литовській мові *siekti*, сягати, *saikinti*, приводити до присяги [42, с. 579].

Початковим значенням присяги є «доторкання до предмета клятви (до землі тощо), синоніми – клятва, божба, клятвена обіцянка» [119, с. 121].

В. І. Даль розглядав етимологічне значення слова «присяга» в одному понятійному ряду зі словами «достигать», «досягать», «сяжень» (сажень) і вважав, що першопочатково присяга розцінювалась як доторкання особи до священного предмета, що перебуває на певній відстані від неї; присягаючий ніби дотягувався до нього, тим самим підтверджуючи правильність сказаних слів і надаючи їй (присязі) священного, урочистого смислу [34, с. 350]. Лексема ж «клятва» існує в усіх слов'янських мовах і пов'язана із праслов'янським дієсловом *kloniti*, яке відсилає до звичаю поклонятися під час клятви до землі, торкаючись її рукою.

Отже, в основі ритуалів давання клятви, присяги, передусім, лежали жести, рухи тіла.

На українських землях слово «присяга» було відоме з церковнослов'янських текстів, а також завдяки зв'язкам зі західними державами-сусідами. Підтвердженням є те, що слово «присяга» з'явилося в Галицько-Волинському літописі (1204), де описується здача Володимир-Волинського полякам. У довідковій літературі доводиться, що слово «присяга» з'явилося в західноукраїнській мові наприкінці XIV ст. саме під «польським впливом» [48, с. 790]. Спочатку воно вживалося тільки в певному контексті, але поступово цей термін став витісняти давньоруські слова, і ним позначали всяку клятву, зокрема й хрестоцілування. Доказом вживання цього слова в західноросійській мові є присяжні грамоти кінця XIV ст. литовських та руських князів. У цих грамотах під присягою розумілась урочиста обіцянка вірності. У «Полоцьких актах» (починаючи від середини XIII ст. Полоцька земля потрапила до сфери політичних впливів Литовської держави, а від кінця XIV ст. стала складовою частиною Великого князівства Литовського) під «присягою» розумілася судова присяга, клятва, якою скріплювався договір, а також чиновницько-службова присяга у вигляді цілування хреста [111, с. 122].

Щодо самого інституту Присяги державного службовця в Україні, то В. О. Андрєєв наводить таку періодизацію генезису його розвитку:

- 1) формування духовних і морально-етичних засад присяги державного

службовця на Українських землях (від Клятви Херсонеситів у III ст. до н. е. – до 1918 р.); 2) запровадження присяги державних службовців в Українській Державі П. Скоропадського (квітень-грудень 1918 р.); 3) генезис інституту квазіприсяги службовців за радянської доби (1918–1991); 4) утвердження інституту Присяги державного службовця в Україні в першому Законі України (далі – ЗУ) «Про державну службу» № 3723¹ (втратив чинність); 5) розвиток та вдосконалення інституту Присяги державного службовця в Україні (1993–2015); 6) модернізація інституту Присяги державного службовця в процесі реформування публічної служби в Україні (2015 – дотепер). Виявлено тенденцію щодо посилення ефективності інституту Присяги державного службовця в періоди проголошення національної державності в Україні (1918, 1993–2019), що засвідчує органічний взаємозв'язок між утвердженням національної державності та розвитком державної служби [7, с. 50–55].

Такі історичні дані дають підстави стверджувати, що термін «присяга» не є новим (принаймні у слов'янських мовах). А от як професійний термін, у практичному й теоретичному значенні, він використовувався значно раніше (зі стародавніх часів).

У свій час, В. Г. Графський доводив, що клятва та присяга відомі зі стародавніх часів і цим явищам надавалось велике процесуальне значення, а іноді вони мали й доказову силу. Ще в законах царя Хаммурапі (XXII–XXII ст. до н. е.) велике значення надавалось клятві свідків і судовим випробуванням за участю місцевих богів (ордалії). Право Древньої Греції також високо підносило значення клятви: «форма розгляду була обвинувальна, тому обов'язок доказування лежав на учасниках. Крім клятви, показань, даних під випробуваннями, або тексту законів, одним з найважливіших свідчень вважались письмові свідчення, тому що їх важко піддати змінам. Свідки присягали перед потерпілим і давали свої показання

¹ Закон України «Про державну службу» № 3723 був прийнятий 16.12.1993, але відповідно до нового Закону «Про державну службу» № 889 від 10.12.2015 втратив чинність з 01.05.2016.

усно». Причому судді геліасту (одна з форм суду Древньої Греції) також складала присягу [29, с. 382].

Шаріат, що з'явився в VII–IX ст. (уже нашої ери), також визнавав клятву і присягу як докази. Доказами вважалися показання відповідача, свідків, а також клятви.

У Древньому Римі одностороння обіцянка на користь суспільної общини («*pollicitatio*») належала до категорії вербальних контактів і використовувалася при зведенні будівлі, передачі пожертви, передачі грошей тощо. Зобов'язання виникало в тому разі, коли обіцянка давалася на правовій основі, наприклад, при намірі отримати магістратуру («*ob honorem discernendum*») або у зв'язку зі вступом на посаду («*ob honorem decretum*»). Якщо особа, яка дала обіцянку, бралася до виконання, вона ставала зобов'язаною, навіть якщо не було підстав для «*pollicitatio*» (суспільної общини) [41, с. 493–494].

У римському праві присягу трактували як судовий доказ. Присяга була поширена в цивільному процесі і становила релігійний ритуал, суть якого полягала в підтвердженні свідчень сторони, закликанням бога, як свідка правди. Метою цього ритуалу, як судового доказування, було уникнення спору. У цивільному процесі мали місце два види присяги: присяга добровільна («*juramentum voluntarium*»), за добровільної згоди сторін, та примусова присяга («*juramentum necessarium*»), що покладалась на одну із сторін на розгляд самого суду. Присягу у римському праві давали і судді [29, с. 382].

Таких історичних прикладів, коли присягу (клятву) використовували вже як фаховий термін, у правовій системі, можна навести чимало. Це, скажімо, і древньоанглійський (англосаксонський) судовий процес, у якому використовувалось аж сім видів клятви: 1) обвинувальна; 2) очищувальна; 3) клятва на підтвердження невинуватості особи; 4) клятва співприсяжних, тобто осіб, готових виступити поручителями і клятвенно підтвердити справедливість обвинувачення або, навпаки, поручитися за невинуватість особи; 5) поручительство за відповідача; 6) клятва про право на майно; 7) клятва про виконання судового рішення [164, с. 114–131].

Присяга пройшла певні етапи історичної інверсії: від карального призначення до благодійності; від військової специфіки ритуалів, церемоній до рівняння з цивільними і релігійними обрядами; від покірливої покори до ідеологізації. Досі зберігається історично сформоване розуміння присяги як різновиду ритуалу, в якому акцент встановлюється на зовнішній формі здійснення діяльності [94, с. 55]. Отже, на переконання більшості вчених, «присяга є одним із найдавніших правових інститутів, який зберігся та гармонійно увійшов у національне право України. Чинне законодавство України передбачає юридичну відповідальність за порушення присяги. Водночас поняття присяги як адміністративного акта, її зміст, сутність, правове регулювання та процедура прийняття на теперішній час залишаються недостатньо дослідженими та теоретично напрацьованими» [35, с. 28].

Присягу як юридичне явище вчені розглядають в декількох розуміннях: як елемент правової та загальної культури, певний правовий символ; як процедуру принесення присяги; як власне сам акт принесення присяги, який, як правило, має юридичне значення, а отже виступає юридичним фактом; як правовий інститут (правові інститути) [81, с. 12]. Також зауважують, що «інститут присяги розкривається через аналіз правових норм, тобто для нього характерна наявність особливих «присяжних норм». Щоправда, в загальній теорії права таке поняття відсутнє. Однак автори вважають, що саме вони є основними і тими, що визначають суть та процедуру прийняття присяги» [105].

Присяга, як правове явище, уже за часів Київської Русі, мала кілька самостійних значень: зобов'язання суддів судити по праву, яке супроводжувалось ритуалом її принесення – «хресне цілування»; а також як форма забезпечення достовірності особистих доказів у цивільному та кримінальному судочинстві. Зважаючи на суспільно-політичний устрій доби Київської Русі, присяга, як юридичне явище, вже мала характер релігійно-правового інституту [68, с. 102–105].

Якщо підсумувати обставини, за яких терміни «присяга», «клятва» набували саме юридичного використання у правових системах суспільства, то це:

- утворення перших державних інститутів, внаслідок чого виникла необхідність створення апарату управління загальними справами;
- тісний зв'язок перших інститутів присяги з релігійними віруваннями древніх громад;
- ритуальний характер присяги (клятви);
- набуття присягою (клятвою) характеру єдиного і найважливішого доказу вини або, навпаки, доказу невинуватості особи, яка присягає;
- застосування присяги до всіх учасників судового процесу.

Тож присяга (клятва) отримує статус певного правового явища і стає категорією різних галузей права (цивільного, кримінального та адміністративного, зокрема присяга свідків, присяжних; у конституційному праві – присяга Президента, суддів; в адміністративному праві – присяга державних службовців) та набуває нормативного закріплення (у конституціях, законах).

Як відзначають дослідники, зміст присяги (клятви) і процес її прийняття розвивалися паралельно. Це поняття поступово набувало значення необхідного явища. Встановлене і закріплене тими чи тими нормативно-правовими актами (далі – НПА), воно пройшло довгий шлях розвитку [18, с. 24, 25].

Аналізуючи далі етимологічне значення слова «присяга», зауважимо, що у Великому тлумачному словнику присягу потрактовано як документ, що містить офіційну урочисту обіцянку зберігати вірність чому-небудь; як клятву вірності якій-небудь справі; тверду обіцянку кому-небудь здійснення чогось [19, с. 160].

Таке твердження одержує підтвердження, коли присяга набуває письмової форми, а зміст закріплюється в офіційних джерелах. Так, ще в історичному джерелі національної правової думки – «Правах, за якими судиться малоросійський народ» – була закріплена присяга судді такого змісту:

«Я, (повне ім'я) обіцяю і клянусь всемогутнім Богом, перед святим його Євангелієм, що хочу і повинен чисту совість і всіляку вірність його імператорській величності в дорученому мені суддівському правлінні і чині зберігати, маю по-божому і по цьому праву, по силі позову і відповідальності сторін та за їхніми доказами, а не з власного відома, нічого не прибавляючи і не применшуючи; судить без тяганини; протести, визнання і записи приймати, не норовлячись високим чи низьким чином, багатим чи бідним, місцевим чи приїжджим; ні за якої упередженості, ні по дружбі, ні по сварці, ні по злобі, ні по ненависті, ні за обіцянки і дари, та не сподіваючись потім на дари чи якісь винагороди; і не радити одній стороні на шкоду іншій; не боятися чиєїсь помсти і погроз, але на самого Бога дивлячись, як на святу правду, і совість свою непошкодженою зберігати; часу судового ніколи не повинен пропускати, крім великої і неудаваної хвороби та інших необхідних потреб, і все це твердо дотримуватись і виконувати буду, і що в тому праведно присягаю, так мені Боже поможи; і в завершення цієї клятви, цілую слова і хрест Спасителя мого. Амінь» [68, с. 102–105].

Наведені вище тлумачення досліджуваного терміна «присяга» свідчать про те, що присягу пов'язували з предметами, особами, які мали певне значення для людей, викликали в них почуття віри, обов'язку, зокрема обов'язку несення служби, виконання зобов'язань, часто фіксованих певним способом.

Для виявлення сутності явища присяги звернімося також до синоніма присяги – «клятва», оскільки між ними простежується чіткий смисловий та історичний зв'язок. Слово «клятва», відоме у слов'янських мовах, пов'язане з праслов'янським дієсловом «klonti»; «слов'янин під час клятви нахилився до землі, доторкаючись її рукою». Тлумачний словник трактує «клятву» як урочисту обіцянку, підкріплену посиленням на щось особливо дороге, священне для того, хто дає обіцянку [174, с. 236].

На цьому етапі варто відзначити, що споріднене в клятві та присязі – це урочиста обіцянка дотримуватися певних правил поведінки, обов'язкових для суб'єкта, який її дав. На цій підставі Н. Г. Русакова, досліджуючи у своїй

науковій праці присягу, як правовий феномен, виділяє назване як першу ознаку присяги (клятви) [158, с. 47].

Якщо пов'язувати зміст та явища, що позначають слова «присяга», «клятва», то присяга може означати:

1) урочисту офіційну обіцянку дотримуватися певних зобов'язань, клятву вірності якій-небудь справі;

2) урочисту обіцянку, часто підкріплену згадуванням чогось дорогоцінного, священного для того, хто обіцяє;

3) запевнення у правдивості сказаного;

4) клятву іменем Бога, у певній формі, перед священними атрибутами [158, с. 47]. Це дає підстави пов'язувати присягу і клятву, причому і термінологічно, у визначенні певного поняття, і в розумінні змісту тих явищ, які відображають відповідні слова.

Запропоновані значення терміна «присяга» сприйняті також у юридичній літературі. Так, М. І. Цуркан дає означення присяги саме через перші три запропоновані значення [191]. З наведеного можна припустити, що поняття «клятва» і «присяга» є однаковими за змістом, ба більше, присяга є різновидом клятви.

На підтвердження цього свого часу ще Ф. А. Брокгауз й І. А. Єфрон, не вбачаючи відмінності між цими поняттями, відзначали, що присяга і клятва – це клятва іменем Бога, що проголошується в установленій законом формі, перед священним хрестом і Євангелієм, з підняттям правої руки вгору [15, с. 450].

Проте існує й думка, що між клятвою та присягою є певна розбіжність. Так, науковці стверджують, що серед членів Масонської Ложі клятву давали всі, хто вступив до цього таємного товариства, а присягу – тільки ті, хто був особливо введений у курс справ ордену «вільних каменярів» [97, с. 260].

Аналізуючи наведене розмежування, вважаємо, що його здійснено на основі інших аргументів, ніж змістовий зв'язок цих понять, – за статусом

особи. Саме залежно від тих чи тих чинників допустимо здійснювати класифікацію присяги.

Ф. П. Васильєв і Н. Ф. Бережкова виділяють два види клятви: релігійну та державну. Релігійна клятва – урочиста обіцянка, підкріплена цілуванням Біблії, хреста, обіцянка давати правдиві показання чи берегти таємницю або не порушувати взятих на себе зобов'язань. Державно-правову клятву давали на підставах, встановлених нормативно-правовими актами певними особами в інтересах провідної державної політики [18, с. 24].

Однак в обох випадках, в основі прийняття чи то присяги, чи то клятви, лежить відповідне зобов'язання – діяти певним чином. Принципова відмінність між ними полягає лише в мірі відповідальності за їх недотримання / порушення. У випадку порушення клятви – це, як правило, божественна кара, а в разі порушення присяги – це, гарантовано, заходи державного впливу, які також можуть бути поєднані з божою карою чи іншими нелюдськими силами (кармою тощо).

У літературі виділяють ще два види присяги, які існували в Середні Віки і відомі із законодавства Карла Великого: «присяга васальна» і «присяга підданих» (пізніше виділялась ще й «посадова присяга»), обидві встановлювали і скріплювали ієрархію держави і підпорядкування. «Присяга васальна» мала приватноправову суть, пов'язувала деяких осіб добровільно-договірними відносинами, а «присяга підданих» мала публічно-правовий, примусовий характер [171]. Внаслідок складання такої присяги держава зобов'язувала не тільки бути їй відданим, а й не вчиняти того чи того. Цікавим тут є те, що така присяга давалася радше не в позитивній формі засвідчення своєї вірності правителю держави, а, певно, – у негативній формі, тобто люди такою присягою зобов'язувались чогось не робити, набували відповідних обов'язків.

На нашу думку, межею, що розмежовує клятву і присягу, виступають історичні періоди, у яких вони розвивалися та існували. До прикладу, присяга стосується вже не кари божественної, а юридичної відповідальності. Проте, така заміна не змінює змісту цих термінів. Присягою є така клятва, яка

встановлює певний зв'язок між суб'єктом, який її дає, та суб'єктом, який її приймає. При цьому не важливо навіть, який характер мав цей зв'язок – релігійний чи правовий. Важливо те, що суть цих понять, як актів дії, зводиться до спільної мети, – встановлення особливого зв'язку між суб'єктом, який її дає, та суб'єктом, який її приймає, що засвідчується певними цінностями (відданістю, вірою, обов'язком). Якраз наявність такого зв'язку при дачі клятви, присяги, простежувалась на всіх історичних етапах розвитку і становлення інституту присяги (клятви).

Тож можна зробити висновки, що всі традиції, чи то присяги, чи то клятви, породжені відносинами між людьми та суспільством, яке організовувалось у різні форми, постали на взаємному зв'язку та скріплювались так званими вербальними, усними «формулами». І функцію цих «формул» виконували саме клятва і присяга. На користь такого розуміння свідчить і те, що підтвердженням власного чесного слова в державному управлінні є присяга – обіцянка дотримуватися слова, дій тощо. Доказом цього може бути такий позитивний приклад минулого, як неписаний кодекс «купецької честі», у якому особливе значення займало «слово купецьке». Провінційний купець міг бути неписьменний, міг не знати цінності векселів й інших письмових зобов'язань, але він знав ціну своєму слову [78]. Тож на будь-якому етапі становлення явища присяги у нього завжди вкладалися певні моральні й етичні цінності, властиві людині як особистості, – чесність, гідність, сумління, порядність, правдивість, вірність, відповідальність, тощо. Це так звані категорії моралі та етики – неписані правила, які існують у свідомості людини. Із цього приводу ще Гегель писав, що в основі права лежить моральність. Етику Гегель розглядав як вищу форму, а моральність – як найвищу, гранично розвинену форму права [184, с. 276]. Саме тому, які не були б хороші нормативні правила діяльності, вони можуть втратити силу і значення в «недобросовісних, грубих руках».

1.2 Поняття та ознаки присяги державного службовця

Є багато професій, які не вимагають складання присяги чи створення Кодексів честі, правил поведінки тощо. Водночас є коло посад, заступати на які можна тільки після складення присяги. Для них розроблено Кодекси честі, етичні кодекси, моральні кодекси, правила поведінки (Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури, Кодекс професійної етики судді, Правила професійної етики нотаріусів України, Загальні правила поведінки державного службовця тощо). Чим зумовлена їх наявність? Тим, що більшість текстів присяг містять обов'язки не лише юридичного змісту, а й морального.

Так, присяга державного службовця (ст. 36 чинного ЗУ «Про державну службу» № 889-VIII (далі – також Закон № 889) передбачає «вірно служити Українському народові», «з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки» [124].

Доцільно звернути увагу і на текст присяги судді у ст. 57 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»: «...урочисто присягаю Українському народові об'єктивно, безсторонньо, неупереджено, незалежно, справедливо та кваліфіковано здійснювати правосуддя від імені України, керуючись принципом верховенства права, підкоряючись лише закону, чесно і сумлінно здійснювати повноваження та виконувати обов'язки судді, дотримуватися етичних принципів і правил поведінки судді, не вчиняти дій, що порочать звання судді або підривають авторитет правосуддя» [142].

В обох випадках, складаючи присягу, і державні службовці, і судді, покладають на себе і службові зобов'язання, і моральну відповідальність за їх виконання, а їхні процесуальні права реалізуються з урахуванням моральних критеріїв. Примусовість правових норм впливає зі сили й авторитету держави, а обов'язковість моральних імперативів має інші джерела – людське сумління, моральну свідомість людини й суспільства. Так, зміст більшості присяг суддів в інших країнах короткий і лаконічний, бо вважається, що їх суть не тільки в словах, а насамперед у людині, яка присягає, в атмосфері, у якій працює суддя,

в системі моральних цінностей суспільства. Наприклад, суддя Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ, Європейський суд) складає таку присягу: «Присягаю, що виконуватиму функції судді чесно, незалежно та безсторонньо, і зберігатиму таємницю всіх обговорень» [148]. Приблизно таку ж присягу давав суддя України відповідно до ст. 10 Закону від 15 грудня 1992 р. «Про статус суддів». Він говорив: «Урочисто присягаю чесно і сумлінно виконувати обов'язки судді, здійснювати правосуддя, підкоряючись тільки закону, бути об'єктивним і справедливим» [141]. У 2010 р., скасовуючи зазначений закон і приймаючи новий, законодавець України, припускаємо, вважав, що чим більше в присязі урочистих слів, тим краще суддя виконуватиме свої обов'язки, і тому вмістив у неї все, що міг, зокрема й верховенство права, і авторитет судової влади тощо. Із цього приводу слушною є думка А. В. Маляренка, який вважає, що законодавець допустив тавтологію, оскільки дотримуватись «морально-етичних принципів поведінки судді» і «не вчиняти дій, що порочать звання судді та принижують авторитет судової влади» означає одне й те саме [90, с. 27, 28].

Закладаючи в текст присяги багато загальнолюдських синонімічних морально-етичних понять, законодавець не згадав головних із них, без яких сьогодні неможливо бути суддею: совість і гуманізм. Суддя повинен мати розвинуту совість. Це вказує на здатність здійснювати внутрішній моральний самоконтроль, і під час розгляду справи, і коли ухвалюватиме рішення. Його совість повинна бути спокійна чи то при засудженні, а чи при виправданні; мотиви, якими він керується, мають бути чистими і морально бездоганними. Суддя повинен бути гуманним [56, с. 18].

З огляду на це, аналізуючи інститут присяги та деонтологічні кодекси (кодекси честі) щодо ефективності реалізації присяги, вчені вважають, що наявність деонтологічних кодексів є засобом конкретизації та роз'яснення моральних обов'язків присяги, з ціллю перенесення їх у свідомість того, хто присягає, та утворення в них внутрішніх спонукальних установок. Для аналізу цих закономірностей взято до уваги структуру проступку, який охоплює такі

елементи, як суб'єктивний мотив, зовнішні умови переходу мотиву до результату і сам результат. Мотиви, як внутрішнє усвідомлення, що спонукає до дії, надають їй суб'єктивного смислу. Тож у процесі вибору варіанта поведінки зовнішні чинники переходять в установки внутрішньої саморегуляції. І завдання деонтолога – дати соціальним мотивам всю силу мотивів особистих [158, с. 171, 172].

Отже, переконливим є твердження про те, що згадувані категорії моралі та етики перебувають у зв'язку з інститутом присяги, а морально-етичні цінності, що закладені в людині, впливають на усвідомлення прийнятої присяги та її виконання чи реалізацію. Водночас важко погодитися з тим, що моральні та етичні правила поведінки є ознаками присяги та мають ними залишатися. Це твердження є суб'єктивним, тому може піддаватись критиці.

На наш погляд, проблема полягає радше в нормативному визначенні присяги та юридичній відповідальності за її порушення. Досі не розв'язано є також проблема відповідальності за порушення норм моралі, які дуже часто закріплені в текстах присяг, та самостійності юридичної відповідальності за порушення присяги, адже її положення конкретизовані в законодавстві та деонтологічних кодексах.

Далі, розкриваючи сутність присяги через спільні ознаки зі словом-синонімом «клятва», варто згадати і про урочистість цієї дії, акту, та особливий порядок її складення. Складення присяги в атмосфері публічності й урочистості покликано, без сумніву, створити умови важливості, церемоніальності цього моменту. Підтвердженням такого тезису є думка В. Ю. Ростовського, який вважає, що проголошення клятви в присутності авторитетних свідків, за традиційно встановленими правилами, зі зверненням до імені Господа Бога, перетворювало просту обіцянку на священний обов'язок [156, с. 20, 21].

Урочистість прийняття присяги визначають такі чинники:

- місце прийняття (складення) присяги;
- національні традиції, історичний та світовий досвід (традиція – обряди, звичаї, цінності, досвід, ідеї, норми поведінки тощо);

- службовий ранг особи, яка дає присягу;
- службовий ранг особи, перед якою (у присутності якої) складають присягу.

Урочистість складення присяги емоційно впливає на свідомість особи, яка складає присягу. До прикладу, присяга свідка в суді сприяє запобіганню надання неправдивих показань, а також дає реальне відчуття притягнення до юридичної відповідальності за давання неправдивих показів.

Як правило, процедура складення присяги врегульовується зараз підзаконними нормативними актами. Так, суддя складає її в присутності Президента України під час урочистої церемонії, що проводиться у приміщенні, де встановлено Державний Герб України і Державний Прапор України. На урочисту церемонію складення присяги судді запрошують Голову Конституційного Суду України, Голову Верховного Суду, Голову Вищої ради правосуддя, Голову Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Міністра юстиції України, Голову Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя, Голову Державної судової адміністрації України або осіб, які виконують їх повноваження [134].

Безперечно, така процедура й урочиста атмосфера в підсумку справляють велике психологічне враження на призначених суддів, впливають на усвідомлення глибокої відповідальності та значущості їхньої майбутньої діяльності, створюють особливу форму (модель) поведінки для цих осіб, своєрідний орієнтир їхніх повноважень та обов'язків, у них формується відчуття відповідальності за свою поведінку.

Ще однією ознакою присяги (клятви), зважаючи на наведені у словниках дефініції, є особливий порядок її складення. Часто можна натрапити на думки про те, що складення присяги (клятви) є ритуалом, або лише обрядом, інші ж ототожнюють ці поняття. Принагідно зазначимо, що в юридичній літературі немає єдиної думки із цього приводу. Так, С. О. Токарев, не роблячи різниці між обрядом та ритуалом, вважає, що обряд – це такий вид звичаю, метою та сенсом якого є вираження (в основному символічне) будь-якої ідеї, дії або

заміна безпосереднього впливу на предмет уявною (символічною) силою [175, с. 28]. Т. В. Кашаніна, А. І. Ковлер вважають, що терміни «обряд» і «ритуал» присяги є різними, оскільки ритуал – це простіша форма соціальної норми, ніж обряд. Обряд є складнішим, його соціальне значення, психологічний і виховний вплив є вищими, ніж у ритуалі. Т. В. Кашаніна характеризує ритуал двома ознаками. По-перше, у ритуалі домінують значення має форма (тобто демонстративний вплив). По-друге, метою будь-якого ритуалу є навіювання певних почуттів, за його допомогою досягається певна психологічна налаштованість людей [52, с. 186; 59, с. 136]. Своєю чергою Н. Г. Русакова вважає, що присяга є різновидом ритуалу, оскільки донині у присязі зберігся історичний зміст ритуалу – у відтворенні послідовності дій, які склалися в певних обставинах, що здійснюється публічно і демонстративно [158, с. 59].

Кожна наведена позиція заслуговує на увагу. Проте присвоєння присязі (клятві) чи то обрядовості, чи то ритуальності не є суттєвим. Практично ніхто не заперечує, що їй властиві ознаки обрядовості, ритуальності, символічності. Вони не впливають на присягу, як на правове явище, не змінюють її смислового значення.

Тут вагомим є той аспект, що процес урочистого складення присяги державного службовця у формі зобов'язання сприяє становленню особистісного професійного обов'язку, на основі внутрішніх морально-етичних принципів (поглядів). На думку В. О. Бабенка, державні службовці складають присягу і дають урочисте зобов'язання після того, як усвідомлюють своє призначення. Відтак посадові особи персонально відповідальні за привселюдно дане зобов'язання. Це їхній авторитет серед громадськості, громадян, іноземних громадян, учасників зовнішньоекономічної діяльності та колег по службі [9, с. 367].

З іншого боку, присяга має ознаки правового символу. Про символічність процедури складення присяги безпосередньо свідчить той факт, що необхідно:

- дотримуватися певних правил проголошення тексту, у присутності високопосадових осіб;

- використовувати державні символи (Конституцію, Державний Герб, прапор, гімн, зброю тощо).

Найважливішим є визнання складення та порушення присяги (клятви), власне, як юридичного факту. Доведеність цього твердження слід розглядати через уявлення про правову природу юридичних фактів у загальній теорії права.

Як зазначає М. С. Кельман, «у правовій науці юридичні факти – це конкретні обставини, що виникли в житті певних суб'єктів, з настанням яких правові норми пов'язують появу певних юридичних наслідків, тобто виникнення, зміну або припинення правовідносин. Ці факти стають юридичними не з огляду на якісь особливі внутрішні властивості, а внаслідок визнання їх такими державою, законом» [53, с. 181]. Вважаємо, що складення та порушення присяги має ознаки юридичного факту, адже з моменту складення присяги:

- особа офіційно заступає на посаду та набуває статусу державного службовця;

- складення присяги породжує певні правові наслідки, зокрема набуття повноважень, а для декого – відповідальність за її порушення;

- факт складення присяги, однозначно, змінює статус особи.

Отже, момент складення чи відмови від складення присяги законодавчо пов'язаний із початком юридичного факту. Найчастіше таким фактом виступає початок здійснення повноважень та гарантії їх реалізації.

Законодавством чітко не визначено часу складення присяги, але очевидно, що це має відбутися одночасно з ухваленням рішення щодо прийняття на посаду, чи відразу після підписання документа про призначення, оскільки відмова присягнути є підставою для припинення державної служби.

Відзначимо, в українському законодавстві немає єдиної та універсальної формули-дефініції поняття «присяга», яка відображала б концептуальні засади цього правового явища.

На думку вчених, присяга – це юридичний факт проголошення офіційної клятви (урочистої обіцянки) дотримуватись та виконувати права й обов'язки відповідно до займаної посади, який визначає момент зміни спеціального правового статусу суб'єктів, здійснюється в особливому ритуальному порядку, на основі спеціалізованих символічних дій [158, с. 81].

У цьому контексті цікавою видається позиція В. Б. Круглякової про те, що інститут присяги розкривається через аналіз правових норм, тобто для нього характерна наявність особливих «присяжних норм» [73, с. 74, 77]. Щоправда, у загальній теорії права такого поняття немає. Утім автор вважає, що саме воно є основним і таким, що визначає суть та процедуру складення присяги. Спираючись на дефініцію присяги, яку запропонувала згадувана вище Н. Г. Русакова, присяжну норму можна охарактеризувати як правову норму, яка визначає зміст офіційної клятви (урочистої обіцянки) – дотримуватись і виконувати права та обов'язки суб'єкта, відповідно до займаної посади; встановлює момент зміни правового статусу суб'єкта й особливий порядок її виголошення, на основі спеціалізованих символічних дій. Присяжна норма, як норма права, за своїм юридичним значенням – це певне правило поведінки, дотримання якого гарантується різними організаційними, роз'яснювальними і стимулювальними засобами, а також застосуванням стосовно тих, хто його не дотримується, заходів юридичного примусу (дисциплінарна, адміністративна, кримінальна, матеріальна відповідальність) [158, с. 16].

Аналізуючи текст Присяги, М. Маськовіта вважає, що «в основі поведінки державного службовця закладені етичні, правові та службово-дисциплінарні норми поведінки, недодержання яких утворює факт порушення Присяги. Тому, складаючи Присягу, державний службовець покладає на себе не тільки певні службові зобов'язання, але й моральну відповідальність за їх виконання. У зв'язку з цим як порушення Присяги слід розуміти скоєння державним службовцем проступку (вчинку) проти інтересів служби, який суперечить покладеним на нього обов'язкам, підриває довіру до нього як до носія влади, що призводить до пониження авторитету

державного органу та унеможлиблює подальше виконання ним своїх обов'язків» [93, с. 127].

У юридичних джерелах запропоновано й інші підходи до юридичного визначення присяги. Так, деякі автори вважають, що присяга – це офіційна урочиста обіцянка додержуватись певних зобов'язань, зокрема на підтвердження правдивості свідчень, вірності тій чи іншій справі, діяти відповідно до конституції [155, с. 54, 100–101, 373]. Інші дослідники переконані, що присяга – це клятва на вірність конституції та служінню народу, яку в обов'язковому порядку дає посадова особа, котра заступає на високу державну посаду [185, с. 230–231].

З аналізу цих підходів вбачається, що вони не повторюються і, ба більше, між ними є певна відмінність. За наявності таких відмінностей слушною видається думка С. В. Прилуцького про те, чи присяга – це тільки урочиста обіцянка додержуватися певних зобов'язань, чи конкретна клятва (зобов'язання), акт, який породжує юридичні факти? [119, с. 102–105]. Виходить так, що один термін може мати різні правові навантаження і зміст.

Відповідь на це запитання можна знайти у судовій практиці. Так, Конституційний Суд України в Рішенні від 11 березня 2011 року № 2-рп/2011 зазначив, що «присяга судді має правову природу конституційного зобов'язання судді (абзац дев'ятий мотивувальної частини підпункту 3.4 пункту 3). За цим приписом текст присяги судді потрібно розглядати в системному зв'язку з конституційним положенням про звільнення судді за порушення ним присяги судді» [153]. Отже, присяга судді має правову природу одностороннього конституційного зобов'язання судді.

З приводу цього рішення суддя Конституційного суду України у відставці В. І. Шишкін висловив окрему думку: «...положення законів, що конкретизують різні аспекти тексту присяги, мають стосуватися лише зобов'язань особи як судді, про які йдеться в тексті присяги, а не інших обов'язків, що безпосередньо не впливають із його зобов'язань як судді» [103].

З огляду на зазначене, проблема полягає не стільки в дефініції самого терміна «присяга», як у її об'єктивно-юридичному змісті. Саме теоретичне та практичне вивчення змісту присяги дасть змогу відповісти на запитання, чи це конкретні зобов'язання, чи це тільки урочиста обіцянка дотримуватись зобов'язань, які навіть не завжди впливають з тексту присяги. Причому в теорії права під юридичними обов'язками розуміють передбачені законодавством вид і міру належної поведінки особи, що забезпечуються державою [165, с. 70], чого, очевидно, не можна сказати про правову природу обіцянки, а її застосування в публічному праві можна піддати взагалі сумніву.

Узагальнюючи найвагоміші з розглянутих ознак присяги, спробуємо сформулювати її дефініцію. Почнімо з того, що присяга – це юридичний факт, з настанням якого виникають / припиняються відповідні правовідносини. Факт складення присяги є юридичним моментом набуття особою: певного статусу, прав та обов'язків, можливості настання відповідальності. І навряд чи тут потрібно доводити щось інше. Зовнішньою формою такого факту є проголошення офіційної клятви (урочистої обіцянки), що здійснюється в особливому порядку, з використанням правових символів (як правило, процедура визначена в нормативно-правовому акті).

Проте такої дефініції недостатнього для розуміння того, що, власне, є тим «набором», який буде порушенням присяги. Це означає, що термін «порушення присяги» є ширшим від поняття «присяга» та іншим за правовою природою діянням, – вони співвідносяться як проступок та символ-перформатив. Іншими словами присяга є:

- не просто звичаєвим актом, але перформативом – висловленням, що не тільки описує дію, але й саме стає дією, яка змінює статус мовця та систему соціальних зв'язків, до яких він залучений;

- актом мовлення, що відтворюється в межах загальноприйнятої «конвенціональної процедури» (ритуалу) та приводить до конкретного «конвенціонального результату».

На відміну від присяги чи акту висловлення, порушення присяги є деліктним діянням. З огляду на це, варто використовувати формулювання не «ідеального» визначення поняття «присяга», а з'ясування змісту (структури) правової норми, яка є текстом цієї присяги. Тільки так, на наше переконання, можна наблизитися до пізнання дійсної сутності цього явища, порушення якого має наслідком настання юридичної відповідальності.

1.3 Зміст присяги державного службовця

Першоосновою інституту присяги є норма права, в якій закріплено текст присяги та суб'єкт, який її складає. Тож виникає потреба визначити правовий зміст тексту присяги, а відтак – отримати практичне розуміння та правильне застосування поняття «порушення присяги».

Порівняльний аналіз текстів присяг, закріплених у нормативно-правових актах, дасть змогу нам провести більш глибокий їх аналіз щодо правового навантаження дефініції «присяга», встановити, чи це все-таки юридичні обов'язки, чи формальні обіцянки, адже особливістю цього інституту є те, що використовується він у різних галузях права, як підстава юридичної відповідальності. Тому принципово важливо з'ясувати, чи порушення присяги є порушенням обов'язків, а чи моральних засад державної служби? Також спробуємо визначити, кому складають присягу, як врегульовані відносини між тими, хто її складає, і тими, перед ким її складають. Це дасть змогу з'ясувати правовий характер присяги.

Треба констатувати, що особливістю інституту присяги є те, що він об'єднує і поширюється на осіб, які перебувають на публічній службі, яку, згідно з п. 17 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), розуміють як «...діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійну діяльність суддів, прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськову) службу, іншу державну службу, патронатну службу в державних органах, службу в органах влади Автономної

Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [60]. Часто під публічною службою розуміють публічну діяльність. Взагалі поняття публічної діяльності немає законодавчого визначення, проте очевидно, що воно окреслюється видами служб. М. І. Цуркан до публічної діяльності зараховує: а) діяльність на державних політичних посадах; б) професійну діяльність суддів; в) державну службу; г) службу в органах місцевого самоврядування [190, с. 42].

Як наголошує В. О. Андреев, «законодавець не дає чіткого визначення Присяги державного службовця як правового та державно-управлінського феномену в механізмі проходження державної служби, що своєю чергою унеможлиблює формування висококваліфікованого кадрового складу державної служби. Саме поняття, зміст, сутність Присяги державного службовця досі малодосліджені і теоретично недопрацьовані. Крім того, аналіз чинного законодавства та наукових джерел свідчить про відсутність єдиного підходу до Присяги державного службовця, як до механізму набуття громадянином України відповідного управлінського та правового статусу, що негативно впливає на функціонування органів державного управління загалом і спричиняє колізії в законодавстві» [7, с. 25].

Тож варто підтримати думку С. В. Данилів про те, що на законодавчому рівні слід визначити єдиний підхід до регулювання присяги щодо всіх публічних службовців, а саме уніфікувати зміст присяги, визначити порядок її прийняття та юридичну відповідальність за її порушення для усунення колізій у чинному законодавстві і підвищення авторитету публічної служби загалом [35, с. 31].

В Україні присягу складають: Президент України (ст. 104 Конституції України [64]), народні депутати (ст. 79 Конституції України [64]); посадові особи органів місцевого самоврядування (ст. 11 ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III [139]), військовослужбовці (Постанова Верховної Ради України «Про текст Військової присяги» від 06.12.1991 № 1936-XII [143]), працівники поліції (ст. 64 ЗУ «Про

Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII [132], Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку складання Присяги працівниками Національної поліції» від 09.11.2015 № 1453 [129]) тощо; судді, що призначаються на посаду вперше (ст. 57 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII [142]), судді Конституційного Суду України (ст. 17 ЗУ «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 № 2136-VIII [131]), свідки, експерти та присяжні в суді (ст. 352, 356, 388 Кримінального процесуального кодексу України від 13.04.2012 № 4651-VI [72]); члени Вищої ради правосуддя (ст. 19 ЗУ «Про Вищу раду правосуддя» від 21.12.2016 № 1798-VIII [121]); прокурори (ст. 36 ЗУ «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14.10.2014 [137]); громадяни, які заступають на державну службу вперше (ст. 36 ЗУ «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [124]), адвокати (ст. 11 ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 № 5076-VI [120]); нотаріуси (ст. 6 ЗУ «Про нотаріат» від 02.09.1993 № 3425-XII [133]) та ін.

Щодо Президента, то, згідно зі ст. 104 Конституції України, при вступі на пост він складає присягу, яка є офіційною та урочистою обіцянкою виконувати обов'язки, пов'язані із здійсненням своїх конституційних повноважень. Текст її такий: «Я, (ім'я та прізвище), волею народу обраний Президентом України, заступаючи на цей високий пост, урочисто присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми справами боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, обстоювати права і свободи громадян, додержуватися Конституції України і законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, підносити авторитет України у світі» [64].

Присязі Президента властивий насамперед особливий урочистий, навіть церемоніальний порядок. Як правило, це ціла процедура інавгурації, з використанням правових та релігійних символів (праву руку кладе на Конституцію України і Пересопницьке Євангеліє) і приведенням Президента до присяги іншою особою, Головою Конституційного Суду України тощо. Далі,

хоча в тексті і вказано, що присягає він на вірність Україні, але фактично під цим розуміється Український народ. Присяга Президента, як і будь-яка інша, юридично закріплена, містить вимоги, які Президент повинен неухильно виконувати, оскільки сам є гарантом Конституції. Варто відзначити, що текст присяги Президента найбільше позбавлений оціночних понять. Порівняймо її з присягою інших представників влади.

Парламентарії України складають перед Верховною Радою України присягу такого змісту: «Присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу. Присягаю додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників». Наявність у тексті слів «зобов'язуюсь», «додержуватись» закладає в присязі обов'язки. Проте про обов'язок дотримуватися присяги нагадує тільки п. 2 ч. 1 ст. 24 Закону України «Про статус народного депутата України» [140]. Заразом відповідальності за її порушення не передбачено ні в Конституції України, ні в спеціальному Законі – це прямо вбачається зі ст. 81, 108 Конституції України, які встановлюють обставини, за яких повноваження народного депутата України припиняються, і серед них немає обставини – порушення присяги. Ні Закон про статус депутата, ні Закон про регламент Верховної Ради України не містить жодного натяку на трудові відносини депутата при виконанні ним обов'язків, узятих під присягою. Щоправда, передбачено наслідки відмови скласти присягу – втрата депутатського мандата. Тому складається ситуація, за якої представники Українського народу фактично є безкарними перед тими, хто їх обирає, та перед тими, кому вони присягають, а присягають вони Україні, – українському народу. Принаймні зрозуміло, представниками якої країни вони виступають. Відзначимо також, що текст присяги народного депутата України не містить явних обов'язків морально-етичного характеру. Відповідальність депутата є способом контролю виборців за його діяльністю, реалізовується виборцями, а також самим парламентом. Уявляється, що невід'ємною частиною конституційно-правового

статусу народного депутата має бути його юридична відповідальність за порушення взятих на себе зобов'язань присяги.

Отже, присяга народного депутата України є юридично значущою лише для набуття правового статусу. Хоча щодо моменту набуття правосуб'єктності народних депутатів України варто відзначити, що вони набувають її внаслідок народного волевиявлення (конституційний склад Верховної Ради України обирається шляхом голосування) та внаслідок складення присяги (перед вступом на посаду народний депутат складає присягу) [14, с. 14].

Вступ громадян України, які вперше зараховуються на державну службу, зумовлений складенням присяги. Вони, відповідно до ст. 36 Закону України «Про державну службу» № 889, приймають присягу такого змісту: «Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки».

Громадяни України, які вперше приймаються на службу в органи місцевого самоврядування (за винятком посад, зазначених в абз. 2 ч. 1 ст. 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»), у день прийняття відповідного рішення також складають присягу, у якій передбачаються практично такі самі зобов'язання, що й для державних службовців (ст. 11 Закону) [139].

Вступаючи на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, громадяни складають присягу на вірність народові України, а не конкретному органу, територіальній громаді. Так у присязі знаходиться вияв конституційне положення про те, що джерелом влади є народ України, і саме йому адресована присяга, яку складає державний службовець.

Одним із принципів державної служби, згідно із ст. 4 Закону України «Про державну службу» № 889, є принцип законності, який передбачає обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень

та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Інші основні обов'язки державного службовця визначено у ст. 8 цього Закону. Загалом вони (обов'язки) є спільними для всіх службовців, незалежно від посади, яку вони посідають.

Як вбачається, текст присяги державного службовця фактично дублює принцип державної служби, як один з основних обов'язків, і фундаментом цього є ст. 19 Конституції України, яка передбачає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Юридичне значення присяги полягає в тому, що, як зазначено в Рішенні Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 11.03.2011 (№ 2-рп/2011), присяга має правову природу одностороннього, індивідуального, публічно-правового, конституційного зобов'язання державного службовця. Вона є особистою обіцянкою про вірність служби народові України [153].

Уніфікований текст присяги публічного службовця в Україні науковець В. Андреев сформулював наступним чином: «Я (прізвище та ім'я), вступаючи на посаду (зазначається посада), присягаю перед Українським народом і Українською державою, та перед усім громадянам України, неухильно дотримуватися Конституції та законів України, етичних принципів публічної служби, утверджувати конституційні права та свободи людини, із високою відповідальністю виконувати свої обов'язки. Якщо я порушу цю Присягу, або буду її неналежно виконувати, готовий(а) нести відповідальність, встановлену Законом України» [6, с. 57].

У присязі згадуються обов'язки морального характеру: сумлінність, гідність та вірність. Через це текст присяги і створює подвійну відповідальність за порушення, невиконання основних зобов'язань – моральну та юридичну. Тому під час аналізу змісту присяги стає зрозуміло, що вона є нечіткою й

абстрактною, наділена невизначеними й оціночними поняттями. М. Бару наголошував, що застосування оціночних понять розширює сферу суб'єктивного бачення під час вирішення конкретних питань, які заторкують важливі права й інтереси і підприємств, і окремих працівників [10, с. 104–108]. Це своєю чергою створює труднощі при звільненні службовця за порушення присяги.

Окремий нормативно-правовий акт регулює складення присяги військовослужбовцями. Зазначимо, що до прийняття Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII [132] прийняття присяги працівниками органів внутрішніх справ України також регулювалось окремим правовим актом – Постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) «Про затвердження нового тексту Присяги працівника органів внутрішніх справ України» від 28.12.1991 № 382 [127] (документ втратив чинність 15.04.2016).

По суті, присяга працівника органів внутрішніх справ та військова присяга були документом, який формально підтверджує перехід особи, котра вступила на службу з ряду пересічних громадян, у статус повноправного працівника відповідного органу: «...вступаючи на службу до органів внутрішніх справ України...» [127] «...вступаю на військову службу...» [143]. Присягаючий при вступі на військову службу, на службу в органи внутрішніх справ, урочисто клянеться виконувати покладені на нього обов'язки. Проте жоден текст присяги вказаних категорій осіб не містить визначально-установчих слів про присягу як юридичний обов'язок, зобов'язання. Ідеться тільки про урочисту обіцянку виконувати обов'язки, які також стисло наведено в тексті. У тексті присяги працівників органів внутрішніх справ та військовослужбовців акцентовано на усвідомленні відповідальності за прийняте ними рішення та вчинення дій перед народом України, перед всією державою, тобто перед кожним, з ким можуть виникати правовідносини. Проте, як видається, складання присяги при вступі на посаду вказаними категоріями службовців є лише формальністю. Найімовірніше, такий акцент опирається на специфічний та складний характер роботи. Складають присягу

військовослужбовці та працівники органів внутрішніх справ перед народом України і перед Українською державою.

Раніше про обов'язок дотримання складеної присяги прокурором нагадувала ст. 46-2 Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-XII (частково втратив чинність) [136], яка встановлювала відповідальність за її порушення у вигляді звільнення з посади. Сьогодні, згідно з новим Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VI [137], юридичної відповідальності за порушення присяги прокурор не несе.

Водночас, не применшуючи і не перебільшуючи ролі та значення присяги осіб, які є представниками різних гілок влади, осіб зі спеціальним статусом, проблема ефективності реалізації присяги в Україні найбільшої актуальності набула щодо суддів, коли порушення присяги було конституційною підставою звільнення з посади. Із внесенням змін до Конституції України 2 червня 2016 р., яка в новій редакції набула чинності 30 вересня 2016 р. в частині правосуддя, така підстава була вилучена, оскільки свого часу і Венеційська комісія, і Європейський суд з прав людини стверджували, що це занадто широке поняття для звільнення судді зі займаної посади. І тому законодавець та Президент України, як суб'єкт законодавчої ініціативи, внесли такі зміни, які дозволяють звільняти суддів за більш чіткими критеріями – якщо вони вчинили певні правопорушення.

Однак періоду, коли порушення присяги суддею визнавалося підставою притягнення до відповідальності, варто приділити увагу з огляду на те, що вимога про складення присяги суддею залишилася, а таке абстрактне «порушення присяги» все ще піддається дискусії та має певні аналогії з порушенням присяги державними службовцями.

Зауважмо, що особа, призначена на посаду судді, набуває повноважень після складення присяги судді, зміст якої, як ми вже зауважували, затверджено ст. 57 Закону України «Про судоустрій та статус суддів». Нагадаємо її ще раз: «Я, (ім'я та прізвище), вступаючи на посаду судді, урочисто присягаю Українському народові об'єктивно, безсторонньо, неупереджено, незалежно,

справедливо та кваліфіковано здійснювати правосуддя від імені України, керуючись принципом верховенства права, підкоряючись лише закону, чесно і сумлінно здійснювати повноваження та виконувати обов'язки судді, дотримуватися етичних принципів і правил поведінки судді, не вчиняти дій, що порочать звання судді або підривають авторитет правосуддя» [142]. Із тексту цієї присяги зрозуміло, що суддя, беручи на себе обов'язок здійснювати правосуддя, зобов'язується суворо дотримуватися вимог закону та морально-етичних принципів, а також поводитися як порядна, гідна високої посади людина. Як уже зазначалося, донедавна за недотримання усіх або будь-якої із цих вимог суддю звільняли з посади. Якщо зміст понять «неупередженість», «незалежність» можна зрозуміти із закону, хоч і з певними труднощами, то зміст п'яти понять: «об'єктивність», «безсторонність», «справедливість», «чесність» та «сумлінність», не пояснено ні в законі, ні в юридичних енциклопедіях.

Аналізуючи рішення Європейського суду з прав людини, можна дійти висновку, що майже всі поняття, які є в тексті присяги судді України, взаємопов'язані, впливають одне з одного або доповнюють чи повторюють одне одного. До прикладу, Рішення ЄСПЛ від 25.03.1983 у справі «Мінеллі проти Швейцарії» підтверджує цей висновок: «У ході судового розгляду головуючий, судді, народні засідателі зобов'язані утримуватися від висловлення будь-яких оцінок, висновків щодо розглядуваної справи аж до видалення суду в нарадчу кімнату для постановлення вироку, таким чином, унеможлививши будь-які прояви упередженості та необ'єктивності» [201].

Наявність у тексті присяги багатьох синонімічних, не визначених у законі понять лише ускладнювала проблему притягнення судді до відповідальності у разі їх невиконання або неналежного виконання.

Якщо порівнювати присягу судді України з присягою судді Конституційного Суду України: «Я (ім'я та прізвище), вступаючи на посаду судді Конституційного Суду України, урочисто присягаю на вірність Україні, бути незалежним, чесним і сумлінним при виконанні високих обов'язків судді

Конституційного Суду України, забезпечувати верховенство Конституції України, захищати конституційний лад держави, утверджуючи права та свободи людини» (ст. 17 ЗУ «Про Конституційний Суд України» [131]), то видно, що остання охоплює також питання обов'язку. Однак не закладено вимог про дотримання морально-етичних принципів. Загалом же, як видається, присяга судді Конституційного Суду України є більш лаконічною та формальною, оскільки ця процедура є лише завершальним етапом обрання та вступу його на нову посаду судді – судді Конституційного Суду.

Отже, суддя, що присягав, мав приймати до виконання чітко визначене коло зобов'язань, за невиконання чи неналежне виконання яких до нього можна було застосувати санкції, внаслідок порушення присяги. Колом таких зобов'язань, очевидно, були специфічні умови судової діяльності. Із цього приводу слушною є думка С. В. Прилуцького: «Вони мають зосереджуватись в присязі, являти собою чіткі юридичні категорії, які розширеному тлумаченню не підлягають. Присяга судді повинна стати тим публічно-правовим актом між особою і державою, із змісту якої не буде складно встановити, які дії чи яка поведінка розцінюються як її порушення. Такий підхід насамперед викликаний необхідністю захисту незалежності суддів від неправомірного і безпідставного звинувачення в порушенні присяги. Такі обставини можуть настати саме за умов формалізації змісту присяги, яка буде придатна до інтерпретації. За таких умов будь-якого “неугодного чи непокірного” суддю можливо буде звинуватити в тому, що він нечесний, несумлінний, необ'єктивний і несправедливий» [119; с. 102, 105].

Отже, для присягаючих суб'єктів юридичним наслідком складення присяги є набуття з того моменту відповідного статусу та повноважень. Але якщо загальне правило для Президента України та народних депутатів, суддів, прокурорів виявляється в тому, що на законодавчому рівні відповідальність за порушення присяги не передбачена, то інші державні службовці таки несуть таку відповідальність. У цьому контексті Україна перейняла позитивний досвід тих країн світу, де зокрема суддя за порушення присяги, якщо воно не містить

складу злочину, не звільняється з посади, тому що ставлення до представників усіх складових державної влади однакове. Звільнення судді з посади за порушення присяги, як самостійної підстави, немає в жодній пострадянській країні. У демократичних країнах значення присяги суддів як такої не ідеалізують. Її розглядають насамперед як певний урочистий традиційний акт, що наділяє цю подію великим символічним значенням, оскільки ефективність присяги залежить не так від її змісту чи обсягу тексту, як від самих суддів, їхньої правової культури, правосвідомості, моральності та багатьох інших якостей [195, с. 137]. В Україні, на жаль, ставлення до присяги суддів дещо інше.

Складають присягу і нотаріуси, які не є державними службовцями, але надають публічні послуги, а також – адвокати.

У ст. 11 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» передбачено присягу такого змісту: «Я, (ім'я та прізвище), урочисто присягаю у своїй адвокатській діяльності дотримуватися принципів верховенства права, законності, незалежності та конфіденційності, правил адвокатської етики, чесно і сумлінно забезпечувати право на захист та надавати правову допомогу відповідно до Конституції України і законів України, з високою відповідальністю виконувати покладені на мене обов'язки, бути вірним присязі» [120].

При цьому, відповідно до п. 4 ч. 2 ст. 6, «не може бути адвокатом особа, яка: ...звільнена з посади судді, прокурора, слідчого, нотаріуса, з державної служби або служби в органах місцевого самоврядування за порушення присяги, вчинення корупційного правопорушення, – протягом трьох років з дня такого звільнення» [120]. Аналізуючи цю норму закону, можна зробити висновки, що в цьому нормативно-правовому акті законодавець надав особливого значення порушенню присяги конкретними суб'єктами (суддею, прокурором, слідчим, нотаріусом, державним службовцем та службовцем органів місцевого самоврядування), також він юридично закріпив порушення присяги як підставу, що унеможливорює набуття права на заняття адвокатською діяльністю.

На нашу думку, така ж юридична позиція має бути закріплена у всіх НПА, пов'язаних зі складенням присяги. Тобто критерієм відбору на будь-яку посаду, що передбачає складання присяги, повинна бути перевірка кандидата щодо порушення присяги на попередніх місцях праці (посадах). Саме така позиція дасть змогу надати присязі, крім символічного та формального характеру, ще й юридичну силу, а це допоможе наділити присягу обов'язковим характером виконання.

Присяга нотаріуса також закріплена у ст. 6 Закону України «Про нотаріат»: Вона такого змісту: «Урочисто присягаю виконувати обов'язки нотаріуса чесно і сумлінно, згідно з законом і совістю, поважати права і законні інтереси громадян і організацій, зберігати професійну таємницю, скрізь і завжди берегти чистоту високого звання нотаріуса» [133].

У текстах обох присяг (адвоката та нотаріуса) відсутній суб'єкт, якому б вони урочисто присягали. Напевно, це той випадок, коли присяга також виконує суто символічну функцію, яка становить не щось інше, як момент зміни правового статусу, на основі символічних дій [158, с. 121]. Тим паче, ні ЗУ «Про нотаріат», ні інший нормативно-правовий акт не встановлює юридичної відповідальності нотаріуса за порушення присяги чи відмови її скласти. Разом з тим, Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» встановлено відповідальність адвокатів за порушення присяги, у вигляді позбавлення права на заняття адвокатською діяльністю [120], хоча відповідальність за відмову скласти присягу не передбачена. Однак це питання належить радше до прогалин у законодавстві, адже адвокатом і нотаріусом може бути лише особа, яка, крім всіх передбачених законами вимог, склала присягу. Це пряма вимога обох згадуваних Законів.

Посилання на слова про честь та совість містять обидва тексти присяги. Так, В. М. Черниш та І. П. Лихолат справедливо вважають, що ці цитати яскраво демонструють наявність аксіологічних понять у змісті правових норм, яких не позбавлене і законодавство в галузі нотаріату, адвокатури. Вочевидь, що змістовне наповнення понять «честь», «сумлінність», «совість», «повага»,

«збереження чистоти» та «високе звання нотаріуса» залежить і від ставлення в суспільстві до професії нотаріуса, адвоката загалом, і від ставлення нотаріуса, адвоката до займаної посади, професійних обов'язків тощо. Тобто ці аксіологічні поняття насправді можуть бути наповнені зовсім різним змістом, і цей зміст не є константою, а може змінюватися залежно від багатьох об'єктивних та суб'єктивних чинників [194, с. 16–21].

Як бачимо, присяга для проаналізованих категорій суб'єктів є різного змісту і характеру. Для одних – це лише формальний обов'язок її скласти, для інших – юридично значущий. Відповідно, різними є правові наслідки порушення прийнятої присяги.

Висновки до розділу 1

1. Ритуал присяги у його сучасному сприйнятті здебільшого розуміється як вербальний акт. Етимологія слів «присяга» та «клятва» чітко вказує на те, що у витоків обряду клятвoprинесення стояло не слово, а дія, і передусім – жест. Так, лексема «клятва» існує в усіх слов'янських мовах і пов'язана із праслов'янським дієсловом *kloniti*, яке відсилає до звичаю поклонятися під час клятви до землі, торкаючись її рукою. Слово «присяга» також слов'янського походження і є корінним із дієсловом «сягати». Вважається, що прообразом ритуалу присяги був акт торкання, адже цей жест тлумачився як знак близькості, причетності, вірності до певного сакрального об'єкта – обрядового символу або його зображення.

2. Під присягою розуміють офіційну урочисту клятву на вірність правителю, державі, уряду, народу. Присяга (клятва) є не просто речовим актом, але перформативом – висловленням, що не тільки описує дію, але й саме стає дією, яка змінює статус мовця та систему соціальних зв'язків, до яких він залучений. Іншими словами, присяга є актом мовлення, що відтворюється в межах загальноприйнятої «конвенціональної процедури» (ритуалу) та приводить до конкретного певного «конвенціонального результату».

3. Клятву і присягу розмежовують історичні періоди, у яких вони існували та розвивались. У присязі кару божественну починає замінювати юридична відповідальність, встановлена державою. Основні ознаки присяги: є різновидом клятви; особливий порядок її складення; символічний характер, коли сама по собі присяга є правовим символом; є юридичним фактом.

4. Правові норми, які утворюють правовий інститут, повинні проявляти юридичну однорідність правового регулювання, що передбачає існування більш загальних термінів, властивих всьому правовому інституту. У зв'язку із цим у досліджуваному інституті присяги потрібно доопрацювати сталу термінологічну базу. Тлумаченню підлягають такі поняття, як «клятва», «честь», «справедливість», «совість», «мужність», «сумлінність», «відданість» та ін.

5. «Порушення присяги» є юридичним фактом, ширшим від поняття «присяга», по суті, це деліктне діяння. Присяга є не лише урочистою обіцянкою додержуватись певних зобов'язань, а конкретним юридичним зобов'язанням, тобто актом, що породжує юридичні факти, оскільки правова природа обіцянки та її застосування не властиві публічному праву.

6. Недоліками змісту різних присяг є наявність у них багатьох оціночних понять, які трактуються крізь призму моралі, етики, а також те, що не визначено конкретних зобов'язань, недотримання чи невиконання яких вважається порушенням присяги. Спільними для всіх суб'єктів, котрі присягають, можна назвати такі правові вимоги: дотримання та захист прав і свобод людини; дотримання Конституції та законів України; збереження суверенітету й територіальної цілісності України; гарантування національної безпеки; підтримання авторитету влади; підтримання громадської безпеки; організація та функціонування державної влади, місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 2

ПОРУШЕННЯ ПРИСЯГИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

2.1 Ознаки «порушення присяги» як проступку та його юридичний склад

Правове становище людини і громадянина визначається не тільки їхніми правами, а й обов'язками. Так, попри право на працю, громадяни зобов'язані сумлінно працювати, додержуватися дисципліни праці, а деякі – дотримуватись складеної при вступі на посаду присяги. Якщо забезпечення дотримання службово-трудової дисципліни досягається методами заохочення, переконання, виховання і за потреби методами примусу, які полягають у застосуванні до її порушників заходів дисциплінарного і громадського впливу, то забезпечення дотримання складеної при вступі на посаду присяги досягається лише негативним і суровим методом – звільнення зі служби без права обіймати в майбутньому визначені категорії посад. Водночас у нормативній регламентації відповідальності службовців за порушення присяги є певні особливості, властиві тільки цьому проступку:

- невизначеність та неконкретність (абстрактність) кваліфікуючих ознак порушення присяги, як дисциплінарного проступку;
- відсутність визначеного юридичного складу цього дисциплінарного проступку, необхідного для настання певних юридичних наслідків;
- найсуворіша відповідальність – звільнення та заборона обіймати окремі посади тощо.

Отже, порушення присяги – особливий вид діяння. Про це свідчить навіть те, що до прийняття 10 грудня 2015 р. нового Закону України «Про державну службу» № 889-VIII [124], який набув чинності 1 травня 2016 р., законодавство не давало однозначної відповіді: чи є порушення присяги дисциплінарним проступком, чи це взагалі окремий вид правопорушення, за вчинення якого

настає спеціальна відповідальність, передбачена ЗУ «Про державну службу». Про особливість цього діяння говорить і те, що до основних конституційних змін, які відбулися в червні 2016 року, відповідальність суддів, прокурорів, як підстава відповідальності за порушення ними присяги, перестала існувати, а для державних службовців, вказаних у переліку посад, який наведено в Закону України «Про державну службу» № 889, – встановлена.

Отже, виникає запитання: чи всі працівники рівні перед законом, адже для одних посадовців передбачено лише, що в разі відмови від складання присяги вони не будуть призначені на посаду, для інших – ті ж умови, проте додається юридична відповідальність за недотримання та порушення присяги, що в подальшому має тяжкі наслідки. Тобто є визначена законом категорія осіб, яка зобов'язана при вступі на службу присягнути Україні та/чи народові України на вірність, у зв'язку з важливістю присяги (стосується всіх, хто присягає), але одна категорія посадовців може бути притягнута до відповідальності за порушення присяги, а інша – ні. Внаслідок цього присяга для одних – це юридичний обов'язок зі серйозним механізмом притягнення до відповідальності, який гарантуватиме дотримання та виконання обов'язків, передбачених змістом (текстом), а для інших – символічне явище, яке не володіє юридичною силою щодо свого захисту (у разі її порушення), окрім обов'язку один раз присягнути – озвучити не задумуючись, а в майбутньому – можна й не згадувати про існування присяги.

Закон України «Про державну службу» № 889 зараховує «порушення присяги» до видів дисциплінарних проступків, що є підставою дисциплінарної відповідальності. Проте це не розв'язало тих проблем, які існували досі навколо цього специфічного діяння «порушення присяги». Ідеться про закріплені законом ознаки, за наявності яких діяння, реально вчинене державним службовцем, визнається дисциплінарним проступком, та ознаки, що відрізняють його від інших дисциплінарних проступків, подібних за своєю юридичною природою, з огляду на нормативне закріплення тексту присяги держслужбовця (ст. 36), поняття службової

дисципліни (п. 10 ч. 1 ст. 2) та законодавче визначення дисциплінарного проступку (ст. 65).

Тож є сенс не лише встановити перелік дисциплінарних проступків і передбачити, які дисциплінарні стягнення повинні застосовуватися за їх вчинення, а й визначити ознаки, за якими те чи те діяння державного службовця можна кваліфікувати як конкретний проступок, що може призвести до різних правових наслідків. Тому дослідження підходів до цього процесу надасть змогу уникнути безпідставного зарахування того чи іншого діяння до «порушення присяги».

З огляду на це, І. П. Лаврінчук вважає, що загалом правове регулювання припинення трудових правовідносин на державній службі значною мірою зумовлене характером праці державних службовців, порядком зайняття конкретної посади [79, с. 15]. Тимчасом як порушення присяги було підставою відповідальності для суддів, у літературі зазначалося, що відповідальність за порушення присяги судді слід передбачити лише за ідеального поєднання зі злочином. Звільнення з посади за порушення присяги як самостійну підставу потрібно вилучити з Конституції та законів України. Треба об'єднати підстави відповідальності суддів, передбачені в Законах «Про судоустрій і статус суддів» та «Про Вищу раду правосуддя», систематизувати їх та конкретизувати [90, с. 26].

Частково цю позитивну думку перейняв законодавець: у новому Законі України «Про державну службу» № 889 від 2015 року він об'єднав підстави та санкції дисциплінарної відповідальності державних службовців, які до цього були закріплені в нормативно-правових актах різної юридичної сили (у законі, Кодексі законів про працю України (далі – КЗпП України), дисциплінарних статутах), тим самим визначивши місце юридичної відповідальності за порушення присяги в галузі дисциплінарної відповідальності; не вилучив порушення присяги з переліку підстав дисциплінарної відповідальності. До того часу порушення присяги та конкретні порушення трудової дисципліни перебували в різних площинах діяльності державного службовця. За своїм

змістом припинення державної служби на підставі п. 6 ч. 1 ст. 30 Закону України «Про державну службу» 1993 року [125] було аналогічне припиненню трудового договору за п. 2 ч. 1 ст. 40 Кодексу законів про працю України (невідповідність займаній посаді) та п. 3 ч. 1 ст. 41 цього Кодексу (вчинення аморального проступку), що згідно з Постановою Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами трудових спорів» від 06.11.1992 № 9 не вважалось дисциплінарним стягненням [135].

У новому Законі України «Про державну службу» № 889 (ст. 2) поняття присяги розкривається через визначення поняття службової дисципліни – як неухильного додержання присяги державного службовця, сумлінного виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку; а поняття порушення розкривається через визначення в п. 1 ч. 2 ст. 65 Закону як одного з дисциплінарних проступків.

Необхідність встановлення об'єктивної сторони порушення присяги державними службовцями впливає також з аналізу судової практики, адже за відсутності конкретно визначених діянь, що становитимуть порушення присяги, судам доводиться самостійно робити певні висновки щодо розуміння цієї категорії. У цьому випадку викликає інтерес ухвала Вищого адміністративного суду України від 18.01.2007 у справі № К-29167/06, де вказано, що «суть порушення присяги пов'язана з такими істотними проступками (вчинками) службовця, які повністю суперечать покладеним на нього обов'язкам, підривають довіру до нього як носія влади та унеможливають подальше виконання ним своїх функцій. Незначні факти порушення, які суттєво не впливають на роботу органу, не можуть бути підставою для припинення державної служби за порушення присяги» [182].

Отож, зазначимо, нормативне визначення діяння, що становитиме зміст порушення присяги, має істотне значення, з огляду на різне правове регулювання порядку його встановлення, оцінки фактичних обставин та можливих правових наслідків, не лише таких як звільнення особи зі займаної посади, але й обмеження права особи на доступ до державної служби в

майбутньому. Так, у разі кваліфікації цих дій як дисциплінарного правопорушення: (1) на посадову особу, наприклад, митного органу поширювалася дія Дисциплінарного статуту митної служби України (далі – ДСМС)²; (2) до неї могли бути застосовані різні види дисциплінарних стягнень (від зауваження до звільнення з митного органу) (п. 23 ДСМС); (3) дисциплінарне стягнення мало відповідати тяжкості вчиненого дисциплінарного правопорушення та ступеню вини особи (п. 27 ДСМС); (4) враховувався характер правопорушення, обставини, за яких воно було вчинене, попередня поведінка посадової особи митної служби, її ставлення до служби і стаж роботи в митних органах (п. 27 ДСМС); (5) застосовувались строки притягнення до дисциплінарної відповідальності (не пізніше одного місяця від дня виявлення і шести місяців від дня вчинення) (п. 37 ДСМС). Ці вимоги є юридичними гарантіями дотримання прав державного службовця під час застосування до нього заходів дисциплінарної відповідальності [126].

Натомість у разі визнання діяння порушенням присяги ще за першим Законом України «Про державну службу» від 16.12.1993 на ці правовідносини не поширювалася дія Дисциплінарного статуту митної служби України і, як наслідок, не враховувалася тяжкість та характер порушення, ступінь вини, особа службовця і не застосовувались строки, оскільки проведення службового розслідування передбачалось щодо дисциплінарних проступків. У разі порушення присяги роботодавець не мав юридичного обов'язку проводити службове розслідування.

Варто зазначити, що КЗпП України встановлював можливість правового регулювання трудових відносин (порушення присяги є частиною таких відносин, вона обумовлює вступ на державну службу) також іншими нормативно-правовими актами, що не суперечать Конституції України та КЗпП України, проте ці інші НПА повинні мати юридичну силу закону. Адже питання про основи державної служби визначаються тільки законами (п. 12 ч. 1

² У зв'язку з проведенням адміністративної реформи втратив чинність.

ст. 92 Конституції України). Конституційний Суд України в Рішенні від 22.06.2004 у справі про Дисциплінарний статут прокуратури вирішив, що такі міжгалузеві акти мають бути обов'язково встановлені на рівні закону [151].

Отже, порушення присяги, як діяння, за яке настає юридична відповідальність, мало подвійну юридичну природу. Новий Закон «Про державну службу» № 889 врегулював це питання, з огляду на конституційне положення (п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України), згідно з яким «виключно Законами України визначаються: засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них» [64].

Перш ніж розпочати аналіз діяння «порушення присяги», потрібно розглянути вчення про правопорушення (яким воно є) у контексті загальної теорії права. У подальшому сутність цього діяння може бути розкрита також через аналіз його суб'єктивних та об'єктивних ознак.

Підстава юридичної відповідальності тлумачиться у двох значеннях. Зокрема, вчені виділяють правову і фактичну підстави відповідальності. Правова підстава відповідальності – це наявність правової норми, що встановлює юридичну відповідальність за вчинене діяння. Фактичною підставою відповідальності є дія (бездіяльність), заборонена правовою нормою, тобто вчинення правопорушення [160, с. 55].

Підставою дисциплінарної відповідальності державних службовців є вчинення ними дисциплінарного проступку.

У визначенні поняття «дисциплінарний проступок» думки науковців розділялися. Одні його визначали як протиправне, суспільно небезпечне, винне діяння (дію чи бездіяльність), що завдало шкоди суспільству і державі, хоч і незначної, а інші – як протиправне, винне порушення дисципліни, що не спричинює кримінальної відповідальності [1, с. 266–268].

Відповідно до ст. 65 Закону № 889-VIII дисциплінарний проступок – це протиправна винна дія або бездіяльність чи прийняття рішення, що полягає в невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх

посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке службовець може отримати дисциплінарне стягнення [124].

Навряд чи наведені тлумачення дають змогу визначити порушення присяги як дисциплінарний проступок. Як зазначає В. В. Середа, розбіжність думок щодо визначення дисциплінарного проступку стосується головно об'єктивної сторони [163, с. 126].

В. С. Венедиктов та М. Л. Іншин зауважують, що у правопорушенні, як загальній підставі юридичної відповідальності державних службовців, потрібно виділяти фактичний і юридичний аспекти [20, с. 166]. Юридичний аспект полягає безпосередньо в юридично закріплених вимогах, шаблонах, моделях поведінки, що не допускають або запобігають протиправній дії (бездіяльності). Відповідно, фактичний аспект правопорушення – це сама поведінка, дія, внаслідок якої відбулося порушення, недотримання спеціально встановлених для конкретної категорії працівників вимог у вигляді обов'язків або обмежень. Якщо ж говорити про юридичний та фактичний аспект діяння «порушення присяги», то вбачається, так би мовити, певний «конфлікт». Пов'язаний він з реалізацією та порушенням вимог, що містяться в тексті присяги, що в підсумку повинні становити об'єктивну сторону цього проступку. Практично, норма, яка становить зміст присяги, наповнена вимогами морально-етичного характеру, а юридичні обов'язки про неухильне її дотримання, як правило, є загальними принципами, вимогами, які висуваються до державних службовців. Це ускладнює кваліфікацію фактичної підстави діяння, зміст якого становить порушення присяги. Відсутнє розмежування заходів відповідальності за порушення юридичних обов'язків та за порушення таких вимог присяги, як, наприклад, «...бути чесним, мужнім...», «добросовісно виконувати свої обов'язки, керуючись... справедливістю...», «чесно і сумлінно виконувати обов'язки...» тощо. Такі вимоги сформульовані шляхом за допомогою оціночних понять, які в більшості випадків так і не отримали свого офіційного тлумачення.

Стан відповідальності виникає тоді, коли особа вчиняє діяння (проступок, або злочин), врегульоване правом, і, тим самим, показує своє ставлення до виконання вимог норм права. Із цього моменту об'єктивно виникають відносини відповідальності. Основою юридичної відповідальності, незалежно від її виду, є протиправні вчинки (у вигляді дії або, навпаки, бездіяльності), тобто правопорушення.

У юридичній літературі наводяться різні визначення правопорушення. Перша група вчених визначає його як суспільно небезпечне, винне, протиправне діяння (дію або бездіяльність), що завдає шкоди особі і тягне за собою юридичну відповідальність; друга група вчених визначає правопорушення як суспільно небезпечне або суспільно шкідливе, винне, протиправне діяння (дія або бездіяльність) деліктоздатної особи, що тягне за собою юридичну відповідальність; третя група – як суспільно шкідливе неправомірне (протиправне) винне діяння (дія чи бездіяльність) деліктоздатної особи, що спричиняє юридичну відповідальність [196, с. 69–70].

Зрозуміло, що кожне правопорушення є діяльністю людини, це активні діяння або юридично значуща бездіяльність (пасивна поведінка). Не є винятком к цьому і діяння у вигляді порушення присяги, яке може відбуватися у формі дії або бездіяльності. Присяга, юридично, – це факт, а її дотримання – позитивний юридичний обов'язок, що є частиною правового статусу держслужбовця.

Для аналізу присяги, як юридичного факту, зупинімося на ознаках, характерних для правопорушення, названими в загальній теорії права, і погляньмо, як ці ознаки співвідносяться із цим діянням.

У юридичній літературі виділяють такі основні ознаки правопорушення:

1) протиправність; 2) винуватість; 3) вчинення суб'єктом права; 4) діяння (дія або бездіяльність); 5) караність [54, с. 78]. Деякі автори ознаками правопорушення називають: соціальну шкоду, як сукупність негативних наслідків правопорушення [196, с. 72]; шкоду [87, с. 9]; суспільну небезпеку, яка характеризується через шкоду [30, с. 13].

Як правило, сутність правопорушення визначають, зарахувавши спочатку його до проступків (конституційні, цивільні, адміністративні, дисциплінарні діяння), або злочинів (кримінальні діяння). У сучасній теорії права сформульовано досить одностайну класифікацію правопорушень, залежно від ступеня суспільної небезпеки – злочини і проступки. На думку І. С. Самощенко, «поділ правопорушень за їхньою соціальною значимістю на злочини і проступки є одночасно поділ правопорушень за характером протиправності. Злочин – це правопорушення, яке заборонене кримінальним правом, проступки – це правопорушення, заборонені всіма іншими галузями права» [159, с. 164]. Законодавець закріпив правопорушення за галузями, які безпосередньо спрямовані на практичне застосування в конкретних юридичних ситуаціях, а тому мають ознаки, необхідні для вирішення питання про притягнення до відповідальності конкретного суб'єкта.

Не кожне діяння є правопорушенням, а тільки те, яке вчиняється всупереч правовим приписам – порушує закон. Протиправний характер дії або бездіяльності передбачає, що в результаті їх вчинення порушуються заборони, не виконуються зобов'язання, що встановлені нормою права. Протиправність правопорушення виражається в тому, що суб'єкт порушує будь-яку чинну норму права, діє всупереч її приписам і, отже, протиставляє свою волю державі, суспільству, вступає з ними у конфлікт [57, с. 79]. Тому ознака протиправності є обов'язковою ознакою будь-якого правопорушення.

Правопорушення є наслідком протиправних діянь. З вищевказаного випливає, що правопорушення мають правову природу походження, адже, крім нормативного закріплення їхніх ознак, передбачено ще й методи боротьби при вчиненні правопорушень, які можуть реалізовуватись лише у правовому полі. Юридичне закріплення ознак правопорушення, методів боротьби та процедури розслідування щодо суб'єктів, що їх вчиняють, дає змогу: встановити суть правопорушення, у разі підтвердження цього факту притягнути правопорушника до відповідальності; не допустити вчинення ним у майбутньому аналогічних діянь; відновити порушені права потерпілих;

підтримувати авторитет державних органів та України, адже деякі службовці ухвалюють рішення від імені держави.

Протиправність, як ознака правопорушення, не зможе існувати без свідомого волевиявлення суб'єкта у своїй поведінці, під час вчинення того чи того діяння, адже відсутність усвідомлення вчиненого свідчить про відсутність вини суб'єкта, тобто і самого правопорушення. Протиправність об'єктивна, у тому розумінні, що означає порушення норм об'єктивного права. Категорія протиправності суб'єктивна, оскільки застосовується лише до усвідомлених, вольових вчинків людини. Як і деякі інші соціальні категорії, вона володіє об'єктивно-суб'єктивним характером. Із наведеного вбачається важливий висновок теоретичного і практичного значення: якщо протиправність завжди винна, отже, відсутність вини свідчить про відсутність протиправності і самого правопорушення та відкидає юридичну відповідальність» [87, с. 17].

Вказівка на наявність ознаки протиправності для кожного дисциплінарного проступку безпосередньо міститься в ч. 1 ст. 65 ЗУ «Про державну службу» № 889. Звідси – ознака протиправності властива і проступку «порушення присяги».

Проте протиправність у дисциплінарних проступках проявляється не так, як в інших правопорушеннях (наприклад, у злочинах або адміністративних правопорушеннях). Для дисциплінарних проступків характерна відсутність закріплення в нормативних актах конкретних їх юридичних складів і прив'язки до відповідних санкцій. Винятком є лише прогул, поява на роботі у стані сп'яніння, вчинення за місцем роботи розкрадання і деяких інших порушень [178, с. 79]. Тому конструкція «протиправності» в порушенні присяги є не тільки складною, оціночною, а й малодосліджуваною на науковому рівні.

Згідно із ст. 2 Закону № 889-VIII неухильне дотриманням присяги, сумлінне виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку входить до поняття службової дисципліни [124]. Водночас Закон не визначає порушення службової дисципліни самостійною підставою дисциплінарної відповідальності. Оскільки притягнення до дисциплінарної

відповідальності можливе, коли в діянні особи наявні ознаки протиправності та винуватості, то ці ознаки у проступку порушення присяги варто розкрити, виходячи з її змісту, неухильне дотримання якого, власне, потрібно розглядати як елемент службової дисципліни.

Протиправність дисциплінарного проступку проявляється через:

1) невиконання або неналежне виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків;

2) інших вимог, встановлених цим Законом;

3) вимог, встановлених іншими нормативно-правовими актами.

Тільки ті дії чи бездіяльність державних службовців та прийняті ними рішення можуть вважатися протиправними, які вчинені всупереч законодавчому змісту присяги (викладеної у ст. 36 чинного ЗУ «Про державну службу»), а саме, як ми вже зазначали: вірно служити Українському народові; дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя; поважати й охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави; гідно нести високе звання державного службовця; сумлінно виконувати свої обов'язки.

Отже, порушення присяги має місце тоді, коли порушуються інші вимоги, встановлені Законом України «Про державну службу» № 889 (ст. 36).

Проте вивести формулу протиправності в досліджуваному проступку за змістом тексту присяги неможливо, з погляду юридичної визначеності. Також серед переліку дисциплінарних проступків містяться діяння, які за своєю правовою природою абсолютно тотожні обов'язкам, що випливають з присяги. Ідеться, зокрема, про такі проступки, як вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу, дії, що шкодять авторитету державної служби. Такі дії можна, якщо буде бажання, визнати порушенням присяги. Усі вони дещо «штучно» зараховані до дисциплінарних проступків, оскільки не відповідають їхній юридичній природі. Крім того, вчинення будь-яких протиправних діянь (кримінальних, адміністративних правопорушень чи дисциплінарних проступків) шкодить авторитету державної служби, також в

принципі суперечить дотриманню присяги, тому незрозуміло, про яку саме протиправність у цих діях йдеться.

Неухильне дотримання норм – важливий обов’язок усіх громадян, а особливо – посадових осіб державних органів. Гідне поводження з державними символами – запорука високого авторитету держави, показник рівня національної свідомості в країні. Саме тому вияв неповаги до державних символів державними службовцями є однією з дій, що свідчить про порушення присяги, оскільки підвищені вимоги до поведінки державних службовців вимагають від них поваги та дбайливого ставлення до державної символіки, що й буде свідченням відданості державі та народу.

У цьому контексті варто погодитися з думкою О. Є. Луценко, яка, аналізуючи порушення присяги, як підставу припинення трудових правовідносин з держслужбовцем, вважає, що слід встановити перелік таких конкретних діянь, які характеризуватимуть об’єктивну сторону порушення присяги державними службовцями: 1) вияв неповаги до державних символів України; 2) невиконання або неналежне виконання в межах посадових обов’язків рішень державних органів та/або органів влади Автономної Республіки Крим, наказів, розпоряджень та доручень керівників, наданих у межах їхніх повноважень; 3) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; 4) невжиття передбачених законом заходів щодо усунення конфлікту інтересів; 5) порушення обмежень щодо участі державного службовця у виборчому процесі, визначених виборчим законодавством [85, с. 58.]

У зв’язку із цим простежується тенденція, коли при притягненні до дисциплінарної відповідальності за конкретний проступок звертаються до аналогії права, закону, тлумачення термінів. У ст. 8 (аналогія) Цивільного кодексу України № 435-IV зазначено: відповідно до ч. 1 аналогія закону – це, якщо цивільні відносини не врегульовані цим Кодексом, іншими актами цивільного законодавства або договором, вони регулюються тими правовими нормами цього Кодексу, інших актів цивільного законодавства, що регулюють

подібні за змістом цивільні відносини, а аналогія права, відповідно до ч. 2 – коли неможливо використати аналогію закону для регулювання цивільних відносин, вони регулюються відповідно до загальних засад цивільного законодавства [189].

Зауважимо, що при притягненні державних службовців до відповідальності через порушення присяги найімовірніше використовується аналогія права. Про це свідчить судова практика. Аналізуючи текст присяги державного службовця, Верховний Суд у складі Касаційного адміністративного суду в Постанові від 07.02.2018 № К/9901/1562/18 802/3323/14-а дійшов висновку, що в основі поведінки державного службовця закладено етичні, правові та службово-дисциплінарні норми поведінки, недодержання яких є порушенням присяги. Тому, складаючи присягу, державний службовець покладає на себе не тільки певні службові зобов'язання, але й моральну відповідальність за їх виконання. У зв'язку із цим як порушення присяги варто розуміти скоєння державним службовцем проступку (вчинку) проти інтересів служби, який суперечить покладеним на нього обов'язкам, підриває довіру до нього як до носія влади, що призводить до приниження авторитету державного органу та унеможливорює подальше виконання ним своїх обов'язків [116].

Отже, і порушення присяги, і дисциплінарне правопорушення може бути наслідком недотримання, порушення державним службовцем і правових, і етичних (моральних) засад проходження публічної служби. Тож припинення державної служби у зв'язку з порушенням присяги та дисциплінарна відповідальність державних службовців можуть бути наслідком існування схожих фактичних підстав у разі вчинення державним службовцем достатньо близьких за характером одне до одного дисциплінарного або іншого правопорушень.

Припинення державної служби за порушення присяги є найсуворішою санкцією відповідальності державного службовця, який вчинив діяння, несумісне з посадою. Тому рівень юридичних гарантій захисту прав зазначеної особи в процедурах вирішення питань застосування такої відповідальності має

бути не меншим, ніж під час звільнення з державної служби за вчинення дисциплінарного правопорушення, з дотриманням порядку та строків притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Аналогічну правову позицію свого часу висловив Верховний Суд України. Зокрема, у Постанові від 01.10.2013 у справі № 21-259a13 визнав, що «порушення присяги – скоєння державним службовцем проступку (вчинку) проти інтересів служби, який суперечить покладеним на нього обов'язкам, підриває довіру до нього, як до носія влади, що призводить до приниження авторитету державного органу та унеможлиблює подальше виконання ним своїх обов'язків. Слід відзначити, що норма права, яка безпосередньо би встановлювала такий склад проступку у вигляді порушення присяги, не існує. Тому суб'єкту, якому доводилось накладати стягнення та перевіряти правомірність такого вчинку, доводилось виходить із загального конституційного принципу законності (ст. 19 Конституції України) та принципів ст. 4 Закону України «Про державну службу» – законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності» [112].

Як бачимо, у судових рішеннях нічого не йдеться, що це діяння повинно бути протиправним, винним й одночасно спрямованим проти охоронюваних прав, інтересів, благ. Вбачається, що достатньо встановити факт суперечності вчинку обов'язкам, покладеним на державного службовця. Малоімовірним видається врахування чинників волі та усвідомлення для встановлення протиправності цього діяння. На наш погляд, дещо поверховим і формальним є встановлення протиправності цього діяння з одних лише підстав невідповідності вчинків державного службовця його обов'язкам. З іншого боку, суд, перевіряючи правомірність рішення суб'єкта владних повноважень у справі про звільнення зі служби за порушення присяги, не є тим органом, який має повноваження встановлювати склад проступку. Його завданням, відповідно до процесуального закону, є перевірка та оцінка рішень суб'єктів владних повноважень та обставин, які вже відбулися, проте стали підставою для винесення оскаржуваного рішення.

Ще складнішим є питання встановлення ознаки винуватості при порушенні присяги. Винуватість є обов'язковою ознакою дисциплінарних проступків, на що прямо вказує ст. 65 Закону України «Про державну службу» № 889.

Зазнавати негативних наслідків можуть тільки ті суб'єкти, які усвідомлювали свою поведінку. Дії суб'єкта протиправні, якщо вони були під контролем його свідомості. Якщо суб'єкт не усвідомлював своїх поступків, значить немає протиправності, оскільки тільки свідомо поведінка підлягає правовому регулюванню. Відсутність протиправності говорить про відсутність самого правопорушення [74, с. 193, 194]. Отже, вчені безпосередньо пов'язують ознаку протиправності з усвідомленням, вольовою поведінкою індивіда, що також є показником наявності або відсутності правопорушення [87, с. 14].

Цілком слушною є позиція В. М. Кудрявцева та М. С. Малєїна про те, що протиправність не виникає без усвідомлення та вольового аспекту. Адже протиправність, як заборона порушення норм права, охоронюваних законом прав та інтересів, без врахування цих внутрішніх аспектів зводить протиправність діяння до певного «формалізму». Тому можна стверджувати про нерозривний зв'язок протиправності і вини, адже для наявності вини необхідна протиправність діянь, і навпаки, для визнання протиправності – вина».

Порушення права (правопорушення) – це не лише суб'єктивна винна поведінка, але й внутрішнє психологічне ставлення, а саме: негативне ставлення правопорушника до правових приписів й охоронюваних інтересів. Вина передбачає усвідомлення суб'єктом значення своїх дій та їхніх наслідків, не тільки як фактичних обставин, а й у розумінні їх суспільно небезпечного протиправного характеру. Якщо немає вини, то і юридична відповідальність не є можливою, у такому разі може йтися про випадок (казус). Як приклад такого випадку можна назвати суддівську помилку [108, с. 72].

Однак винуватість у проступку «порушення присяги» визначити вкрай складно, а подекуди – взагалі неможливо, оскільки часто йдеться про

суб'єктивне оцінювання. Пов'язано це також з характером виконуваної державними службовцями роботи. Скажімо, доведення винуватості державного службовця у вчиненні дій, що супроводжуються «невірним служінням Українському народові, не втіленням в життя Конституції та законів України, негідним несенням високого звання державного службовця та несумлінним виконання своїх обов'язків», завжди буде суб'єктивним, бо об'єктивних причин не визначено законодавчо та й, мабуть, апіорі не може бути визначено. Хоча, з огляду на виникнення аналогічних ситуацій, потрібно постаратися розробити (визначити) та нормативно закріпити основні ознаки проступку «порушення присяги», що допоможе зменшити кількість безпідставних притягнень службовців до відповідальності. А отже, буде набагато менше порушень права та поменшає позовів з вимогою відновити порушені права безпідставно притягнутих до відповідальності, тобто знизиться навантаження на суди. Справедливо відзначав С. Л. Рубінштейн, що під час оцінювання вчинку правомірно виходити не з усього того, що стало наслідком, а тільки з того, що з об'єктивного наслідку могло бути передбачено [157, с. 117]. Це твердження доводить, що правопорушення є таким, якщо воно вчинено усвідомлено, з власної волі особи.

На необхідність встановлення вини вказує й те, що спеціально із цією метою може проводитись службове розслідування. Окрім того, однією із законодавчих гарантій прав державних службовців, у разі притягнення до дисциплінарної відповідальності, є можливість накладення дисциплінарного стягнення суб'єктом призначення тільки в разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця.

Закон України «Про державну службу» № 889 не розкриває поняття вини, не визначає її форми. Вважаємо, що дисциплінарний проступок, як і злочин, може бути вчинено у формі умислу і необережності. Проте існує думка, що не може визнаватися посадовим проступком: невинне невиконання або неналежне виконання обов'язків, яке відбувається з незалежних від волі державного службовця причин, це, скажімо: стихійне лихо, суспільне хвилювання,

відсутність умов для здійснення службових обов'язків, службової діяльності, непрацездатність [196, с. 61]. Фактично тут вказується на обставини, що унеможливають притягнення до відповідальності.

Національне законодавство також визначає обставини, які унеможливають застосування дисциплінарного стягнення. Це вчинення державним службовцем діянь у стані крайньої потреби або необхідної оборони. Відповідно, вчинення проступку «порушення Присяги» за цих умов теж не має наслідком притягнення особи до відповідальності. Щоправда, терміни «крайня потреба» та «необхідна оборона» в Законі «Про державну службу» № 889 не визначено, але можна з упевненістю сказати, що такі терміни вживаються за аналогією – у значенні, визначеному Кримінальним кодексом України (далі – КК України).

Ще однією ознакою «порушення Присяги» чи іншого виду дисциплінарного проступку є ознака караності, яка проявляється в застосуванні до правопорушників спеціальних правових санкцій; кара – визначена законодавством міра відповідальності правопорушника за скоєні ним діяння. Саме ознака караності дозволяє провести чітке розмежування між різними видами правопорушень, оскільки кожний з них має специфічну міру відповідальності за його вчинення.

Згідно із Законом України «Про державну службу» № 889 звільнення з посади є винятковим видом дисциплінарного стягнення, яке може бути застосоване тільки за конкретно визначені види дисциплінарних проступків [124]. Проте варто розрізняти звільнення як дисциплінарне стягнення та звільнення як один зі способів припинення державної служби, оскільки вони мають різні правові наслідки. У випадку звільнення з посади за порушення присяги, що має наслідком припинення державної служби, негативні наслідки є доволі відчутні. Особа втрачає посаду і статус державного службовця, що пов'язано і з реалізацією досить широких державно-владних повноважень, і з користуванням низкою правових гарантій, фінансових переваг, пов'язаних зі займаною посадою. Державний службовець позбавляється права на відставку, а

відтак і на всі передбачені для займаної посади виплати. Як правило, не уникнути звільненому за порушення присяги службовцю і моральної відповідальності – ідеться про те, що він має відповісти за наслідки своїх дій, вчинків, поведінки, зазнати громадського осуду. Наприклад, Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (п. 4 ч. 2 ст. 6) проголошує: «не може бути адвокатом особа, яка: ...звільнена з посади судді, прокурора, слідчого, нотаріуса, з державної служби або служби в органах місцевого самоврядування за порушення присяги, вчинення корупційного правопорушення, – протягом трьох років з дня такого звільнення», що має важливе значення для подальшого працевлаштування, отримання певного статусу [120].

Відомо, що ознакою будь-якого правопорушення є діяння (дія або бездіяльність). Категорії «дія» і «бездіяльність» взаємопов'язані за ознаками їх відповідності (невідповідності) праву і загальній позитивній (негативній) правовій оцінці [146, с. 202].

Не вдаючись до констатації й аналізу понять «дія» та «бездіяльність» за допомогою загальної теорії права, лише зауважимо, що діяння протиправне, якщо воно суперечить передбаченому нормою права масштабу поведінки, а для протиправної бездіяльності необхідна наявність нормативно закріпленого обов'язку й реальної можливості особи запобігти настанню шкідливих наслідків, що також описує М. Малейн [87, с. 8]. Обов'язок вчиняти дії, аби запобігти шкоді, може випливати із закону, наприклад, із службових обов'язків винного (службова недбалість – ст. 367 КК України) тощо.

Статтею 65 ЗУ «Про державну службу» № 889 передбачено, що дисциплінарний проступок може виражатися у формі: дії або бездіяльності; прийнятті рішення [124]. «Порушення Присяги», як дисциплінарний проступок, може бути вчинено у формі активного протиправного діяння (наприклад, умисне затягування строків розгляду прийняття рішення, не передбаченого законодавством) і пасивної протиправної бездіяльності (невжиття заходів щодо розгляду заяви, скарги протягом строку, встановленого законом).

Характеризуючи діяння як обов'язкову ознаку правопорушення, треба вказати, що його вчиняє тільки фізична особа. Тобто вчинення дисциплінарних проступків можливе лише фізичною особою. З огляду на те, що вступ на ту чи ту посаду обумовлений прийняттям присяги, то й суб'єкт цього діяння є спеціальний. Згідно із ЗУ «Про державну службу» № 889 «державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті, ...одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби» [124].

У літературі виділяють чотири ознаки, що характеризують правовий статус державного службовця:

1) державний службовець – громадянин певної держави; іноземці і особи без громадянства не можуть перебувати на державній службі, а відповідно, і не можуть бути суб'єктом порушення присяги;

2) державний службовець займає державну посаду на державній службі;

3) службові обов'язки державний службовець виконує в порядку, встановленому Законом; встановлений порядок, у цьому випадку, це:

- відносини державного службовця з іншими держслужбовцями, чи то вищого рівня, чи нижчого, чи рівних за службовою ієрархією;

- відносини з державними і недержавними організаціями, фізичними особами;

- дотримання правових форм діяльності, тобто вся процедура здійснення своїх службових повноважень;

4) державний службовець отримує заробітну плату з бюджетних коштів – державного бюджету країни [92, с. 346].

Із перелічених ознак суб'єкта проступку, що досліджується, характерними тільки для державного службовця є дві: посада державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті та джерело

фінансування – державний бюджет. Інші, не менш вагомі елементи в статусі державного службовця, доповнюють уже зазначені і в сукупності становлять основу правового статусу державного службовця. При притягненні службовця до відповідальності за порушення присяги потрібно керуватися вищевказаними ознаками для того, щоб визначити, чи є він суб'єктом проступку, який ми аналізуємо. Отже, суб'єктом порушення присяги є тільки громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі або його апараті, тобто перебуває в трудових відносинах, здійснює повноваження, пов'язані з реалізацією завдань і виконанням функцій держави. Вимоги щодо віку та осудності для цих суб'єктів є завжди обумовлені законодавством.

Здатність суб'єкта самостійно відповідати за свої протиправні діяння й нести юридичну відповідальність визначається через термін «деліктоздатність» [68, с. 37]. Деліктоздатність суб'єктів, що складають присягу, впливає з їхнього правового статусу. Адже, будучи призначеним чи обраним на посаду, суб'єкт набуває визначених законом службових прав та обов'язків, владних повноважень.

Суспільну небезпечність чи шкідливість (наявність шкоди і її характер) називають ознакою будь-якого правопорушення, але її обов'язковість вчені трактують неоднозначно [28, с. 3].

У загальній теорії права прийнято вважати, що злочинам властива суспільна небезпечність, а суспільна шкідливість – проступкам. Характер шкоди розрізняють залежно від об'єкта, розміру та інших ознак, але правопорушення завжди завдає соціальної шкоди. Шкода може мати матеріальний чи моральний характер, може бути вимірювальною або такою, яку неможливо визначити в якомусь розмірі, такою, що можна відновити або ні, більш або менш значною. Однак та чи та характеристика шкоди залежить від виду порушених інтересів, суб'єктивних прав, об'єкта правопорушення [87, с. 9]. М. С. Кельман вважає, що завдання певної шкоди суспільним відносинам або реальна загроза населенню може мати різний характер і ступінь залежно від об'єкта, на який посягає правопорушник [54, с. 78].

Детально не досліджуючи правових категорій «суспільної (або, як її ще називають, соціальної) шкоди» і «суспільної небезпеки», зауважимо, що в науковій літературі значну увагу приділяли питанню про те, чи є суспільна небезпека ознакою лише злочину, або ще й інших правопорушень. Практично всі автори одноголосні в головному – у розумінні матеріальної сутності правопорушень – як антисуспільних, тобто шкідливих у тій чи тій мірі антисоціальних явищ. З огляду на це, Н. Ф. Кузнєцова наголошує: «...суперечка, по суті, давно набула термінологічного характеру: як називати шкідливість злочинів та інших правопорушень – одним терміном «суспільна небезпека» чи різними термінами» [75, с. 498].

Законодавець оперує поняттям суспільної небезпечності лише щодо злочинів (ст. 11 КК України) та суспільної шкідливості щодо адміністративних проступків, виходячи з ч. 2 ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП): «адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності». Щодо дисциплінарних проступків, то ст. 65 Закону України «Про державну службу» № 889 прямо не вказує на суспільну небезпечність чи шкідливість, але це не забороняє їх встановлювати під час службових розслідувань. Це дає підстави для висновку, що дисциплінарним правопорушенням суспільна небезпека властива «меншою», «невеликою», «невисокою», «незначною» мірою і не досягає того рівня, з якого починається застосування заходів кримінальної відповідальності.

У юридичній науці та практиці використовується поняття «малозначні діяння» – ст. 22 КУпАП та ч. 2 ст. 11 КК України. Для визнання діяння малозначним потрібно: по-перше, щоб воно містило ознаки злочину (формальна підстава); по-друге, не становило суспільної небезпеки. У таких діяннях наявна лише формальна ознака злочину (протиправність), а його матеріальна (соціальна) ознака – суспільна небезпека – відсутня. Друга підстава безпосередньо не передбачена кримінальним законом, але логічно з нього

впливає. Це ті випадки, коли діяння становить суспільну небезпеку, але вона незначна, не перевищує цивільно-правового, адміністративного або дисциплінарного проступку, через це такі діяння залишаються за межами кримінально-правової юрисдикції [95, с. 46]. На думку В. В. Мальцева, при встановленні малозначності виникають труднощі в розмежуванні проступку та злочину і постає питання, якими при цьому критеріями користуватися; критерієм малозначності діяння є ступінь суспільної небезпеки злочину. Для обґрунтування висновку про малозначність діяння потрібно встановити, що ступінь його суспільної небезпеки є незначним і відповідає проступку [88, с. 19].

Законодавство, яке регулює положення про дисциплінарний проступок, не розмежовує критеріїв малозначності проступків, не класифікує їх за ступенем тяжкості. Проте в судовій практиці зроблено спробу такого розмежування в контексті притягнення до відповідальності за порушення присяги. Так, Вищий адміністративний суд України в ухвалі від 18.01.2007 у справі № К-29167/06 зазначив, що «незначні факти порушення, які суттєво не впливають на роботу органу, не можуть бути підставою для припинення державної служби за порушення присяги» [182].

Оскільки, інститут присяги лежить у сфері реалізації тих суспільних відносин, які є базовими та основоположними в державній службі, з огляду на зміст присяги, – очевидно, суспільна небезпечність у разі порушення присяги є досить вагомою та шкідливою для держави і людей. Як вбачається, це діяння: посягає на основи й організацію публічної влади, державної служби, права і свободи людини та громадянина; може призвести до серйозних порушень окремих моментів життєдіяльності держави, суспільства, особи. Тому не варто применшувати суспільну небезпечність цього діяння, адже деякі обставини у випадку порушення присяги можуть навіть трансформуватися у склади злочинів.

Тож маємо підстави говорити про наявність властивостей дисциплінарного проступку в порушенні присяги: суспільної шкідливості, яка

завдає шкоду об'єкту присяги. Однак який саме ступінь тяжкості чи шкідливості властивий цьому проступку – не вдається однозначно констатувати, адже в законодавстві немає поділу дисциплінарних проступків за ступенем суспільної небезпечності. Хоча цей поділ можна зробити на основі відповідальності (тяжкості покарання) за те чи те дисциплінарне правопорушення (до прикладу: за одні правопорушення службовець може отримати зауваження, за інші – догану, а в разі повторного вчинення – звільнення, хоча є й такі, вчинення яких одразу є підставою для звільнення порушника зі займаної посади та державного органу).

Отже, діяння у виді порушення присяги має загальні ознаки правопорушення, воно: протиправне діяння (дія або бездіяльність, прийняття рішення); винне; каране; вчиняється спеціальним деліктоздатним суб'єктом; наділене причинним зв'язком між протиправною дією (бездіяльністю) і шкідливими наслідками; породжує суспільно шкідливі наслідки.

Водночас досліджуваний дисциплінарний проступок має і свої специфічні ознаки, які можна виявити лише під час аналізу елементів його складу. Тому однією з основних проблем дисциплінарної відповідальності державних службовців є відсутність закріпленого в законодавстві юридичного складу проступку і чіткого та зрозумілого визначення поняття «присяга». Виявляється, що це можна вирішити, використовуючи вже вироблену багатовікову наукову практику.

Для полегшення сприйняття і запам'ятовування тексту присяги державного службовця його потрібно викладати, дотримуючись правила «одне речення – одна думка» та послідовності «діюча особа – дія – об'єкт» [148].

Будь-яке правопорушення, є особливою поведінкою особи та піддається структурному аналізу. Такий аналіз, як зазначає М. М. Марченко, раніше здійснювався в науці кримінального права, а згодом привів до виникнення термінологічного звороту «склад злочину». У подальшому, із врахуванням специфіки правопорушень різних категорій, що належать до різних галузей права, було вироблено більш загальне поняття «склад правопорушення» [100,

с. 458]. Традиційно науковці зазначають, що склад правопорушення – це абстрактна конструкція, сукупність обов'язкових об'єктивних і суб'єктивних ознак, які в гіпотезі та/або в диспозиції правової норми передбачені, чи не вказуються, однак впливають з інших ознак, та є необхідними і достатніми для притягнення особи до юридичної відповідальності відповідного виду [196, с. 124]. Ця система ознак необхідна і достатня для притягнення правопорушника до юридичної відповідальності.

Як уже зазначалося, чинне законодавство не розкриває ознак складів дисциплінарних проступків. Підставою дисциплінарної відповідальності є вчинення конкретних діянь (дій, бездіяльності чи ухвалення рішення) – дисциплінарного проступку, що є фактичною підставою відповідальності. Водночас зрозуміло, що вчинення державним службовцем протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення може вважатися дисциплінарним проступком, тільки за наявності в цих діяннях ознак складу дисциплінарного проступку, що є юридичною підставою дисциплінарної відповідальності.

Склад правопорушення традиційно утворюють чотири елементи: об'єкт і об'єктивна сторона, суб'єкт і суб'єктивна сторона [180]. Тому для кваліфікації проступку «порушення присяги», як дисциплінарного проступку, потрібно визначити його юридичний склад (суб'єкт, суб'єктивну сторону, об'єкт, об'єктивну сторону).

Найбільш допустимою в теорії права є концепція об'єкта правопорушення як суспільних відносин, оскільки вона є універсальною. Тим більше, що людина, блага, законні інтереси тощо не існують поза межами суспільних відносин і фактично є їхніми елементами. Отже, будь-яке правопорушення, завдаючи шкоду певним соціальним благам, законним інтересам, людині, в підсумку завдає шкоди саме суспільним відносинам [196, с. 131]. Іншими словами, об'єктом є те, на що посягає суб'єкт юридичної відповідальності, вчиняючи правопорушення, і якому завдається або може бути завдана шкода, тобто конкретні цінності. Традиційно вирізняють загальний об'єкт посягання (система, сукупність суспільних відносин); родовий об'єкт

(окрема група суспільних відносин у конкретній сфері суспільного життя); видовий об'єкт (вид суспільних відносин); безпосередній об'єкт (конкретні суспільні відносини, яким спричиняється шкода) [83, с. 102].

Екстраполюючи ці теоретичні виклади на проступок порушення присяги, потрібно визнати, що її загальний об'єкт обумовлюється сферою суспільних відносин, де застосовується цей правовий феномен. Такою у широкому застосуванні є публічно-правова сфера, сфера організації та здійснення публічної, державної служби, взаємовідносин держави та особи.

Концепція «об'єкт – відповідна цінність» узгоджується і з чинним законодавством, оскільки Конституція та закони охороняють саме конкретні цінності. Кожна гілка влади: законодавча, виконавча, судова, займаючи особливе місце в системі державного устрою, покликана виконувати покладені на неї завдання та функції: забезпечувати режим законності і правопорядку; охороняти та гарантувати конституційний лад; забезпечувати авторитет влади; забезпечувати належну організацію та функціонування державної влади, місцевого самоврядування; здійснювати забезпечення встановленого порядку виконання конституційних засад реалізації влади; захищати та гарантувати права і свободи громадян; сприяти вирішенню правових спорів тощо [109, с. 159].

Кожне із цих завдань прямо чи опосередковано закладено у правових нормах, які часто зобов'язують, а іноді і внутрішньо спонукають посадову особу до виконання обов'язків. На реалізацію поставлених завдань спрямовані правові норми, які становлять зміст присяги, складеної при вступі на посаду. Тож об'єктами порушення присяги повинні бути цінності, до охорони (захисту) яких спонукає складена присяга.

Скажімо, з тексту присяги судді (ст. 57 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів») стає зрозуміло, що загальним об'єктом присяги при виконанні посадових обов'язків є фундаментальне право людини на справедливий суд, зокрема змістовні та процедурні гарантії реалізації цього права.

Загальним об'єктом, якому може завдаватись шкода у разі порушення присяги членом виборчої комісії, можна назвати волевиявлення народу. Прийнята членами виборчої комісії присяга зобов'язує «... при здійсненні своїх повноважень у Центральній виборчій комісії додержуватися Конституції України та законів України, позапартійної позиції, бути чесним, об'єктивним та неупередженим у вирішенні питань, що належать до повноважень Комісії, забезпечувати реалізацію і захист виборчих прав громадян України та права на участь у референдумі» (ст. 8 ЗУ «Про Центральну виборчу комісію») [144].

З тексту присяги державного службовця випливає, що під об'єктом порушення присяги варто розуміти також норми Конституції та законів України, права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, авторитет і звання державного службовця та державної служби загалом. Хоча ми не зовсім погоджуємося з тим, що норми Конституції і законів можуть бути об'єктом порушення присяги. Вони не можуть бути об'єктом правопорушення тому, що діяння спрямовано не проти норми, тобто шкоду завдає не нормі, а суспільним відносинам, які вона регулює.

Як бачимо, об'єкт протиправного діяння «порушення присяги», як сукупності суспільних відносин, є загальним, на нашу думку, навіть надто загальним, на нього прямо чи опосередковано посягають усі суб'єкти, які складають присягу. Тобто Конституція та закони України, права і свободи громадян, авторитет держави і державних органів є об'єктом присяги. І важко визначити, чи суб'єкт, порушуючи присягу, посягнув на загальний об'єкт. Це зумовлено тим, що зміст присяги – це симбіоз невизначеного кола юридичних і моральних вимог. Визначити в такому разі об'єкт посягання можна, виходячи з невиконання конкретних обов'язків посадової особи, державного службовця, що ставляться йому в провину. Тому об'єкт, як елемент складу цього правопорушення, буде значно вузьчий. Об'єкт – це те, на що посягнув суб'єкт відповідальності (допустив порушення цього), і те, чому спричиняється або може бути спричинена шкода, тобто конкретні цінності того чи іншого виду.

Така широка сфера відносин, на які може посягнути особа, порушуючи присягу, зумовлює виділення більш конкретних об'єктів.

Серед них, родовий об'єкт визначається галузевою належністю суспільних відносин, яким завдається шкода. Визначення родового й видового об'єкта залежить від змісту вчиненого правопорушення. Як правило, родовим об'єктом дисциплінарних проступків працівників є дисципліна, тобто встановлений порядок, правовий режим трудової діяльності. І. С. Самощенко вказував, що специфічними рисами та ознаками дисциплінарних проступків порівняно з іншими видами проступків є те, що вони зумовлюються характером тих суспільних відносин, на які посягають дисциплінарні проступки. Як правило, об'єктом дисциплінарних проступків у літературі вказується дисципліна [159, с. 199].

Виділення безпосередніх об'єктів має вагоме значення, оскільки це дає змогу чітко встановити обставини вчиненого порушення і який саме проступок було скоєно, відтак вибрати справедливе дисциплінарне стягнення в кожному конкретному випадку. Оскільки дисциплінарні проступки стосуються різних сторін службової діяльності, вважають за доцільне виділяти безпосередні об'єкти. Д. О. Гавриленко розрізняє три групи таких об'єктів: а) службові обов'язки, визначені за посадою, порушення яких може спричинити обмеження прав, інтересів, честі, гідності, особистої недоторканності окремих громадян, інтересів і прав державних та громадських організацій; б) правила додержання службової дисципліни (режим робочого часу, розпорядок дня працівників, правила поведінки зі службовими документами); в) загальні правила поведінки державних службовців поза службою, а також етичні вимоги, що висуваються до них [26, с. 277–278].

Видається складним однозначно стверджувати, до якої групи об'єктів належить порушення присяги, оскільки цей правовий феномен виходить за межі внутрішньої (трудої, службової) дисципліни. Правовідносини, зумовлені присягою і її порушенням, пов'язані радше із зовнішньою діяльністю державного управління. Так, об'єктами дисциплінарних проступків виділяють

не тільки службову, а й державну дисципліну [177, с. 72]. У науковій юридичній літературі немає єдиного визначення державної дисципліни. Проте варто погодитися, що державна дисципліна адресована саме посадовим особам, уповноваженим на виконання функцій держави, державним службовцям, тобто тим, хто складає присягу.

Погоджуємось з думкою, що державна дисципліна, в об'єктивному значенні, – не порядок всередині певного колективу, а порядок відносин колективу та держави. Саме цей порядок є складовою частиною порядку державного управління. Тому державна дисципліна може бути об'єктом проступку тільки зі сторони службовців, службові обов'язки яких кореспондуються з певними вимогами державної дисципліни [8, с. 347].

У зв'язку із цим присягу варто розглядати як елемент державної (службової) дисципліни, дотримання якої – забезпечення певного порядку діяльності державних органів, а її порушення – як безпосередній об'єкт.

Як ми вже зауважували раніше, у ст. 8 ЗУ «Про державну службу» № 889 викладено основні обов'язки державного службовця. Так, він «зобов'язаний:

1) дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки;

3) поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина;

4) з повагою ставитися до державних символів України;

5) обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації;

6) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів;

7) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки;

8) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та в межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України;

9) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції;

10) запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби;

11) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності;

12) зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню;

13) надавати публічну інформацію в межах, визначених законом» [124].

Відзначимо також, що держслужбовці виконують й інші обов'язки, визначені в положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 61 ЗУ «Про державну службу» № 889, обов'язками державного службовця щодо дотримання службової дисципліни, окрім обов'язків, визначених ст. 8 цього Закону, є: 1) недопущення вчинків, несумісних із статусом державного службовця; 2) виявлення високого рівня культури, професіоналізму, витримки і тактовності, поваги до громадян, керівництва та інших державних службовців; 3) дбайливе ставлення до державного майна та інших публічних ресурсів [124].

Отож безпосереднім об'єктом порушення присяги можуть бути і окремі права, свободи громадян, зокрема конституційні (недоторканість приватного життя (ст. 32 Конституції України), право на об'єднання (ст. 36 Конституції України), права, які обумовлюють спеціальний статус громадян (наприклад, право особи отримати статус учасника бойових дій, право безробітного на певні пільги). Своєю чергою службова дисципліна

покликана забезпечувати дотримання службовцем цього головного обов'язку.

Правопорушення відрізняються один від одного не тільки за об'єктом посягання, а й за об'єктивною стороною. Об'єктивна сторона відображає його зовнішнє вираження в об'єктивній дійсності при вчиненні протиправного діяння (дії або бездіяльності), що завдають або можуть завдати шкоди. Вказані властивості проявляються в особливостях способу дії, часу, місця та інших обставин. У теорії права виділяють також причиновий зв'язок між діянням та наслідками, як ознаку об'єктивної сторони правопорушення.

Через це до об'єктивних ознак складу правопорушення зараховують: діяння, наслідки, причиновий зв'язок між діянням і наслідком, спосіб, час, місце, знаряддя, засоби та обстановку вчинення правопорушення. У юридичній літературі всі ознаки об'єктивної сторони складу правопорушення поділяються на обов'язкові (необхідні) та факультативні (необов'язкові, додаткові). До обов'язкової ознаки належить діяння у формі дії або бездіяльності, а всі інші вищеперераховані ознаки – до факультативних ознак.

У науковій літературі зустрічаються спроби визначити склад порушення присяги, проте ми вважаємо їх не досить вдалими. Під порушенням присяги посадовими особами митної служби деякі науковці розуміють вчинення посадовою особою Державної митної служби України діяння (дії чи бездіяльності) у вигляді несумлінного, недобросовісного ставлення до своїх обов'язків, які посягають на норми Конституції і законів України і порочать честь посадової особи митної служби України і Державну митну службу України загалом. Об'єктивна сторона порушення присяги передбачає дію (дії) або бездіяльність державного службовця, які порушують одне або декілька зобов'язань, які складають зміст присяги, найчастіше недотримання Конституції України та Законів України, несумлінне виконання своїх обов'язків [188, с. 143; 69, с. 61, 62]. Із цього приводу О. Є. Луценко вважає таке визначення поняття та об'єктивної сторони порушення присяги нечітким та досить абстрактним, оскільки недотриманням Конституції та законів України є

вчинення будь-якого дисциплінарного проступку, адміністративного правопорушення та навіть злочину [85, с. 58].

Досліджуючи тематику конституційних деліктів, Н. М. Батанова вважає, що їх об'єктивна сторона виражається назовні в прямому: 1) порушенні конституційно-правових норм; 2) невиконанні або неналежному виконанні суб'єктом конституційного делікту своїх обов'язків; 3) зловживанні суб'єктами конституційного делікту своїми правами [11, с. 60].

Особливістю присяги є те, що всі без винятку особи, які її приймають, беруть на себе не тільки конкретні обов'язки, передбачені в тексті, але й обов'язок не порушувати того, що декларує ця норма. З одного боку, присяга (у широкому розумінні) – це акт урочистої клятви особи виконувати певні обов'язки, що впливають з набутого публічно-правового статусу; з іншого – присягою встановлюються одночасно і нові обов'язки, як-от: «...обов'язок: суворо дотримуватись Конституції та законів України, ... сумлінно виконувати свої обов'язки» (присяга державного службовця); «...забезпечувати верховенство Конституції України...» (присяга судді Конституційного Суду України); «...підкоряючись лише закону та керуючись принципом верховенства права, чесно і сумлінно виконувати обов'язки...» (присяга судді) тощо. Як бачимо, в обох випадках йдеться про невиконання чи неналежне виконання обов'язків.

Зважаючи на те, що норма права, яка декларує зміст присяги, – це зобов'язання, невиконання чи порушення якого є об'єктом порушення присяги, неправильно буде стверджувати, що об'єктивна сторона цього проступку виражається діянням у формі порушення «присяжної норми», як правової. Адже норми права не можуть бути об'єктом правопорушення внаслідок того, що діяння спрямовано не проти норми і завдає шкоди не їй, а суспільним відносинам, які вона регулює [30, с. 63]. Тобто, якщо в особи немає певних прав, то й зловживати ними вона не може. Ці суб'єкти не порушують норми права, а діють всупереч призначенню суб'єктивного права.

У зв'язку із цим доцільно, як видається, стверджувати, що об'єктивна сторона проступку порушення присяги виражається у: 1) невиконанні чи

неналежному виконанні зобов'язань; 2) зловживанні правами, яких посадова особа набуває разом з правовим статусом. Об'єктом зловживання правом можуть бути майнові (речово-правові, зобов'язальні) й особисті немайнові права та інтереси громадян, юридичних осіб та публічно-правових утворень. Зловживання правом проявляється в порушенні закону, зловживанні владою, законом, статусом і положенням. Об'єктами зловживання правом виступають соціальні цінності, суспільні відносини [164, с. 121].

З огляду на тексти присяг, найчастіше під їх порушенням розуміють: недотримання Конституції України та законів України; порушення прав, свобод, інтересів людини і громадянина; несумлінне виконання покладених на них обов'язків. Зміст цих діянь є надто загальним. Тому іноді ознаки об'єктивної сторони конкретного проступку можна з'ясувати на основі судової практики. В Ухвалі від 19.07.2011 у справі № К-27395/09 [181] Вищий адміністративний суд України зазначив, що припинення державної служби з підстав порушення присяги є заходом відповідальності за невиконання обов'язків державного службовця, визначених у ст. 17 ЗУ «Про державну службу» 1993 року. Водночас у разі невиконання службових (посадових) обов'язків до особи може бути застосовано такий захід дисциплінарного стягнення, як звільнення з митних органів. У вказаному судовому рішенні звернуто увагу на те, що про порушення присяги можна говорити лише у випадку недотримання Конституції України та законів України, а не будь-яких нормативно-правових актів. Тому недотримання, зокрема й невиконання, порушення підзаконних нормативних актів (актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів) не становить порушення присяги. Відмінність між цими складами проступків полягає в колі обов'язків (основні чи службові) та ставленні до них правопорушника (сумлінному чи несумлінному).

Отже, невиконання або неналежне виконання державним службовцем своїх службових обов'язків варто вважати іншим проступком, а невиконання чи неналежне виконання загальних обов'язків – порушенням присяги. Це має

важливе значення для особи-порушника, з огляду на вид дисциплінарного стягнення, що може бути застосовано.

Відомо, що об'єктивна сторона конституційного делікту може виражатись у формі зловживання суб'єктами конституційного делікту своїми правами [11, с. 93]. Нерідко сам зміст об'єктивного права дає змогу використовувати суб'єктивні права і повноваження на шкоду суспільним відносинам, устанавлюючи для деяких суб'єктів різноманітні «юридичні привілеї». Мова у цьому випадку йде про тих осіб, яким законодавство надало особливий правовий статус для здійснення покладених на них функцій. До них належать: депутати, дипломатичні працівники, співробітники правоохоронних органів, судді, прокурори, державні службовці та ін. Здебільшого ці суб'єкти, власне, і складають присягу при вступі на посаду.

Під час дослідження правопорушень цікаво дослідити також поняття «зловживання правом» – коли особа не порушує норми права, а діє всупереч призначенню суб'єктивного права. «Зловживання правом» – це категорія правової поведінки (юридично значуща поведінка), що перебуває у сфері дії юридичних норм, врегульована ними та зумовлює юридичну оцінку і юридичні наслідки (позитивні чи негативні) [149, с. 27–29]. У літературі можна зустріти різні концепції зловживання правом, проте в законодавстві цього поняття не визначено.

У юридичній літературі наведено багато прикладів здійснення суб'єктивного права всупереч його призначенню, але більшість таких прикладів пов'язана із цивільно-правовими відносинами. На сьогодні можна стверджувати, що встановлення принципу недопустимості зловживання правами і пов'язаного з ним принципу здійснення права відповідно до його призначення повинно торкатися й інших правовідносин. Підтвердження цього знаходимо в поширеній практиці зловживання правами у публічних галузях, зокрема зловживання процесуальними правами [80]. Зловживання правом представниками державної влади часто набуває характеру правового невігластва і свавілля. Люди починають використовувати норми права всупереч

їх призначенню, ігноруючи свободи інших суб'єктів правовідносин, порушуючи загальноправові принципи правоздійснення: добросовісність, розумність, справедливість, вчиняючи в такий спосіб не що інше як зловживання правом [154, с. 252].

На нашу думку, об'єктивна сторона дисциплінарного проступку порушення присяги також може виражатись у формі зловживання. Водночас зловживання правом як правопорушення має свою специфіку, що виражається в тому, що шкода завдається недобросовісним здійсненням своїх прав [45, с. 67–68]. Тому особливість зловживання, як один із проявів вчинення порушення присяги, зумовлюється тим, що норми присяги є нормами зобов'язувального характеру.

Не маючи на меті докладно дослідити зміст категорії «зловживання правом», зазначимо, що її сутність полягає у використанні права всупереч його соціальному призначенню, для досягнення іншої мети, ніж тієї, необхідність досягнення якої передбачав законодавець у процесі формулювання цього правила поведінки. Саме таке розуміння сутності категорії «зловживання правом» підтверджується й позиціями та висновками правознавців. Так, Ф. Веніславський розмежовує такі поняття та явища: 1) зловживання правом; 2) зловживання правовим статусом; 3) зловживання владою; 4) зловживання службовим становищем [22, с. 250].

М. Селіхов під «зловживанням публічним статусом» пропонує розуміти ті корупційні прояви (дії осіб, наділених публічною владою), які формально не належать до категорії правопорушень, хоча за механізмом впливу на суспільні відносини, антисоціальним характером і суспільно шкідливими наслідками практично збігаються з ними [162, с. 25]. На його думку, зловживання публічним статусом треба відрізнити від зловживання правом, оскільки в основі останнього лежить суб'єктивне право, а в основі зловживання публічним статусом – публічно-правові можливості осіб, наділених владою, які використовують її для задоволення особистих та корпоративних інтересів.

Ф. Веніславський вважає, що подібне розмежування є досить умовним. Адже в деяких випадках можна говорити про зловживання статусом (наприклад, використання службового посвідчення працівником правоохоронних органів, яке підтверджує саме його правовий статус, для уникнення відповідальності за порушення правил дорожнього руху), але переважно має місце саме зловживання правом у процесі його застосування, зловживання тими правовими можливостями, які надаються відповідним суб'єктам – носіям владних повноважень і які здійснюються ними в процесі застосування права як однієї з форм його реалізації [22, с. 253].

Особливим різновидом зловживання владою чи посадовим становищем, вчиненим із корисливою метою чи з будь-якої особистої заінтересованості [51, с. 58], є корупція. Вважаємо, що такі форми зловживання не є ознакою діяння порушення присяги, а радше містять інший склад проступку чи злочину. Тому не варто розглядати його і як окремий тип правової поведінки, оскільки деякі діяння, які за своєю суттю є зловживаннями правом, відповідають складу правопорушення, конкретно визначеному в законодавстві. Відповідно, усі інші носії повноважень, як правило, зловживають не стільки своїми суб'єктивними правами, а закріпленими за ними повноваженнями, своєю компетенцією в процесі правозастосування.

Оскільки присяга – це прийняте зобов'язання (ст. 36 Закону № 889-VIII); підстава (юридичний факт) для набуття статусу держслужбовця, то зловживання, як ознака об'єктивної сторони, у її порушенні виражатиметься найімовірніше не зловживанням обов'язками як такими, а у формі зловживання повноваженнями, тобто правами, яким кореспондують певні обов'язки. Утім, скажімо, А. А. Колівошко відзначає, що зловживання обов'язками тут також наявне, оскільки має таку ж правову природу, як і зловживання суб'єктивними правами, адже виконання обов'язку можливе всупереч його соціальному призначенню і може завдавати шкоди охоронюваним інтересам [62].

Однак важко уявити, як можна застосовувати один обов'язок поряд зі злими, фіктивними намірами, як можна вийти за його межі, спотворивши

тільки мету, та в якій формі реалізується таке зловживання. У такому разі матиме місце свідомо (умисна) недобросовісна, протиправна поведінка, свідоме невиконання чи порушення встановлених правил, вимог. Не можна сказати, що при зловживанні обов'язками закон порушується формально, він порушується прямо. По-друге, обов'язок не дає свободи дії, він або виконується, або ні.

Треба визнати, що недоліки чинного законодавства, його прогалини часто самі визначають можливість зловживань. В основному це стосується тих випадків, коли є юридичний обов'язок, а юридична відповідальність за невиконання не передбачена. Така ситуація також існує щодо присяги нотаріусів, народних депутатів, які складають присягу при вступі на посаду, а от відповідальності за її порушення не несуть, оскільки законом її не встановлено. У таких випадках повноваження цих службовців фактично є необмеженими, адже не передбачено законом покарання і, як наслідок, використання повноважень у власних цілях, на шкоду суспільству та державі, а не для виконання обов'язків. До сказаного треба додати, що своєрідність деяких зловживань повноваженнями полягає в тому, що вони вважаються легальними тільки тому, що існують прогалини в законодавстві. При цьому останні не є правопорушеннями не тому, що немає ознаки протиправності (вона наявна, коли суб'єкт не дотримується правової заборони), а через відсутність такої ознаки, як караність.

Проте не всі дослідники дотримуються такої думки. Так, А. С. Сидоренко, здійснюючи порівняльний аналіз між дисциплінарним проступком та зловживанням правом, виділяє такі ознаки останнього: а) у зловживанні правом бракує таких ознак дисциплінарного проступку, як протиправність і караність; б) результатом такого зловживання завжди є завдання шкоди або створення реальної загрози цьому; в) для зловживання правом характерна умисна форма вини. Водночас потрібно наголосити, що зловживання правом може мати за мету інші дії, інколи навіть правомірні (наприклад, укладення трудового договору). Отже, зловживання правом не

може бути правопорушенням. Ось чому в законі неможливо описати всі види і склади цього правового явища, чи бодай навести їх вичерпний перелік [164, с. 124].

Іншою ознакою об'єктивної сторони дисциплінарних проступків є спричинення шкоди певним суспільним відносинам. Проблему виокремлення шкоди як обов'язкової ознаки об'єктивної сторони дисциплінарного проступку вчені трактують неоднозначно, а законодавство не містить приписів, які прямо вказують на наявність шкоди, як їхньої обов'язкової ознаки.

Погоджуємося з М. С. Малєїним у тому, що нешкідливих порушень, до яких держава є байдужою, немає [87, с. 5]. Однак не для всіх правопорушень саме настання наслідків у вигляді шкоди є обов'язковим. Водночас не можна не помічати відмінності між так званими «матеріальними проступками», які завдають помітної шкоди суспільним відносинам (наприклад, матеріальний збиток), і «формальними проступками», що завдають шкоду правопорядку. Дисциплінарний проступок завдає шкоди завжди, але різного характеру і не обов'язково матеріального. Частіше це шкода: авторитету державної служби; нормальному функціонуванню державного апарату; правопорядку у сфері державно-службових відносин; авторитету конкретного державного органу; безпосередньо авторитету державного службовця.

Водночас маємо зауважити, що в разі порушення присяги завдана шкода може мати політичний, організаційний, соціальний, моральний характер, і зумовлено це передусім сферою використання присяги: публічно-правова чи державна.

Н. М. Слободян пише, що, на відміну від установлених законодавством складів злочинів та адміністративних проступків, склади конституційних деліктів за своєю конструкцією є переважно формальними. Це означає, що спричинення шкоди і встановлення причинового зв'язку між протиправним діянням і наслідками, що настали, не є обов'язковою ознакою конституційного делікту. Тому іноді для кваліфікації конституційного делікту достатньо лише загрози спричинення шкоди [166, с. 206, 207].

Аналізуючи вищевказане, можемо зробити подібний висновок і щодо складу правопорушення «порушення присяги». Порушенням присяги може бути: недотримання вимог Конституції України, законів України, що супроводжувалося посяганням на права і свободи, честь і гідність людей (ч. 1 ст. 68 Конституції України). Тому достатньо лише довести саме порушення факту, а доведення будь-яких (неконкретних) негативних наслідків (шкоди) не є обов'язковим, і неважливо, чи настали ці негативні наслідки.

Водночас настання тяжких наслідків або заподіяння збитків внаслідок вчинення дисциплінарного проступку, згідно з п. 5 ч. 4 ст. 67 ЗУ «Про державну службу» № 889, є обтяжувальною обставиною, що буде враховуватись під час обрання дисциплінарного заходу [124]. Однак недосконалість врахування настання тяжких наслідків полягає в тому, що які б наслідки не були, ЗУ «Про державну службу» № 889 не передбачає накладення альтернативного дисциплінарного стягнення у разі встановлення факту порушення присяги, окрім звільнення з посади. Для дисциплінарних проступків характерна відсутність закріплення в нормативних актах конкретних складів і прив'язки їх до відповідних санкцій [145, с. 61]. Винятком слугують тільки прогул, поява на роботі у стані сп'яніння, вчинення за місцем роботи розкрадання і деяких інших порушень [178, с. 79].

У складі об'єктивної сторони будь-якого правопорушення потрібно встановити причиновий зв'язок між протиправним діянням та настанням негативних наслідків, що необхідно і для досліджуваного проступку. Вказана ознака властива лише правопорушенням із «матеріальним» складом, оскільки при вчиненні проступку, який має «матеріальний склад», завжди важливо встановити причиновий зв'язок між дією (бездіяльністю) і шкідливими наслідками, які настали.

Для встановлення причиново-наслідкового зв'язку потрібно з'ясувати:

- які обов'язки, покладені на державного службовця, він порушив;
- чи передувало це порушення настанню шкоди, наслідків;

- чи створювало порушення реальну можливість завдання цієї шкоди, наслідків;

- чи було необхідною умовою настання шкоди, наслідків та чи виникала неминучість їх настання в конкретному випадку.

Проте значна кількість діянь, що можуть становити такий проступок, як порушення присяги, будуть формальними. У практиці Вищої кваліфікаційної комісії суддів України відома ситуація, коли однією з підстав звільнення судді за порушення присяги було порушення правил професійної етики, з яких вбачається, що настання наслідків не є обов'язковим. У цій ситуації «суддя (чоловік) придбав дорогого кота і поселив його у суді, прикрасивши шию тварини золотим ланцюжком. На зауваження про неетичність такого вчинку суддя аргументував, що кіт заспокоює його нерви і він має право прикрашати свого улюбленця на власний смак, адже, наприклад, жінки-судді прикрашають свої кабінети дорогими квітами, що не вважається неетичним, а ланцюжок коштує набагато дешевше» [161, с. 37].

У такому разі, як видається, достатньою є негативна моральна оцінка вчинку (його протиправність), незалежно від настання негативних наслідків такої поведінки. Проте не всі такої думки. Так, наприклад, О. М. Овчаренко [102, с. 238], говорячи про порушення правил суддівської етики, вважає, що оцінювати відповідні дії (бездіяльність) суддів варто з урахуванням направленості умислу судді й наслідків, що настали в результаті цього. Вихідним критерієм притягнення до відповідальності тут має бути настання в результаті його неетичної поведінки негативних наслідків для забезпечення прав та основоположних свобод осіб – учасників судового провадження.

Додатковими (факультативними) ознаками об'єктивної сторони є місце, час, спосіб вчинення дисциплінарного проступку. Час дисциплінарного проступку є важливою факультативною його ознакою, оскільки, як правило, порушення службової дисципліни відбувається у службовий час (наприклад, невиконання або неналежне виконання службового обов'язку). Водночас дисциплінарні проступки, виражені в обмеженнях, пов'язаних з державною

службою (до прикладу, здійснення підприємницької діяльності або іншої, що має на меті отримання прибутку), а також проступки, що порочать честь та гідність державного службовця або органу, в якому він працює, можуть бути вчинені і в позаслужбовий час. При вчиненні низки дисциплінарних проступків визначальним є місце його скоєння, адже деякі можуть бути вчинені тільки на місці державної служби (наприклад, посту військовослужбовцем), що й визначає протиправність такого діяння.

Як правило, вказівка на кваліфікуючі ознаки діяння міститься безпосередньо в нормі. Текст присяги держслужбовця на такі ознаки не вказує. Однак, на наш погляд, час та місце є необхідними (кваліфікуючими) ознаками об'єктивної сторони порушення присяги, оскільки це діяння відбувається під час безпосереднього несення публічної служби, виконання посадових обов'язків, що зумовлено місцем служби та робочим часом. Проте часто порушення присяги констатують поза межами місця служби та робочого часу.

Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.04.2015 № 285-р ОСОБА_3 було звільнено з посади Голови Державної фінансової інспекції України за низький рівень організації роботи підрозділів Держфінінспекції та неналежне виконання службових обов'язків [130]. Встановлений проступок вчинений в процесі праці та виразився у невиконанні прямих обов'язків щодо належної організації роботи публічного органу, тобто безпосередньо під час здійснення особою публічної служби.

Дослідженню характеристики юридичних ознак складу дисциплінарного проступку «порушення присяги» передуює вивчення суб'єкта правопорушення, без якого немає правопорушення. Суб'єкт правопорушення – завжди людина. Навіть якщо правопорушення вчиняється юридичною особою, ми все одно усвідомлюємо, що його вчинила людина. Однак не кожна людина може бути суб'єктом правопорушення, оскільки для цього потрібні певні умови. До таких умов належать: деліктоздатність, тобто здатність нести юридичну відповідальність за вчинене діяння; досягнення певного віку, тобто віку, з якого може настати відповідальність; осудність [30, с. 74].

У сучасній вітчизняній правовій доктрині йдеться про правосуб'єктність, завдяки якій особа, як суб'єкт права, стає учасником правовідносин. У юридичній науці розрізняють правосуб'єктність:

- а) загальну, тобто здатність особи бути суб'єктом права;
- б) галузеву, тобто здатність особи бути суб'єктом тієї чи іншої галузі права;
- в) спеціальну, тобто здатність особи бути учасником певного кола правовідносин у межах відповідної галузі права [47].

Суб'єктами дисциплінарного проступку можуть бути тільки фізичні особи, які досягли встановленого законом віку і які є дієздатними, тобто можуть усвідомлювати свої дії й керувати ними. Ними можуть бути державні службовці. Законодавство розрізняє кілька видів суб'єктів трудових правопорушень:

- а) працівника, винного у невиконанні обов'язків, передбачених правилами внутрішнього трудового розпорядку;
- б) спеціального суб'єкта, який відрізняється від першого за характером трудової функції, що здебільшого пов'язана зі здійсненням управлінських повноважень [164, с. 121].

Отже, суб'єктом дисциплінарного проступку «порушення присяги» є:

- виключно фізична особа (лише громадянин України);
- особа, яка володіє правоздатністю та дієздатністю;
- особа, яка склала присягу державного службовця та набула відповідного правового статусу.

Правовому статусу осіб, які при вступі на посаду складають присягу, властива спеціальна правосуб'єктність, адже саме вона являє собою юридичну характеристику такої особи. До складових елементів правового статусу державних службовців, посадових осіб традиційно належать права й обов'язки, гарантії діяльності та відповідальність.

Проте не кожен суб'єкт, який складає присягу, може стати суб'єктом її порушення, а лише той, на якого законом покладено обов'язок відповідати за

свою юридично значущу поведінку та який здатний самостійно нести правову відповідальність за вчинення протиправного діяння, тобто володіє деліктоздатністю. Деліктоздатність встановлюється у правових нормах.

Деліктоздатність особи, яка склала присягу, впливає з її правового статусу. Адже лише будучи призначеним або обраним на посаду, цей суб'єкт набуває визначених прав та обов'язків, повноважень. Отже, проступок, вчинений такою особою, може мати наслідком юридичну відповідальність, визначену законом, виключно для осіб, які порушили присягу.

У разі ж відмови скласти присягу, особа вважається такою, що відмовилася від зайняття посади державної служби, і акт про її призначення на посаду скасовується суб'єктом призначення. Така особа не стає суб'єктом порушення присяги.

Отже, особливість суб'єкта дисциплінарного проступку «порушення присяги» полягає не тільки в його загальноправовій характеристиці як державного службовця, учасника трудових правовідносин, а й в ознаках, які характеризують винне і протиправне діяння, що утворює дійсний (фактичний) склад цього проступку, який є підставою дисциплінарної відповідальності.

Відповідно до ст. 61 Конституції України юридична відповідальність має індивідуальний характер. Тобто притягненню до відповідальності підлягає саме правопорушник (суб'єкт), що вчинив певне діяння. Хоча на практиці відомий випадок колегіальної відповідальності суддів за порушення присяги. Ідеться про ситуацію в Україні ще в лютому 2014 року. Тоді, відповідно до Постанови Верховної Ради України від 24.02.2014 № 775-VII «Про реагування на факти порушення суддями Конституційного Суду України присяги судді», достроково було припинено повноваження п'яти суддів, обраних за квотою парламенту, у зв'язку з порушенням ними присяги. Окрім того, парламент запропонував в.о. Президента України і з'їзду суддів України достроково припинити повноваження суддів, призначених за відповідними квотами, за порушення присяги [138]. Утім не всі судді понесли покарання за це колегіальне рішення з

огляду на те, що в законодавстві бракує механізму координації дій суб'єктів, які формують склад Конституційного Суду України.

Така ситуація має радше політичний характер. Проте суб'єктом вчинення порушення присяги є індивідуальний суб'єкт, але одним рішенням вони можуть притягуватись до відповідальності.

Залежно від правового статусу, якого набула особа у зв'язку із складеною присягою, її суб'єктів можна поділити на тих, які:

- перебувають у трудових правовідносинах з державою;
- надають публічні послуги (адвокати, нотаріуси);
- перебувають на політичних посадах;
- складають присягу для набуття тимчасового статусу учасника процесу (свідки, експерти, перекладачі в судовому процесі) [5, с. 194].

Суб'єктивна сторона правопорушення характеризує процес мислення, бажання і волі людини, у яких відображається її поведінка та інші зовнішні обставини, пов'язані із вчиненням правопорушення. Суб'єктивна сторона відображає внутрішню сутність правопорушення; це ті внутрішні процеси, які відбуваються у психіці деліктоздатної особи під час вчинення нею суспільно небезпечного діяння. Характерними ознаками суб'єктивної сторони правопорушення є вина, мотив і мета вчинення правопорушення.

Отже, вина особи є обов'язковою умовою притягнення до юридичної відповідальності, зокрема й дисциплінарної.

Правові норми, що становлять зміст присяги, не розкривають суб'єктивної сторони її порушення. Згадуються тільки словосполучення, що повинні формувати внутрішнє ставлення суб'єкта присяги до виконуваних ним обов'язків, такі як «сумлінно», «вірно», «віддано», «добросовісно».

Сумління (совість) – усвідомлення й почуття моральної відповідальності за свою поведінку, свої вчинки, перед самим собою, людьми, суспільством; моральні принципи, погляди, переконання; совість [19, с. 587]. Сумлінність ототожнюється з добросовісністю. Тож несумлінність – це неусвідомлення особою моральної відповідальності за

поведінку та вчинки перед собою, людьми, суспільством, відсутність моральних принципів та переконань.

Добросовісна, справедлива, розумна, доцільна практика вчинення діяння використовується для оцінки поведінки суб'єкта присяги. При цьому вважається, що для кваліфікації дисциплінарного проступку як «порушення присяги» потрібно більше, ніж просто несумлінне, недобросовісне невиконання вимог, що призводить до порушення присяги. Для вчинення такого проступку вимагається більша інтелектуальна та вольова праця, діяння суб'єкта. Вина пов'язана з вольовою ознакою (наявність у суб'єкта правопорушення бажання настання суспільно небезпечних наслідків від вчиненого діяння чи свідоме їх допущення) та інтелектуальною ознакою (усвідомлення особою суспільно небезпечного характеру своєї дії чи бездіяльності; передбачення її суспільно небезпечних наслідків). Видається, що пошук причин допущення порушення присяги потрібно здійснювати у психологічних особливостях індивідуального суб'єкта присяги.

Проте якщо текст присяги державного службовця не розкриває суб'єктивної сторони цього діяння, то ст. 65 Закону України «Про державну службу» № 889, яка дає визначення дисциплінарних проступків, та ст. 74 про гарантії прав державних службовців під час застосування стягнення вказують на обов'язковість встановлення вини у цьому діянні.

І законодавство, і теорія права виділяють дві форми вини: умисел (прямий і непрямий) і необережність (самовпевненість і недбалість), через яку і розкривається суб'єктивна сторона будь-якого правопорушення [47, с. 232]. Питання про суб'єктивний аспект складу дисциплінарного проступку «порушення присяги» наразі не досліджено.

За характером своєї праці державний службовець, що склав присягу, повинен та міг передбачати наслідки своєї діяльності, адже це впливає з його обов'язку: дотримуватись присяги й вимог законодавства. У такому разі вчинки, що призводять до такого проступку, проявляються у формі умислу чи необережності.

Самовпевненість – це форма вини суб'єкта, що допустив порушення. Якщо він передбачає суспільно шкідливі наслідки своєї діяльності й легковажно розраховує на їх відвернення, він тим самим усвідомлює порушення і робить це фактично навмисно. Передбачення негативних наслідків можливе лише, якщо суб'єкт усвідомлює шкідливість власних дій. Негативні наслідки неможливо передбачити, незважаючи на характер дій, які й породжують ці наслідки.

Насправді на практиці визначення форми вини суб'єкта будь-якого дисциплінарного проступку є одним з найскладніших питань правозастосування. Відзначимо, що до набуття чинності новим Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 процедура дисциплінарного провадження зводилася, як правило, до того, що суб'єкт дисциплінарної влади, який притягував особу-порушника до відповідальності за порушення присяги, лише констатував наявність вини або обмежувався викладенням переліку обставин, що свідчать про її ознаки. Цей Закон значною мірою змінив таке становище, якісно покращивши процедуру дисциплінарного провадження та гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарних стягнень. Згідно зі ст. 74 Закону України «Про державну службу» № 889 дисциплінарне стягнення має відповідати ступеню тяжкості вчиненого проступку та вини державного службовця. Під час визначення виду стягнення потрібно враховувати характер проступку, обставини, за яких він був вчинений, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, результати оцінювання службової діяльності державного службовця, наявність заохочень, стягнень та його ставлення до служби. Заразом для визначення наявності вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку може проводитися службове розслідування.

На наш погляд, варта уваги думка про те, що службовець, який, хоч і допустив порушення, що містить ознаки проступку порушення присяги, але вчинив це протягом, скажімо, місяця з часу його призначення на посаду, не повною мірою усвідомлюючи значення своїх дій або під тиском на нього, не

може підлягати звільненню, адже питання, що перебувало в нього на розгляді, потребувало значного професійного досвіду. На жаль, Закон не передбачає застосування альтернативного дисциплінарного стягнення. Такі самі порушення може допустити й особа зі значним стажем роботи. Не йдеться про те, що в такому разі особа не повинна відповідати за вчинене, проте застосування дисциплінарного стягнення у виді звільнення за «порушення присяги» видається в такому разі вкрай невиправданим. Власне, у такому випадку доречним було б розмежування на рівні законодавця діянь за ступенем тяжкості: такі, що становлять порушення присяги, і вчинені, скажімо, вперше. Адже не завжди недобросовісність, несумлінність вимагають такого суворого покарання, як звільнення з посади, а закон, право та доцільність не завжди йдуть поряд. Запровадження нових видів санкцій, як альтернативних наявним, може видатись ефективнішим.

Зауважимо, що в рішенні у справі «Олександр Волков проти України» Європейський суд з прав людини відзначив, що відсутність керівних принципів та практики, які визначали б послідовне та обмежувальне тлумачення поняття «порушення присяги», а також відсутність належних юридичних захисних механізмів призвели до непередбачуваності наслідків застосування відповідних положень національного законодавства. З огляду на це, можна навіть припустити, що будь-яка провина судді, яка мала місце в будь-який момент протягом його професійної кар'єри, за бажанням могла бути розтлумачена дисциплінарним органом як достатня фактична підстава для обвинувачення у вчиненні такого дисциплінарного правопорушення, як «порушення присяги», та призвести до звільнення його з посади (п. 185) [150]. Венеційська комісія звертала увагу, що звільнення за порушення присяги повинно бути замінене на звільнення за конкретні злочини. Наведене ще раз доводить, що, вирішуючи питання про відповідальність за порушення присяги, потрібно враховувати важкість проступку, його невідворотність та особу порушника.

Мета і мотив ніде не вказані як кваліфікуючі ознаки для встановлення проступку у виді порушення присяги. Проте іноді, в окремих випадках, її

порушення, мотив та мета виступають обов'язковими, особливо, коли йдеться про оцінювання морально-етичних вимог, що висуваються до особи, яка прийняла присягу.

Отже, при визначенні суб'єктивної сторони порушення присяги передусім потрібно встановити, що державний службовець: усвідомлював факт використання свого правового статусу і що це суперечить змісту присяги; передбачав, що його дії суперечать законній праці, авторитету органу влади, де він працює, чи створюють загрозу настання такої шкоди; бажав вчинити такі дії.

Підсумовуючи наведене, зазначимо, що лише після того як буде досліджено і встановлено, що всі зазначені складники (суб'єкт, об'єкт, об'єктивна та суб'єктивна сторони) присутні у діянні держслужбовця, котрому в провину ставиться порушення присяги, до нього може бути застосовано відповідне дисциплінарне стягнення.

2.2 Співвідношення правопорушення «порушення присяги» з іншими видами правопорушень

Звернення до питання про юридичну відповідальність державного службовця за вчинення порушення присяги, з погляду загальнотеоретичної моделі інституту юридичної відповідальності, дає змогу розглянути його у світлі загальних закономірностей розвитку останнього, теоретичних конструкцій і прийомів, вироблених фундаментальною юридичною наукою.

У сучасній доктрині права існує чимало точок зору щодо класифікації видів юридичної відповідальності за різними критеріями (за суб'єктом, що притягується до відповідальності; за органом, що притягує до відповідальності; за галузевою належністю санкції). Загальновизнаним є поділ юридичної відповідальності за галузевою структурою права на: цивільно-правову, кримінальну, адміністративну і дисциплінарну [47, с. 351].

В одному зі своїх рішень Конституційний Суд України роз'яснив, що за своїм змістом п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України спрямований не на встановлення переліку видів юридичної відповідальності, а визначає, що тільки законами України мають врегульовуватись засади цивільно-правової відповідальності (загальні підстави, умови, форми відповідальності тощо), підстави кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності – діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями (основні ознаки правопорушень, що утворюють їх склад), та відповідальність за них. У такий спосіб Конституція України заборонила врегульовувати зазначені питання підзаконними нормативно-правовими актами та встановила, що лише Верховна Рада України у відповідному законі має право визначати, яке правопорушення визнається правопорушенням чи злочином, та міру відповідальності за нього (абз. 6, 7 п. 2 абз. 1, п. 3 Рішення КСУ від 30.05.2001 № 7-рп/2001) у справі про відповідальність юридичних осіб [152].

Простіше кажучи, йдеться про те, що тільки на рівні закону може бути визначено, які діяння становлять те чи те правопорушення і відповідальність за нього.

Одними з перших нормативно-правових актів, які ввели поняття «порушення присяги» як караного діяння та застосування заходів юридичної відповідальності у разі порушення присяги, були: Конституція України (ст. 126, в редакції від 1996 р. до 2016 р. (Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [123]), Закон України «Про статус суддів» від 15.12.1992 (ст. 15 (1992–2010)) [141], далі це були Закон України «Про Вищу раду юстиції» (ст. 32) [122], Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 (ст. 46-2 (з 1991–2014)) [136], Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 (ст. 30) [125].

Протягом здійснення адміністративних реформ в Україні ні в теоретичних, ні в законодавчих джерелах, не було визначено загальної термінології дисциплінарної відповідальності, дисциплінарного проступку та

термінології щодо галузевої належності юридичної відповідальності за порушення присяги. У новому Законі України «Про державну службу» № 889 (ст. 65) [124] законодавець вирішив це питання, зарахувавши «порушення присяги» до дисциплінарних проступків, вчинення якого є підставою для накладення дисциплінарного стягнення.

Незважаючи на це, вбачається за доцільне розглянути місце інституту юридичної відповідальності за вчинення «порушення присяги»: а) як складову (субінститут) наявних інститутів відповідальності у правовій системі; б) як автономний комплексний інститут дисциплінарної відповідальності; в) як спеціальну підставу дисциплінарної відповідальності; г) як правовий атавізм, від якого давно варто відмовитися [5, с. 195].

У науковій літературі знаходимо різні думки щодо належності юридичної відповідальності за вчинення порушення присяги до конституційної, адміністративної, кримінальної відповідальності.

Пропонують навіть розробити єдиний для всіх державних службовців закон, який регулював би питання дисциплінарної відповідальності державних службовців за вчинення проступків, зокрема аморальних [101, с. 88].

А. В. Маляренко, натомість, пропонує вилучити з Конституції та законів України звільнення судді з посади за порушення присяги як самостійну підставу, шляхом ідеального поєднання відповідальності за порушення присяги зі злочином [89, с. 32]. Щоправда, незрозумілим досі є питання: чи це мав би бути окремий-новий вид злочину, чи йдеться про внесення змін та доповнень до певної статті КК України. Вважаємо, що кваліфікація порушення присяги як злочину є суперечливою, з огляду не стільки на ступінь її суспільної небезпеки, наслідків, шкідливості, скільки на об'єкт посягання цього проступку. Думаємо, що порушення присяги не є настільки злочинним діянням.

Поняття окремих видів правопорушень та їх чіткий поділ на види є надзвичайно важливими в контексті відмежування їх між собою для дотримання прав і свобод людини, принципів справедливого покарання і в підсумку – для втілення ідеї справедливості у праві [145, с. 60]. Залежно від

того, на підставі якого нормативного акту притягувався державний службовець до відповідальності, виникали й юридичні гарантії прав державного службовця та правові наслідки цієї відповідальності.

Навряд чи правильним буде трактування правової природи відповідальності через реалізацію санкції. Поняття відповідальності за своїм обсягом ширше від поняття «застосування санкцій», оскільки охоплює такі питання, як кваліфікація правопорушення, гарантії досягнення об'єктивної істини у справі, застосування запобіжних заходів (забезпечення), права особи, обвинуваченої у вчиненні правопорушення, підстави звільнення від відповідальності, покарання, санкції та низку інших [82, с. 102–103].

Праця деяких категорій осіб, на яких поширюється інститут присяги, не регулюється трудовим законодавством взагалі, проте санкція за її порушення належить до заходів дисциплінарного стягнення і застосовується спеціальним незалежним дисциплінарним органом. Це стосується, наприклад, адвокатів. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» передбачає:

- адвокатом може бути фізична особа, яка має повну вищу юридичну освіту, володіє державною мовою, має стаж роботи в галузі права не менше двох років, склала кваліфікаційний іспит, пройшла стажування (крім випадків, встановлених цим Законом), *склала присягу адвоката України* та отримала свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю (ч. 1 ст. 6);

- не може бути адвокатом особа, яка звільнена з посади судді, прокурора, слідчого, дізнавача, нотаріуса, з державної служби або служби в органах місцевого самоврядування за порушення присяги, вчинення корупційного правопорушення, – протягом трьох років з дня такого звільнення (ч. 4 ст. 6);

- присяга адвоката України (ст. 11);

- особі, яка склала присягу адвоката України, радою адвокатів регіону у день складення присяги безоплатно видаються свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю та посвідчення адвоката України (ст. 12);

- професійним обов'язком адвоката під час здійснення адвокатської діяльності є дотримання присяги адвоката України (ч. 1 ст. 21);
- накладення на адвоката дисциплінарного стягнення у вигляді позбавлення права на заняття адвокатською діяльністю може застосовуватися виключно у разі порушення присяги адвоката України (одна із чотирьох підстав, передбачених ч. 2 ст. 32);
- дисциплінарним проступком адвоката є порушення присяги (ч. 2 ст. 34);
- з моменту державної реєстрації Національної асоціації адвокатів України її членами стають всі особи, які мають свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю. Інші особи стають членами Національної асоціації адвокатів України з моменту складення присяги адвоката України (ч. 6 ст. 45);
- рада адвокатів регіону приймає присягу адвоката України (ч. 4 ст. 48) [120].

Отже, Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» прямо називає порушення присяги адвокатом дисциплінарним проступком і тільки в цьому випадку людина може бути позбавлена права надалі займатися адвокатською діяльністю. Припинення адвокатської діяльності можливе через встановлення факту надання недостовірних відомостей для отримання свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю та складення присяги адвоката України.

Іноді санкція (звільнення з державної служби), яка застосовується у разі порушення присяги, можлива і в разі вчинення державним службовцем іншого правопорушення. Наприклад, притягнення державного службовця до кримінальної відповідальності або адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення вимагає безумовного припинення державної служби (п. 3, 4 ч. 1 ст. 84 чинного Закону України «Про державну службу») [124]. Тому відповідальність за порушення присяги через галузеву належність санкції не зовсім правильно трактується.

Поділяємо позицію авторів, які вважають, що при визначенні правопорушення варто керуватися не галузевою належністю порушеної норми

права, а характером здійсненого правопорушення, його змістом, які повинні лежати в основі класифікації правопорушень [47, с. 46].

Часто відповідальність за порушення присяги прирівнювали до конституційної відповідальності, оскільки йдеться про публічних, державних посадових осіб, до того ж порушення присяги є серед підстав звільнення судді з посади. Пропонується встановити інститут «конституційної відповідальності» за порушення прийнятих, зокрема, й моральних зобов'язань присяги в єдиному нормативно-правовому акті, яким, на переконання М. Цуркана, міг би стати Закон України «Про публічну службу» [191, с. 12].

Для позначення виду конституційної відповідальності науковці оперують такими термінами, як «конституційно-правова», «державно-правова» й «публічно-правова» відповідальність. Особливість цього інституту полягає в тому, що він має політико-правовий характер, настає за конституційне правопорушення й передбачає застосування конституційних санкцій. Суб'єктами конституційно-правової відповідальності можуть бути всі суб'єкти конституційно-правових відносин (за винятком народу, нації, національних меншин і корінних народів), які відповідно до конституційно-правових норм зобов'язані та здатні нести конституційно-правову відповідальність за вчинені протиправні діяння, тобто володіють конституційною деліктоздатністю [12, с. 64]. Ними є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи, громадяни та їх об'єднання.

У юридичній науці постійно тривають дискусії щодо природи конституційної відповідальності, центральне місце в яких займає питання, який саме характер (політичний чи юридичний) має цей різновид. Як слушно зазначає О. М. Овчаренко [102, с. 107], під час аналізу цього інституту було б явно некоректно брати за основу, як це пропонують окремі правники, такий критерій, як наявність згадки про можливі негативні наслідки, що можуть наставати за порушення, допущені суб'єктом права. Подібний підхід дозволив би зарахувати до конституційної відповідальності суддів звільнення їх із посади, на підставі порушення вимог щодо несумісності, порушення присяги

або набуття законної сили обвинувальним вироком стосовно судді (ч. 5 ст. 126 Конституції України від 28.06.1996) [64].

Окремі дослідники відзначають, що ст. 126 Основного закону передбачає три не реабілітуючі, компрометуючі суддю підстави для його звільнення з посади, які виступають підставами його «конституційної відповідальності» [89, с. 40]. За такого підходу заходами конституційної відповідальності варто було б вважати і, наприклад, конфіскацію майна (ст. 41 Конституції України); відповідальність за віддання чи виконання злочинного наказу (ст. 60 Конституції України). Отже, підстав зараховувати юридичну відповідальність за порушення присяги до інституту конституційної відповідальності, з огляду на те, що вона є в Основному законі, немає.

На думку вчених, однією з вагомих відмінних ознак конституційно-правової відповідальності є її підстава, яка багато в чому і визначає характеристику конституційно-правової відповідальності загалом. Формально підставою виникнення відносин слугують конституційні норми. При цьому серед особливостей конституційно-правових відносин можна назвати: а) комплексний характер останніх, у зв'язку із чим конституційна відповідальність може мати риси відповідальності загалом перед громадянами або відповідальності конкретних органів та їхніх посадовців; б) вони виникають у сфері реалізації влади народом, служать різновидом політико-правових відносин, яким властиве особливе коло суб'єктів, що реалізують свої права й обов'язки за допомогою норм Конституції України та інших джерел конституційного права [70, с. 7–8].

Н. М. Батанова також вказує на особливість конституційно-правової відповідальності – це правовідношення нерівноправних сторін, владовідношення, яке ґрунтується на державному (або прирівняному до нього суспільному) примусі [11, с. 61]. Як правило, розглядається вона як відповідальність вищих політичних органів державної влади. Прикладом застосування цього інституту може бути дострокове припинення повноважень органу державної влади або місцевого самоврядування.

Говорячи про порушення присяги як підставу притягнення до відповідальності державного службовця, безумовно, йдеться про його відповідальність за власні діяння. У правовідносинах відповідальність особа несе як посадова. Державні службовці не є суб'єктами політико-правових відносин, суб'єктами владовідношення, елементи яких містить конституційна відповідальність. Тому треба визнати, що, допустивши порушення присяги, державний службовець мусить за це відповідати, не стільки перед конкретною особою чи всією державою, скільки індивідуально за вчинений ним проступок перед органом, у сфері діяльності якого він працює, органом, якому держава делегувала певні функції (дисциплінарні). І відбувається такий дисциплінарний процес все ж у рамках службово-трудова правовідносин. Не йдеться про відповідальність загалом перед державою, народом, адміністративно-територіальною одиницею, як суб'єктами конституційно-правових відносин, а про відповідальність за результати своєї індивідуальної праці, поведінки, вчинених в межах діяння, пов'язаного з порушенням присяги. Навіть якщо розглядати присягу як публічно-правовий акт між особою та державою, на практиці її недотримання, порушення, виражається в порушенні посадових обов'язків, а вимоги морального змісту входять до їхніх посадових обов'язків. Тож можна стверджувати, що порушення посадових обов'язків становить зміст проступку порушення присяги, що своєю чергою констатують як несумлінне: служіння Українському народові, несення служби, приниження її авторитету тощо.

Вперше поняття «посадовий проступок» ввів та досліджував російський вчений С. О. Шушпанов у праці «Посадовий проступок як підстава дисциплінарної відповідальності державного службовця». Він вважає, що поняття «посадовий проступок» є ширшим від змісту «дисциплінарний проступок», оскільки, з огляду на специфіку державної служби, до обов'язків державного службовця входить, крім дотримання встановлених у державному органі правил внутрішнього трудового розпорядку, й інші основні обов'язки, що виходять за рамки дисциплінарного проступку [197, с. 19].

Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку. Стосовно поняття дисциплінарного проступку державного службовця існували різноманітні визначення дослідників-адміністративістів. Наприклад, учені вважають, що дисциплінарний проступок – це протиправне, винне порушення дисципліни, що не спричинює кримінальної відповідальності [47, с. 323].

В. В. Зуй розуміє дисциплінарний проступок як невиконання або неналежне виконання державним службовцем своїх службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, а також учинення проступку, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, у якому він працює [2, с. 84]. Подібно і В. І. Щербина під дисциплінарним проступком розглядає протиправне, винне діяння, яке посягає на службову дисципліну в державному органі шляхом невиконання або неналежного виконання працівником своїх обов'язків, порушення заборон або обмежень, зловживання повноваженнями або вчинення проступку, який порочить його як державного службовця чи дискредитує орган, у якому він працює [198, с. 58].

На думку В. Бабенка, акт прийняття присяги державного службовця та урочистого зобов'язання сприяє формуванню внутрішнього індивідуального службового обов'язку посадових осіб державної служби, який проявляється в моральному самоконтролі. Тому державні службовці приймають присягу й дають урочисте зобов'язання після того, як усвідомлять своє призначення. Тож посадові особи несуть персональну відповідальність за привселюдно дане зобов'язання. Це їхній авторитет серед громадськості, громадян, іноземних громадян, учасників зовнішньоекономічної діяльності та колег по службі. Порушення присяги державного службовця та урочистого зобов'язання – це невиконання службового обов'язку посадових осіб державної служби щодо захисту економічних інтересів держави. Тому посадові особи, які не виконують свого службового обов'язку, мусять залишити службу та нести юридичну відповідальність за свої дії [9, с. 362]. Отже, навряд чи варто вести мову про

публічно-правову відповідальність державних службовців, яка властива конституційному праву.

До прикладу, свого часу процедура звільнення судді за порушення присяги відбувалася у визначеному гл. 2 Закону України «Про Вищу раду юстиції» порядку, який мав багато спільного з дисциплінарним провадженням. Варта уваги думка О. М. Овчаренко, яка вважає, що на конституційному рівні можна лише констатувати підстави для притягнення суддів до відповідальності в рамках дисциплінарних та інших спеціальних законодавчо унормованих процедур [102, с. 109]. Така позиція є прийнятною і стосовно іншої категорії осіб, які складають присягу, проте йтиметься радше про політичні посади.

Сьогодні існує й інша позиція щодо ролі присяги у правовому регулюванні та визначенні заходів відповідальності за її порушення. Н. Г. Русакова вважає, що немає необхідності вводити інститут відповідальності за порушення присяги. Називає це зайвим дублюванням законодавства. Заходи державного примусу за порушення норм права закріплені в нормативно-правових актах. Тут нерегульованою є інша проблема – відповідальність за порушення моральних вимог, які є в тексті присяги. Так, на думку вченої, у цьому випадку достатньо корисним було б ввести інститут конституційної відповідальності за порушення моральних вимог присяги, який передбачав би покладення на суб'єкта обов'язку зазнати певних обмежень за вчинення моральних проступків, наприклад, тимчасове відсторонення від посади, покладення інших додаткових обов'язків тощо. Водночас, пише авторка, досить прогресивний вплив могли б справити розвиток системи деонтологічних кодексів як засобу конкретизації та роз'яснення моральних вимог присяги [158, с. 74–75].

Міжнародний досвід свідчить, що порушення морально-етичних вимог може бути підставою для ініціювання дисциплінарного провадження. Наприклад, у США при застосуванні дисциплінарних стягнень беруть до уваги такі чинники, як дотримання Кодексу поведінки суддів США, тяжкість

порушення, умисел судді, наслідки неналежної поведінки судді на оточення і судову систему [96, с. 291].

Отже, моральні зобов'язання присяги повинні піддаватися правовому регулюванню, бо державний службовець є «обличчям держави» [200]. Проте дозволимо зробити певні застереження щодо пропозицій встановити правове регулювання юридичних та моральних обов'язків присяги різними нормативно-правовими актами.

З одного боку, можна говорити, що це призведе до роз'єднання цілісного інституту присяги, в якому зв'язок юридичної відповідальності з моральною тісний і навіть нерозривний. У багатьох випадках порушення морально-етичних вимог відбувається з одночасним порушенням юридичних обов'язків. Але трапляються випадки, коли поведінка і вчинки державного службовця є аморальними, неприпустимими незалежно від безпосереднього виконання професійних юридичних обов'язків.

З іншого боку, розв'язати цю проблему могло б чітке розмежування юридичних та моральних обов'язків присяги, їх правове регулювання різними нормативними актами. Особливо актуальним це було б у разі реалізації пропозиції про кримінальну відповідальність за порушення присяги (юридичних обов'язків). Це можливо за умови, по-перше, чіткої та зрозумілої констатації на законодавчому рівні правової категорії «присяга». Іншими словами, порушення, недотримання чи невиконання саме юридичних обов'язків варто кваліфікувати як порушення присяги державного службовця. І ці обставини мають бути настільки конкретними і лаконічними, щоб ні в кого не викликало двоякого розуміння. Варто визначити ознаки юридичного складу проступку «порушення присяги», за допомогою якого законодавець може формулювати норми-заборони та норми-санкції.

По-друге, безумовно, перебування на державній службі вимагає від особи не тільки високої професійної кваліфікації, а й психологічної урівноваженості, моральних цінностей, рівня культури, адекватної та належної поведінки, що відповідає та підкреслює статус особи. Не можна не погодитися з думкою

І. В. Новосельської, що «людина завжди формує особисте суб'єктивне ставлення до своїх дій, оцінює їх з позиції відповідності або невідповідності нормам моралі, усвідомлює факт виконання або невиконання свого морального обов'язку перед суспільством, певною групою людей, але не завжди поведінка людини потрапляє у сферу дії правових норм; можна зробити висновок, що здійснення нею якогось вчинку завжди пов'язане з перебуванням у стані моральної відповідальності, однак не завжди тягне за собою відповідальність юридичну» [98, с. 89]. Зазначене нашою думкою про необхідність поділу моральних імперативів, етичних стандартів дій державного службовця на: а) такі, що пов'язані із здійсненням професійної діяльності; б) такі, що не пов'язані із здійсненням професійної діяльності, але зумовлені обмеженнями, визначеними статусом державного службовця. Із цієї метою виправданим видається розробити єдиний нормативний акт, який формулював би систему норм поведінки, порядок застосування прав, взаємин і принципів у державно-службових відносинах, а не просто загальнотеоретичні абстрактні твердження правил поведінки. Цим досягається хіба одне – державний службовець розуміє, як треба поводитися, а його поведінка стає передбачуваною для громадськості [198]. Це дасть змогу також не плутати питання етичні з дисциплінарними. До цього також варто додати, що при розробленні такого нормативно-правового акта його положення не повинні бути предметом регулювання іншого нормативного акта, аби уникнути між ними колізій.

Окремо варто наголосити на тлумаченні єдиної правової природи дисциплінарної відповідальності та відповідальності за порушення присяги. Щоправда, спочатку такий висновок склався навколо відповідальності за порушення присяги суддями. Так, експерти Венеціанської комісії, оцінюючи редакцію ст. 32 Закону України «Про Вищу раду юстиції» про підстави порушення присяги суддями, відзначали надмірну загальність вказаних там підстав порушення присяги судді. Вони зауважили, що метою цього положення Закону має бути констатація всіх дій, що можуть містити причини для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, що зумовлюють

відповідні санкції. Точність і передбачуваність таких підстав потрібні для правової визначеності й особливо для гарантій незалежності суддів, для чого треба прагнути уникати їх розпливчастості й надто широких тлумачень [202].

Європейський суд з прав людини виявив солідарність з експертами, констатувавши в рішенні у справі «Олександр Волков проти України», що в Україні бракує принципів і практики, що дозволяли б точно й послідовно інтерпретувати поняття «порушення присяги судді» як підставу для звільнення його з посади, і належних процесуальних гарантій для запобігання довільному тлумаченню застосування відповідних норм матеріального права при звільненні судді за цією підставою. Суд дійшов висновку, що «це призвело до неможливості передбачити наслідки застосування відповідних положень національного права» [150]. На цій підставі можна також припустити, що практично будь-який проступок судді, вчинений у будь-який час протягом його кар'єри, може бути інтерпретований за бажанням дисциплінарного органу як достатня фактична підстава для дисциплінарного звинувачення в «порушенні присяги» і призвести до відсторонення від посади. Суд також вказав, що національному законодавству належить бути достатньо передбачуваним у своїх формулюваннях, щоб надати людям адекватні вказівки на обставини й умови, за яких влада має право вдатися до заходів, що стосуються їхнього права відповідно до Конвенції.

Під час аналізу поняття «дисциплінарна відповідальність державного службовця» потрібно розуміти те, що законодавчо не закріплено поняття «дисциплінарна відповідальність» [27]. Н. С. Панова стверджувала, що поняття «дисциплінарна відповідальність» не містив ні Закон України «Про державну службу» 1993 року, ні Кодекс законів про працю України; ні новий Закон України «Про державну службу» № 889. Попри спробу вдосконалити чинні законодавчі норми у сфері дисциплінарної відповідальності державного службовця, останній закон також не дає відповіді на це питання; у ньому наводиться лише окрема ремарка щодо того, що дисциплінарна відповідальність полягає в накладенні на державного службовця

дисциплінарних стягнень за вчинення дисциплінарних проступків. Н. С. Панова вважає, що розглядати це трактування як визначення поняття «дисциплінарна відповідальність державного службовця» неможливо, оскільки в ньому йдеться насамперед про ототожнення понять «дисциплінарна відповідальність» і «дисциплінарне провадження» [104, с. 342–343].

Сьогодні новим Законом України «Про державну службу» № 889 в окремому розділі регламентовано положення щодо дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців, зокрема передбачені заходи із забезпечення службової дисципліни, порушення яких становлять підставу для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності; поняття і види дисциплінарних проступків; види дисциплінарних стягнень і порядок їх застосування з урахуванням переліку обставин, які пом'якшують та обтяжують відповідальність державного службовця; дисциплінарне провадження з урахуванням окремих його етапів, зокрема заходи з формування дисциплінарної справи; зняття дисциплінарного стягнення [124]. Проте одним із недоліків нового Закону України «Про державну службу» № 889 є відсутність законодавчого закріплення поняття дисциплінарного проступку. Стаття 65 містить перелік окремих видів дисциплінарних проступків, проте не надає законодавчого тлумачення цього поняття, що негативно впливає на виявлення таких порушень. На цій підставі вчені пропонують на законодавчому рівні, а саме ч. 1 ст. 64 Закону України «Про державну службу» № 889, доповнити термінологічним розумінням поняття «дисциплінарний проступок» як порушення державним службовцем норм, що регламентовані посадовими інструкціями, правилами внутрішнього трудового розпорядку, статуту, правилами етичної поведінки тощо, чи вчинення іншого порушення службової дисципліни, які спричинили невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, за які державного службовця варто притягнути до дисциплінарної відповідальності [86, с. 104].

У літературі можна зустріти різні трактування дисциплінарної відповідальності. Поділяють дисциплінарну відповідальність на три види:

- 1) у порядку підлеглості;
- 2) у порядку, передбаченому правилами внутрішнього трудового розпорядку;

3) у порядку, встановленому дисциплінарними статутами, положеннями, що діють у деяких галузях та сферах державної діяльності, який відрізняється від двох попередніх видів за колом осіб, які підпадають під дію відповідних норм, заходами дисциплінарного стягнення, колом осіб та органів, наділених дисциплінарними повноваженнями, порядком оскарження [110, с. 11].

Залежно від джерел правового регулювання наявні такі види дисциплінарної відповідальності: загальна (регулюється КЗпП України й правилами внутрішнього трудового розпорядку та поширюється на всіх працівників) і спеціальна (регулюється спеціальними нормативними актами – статутами, положеннями тощо). Такий поділ зумовлюється трьома підставами: по-перше, входженням особи до того чи того типу колективу; по-друге, належністю громадянина до організації певного виду (наприклад, особливо регулюється відповідальність працівників підприємств та установ систем різних транспортних міністерств, працівників прокуратури, суддів та інших); по-третє, характером функцій, які виконує особа в цій організації; має своєрідну регламентацію відповідальності тих працівників, діяльність яких становить основний зміст конкретної організації: судді, прокури, слідчі прокуратури та інші (на відміну від осіб, які виконують у тій же організації допоміжні функції) [1, с. 28–29]. Вказані підстави пояснюють особливість приводів відповідальності, види стягнень, поділу дисциплінарної влади, процесуальних форм, встановлюючи поділ дисциплінарної відповідальності.

На думку К. В. Коваленка, спеціальна дисциплінарна відповідальність передбачається лише для конкретно визначених категорій працівників на підставі спеціальних нормативних актів. Вона характеризується спеціальним суб'єктом дисциплінарного проступку, спеціальними трудовими функціями,

особливим характером дисциплінарного проступку, особливо тяжкими наслідками, які можуть настати в результаті невиконання чи неналежного виконання обов'язків, спеціальними видами дисциплінарних стягнень, особливим порядком накладення й оскарження дисциплінарного стягнення. Спеціальним суб'єктом є працівник, який несе дисциплінарну відповідальність за спеціальними нормативно-правовими актами (законами, статутами, положеннями). Спеціальна дисциплінарна відповідальність працівників відрізняється від загальної дисциплінарної відповідальності більш широким змістом дисциплінарного проступку та суворішими санкціями. Так, для певних категорій працівників вимоги морального змісту входять до їхніх трудових обов'язків. Це стосується суддів, прокурорів, державних службовців, працівників, які виконують виховні функції. Недотримання таких норм, аморальна поведінка не тільки під час роботи, а й у побуті є підставою для притягнення такого працівника до дисциплінарної відповідальності аж до звільнення з посади [58, с. 234].

Вимоги морального змісту було зараховано до трудових обов'язків державних службовців (колись це передбачала ст. 5 Закону України «Про державну службу» № 3723 від 1993 року, тепер це передбачено ст. 8 Закону України «Про державну службу» № 889). Більше того, з прийняттям нового Закону № 889 зазначені вимоги морального змісту отримали назву професійної етики державного службовця, а порушення вимог такої етики було зараховано до дисциплінарних проступків. Відповідно, недотримання вказаних норм є підставою для притягнення такого працівника до дисциплінарної відповідальності [104, с. 345].

Найхарактернішими рисами спеціальної дисциплінарної відповідальності є такі: а) обмежена сфера й коло суб'єктів її застосування; б) специфічні заходи дисциплінарного впливу (зазвичай більш жорсткі стягнення); в) визначене коло суб'єктів, які можуть її застосовувати; г) особливий порядок накладення та оскарження дисциплінарних стягнень; г) наявність спеціальних нормативних актів [31]. Тож спеціальна дисциплінарна відповідальність – це окремий вид

дисциплінарної відповідальності чітко визначених суб'єктів, які за вчинений дисциплінарний проступок у межах спеціальних нормативних актів можуть залучатися до більш жорстких заходів дисциплінарного впливу з особливим порядком накладення й оскарження дисциплінарних стягнень [17, с. 102].

Наведене, на думку К. В. Коваленка, дає змогу сформулювати дефінітивний апарат дисциплінарної відповідальності: дисциплінарна відповідальність як родове поняття і загальна та спеціальна дисциплінарна відповідальність як видове поняття, які, ймовірно, не позбавлені недоліків. По суті, їхня мета – привернути увагу науковців до необхідності формування усталених, загально визнаних понять дисциплінарної відповідальності. Врешті-решт, їх відсутність безпосередньо негативно впливає на юридичну практику, зокрема на нормотворчу діяльність, перешкоджає формуванню гармонійної системи законодавства [58, с. 235].

Отже, порушення присяги державного службовця належить до підстав дисциплінарної відповідальності, за вчинення якого, згідно з ч. 5 ст. 66 Закону України «Про державну службу» № 889, настає дисциплінарна відповідальність у формі виняткового виду дисциплінарного стягнення – звільнення [124].

Ми погоджуємося з думкою А. В. Маляренка, що в багатьох розвинутих демократичних країнах значення присяги як такої не ідеалізують; її розглядають насамперед як певний урочистий традиційний акт, що наділяє цю подію великим символічним значенням, оскільки ефективність присяги залежить не стільки від її змісту чи обсягу тексту, скільки від самих державних службовців, їхньої правової культури, правосвідомості, моральності та багатьох інших якостей [90, с. 29].

До прикладу, у Німеччині державний службовець-чиновник зобов'язаний прийняти присягу такого змісту: «клянуся дотримуватися Основного закону ФРН і всіх законів, що діють у Федеративній Республіці, і добросовісно виконувати свої службові обов'язки, як мені допоможе Бог». Щоправда, присягу можна виголошувати і без слів «як мені допоможе Бог». Закон дозволяє членам будь-якої релігійної громади замість слова «клянусь» уживати

іншу форму запевнення. У деяких випадках закон допускає виняток і складення присяги можна не вимагати: службовець має урочисто обіцяти, що добросовісно виконуватиме свої службові обов'язки. Присяга лише підтверджує публічно-правові відносини обов'язку і відданості ФРН, державній службі. Якщо ж службовець відмовляється скласти присягу, то його беззастережно звільняють з посади [84, с. 51]. Відповідальність державні службовці несуть за вчинення службових проступків.

У процесі становлення та переформатування держав на демократичні, громадянські та правові також змінювалась і сама присяга: текст, зміст та порядок прийняття, – присягаючі перевтілились з акторів на церемоніях у громадян, котрі, вступаючи в певні правовідносини з тим чи тим органом (державної чи приватної форми власності), набували прав та обов'язків (повноважень), а сама присяга, відповідно, була актом свідомого вступу у правовідносини з роботодавцем, яка підтверджувала серйозність процедури та усвідомлення моральної відповідальності за свої дії та набутий статус [55, с. 36].

Цей процес з переродженням присяги відбувався в тісному взаємозв'язку з розвитком громадянської і демократичної держави: зародження публічності в політиці та формування засобів масової інформації, що змусило кожного громадянина брати активну участь у житті держави, тож попри роль глядачів вони набули нову роль – гравців. Тобто відбувся процес переформатування присяги зі символічного акту в юридичний (документальний), за який присягаючий ніс відповідальність; символізм присяги доповнився активністю дій – урочиста обстановка, текст, місце, символи, акт, усвідомлення відповідальності за її порушення, моральний обов'язок дотримуватися присяги.

Втім, незважаючи на відчутну десакралізацію інституту присяги, переведення його у площину моралі та права, складання присяги, як символічна дія, що посвідчує вірність батьківщині, народу, конституції, законам, не втратило свого значення.

На наш погляд, ідея запровадження присяги має два проблемні аспекти – нормативно-правовий та символічний. Обидва разом зумовлюють існування того, що можемо визначити як «ідеалізація присяги».

Нормативно-правовий аспект проблеми полягає в тому, що притягнення до відповідальності за порушення присяги розглядається переважно, згідно із судовою практикою, як таке, що реально працює на практиці лише тому, що вона закріплена в законодавстві. Ситуація з нормативним визначенням порушення присяги державними службовцями ускладнюється через відсутність чітких і зрозумілих підстав кваліфікації її порушення та наявність комбінації таких термінів, як «віддано», «сумлінно», «чесно», «не шкодуючи своїх сил і життя» тощо, у тому вигляді, в якому вони представлені в законодавчих текстах присяг. Особливо це стосується формулювання «суворо дотримувати Конституції та законів України», «охороняти права, свободи і законні інтереси громадян», так, ніби присяга саме є запорукою і юридичною гарантією дотримання суб'єктивних прав, виконання юридичних обов'язків, культури, без якої державний службовець міг би цього не робити.

Правове навантаження, яке несе в собі присяга, проявляється через її функції. Так, Н. Г. Русакова, досліджуючи присягу як правовий феномен, виділяє такі її функції:

- загальні (інтегративна, диференціююча, мотиваційна, символічна, політична, ідеологічна, інформаційна);

- спеціально-юридичні (правореалізаційна, правонаділяюча, правоприпиняюча, правоохоронна, регулятивна, охоронна, координаційна, фіксуєча) [158, с. 116].

Однак, які б функції не приписували присязі, не варто забувати, що присяга в історії людства в різні часи була тільки засобом сильного впливу на особу, яка її складала. Фактично в історичні часи, коли не було комунікаційних зв'язків, належних правових засобів впливу, складена присяга дисциплінувала і стримувала самостійні дії, а також мобілізувала особу діяти відповідно до раніше укладених домовленостей та даних обіцянок. Тобто присяга була

інструментом впливу на психіку людей, особливо коли в ній використовувалось ім'я Бога в поєднанні з різними атрибутами і символами.

У цьому значенні присяга збереглась лише як спогад історичної спадщини. В умовах сьогодення та в сучасній правовій системі присяга державного службовця не знаходить жодної точки опори, окрім встановлення відповідальності за її порушення. Адже всі ті загальні обіцянки, які задекларовані в тексті присяги, ґрунтуються на загальних та спеціальних обов'язках державних службовців, закріплених у законах. Тобто правовідносини щодо порушення державним службовцем посадових обов'язків вже врегульовані законодавчо і фактично нічого нового присяга не встановлює.

Символічний характер присяги, після її складення, здебільшого підтверджується ефективністю дотримання державним службовцем своїх обов'язків. Службовець нібито особисто вибрав саме таку модель поведінки, у зв'язку з особливістю наданих йому повноважень, за яку несе персональну відповідальність. При цьому перероджується зміст присяги зі символічного в реальний, суттєвий, важливість якого встановлюється юридичною відповідальністю. Важлива не стільки присяга, яка щось закріплює (дублює, виділяє, виокремлює основні обов'язки тощо), скільки процес її складання, після якого виникає особливе відчуття обов'язку справедливості та складається документ, який той підписує, вступаючи в такий спосіб у правовідносини та набуваючи особливого статусу.

Тобто в процесі узаконення присяги остання набула форми особливого контракту між роботодавцем та працівником.

Для визначення ефективності реалізації присяги потрібно визначитися з двома аспектами:

1) наскільки корисним є використання присяги в певній сфері суспільних відносин і яким чином факт її прийняття дозволить підвищити якість виконуваних професійних функцій суб'єктом;

2) яким повинен бути зміст присяги, щоб суб'єкти, які її складають, більш якісно виконували і дотримувалися обов'язків [158, с. 147].

Якщо юридичні цілі досягаються безпосередніми діями суб'єктів, то досягнення соціальних цілей виступає як сукупний ефект, породжений цими діями. З різних причин можливі ситуації, коли при неухильному виконанні прав та обов'язків юридична ціль досягається, а соціальна може досягатися неповністю, а то й взагалі не бути досягнутою. Наприклад, запроваджено присягу народних депутатів і присягу суддів, прокурорів тощо, а чи досягнуто соціальної цілі – чи вдалося підвищити довіру громадян, домогтися добросовісного і чесного служіння у зв'язку зі складеною присягою – відповісти важко.

Як слушно зазначають Т. О. Коломоєць і М. В. Шевченко, «мотиваційний потенціал присяги державного службовця ґрунтується на таких її властивостях:

- по-перше, кожен громадянин, який уперше вступає на державну службу, складає присягу державного службовця; він має виголосити її зміст, через що він неминуче ознайомиться з ним;

- по-друге, складання присяги державного службовця є ритуалом, ...під час ритуалу людина має підвищену чутливість до інформаційних впливів ззовні;

- по-третє, прилюдне складення присяги державного службовця спонукає його діяти послідовно» [63, с. 78–79].

Звідси Р. Чалдіні стверджує, що коли людина займає позицію, очевидну для всіх, у неї виникає прагнення дотримуватися цієї позиції, щоб виглядати людиною послідовною; також уважається, що тактика прилюдного взяття обов'язку є особливо ефективною, якщо вона застосовується стосовно людей, які мають високий рівень самосвідомості [192, с. 86, 88].

Безспірним є те, що складення присяги державного службовця не спричинює «перепрограмування» громадянина. Інакше кажучи, не можна розраховувати на стійкий і тривалий психологічний ефект присяги державного службовця, якщо її дія не підкріплена іншими чинниками. Присяга може бути своєрідним первинним імпульсом, проте для стійкого й довготривалого ефекту одного прилюдного виголошення намірів недостатньо; мотив залишатися

послідовним у дотриманні взятих на себе зобов'язань зберігати вірність цінностям, відображеним у присязі державного службовця, має супроводжуватися кількома іншими чинниками, йдеться, зокрема, про престиж державної служби, справедливу оплату праці, конструктивні стосунки з керівним складом, сприятливий психологічний клімат [63, с. 78–79].

Тож можемо узагальнити, що наявність відповідальності за порушення присяги зумовлена історичним минулим. Історичні традиції присяги завжди ґрунтувалися на роз'яснювальній роботі, яка полягала в доведенні до свідомості тих, хто присягав, значення взятих обіцянок. І у випадку усвідомлення положень присяги її регулятивна роль підвищувалася. З часом роз'яснювальна особливість присяги знівелювалася (частково була втрачена), що негативно позначилося на внеску й ефективності реалізації присяги в сучасній правовій системі України.

Крім того, у сучасному суспільстві ставиться під сумнів ефективність присяги як правового явища та виникає запитання: «чи присяга дійсно справляє задуманий вплив на свідомість тих, хто присягає?», «чи це працює, якщо так, то як?». Такі сумніви викликані тим, що не знайдено доказів того, що присяга «працює», і це попри неймовірно змістовні слова, закладені у присязі: високу відповідальність, урочисто, вірно служити, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання, сумлінно виконувати свої обов'язки.

І взагалі, видається, що допустити порушення присяги може не тільки посадова особа, яка склала присягу при вступі на посаду, а й будь-який працівник, що не складає присяги. Ні Закон про державну службу, ні сам текст присяги державного службовця не дають змоги об'єктивно зрозуміти, що означає: «поважати та охороняти... честь держави», «з гідністю нести високе звання державного службовця» та «сумлінно виконувати свої обов'язки». Одним з обов'язків є «дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки», що можна сприймати аналогічно як «з

гідністю нести високе звання державного службовця», тим паче «сумлінно виконувати свої обов'язки» закріплено також у тексті присяги. Текст присяги держслужбовця – це суцільна тавтологія. З огляду на це видається, що відповідальність за порушення присяги зникне з переліку підстав юридичної відповідальності самостійно або існуватиме в тих випадках, коли особа, притягнена до відповідальності за цей вид проступку, просто не звертатиметься до суду для поновлення порушених прав: притягнення до відповідальності за порушення присяги та звільнення зі служби. З огляду на вищенаведене, стає зрозуміло, що правопорушення «порушення присяги» тісно переплітається з іншими видами правопорушень, адже ні цей вид правопорушення, ні інші конкретно законодавчо не визначено, тобто немає їхніх дефініцій.

На відміну від інших підстав відповідальності, українське законодавство не містить визначення термінів «присяга» і «порушення присяги», також не передбачено чітких підстав відповідальності за порушення присяги. Існування в правовому полі інституту присяги виконує насамперед символічну функцію. Символізм присяги є поодиноким та практично невідчутним, проте саме він відповідає за збереження, функціонування і розвиток цього інституту. Якщо державний службовець виконує свої функції під постійним ризиком звільнення за порушення присяги, ознак порушення якої так і не визначено, то це становить загрозу його незалежності.

Складення присяги при вступі на державну службу варто зберегти лише як правило професійної поведінки, що має етично-правовий характер. З одного боку, це правило повинно виступати як рекомендації для державного службовця: як вони повинні виконувати свої професійні повноваження, а з іншого боку – бути принципами та вимогами до професійної поведінки.

Висновки до розділу 2

1. Складення присяги або відмова її скласти породжує юридичний факт, а її дотримання є позитивним юридичним обов'язком. За порушення присяги особа притягується до відповідальності.

2. Ознака протиправності необхідна для виникнення дисциплінарного проступку «порушення присяги», на що безпосередньо вказує ст. 65 Закону України «Про державну службу» № 889. Тільки ті дії, бездіяльність і прийняті рішення можуть вважатись протиправними, які вчинені всупереч законодавчому змісту присяги (ст. 36 Закону України «Про державну службу» № 889). Виведення ознаки протиправності в досліджуваному проступку за змістом тексту присяги видається невдалою з погляду юридичної визначеності. Крім того, серед переліку дисциплінарних проступків є такі, які за своєю правовою природою абсолютно тотожні порушенням обов'язків, що впливають зі змісту присяги.

3. Порушення присяги може бути вчинено у формі і активного протиправного діяння (наприклад, умисне затягування строків розгляду ухвалення рішення), і пасивної протиправної бездіяльності (невжиття заходів щодо розгляду заяви, скарги протягом строку, встановленого законом).

4. Суб'єктом порушення присяги є тільки громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі або його апараті, тобто перебуває в трудових відносинах, здійснює повноваження, пов'язані з реалізацією завдань і виконанням функцій держави. Вимоги щодо віку та осудності завжди обумовлені для цих суб'єктів законодавством. Особливість цього суб'єкта полягає не тільки в його загальноправовій характеристиці як державного службовця, учасника трудових правовідносин, а в ознаках, які характеризують винне і протиправне діяння, що утворює дійсний (фактичний) склад цього проступку, який є підставою дисциплінарної відповідальності.

5. Під об'єктом порушення присяги варто розуміти норми Конституції та законів України, права, свободи і законні інтереси людини та громадянина,

авторитет і звання державного службовця, а також служби загалом. Хоча норма закону не може бути об'єктом порушення присяги. Адже діяння спрямовано не проти норми, тобто завдає шкоди не їй (нормі), а суспільним відносинам, які вона регулює. Об'єкт протиправного діяння «порушення присяги» як сукупність суспільних відносин є надто загальним. Об'єкт же як елемент складу цього правопорушення є значно вужчий. Ним є те, на що посягнув суб'єкт відповідальності за порушення присяги, допускаючи її порушення, і чому завдається або може бути завдана шкода внаслідок її порушення, тобто конкретні цінності того чи того виду. Така широка сфера відносин, на які може посягнути особа, порушуючи присягу, зумовлює виділення конкретніших об'єктів.

6. Невиконання або неналежне виконання державним службовцем своїх службових обов'язків варто вважати іншим проступком, а невиконання чи неналежне виконання загальних обов'язків – порушенням присяги. Зловживання правом представниками державної влади часто набуває характеру правового невігластва і свавілля. Порушення присяги державного службовця є дисциплінарним проступком, за вчинення якого, згідно із спеціальним Законом «Про державну службу» № 889, настає дисциплінарна відповідальність у формі звільнення.

7. Текст присяги держслужбовця не вказує на кваліфікуючі ознаки діяння. Час і місце є необхідними (кваліфікуючими) ознаками об'єктивної сторони порушення присяги, оскільки це діяння відбувається під час безпосереднього несення публічної служби, виконання посадових обов'язків, на місці служби та в робочий час. Проте часто порушення присяги констатують поза межами місця служби та робочого часу. Іноді мотив та мета виступають необхідними кваліфікуючими ознаками порушення присяги, особливо коли йдеться про оцінювання морально-етичних вимог, що висуваються до особи, яка склала присягу.

РОЗДІЛ 3

ПРОЦЕДУРА ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ВНАСЛІДОК ПОРУШЕННЯ ПРИСЯГИ

3.1 Юридичні гарантії прав державного службовця у разі припинення державної служби за порушення присяги

Неухильне додержання присяги, разом із сумлінним виконанням обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку становлять «службову дисципліну». «Службова дисципліна», відповідно до ч. 1, 2 ст. 62 Закону України «Про державну службу» № 889, – це «обов'язки державного службовця щодо додержання службової дисципліни», а саме:

- особисте виконання обов'язків, визначених у ст. 8 (13 обов'язків);
- недопущення вчинків, несумісних із статусом державного службовця;
- виявлення високого рівня культури, професіоналізму, витримки і тактовності, поваги до громадян, керівництва та інших державних службовців;
- дбайливе ставлення до державного майна та інших публічних ресурсів.

Частина 1 ст. 65 вказаного Закону закріплює поняття «дисциплінарного проступку» – це протиправна винна дія або бездіяльність чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за що до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення: зауваження; догана; попередження про неповну службову відповідність; звільнення з посади державної служби (ч. 1 ст. 66 Закону України «Про державну службу» № 889).

Щодо поняття «дисциплінарна відповідальність», то про неї згадується в ч. 1 ст. 65 Закону України «Про державну службу» № 889, і то в контексті: коли вона настає – настає після вчинення дисциплінарного проступку (ч. 2 ст. 65), за який до порушника застосовують дисциплінарне стягнення (ч. 1 ст. 65 Закону).

Отож види дисциплінарних проступків вказано у ч. 2 ст. 65 Закону (15 видів), а вже види дисциплінарних стягнень – у ч. 1 ст. 66 ЗУ «Про державну службу» № 889 (4 види).

Відтак можемо навести перелік дисциплінарних проступків, зазначивши вид дисциплінарного стягнення, який може бути застосовано до державного службовця. Так, згідно із ст. 66 ЗУ «Про державну службу» № 889 це:

1) порушення Присяги державного службовця (п. 1 ч. 2 ст. 65) – звільнення з посади державної служби (ч. 5 ст. 66 Закону);

2) порушення правил етичної поведінки державних службовців (п. 2 ч. 2 ст. 65 Закону) – попередження про неповну службову відповідність (ч. 4 ст. 66 Закону);

3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу (п. 3 ч. 2 ст. 65 Закону) – звільнення з посади державної служби (ч. 5 ст. 66 Закону);

4) дії, що шкодять авторитету державної служби (п. 4 ч. 2 ст. 65 Закону) – оголошення догани (ч. 3 ст. 66 Закону); у разі вчинення систематично (повторно протягом року) цього дисциплінарного проступку – попередження про неповну службову відповідність (ч. 4 ст. 66 Закону);

5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень (п. 5 ч. 2, ст. 65 Закону) – оголошення догани (ч. 3 ст. 66 Закону); у разі вчинення систематично (повторно протягом року) цього дисциплінарного проступку – попередження про неповну службову відповідність (ч. 4 ст. 66 Закону);

б) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку (п. 6 ч. 2 ст. 65 Закону) – зауваження (ч. 2 ст. 66 Закону) – єдиний з 15-ти визначений законодавцем вид дисциплінарного проступку, покарання за який настає у вигляді найлегшого стягнення – зауваження;

7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення (п. 7 ч. 2 ст. 65 Закону) – звільнення з посади державної служби (ч. 5 ст. 66 Закону);

8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця (п. 8 ч. 2 ст. 65 Закону) – попередження про неповну службову відповідність (ч. 4 ст. 66 Закону);

9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб (п. 9 ч. 2 ст. 65 Закону) – звільнення з посади державної служби (ч. 5 ст. 66 Закону);

10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби (п. 10 ч. 2 ст. 65 Закону) – звільнення з посади державної служби (ч. 5 ст. 66 Закону);

11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення (п. 11 ч. 2 ст. 65 Закону) – звільнення з посади державної служби (ч. 5 ст. 66 Закону);

12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більш ніж три години протягом робочого дня) без поважних причин (п. 12 ч. 2 ст. 65 Закону) – оголошення догани (ч. 3 ст. 66 Закону); у разі вчинення систематично (повторно протягом року) цього дисциплінарного проступку – звільнення з посади державної служби (ч. 5 ст. 66 Закону);

13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння (п. 13 ч. 2 ст. 65 Закону) – звільнення з посади державної служби (ч. 5 ст. 66 Закону);

14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи

комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення (п. 14 ч. 2 ст. 65 Закону) – звільнення з посади державної служби (ч. 5 ст. 66 Закону);

15) прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу (п. 15 ч. 2 ст. 65 Закону) – оголошення догани (ч. 3 ст. 66 Закону) [124].

Отже, стосовно особи, яка вчинила дисциплінарний проступок, можуть бути застосовані вказані заходи примусового впливу – дисциплінарні стягнення, примусова санкція, що матиме певні наслідки для порушника. Потрібно також пам'ятати, що основна роль заходів примусу – це виправлення свідомості особи, а не покарання, яке відіграє другорядну роль. Незважаючи на значний інтерес науковців загалом до питання правових наслідків при вчиненні державним службовцем дисциплінарного проступку та гарантування його трудових прав, все ж таки проблема юридичних гарантій прав державних службовців саме у випадку звільнення зі служби за «порушення присяги» не висвітлена та не досліджена належно. Вочевидь, зумовлено це невизначеністю правового змісту терміна «присяга», практичного розуміння та правильного застосування «порушення присяги», як виду дисциплінарного проступку та однієї з підстав настання дисциплінарної відповідальності.

Аналізуючи питання юридичних гарантій державних службовців у випадку звільнення на підставі «порушення присяги», потрібно виходити з того, що «обов'язки і права державного службовця лише тоді мають соціальний сенс та значущість, якщо вони забезпечені правовими та економічними гарантіями» [37, с. 211].

Питання щодо поняття юридичних гарантій взагалі та юридичних гарантій у трудовому, публічному праві зокрема є спірним ще донині. Наразі в юридичних джерелах відсутня єдина думка щодо визначення терміна «юридична гарантія». Однак найбільш прийнятною, на наш погляд, є позиція тих авторів, які юридичні гарантії визначають як норми права, які передбачають у

своїй сукупності правовий механізм, покликаний сприяти реалізації законів; якісна характеристика юридичних гарантій передбачає оцінку всієї чинної системи права, з погляду повноти охоплення правовим інструментарієм усіх найважливіших взаємовідносин державних органів та громадян, а також громадян між собою [167]. На думку А. В. Міцкевича, юридичні гарантії – це ніщо інше, як установлений порядок діяльності державних органів та установ, громадських організацій, спрямований на попередження і припинення посягань на права та свободи громадян, на відновлення цих прав і притягнення до відповідальності за порушення цих прав [46, с. 79].

Для порівняння й узагальнення поняття «юридичні гарантії» можемо звернутися до юридичної енциклопедії, де юридичні гарантії прав і свобод для людей – це правові норми та інститути, що забезпечують можливість безперешкодної реалізації прав людини, їх охорону, а в разі протиправних посягань – їх захист і поновлення за допомогою юридичних гарантій, які закріплені Конституцією та іншими законами України [199, с. 555].

Безперечно, правові норми є юридичними гарантіями захисту прав людини. Проаналізувавши висловлені в юридичній літературі думки, робимо висновок, що юридичні гарантії – це відображені в чинному законодавстві умови, способи та засоби, за допомогою яких визначається правовий порядок реалізації та здійснення прав і свобод людини, а також їх охорона, захист та відновлення у разі порушення з боку інших суб'єктів.

Отже, держава ініціює законодавче закріплення прав, формуючи з їхньою допомогою правовий статус особи; водночас у взаємовідносинах особи з державою роль особи не зводиться до пасивного їх прийняття й автоматичного їх декларування державою; особа, вступаючи в певні відносини з державою, наділяється певними правами, свободами й обов'язками, вважає Є. М. Філіпова [183, с. 106]. Юридичні гарантії повинні спрацьовувати і в разі порушення суб'єктивних прав громадян та усувати наслідки правопорушення. Н. І. Матузова і О. В. Малько стверджують, що йдеться насамперед про обов'язок держави забезпечити людині право на судовий захист, на одержання

кваліфікованої юридичної допомоги, зокрема безкоштовної, на доступ до правосуддя та на компенсацію завданої шкоди [172, с. 172–173].

Видається, що залежно від етапів проходження державної служби, юридичні гарантії службово-трудової діяльності логічно об'єднати у три групи: 1) гарантії під час прийняття на державну службу; 2) гарантії під час проходження державної служби; 3) гарантії під час припинення державної служби.

З усього широкого спектру правовідносин, що складаються між особою та державою в процесі проходження державної служби, вбачається потреба дослідити правові гарантії, спрямовані на захист прав державного службовця під час припинення державної служби з підстав «порушення присяги». Завдяки цьому спробуємо одночасно з'ясувати, чи існують конкретні гарантії прав державного службовця під час виникнення цієї підстави, чи вони всі однакові (загальні) при всіх підставах притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності.

Адміністративно-правовий захист прав і законних інтересів державних (публічних) службовців здійснюється на основі конституційних норм, передусім шляхом прийняття спеціальних законів. Так законодавець урегулював питання, пов'язані з прийняттям (обранням, призначенням) громадян на державну службу, її проходженням та звільненням (припиненням) з державної служби відповідно до Закону України «Про державну службу» № 889. Хоча після цього спеціальні закони, як правило, уточнюються в численних підзаконних нормативно-правових актах. Отже, базовим (загальним) законом, що регулює суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення умов реалізації громадянами України права на державну службу, є Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 [124].

Норми, які передбачають порядок припинення державної служби, з одного боку, повинні характеризувати високий рівень трудових прав громадян, з огляду на те, що до державних службовців висуваються високі вимоги, а з іншого – виступати надійним гарантом від незаконних звільнень.

Проаналізуємо, які ж права й обов'язки отримали держслужбовці згідно із Законом «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII і наскільки вони відрізняються від прав та обов'язків, задекларованих Законом «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-XII, що втратив чинність (Додаток Б).

Окрім того, широке коло прав публічних службовців прописано в спеціальних законах та конкретизовано в понад 200 підзаконних нормативно-правових актах.

Н. А. Кузьменко, досліджуючи адміністративно-процесуальні гарантії прав та законних інтересів публічних службовців, відзначає, що вітчизняні державні службовці більш захищені, ніж їхні колеги в країнах ЄС. Проте, зокрема, аналіз чинного законодавства засвідчує факт нівелювання їх прав з боку вищого керівництва і державою загалом. Це призводить до масових позовів до адміністративних судів та Європейського суду з прав людини. Вітчизняний законодавець має утвердити в Україні західні стандарти прав публічних службовців: прав має бути мало (вони мають бути звуженими), але мають виконуватися в повному обсязі. Крім того, для уніфікації обов'язків і прав публічних службовців потрібно прийняти уніфікований (загальний) кодекс поведінки публічних службовців, вимоги якого поширюватимуться на всіх державних службовців, службових осіб органів місцевого самоврядування та інших осіб, які виконують делеговані державні функції [76, с. 39–40].

Щодо правових гарантій держслужбовців, які, до слова, прописані законодавчо, то це права, які виникають під час прийняття, проходження та звільнення з державної служби, є загальними. На наш погляд, виокремлення спеціальних правових гарантій державного службовця під час звільнення зі служби за кожною підставою окремо, зокрема й щодо «порушення присяги», не є доцільним, оскільки юридичні гарантії службово-трудової діяльності не варто відокремлювати, ні, тим більше, протиставляти іншим видам гарантій чи створювати їх для кожної підстави окремо. Роль і значення юридичних гарантій під час звільнення з державної служби можна правильно зрозуміти й оцінити, аналізуючи їх у нерозривній єдності з іншими гарантіями, що виникають у

зв'язку зі звільненням зі служби, розглядаючи їх як частину єдиного цілого. Системний підхід до юридичних гарантій дає змогу правильно визначити їхнє місце. З одного боку, не слід перебільшувати (як нерідко спостерігаємо сьогодні) роль юридичних гарантій в охороні, забезпеченні й захисті посадових повноважень державних службовців, висуваючи їх на чільне місце; з іншого боку, було би помилково розглядати юридичні гарантії як якийсь додаток до інших гарантій. Науковий підхід до проблеми юридичних гарантій відкидає всяку однобічність, нехтування чи перебільшення різних груп гарантій. Кожний із видів гарантій під час припинення служби по-своєму важливий, і тільки в комплексі вони можуть забезпечити повну і всебічну реалізацію прав, свобод, обов'язків і законних інтересів державних службовців.

Сам термін «гарантії» безпосередньо наявний у чинному Законі України «Про державну службу» № 889. Так, найважливіші юридичні гарантії під час припинення державної служби передбачено у ст. 74 вказаного Закону, а саме:

- дисциплінарне стягнення має відповідати ступеню тяжкості вчиненого проступку та вини державного службовця;

- під час визначення виду стягнення потрібно враховувати: а) характер проступку, б) обставини, за яких він був вчинений, в) обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, г) результати оцінювання службової діяльності державного службовця, д) наявність заохочень, стягнень та е) його ставлення до служби;

- дисциплінарне стягнення може бути накладено тільки у разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця;

- вчинення державним службовцем діянь у стані крайньої потреби або необхідної оборони виключають можливість застосування дисциплінарного стягнення; за кожне порушення службової дисципліни накладається лише одне дисциплінарне стягнення;

- дисциплінарне стягнення не може бути застосовано під час відсутності державного службовця на службі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, під час перебування його у відпустці або у відрядженні;

- дисциплінарне стягнення до державного службовця застосовується не пізніше шести місяців з дня виявлення дисциплінарного проступку, без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці, а також не застосовується, якщо минув один рік після його вчинення;

- державний службовець має право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи та на оскарження застосованого до нього дисциплінарного стягнення у визначеному цим Законом порядку;

- державний службовець може користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника [124].

З усього переліку наведених гарантій у сфері припинення держслужби проблема захисту прав державного службовця під час звільнення з підстав «порушення присяги» полягає в реальних можливостях застосування цих правових гарантій. Варто також погодитися з думкою Н. А. Кузьменко, яка, досліджуючи проблематику адміністративно-процесуальних гарантій прав та інтересів публічних службовців, відзначає, що останні потребують захисту від двох основних джерел небезпеки – вищих суб'єктів владних повноважень та інших осіб, які владних повноважень не мають, однак у системі адміністративного судочинства захист здійснюється тільки від першої небезпеки, коли вище керівництво, виходячи з хибного розуміння корпоративного інтересу чи зловживаючи своїм становищем, порушує права або законні інтереси підлеглих публічних службовців [76, с. 29].

У літературі, коли мовиться про особливості захисту прав суб'єктів у разі припинення з ними трудових правовідносин, виділено певні особливості. Першою особливістю є те, що гарантуванню в таких випадках підлягають три блоки прав: (а) гарантування правомірного припинення з працівником трудових правовідносин; (б) гарантування забезпечення права індивіда на працю після припинення останніх; (в) гарантування права на захист і відновлення

порушених прав. Друга особливість – залежність комплексу гарантій від суб'єкта трудових правовідносин, права якого повинні бути забезпечені. Третя особливість – це необхідність гармонізації національного законодавства з міжнародними та європейськими актами, що стосуються досліджуваного питання [38, с. 11].

Безумовно, у разі звільнення з державної служби за «порушення присяги» захисту мають підлягати аналогічно ті ж групи прав, що й при звільненні у разі вчинення іншого дисциплінарного проступку, у неменшому обсязі. Відповідно, запропоновані блоки прав взято за орієнтир під час аналізу юридичних гарантій захисту прав держслужбовця у разі звільнення зі служби за «порушення присяги».

Отже, ст. 43 Конституції України гарантує усім громадянам захист від незаконного звільнення. Звідси випливає, що право на правомірне припинення державної служби варто розглядати як конституційну гарантію кожного, зокрема державного службовця, що склав присягу.

Стаття 19 Конституції України декларує, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти тільки у спосіб, що передбачений законом. Тим самим ця норма закладає конституційно-правові основи та саму необхідність запровадження юридичних процедур у різних галузях права. Це, зокрема, стосується розробки юридичних процедур, необхідних для реалізації матеріальних норм права, які встановлюють підстави та порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, що є можливим за наявності сукупності певних умов матеріально-правового та процесуального характеру. При застосуванні до державного службовця дисциплінарної відповідальності вкрай важливе значення має процедура її застосування. Основними положеннями, які в загальному вигляді мають бути нормативно визначені для всіх видів дисциплінарного провадження, є завдання, мета, підстави, стадії, строк і порядок його проведення, суб'єкти, а також права та обов'язки цих суб'єктів. Дисциплінарна відповідальність, тобто матеріальна норма, може бути застосована в разі чіткого дотримання визначеної в

законодавстві процедури, під час якої встановлюється сам факт дисциплінарного проступку, його юридичний склад, збираються відповідні матеріали та докази обвинувального та виправдовувального характеру.

Чітке закріплення поняття, видів та сутності дисциплінарного провадження є вимогою сьогодення. Тож закріплення норм про дисциплінарну відповідальність державних службовців у новому Законі України «Про державну службу» № 889 має не тільки теоретичне, але й практичне значення. Водночас відзначимо, що хоча в цьому Законі і вжито поняття «дисциплінарне провадження», проте не визначено його змісту. У науковій та довідковій літературі зустрічаються різні визначення цього поняття. Одним із найбільш вдалих вважаємо визначення Л. М. Корнути. Дисциплінарне провадження вона розуміє як сукупність послідовних процесуальних дій щодо притягнення держслужбовця до дисциплінарної відповідальності за вчинений ним дисциплінарний проступок або звільнення від дисциплінарної відповідальності. Мета – юридичні та соціальні результати, на досягнення яких його спрямовано, тобто з'ясування обставин справи та притягнення винної особи до відповідальності [67, с. 100]. Також слушною вважаємо думку Д. П. Полівчука, що значним недоліком чинного Закону, що регулює дисциплінарне провадження щодо державних службовців, є відсутність юридичного закріплення мети цього провадження [110, с. 32].

Національне законодавство виходить з того, що при притягненні особи до дисциплінарної відповідальності йдеться насамперед про процедуру, яка має певні стадії. Такий підхід збігається з поширеним у науковій юридичній доктрині терміном «процедура». Так, О. П. Євсєєв надає досить вдалу характеристику цього поняття, визначаючи юридичну процедуру як нормативно або індивідуально встановлений порядок послідовного здійснення уповноваженими суб'єктами права узгоджених юридичних дій, спрямованих на досягнення загального для них правового результату. Під порядком науковець пропонує розуміти виражену в нормах позитивного права належну модель поведінки, що

передбачає, які дії і в якій послідовності повинен виконати суб'єкт права, щоб досягти тих цілей, для реалізації яких ця процедура створена [43, с. 140].

Своєю чергою В. Г. Перепелюк ознаками процедури як певної сукупності дій вказує: 1) її зорієнтованість на досягнення певного юридично значущого результату; 2) те, що вона складається з послідовно змінюваних один одного актів поведінки; 3) ієрархічну побудову процедури; 4) те, що вона виступає засобом досягнення основних правовідносин. Це означає, що суспільні відносини мають завершуватися юридично значущим результатом, а важливою ознакою процедури є її нормативна визначеність [106, с. 9].

Дисциплінарна відповідальність не може бути реалізована в кожному конкретному випадку без відповідної правозастосовної діяльності, яка спрямована на встановлення події проступку та його суб'єктів, забезпечує збір необхідних матеріалів та доказів, їх перевірку і, нарешті, визначає відповідність юридичної і фактичної підстав відповідальності (наявність складу проступку в конкретному діянні) і спосіб реагування на проступок [50, с. 123].

Важливо, що чинний Закон України «Про державну службу» № 889, на відміну від Закону 1993 року, визначає окремі стадії дисциплінарного провадження, які характеризуються відповідним суб'єктним складом, строками, доказами та рішеннями, тобто дисциплінарному провадженню властива стадійність.

1. **Порушення дисциплінарного провадження щодо державного службовця.** Порушення справи про дисциплінарне правопорушення виражається у рішенні посадової особи, яка наділена дисциплінарною владою, розпочати дисциплінарне провадження [65, с. 165]. Стаття 68 Закону № 889 встановлює, що дисциплінарне провадження ініціюється суб'єктом призначення, хоча в ч. 3 ст. 63 Закону уточнено, що право вносити клопотання керівнику державної служби про притягнення до дисциплінарної відповідальності (зауваження) має безпосередній керівник державного службовця. Так, дисциплінарні стягнення застосовуються:

| | |
|--|---|
| Стосовно державних службовців, які займають | Суб'єкти, які уповноважені застосовувати дисциплінарні стягнення |
|--|---|

| посади державної служби | зауваження | інші види дисциплінарних стягнень |
|-------------------------|----------------------|--|
| категорії «А» | суб'єкти призначення | суб'єкти призначення з урахуванням пропозиції Комісії з питань вищого корпусу державної служби |
| категорій «Б» і «В» | суб'єкти призначення | суб'єкти призначення за поданням дисциплінарної комісії |

Обставини, що свідчать про наявність ознак дисциплінарного проступку, можуть бути викладені у службових та доповідних записках, актах ревізій, перевірок тощо. Водночас сама резолюція суб'єкта призначення на таких документах не може розглядатися як рішення про відкриття дисциплінарного провадження. Таке рішення має бути оформлено відповідним рішенням (розпорядженням).

У Законі України «Про державну службу» № 889 немає поняття «учасники дисциплінарного провадження». Однак до них варто зарахувати: суб'єктів призначення, державних службовців та додаткових учасників [99, с. 77]. Корисним у розрізі цього питання є досвід Німеччини, що орієнтує на чітке законодавче окреслення кола суб'єктів, які беруть участь у дисциплінарному провадженні щодо державних службовців. Законодавство цієї держави надає право навіть чиновникові особисто порушити щодо себе дисциплінарне провадження. Метою такого заходу є створення додаткових гарантій для державного службовця від необґрунтованих дій стосовно нього з боку керівників усіх рівнів [147, с. 146]. Тож вважаємо такий зарубіжний досвід прийнятним для впровадження в національне нормативне регулювання інституту дисциплінарної відповідальності держслужбовців загалом, зокрема і за «порушення присяги».

Варто зазначити, що ст. 73 Закону України «Про державну службу» № 889 передбачає, що «з метою збору інформації про обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження, для визначення дисциплінарною комісією ступеня вини, характеру і тяжкості цього

дисциплінарного проступку Комісією (мається на увазі Комісія з питань вищого корпусу державної служби. – *О. К.*), дисциплінарною комісією формується дисциплінарна справа». З аналізу цитованої статті вбачається, що на цій стадії фактично лише оцінюється законність, достовірність та достатність (кількість, якість) інформації, яка стала підставою для порушення провадження (пояснення службовця, безпосереднього керівника, інших осіб), вивчаються нормативно-правові акти та інші матеріали й вирішується питання щодо наявності або відсутності обставин притягнення до дисциплінарної відповідальності, встановлюються інші дані щодо особи порушника та обставин вчиненого. Водночас Закон не передбачає певного документа, який потрібно оформляти при порушенні дисциплінарного провадження.

Зауважимо, що не визначено в Законі України «Про державну службу» № 889 форми і змісту подання дисциплінарної комісії, пропозиції Комісії з питань вищого корпусу державної служби, що є результатом розгляду дисциплінарної справи. Тож на практиці при застосуванні цієї норми суди виходять з того, що, до прикладу, «витяг із протоколу засідання дисциплінарної комісії та його передача на розгляд голові райдержадміністрації і є способом реалізації такого подання» (Постанова Вінницького окружного адміністративного суду від 25.07.2017, справа № 802/2273/16-а) [115].

У літературі окремі науковці не виокремлюють стадії порушення дисциплінарного провадження, ототожнюючи її зі стадією службового розслідування [77, с. 109–119]. Звичайно, стадія порушення дисциплінарного провадження має певні спільні риси зі стадією службового розслідування, оскільки обидві передують розгляду та вирішенню справи і призначені підготувати проведення дій на наступних стадіях. Водночас існують і відмінності між ними, а саме:

- для порушення провадження не є обов'язковим фактичне виявлення порушника, визначення ступеня його винуватості, а службове розслідування завжди спрямовано на виявлення порушника та визначення наявності вини,

характеру і тяжкості дисциплінарного проступку, тобто визначення рівня винуватості;

- порушити провадження можуть і суб'єкти призначення, тобто організаційно не підпорядковані суб'єктові дисциплінарної влади, а службове розслідування проводить лише центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби або дисциплінарною комісією в державному органі;

- службове розслідування не розпочинається без відповідного акта про призначення розслідування (навіть у тих випадках, коли відкриває провадження наказ про призначення службового розслідування, він становить насамперед акт порушення дисциплінарного провадження);

- службове розслідування є факультативною стадією дисциплінарного провадження і не здійснюється при очевидному порушенні [186, с. 176].

Охарактеризувавши стадію порушення дисциплінарного провадження, варто зазначити, що зміст стадії порушення дисциплінарного провадження полягає в тому, що уповноважені на те органи (посадові особи) в разі порушення провадження за фактом дисциплінарного проступку порушують питання про встановлення винної особи та притягнення її до відповідальності, а в разі порушення провадження щодо конкретної особи уповноважений на те орган (посадова особа) порушує питання про притягнення її до відповідальності.

2. Окремою стадією дисциплінарного провадження є проведення службового розслідування. Юридична наука також досі не приділяла належної уваги питанню службових розслідувань у разі порушення присяги держслужбовцем. Тому дослідження цього питання ґрунтується в основному на законодавчих положеннях, що його регламентують.

В. В. Гурін відзначає, що службове розслідування за своєю юридичною природою є адміністративно-процесуальною діяльністю, оскільки здійснюється виконавчо-розпорядчими органами для вирішення індивідуально-конкретних справ на підставі адміністративно-правових норм [33, с. 9].

На сьогодні механізм проведення службового розслідування щодо державного службовця регламентовано, окрім норм ст. 71 Закону № 889, також Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування та осіб, які для цілей Закону України “Про запобігання корупції” прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» [128].

У ч. 1 ст. 71 Закону України «Про державну службу» № 889 використано словосполучення «може проводитися», тобто цей етап є факультативним. З іншого боку, можна стверджувати про відсутність цього етапу у разі безспірної наявності проступку. Це підтверджує та сама ст. 71 Закону, яка фактично визначає підставу його проведення – у разі необхідності дослідження наявності вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку. Водночас ч. 2 ст. 71 Закону встановлює підставу, за наявності якої службове розслідування проводиться обов’язково. В інших випадках воно також може проводитися, але не є обов’язковим.

Отже, потреба у службовому розслідуванні визначається з огляду на необхідність визначення наявності вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку. Тобто, якщо наявність вини є доведеним фактом, то потреби у службовому розслідуванні немає. І навпаки, якщо є потреба довести (встановити, з’ясувати, визначити) наявність вини – проводиться службове розслідування.

Дискусійним у науковій літературі є питання зарахування до завдань службового розслідування встановлення винуватості у вчиненні правопорушень. Так, на думку В. В. Гуріна, під час службового розслідування винних у вчиненні правопорушень установлювати не можуть, оскільки це суперечить принципу презумпції невинуватості. Питання про винність / невинність конкретної особи в учиненні правопорушення має право вирішувати орган чи посадова особа, до компетенції яких належить розгляд тих

чи тих справ і застосування відповідних санкцій. Тобто це залежить від того, до якого виду належить учинене правопорушення: якщо це злочин – справу вирішує суд; якщо адміністративний проступок – орган чи посадова особа, визначені законодавством про адміністративні правопорушення; якщо дисциплінарний проступок – особа, якій таке право надано дисциплінарним статутом. У зв'язку із цим В. В. Гурін робить висновок, що у службовому розслідуванні обставини правопорушення з'ясовуються лише попередньо, встановлюються особи не винні, а причетні до його вчинення [32, с. 227].

Отже, суть проведення службового розслідування полягає у визначенні наявності (відсутності) вини та її ступеня, а відтак і юридичного складу проступку порушення присяги в діяннях службовця.

Аби розпочалася процедура (стадія) службового розслідування, потрібні, щонайменше, нормативно визначені підстави і приводи для проведення службового розслідування. Їх визначення сприятиме принципу доцільності покарання. Безумовне застосування суворого покарання у вигляді звільнення з посади за «порушення присяги» без з'ясування у передбаченій законом формі підстав для його застосування, виглядатиме радше як самоціль, а юридична відповідальність буде покликана «компенсувати», «запобігати», а відтак уже «карати». Якщо підстави проведення службового розслідування більш-менш визначені нормативно, то про приводи не згадується ніде, вони практично не були предметом наукових досліджень у спеціальній літературі і не підлягали правовій регламентації.

Основними приводами до порушення дисциплінарного провадження стосовно державних службовців є: безпосереднє виявлення проступку суб'єктом дисциплінарної влади; скарги, заяви та інші повідомлення державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, установ, підприємств та організацій різних форм власності, посадових осіб, а також окремих громадян; повідомлення, опубліковані в пресі та інших засобах масової інформації (радіо, телебачення); заява особи про скоєний нею дисциплінарний проступок або інше порушення, за яке можуть бути вжиті

заходи дисциплінарної відповідальності; акти перевірок і ревізій уповноважених органів [49, с. 13]. Ю. С. Адушкін під приводом для порушення дисциплінарного провадження розуміє те джерело, з якого компетентні органи отримують інформацію про проступок [3, с. 83]. На думку Д. М. Бахраха, приводом є інформація про діяння, що має ознаки порушення [13, с. 326].

Для більш повного їх з'ясування потрібно вказати на низку обставин. У випадку, коли під приводом розуміють джерело інформації про проступок, підставою порушення дисциплінарного провадження визнають ті фактичні дані, що містяться в цих джерелах, та припускають наявність ознак дисциплінарного проступку. Коли ж під приводом розуміють саму інформацію про протиправне діяння, то підставою для порушення провадження буде вчинення особою діяння, що містить ознаки правопорушення [13, с. 87].

Правозастосовна практика дає змогу так згрупувати джерела отримання відповідної інформації: безпосереднє виявлення дисциплінарного проступку посадовою особою, уповноваженою застосовувати дисциплінарні стягнення; клопотання про проведення службового розслідування безпосереднього керівника, який виявив дисциплінарний проступок, перед посадовою особою, уповноваженою застосовувати дисциплінарні стягнення; інформація від інших держслужбовців про порушення особою службової дисципліни; повідомлення фізичних і юридичних осіб про факти порушення їхніх прав та свобод невиконанням чи неналежним виконанням держслужбовцем своїх посадових обов'язків; матеріали перевірок, ревізій; повідомлення із ЗМІ про невиконання чи неналежне виконання держслужбовцем своїх посадових обов'язків [39, с. 25].

Стаття 71 Закону України «Про державну службу» № 889 передбачає порядок проведення службового розслідування щодо держслужбовців, які вчинили дисциплінарний проступок. З аналізу цієї норми вбачається, що службове розслідування у разі вчинення дисциплінарного проступку «порушення присяги» може проводитися, але не є обов'язковим. При цьому службове розслідування може не проводитися, оскільки Порядок проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій

держави або місцевого самоврядування, затверджений Постановою КМУ від 13.06.2000 № 950 [128], не містить норм, що встановлюють обов'язковість його проведення. Відповідну правову позицію викладено в постанові Верховного Суду України від 14.03.2017 № 21-3968a16 [114].

При цьому не варто забувати, що службове розслідування не може замінити провадження у кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення, для яких законодавством передбачена чітко визначена інша процесуальна форма.

Однак практика засвідчує, що службове розслідування щодо державних службовців, звільнених за «порушення присяги» на підставі ЗУ «Про державну службу» № 889, або не проводилось, або проводиться зрідка. Проблема полягає, власне, в тому, що фактично на законодавчому рівні обов'язковість його проведення за цією підставою не передбачена. Про це свідчить і судова практика. Так, Верховний Суд України в Постанові від 09.07.2013 вказав, що «передумовою звільнення державного службовця за вчинення дисциплінарного правопорушення, пов'язаного зі здійсненням службової діяльності, з підстави припинення державної служби за порушення Присяги мають бути порушення, встановлені внаслідок ретельного службового розслідування, порядок проведення якого регулюється Інструкцією» [113].

В іншій справі Верховний Суд України в Постанові від 24.07.2013 надав фактично аналогічний правовий висновок, де фактичними обставинами послужило те, що позивача було звільнено за порушення присяги державного службовця без проведення службового розслідування, обов'язковість якого передбачено Дисциплінарним статутом митної служби України, затвердженим Законом України від 06.09.2005 № 2805-IV, та Порядком проведення службових розслідувань у митних органах України, спеціалізованих митних установах та організаціях, затвердженим Наказом Держмитслужби від 29.07.2002 № 408. Це й позбавило його можливості надати пояснення щодо виявленого порушення.

Окружний адміністративний суд м. Києва в Постанові від 10.10.2014 у

справі № 826/12900/14 вказав, що «підставою для звільнення позивача з посади начальника відділу Держземагентства у Слов'янському районі Донецької області слугували лист та доповідна записка в.о. начальника Головного управління Держземагентства у Донецькій області, в якій зазначено, що на виконання окремого доручення щодо оформлення планово-картографічних матеріалів земель сільськогосподарського призначення (за окремим дорученням) було виконано з порушенням строків та в неповному обсязі. Зі змістом доповідної записки позивача не ознайолювали. У наказі Державного агентства України із земельних ресурсів не вказано, у чому полягає порушення позивачем присяги державного службовця, та не наведено відповідних мотивів, за яких неможливе його подальше перебування на державній службі. Суд встановив, що на час звільнення позивача службове розслідування з метою з'ясування обставин, що стали підставою для звільнення з посади, не проводилось, тобто позивача звільнили без перевірки фактів та обставин його діяльності на займаній посаді» [118].

Водночас вкрай важливими гарантіями державного службовця під час звільнення є закріплення у ст. 71 Закону № 889 прав держслужбовця під час службового розслідування, а саме: 1) надавати пояснення, а також відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються; 2) порушувати клопотання про одержання і залучення до матеріалів нових документів, одержання додаткових пояснень осіб, які причетні до справи; 3) бути присутнім під час виконання відповідних заходів; 4) подавати в установленому порядку скарги на дії осіб, які проводять службове розслідування. Наділений певними правами й інший учасник цих відносин – особи, які проводять службове розслідування, мають право: 1) одержувати пояснення від державного службовця, стосовно якого проводиться службове розслідування, та від інших осіб щодо обставин справи; 2) одержувати у підрозділах державного органу чи за запитом в інших органах необхідні документи або їх копії та долучати до матеріалів справи; 3) одержувати консультації відповідних спеціалістів з питань, що стосуються службового розслідування.

Незрозумілою видається позиція законодавця, який до переліку прав осіб, які проводять службове розслідування, зараховує право одержувати від державного службовця пояснення, не визнаючи його юридичним обов'язком, що кореспондує праву державного службовця надавати відповідні пояснення. З іншого боку, ст. 75 Закону № 889 передбачає, що перед накладенням дисциплінарного стягнення суб'єкт призначення повинен отримати від державного службовця, який притягається до дисциплінарної відповідальності, письмове пояснення; відмова надати пояснення оформляється відповідним актом і підтверджується двома державними службовцями. Відмова надати пояснення не перешкоджає здійсненню дисциплінарного провадження та накладенню на державного службовця дисциплінарного стягнення. Із цього зрозумілим стає лише те, що варто відмежовувати пояснення, які може надавати держслужбовець дисциплінарній комісії в довільній формі, та пояснення, які він надає суб'єктові призначення після того, як дисциплінарна комісія розгляне дисциплінарну справу, за результатами розгляду якої вона скеровує суб'єктові призначення подання (пропозиції).

Значним досягненням нового Закону України «Про державну службу» № 889 є вказівка на право державного службовця користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника, можливість залучення до участі у проведенні службового розслідування суб'єктом призначення за поданням дисциплінарної комісії, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, відповідних фахівців.

Варто виділити ще одну гарантію прав службовця на цій стадії, що забезпечує його право на правомірне звільнення з держслужби за «порушення присяги». Йдеться про те, що Закон № 889 не зводить роль органів, які проводять службове розслідування, суто до формальної участі, передбачивши їхню персональну відповідальність за неповноту й необ'єктивність зроблених висновків та за розголошення інформації щодо службового розслідування.

Щоправда, не вказано, до якого виду відповідальності в такому разі притягуються винні особи.

Резюмуючи наведене, треба з певним застереженням наголосити, що розглядуваний нами етап дисциплінарного провадження не є єдиною і безумовною гарантією, що може забезпечити правомірне припинення державної служби внаслідок «порушення присяги». Така добре спрацьовуватиме на практиці, якщо перед тим будуть належно сформульовані і нормативно визначені законом діяння (дії, бездіяльність), під якими варто розуміти «порушенням присяги», як дисциплінарний проступок, вироблені керівні принципи та практики, які визначали б послідовне та обмежувальне тлумачення «порушення присяги», визначені взаємні права та обов'язки всіх учасників цього етапу, розроблені юридичні захисні механізми, що убезпечать від непередбачуваності наслідків застосування відповідних положень національного законодавства.

Ця проблема впливає зі судової практики. Так, 30 грудня 2011 року Державна митна служба України своїм наказом припинила перебування ОСОБИ_1 на державній службі в митних органах відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 30 ЗУ «Про державну службу» № 889 за порушення присяги. Митниця Наказом від 26.12.2011 призначила проведення службової перевірки для з'ясування обставин вчинення ОСОБОЮ_1 протиправних дій для встановлення факту скоєння протиправних дій стосовно колег, які полягали в завданні тілесних ушкоджень. Згідно із цим наказом, для всебічної та об'єктивної перевірки обставин вчинення ОСОБОЮ_1 у робочий час протиправних дій (завдання тілесних ушкоджень головному інспекторові на корпоративній вечірці) та невчасного інформування керівниками відповідних структурних підрозділів керівництва митниці призначено проведення службової перевірки вказаних обставин.

Згодом Окружний суд міста Києва залишив без змін ухвали Київського апеляційного адміністративного суду від 01.11.2012, Вищого адміністративного суду України від 30.09.2014, тобто позивачеві було відмовлено в задоволенні позову та встановлено, що ОСОБА_1 в позаробочий час у приміщенні

ресторану на корпоративній вечірці, грубо порушуючи громадський порядок з мотивів явної неповаги до суспільства, що супроводжувалось особливою зухвалістю, вчинив протиправні дії, завдав тілесні ушкодження головному інспекторові МП «Східний термінал», тобто скоїв проступок, який негативно вплинув на репутацію Держмитслужби, дискредитує Митницю, ганьбить репутацію державного службовця та є несумісним з подальшим перебуванням на державній службі. І Верховний Суд України, переглянувши судові рішення, підтвердив у Рішенні від 03.02.2015 правильність висновків Вищого адміністративного суду України.

Як бачимо, навіть забезпечення особі права на проведення службового розслідування не завжди є гарантією того, що вчинені діяння будуть кваліфіковані як «порушення присяги» правильно і справедливо. Ми дозволимо собі не зовсім погодитися з думкою судів у вказаній справі. Вважаємо, що в цьому випадку передусім має місце вчинення іншого проступку (адміністративного чи навіть кримінального), не пов'язаного з дисциплінарним проступком – порушенням присяги. Тому не можна порушувати питання про конкуренцію видів юридичної відповідальності. Очевидно, що посадова особа митної служби вчинила різні правопорушення (побиття і порушення службової дисципліни), відповідальність за які збіглася в часі.

Отож можна зробити проміжний висновок, що припинення державної служби за порушення присяги є найсуворішим видом дисциплінарного стягнення, що може бути застосовано до державного службовця, який вчинив діяння, несумісне з посадою. Тому рівень юридичних гарантій захисту прав особи в процедурах вирішення питань застосування такої відповідальності повинен бути не меншим, ніж під час звільнення за вчинення інших дисциплінарних проступків з дотриманням строків притягнення до дисциплінарної відповідальності. Передумовою звільнення держслужбовця за вчинення дисциплінарного проступку, пов'язаного із здійсненням службової дисципліни, з підстави припинення держслужби за порушення

присяги, мають бути порушення, встановлені внаслідок ретельного службового розслідування.

Розгляд справи здійснює суб'єкт призначення. У процесі розгляду дисциплінарної справи вивчаються та аналізуються приводи для порушення дисциплінарного провадження, матеріали, зібрані в процесі проведення службового розслідування (якщо таке проводилося), і серед них насамперед пояснення особи, яку притягують до дисциплінарної відповідальності, а також інших осіб, які беруть участь у провадженні. У розгляді справи, окрім суб'єкта призначення та особи, яка притягується до відповідальності, можуть брати участь адвокат або інший уповноважений ним представник.

Основне призначення цієї стадії дисциплінарного провадження проявляється у встановленні вини державного службовця, що притягується до дисциплінарної відповідальності, у вчиненні дисциплінарного проступку; у законному й обґрунтованому вирішенні питання про його дисциплінарну відповідальність та про вибір дисциплінарного стягнення.

Під час ухвалення рішення суб'єкт призначення обов'язково звертає увагу на обставини, що обтяжують або пом'якшують відповідальність, визначені у ст. 67 Закону № 889. Нехтування дисциплінарними комісіями обов'язком щодо встановлення, розгляду та врахування таких обставин у подальшому може стати підставою для скасування рішення про накладення дисциплінарного стягнення. Водночас ці обставини важливо враховувати для вирішення питання щодо застосування виду дисциплінарного стягнення, але в жодному разі не для накладення більш суворого виду стягнення.

Після розгляду справи ухвалюється рішення. При визначенні виду дисциплінарного стягнення мають враховуватися тяжкість проступку, обставини, за яких його вчинено, завдана шкода, попередня поведінка особи та визнання нею своєї вини, її ставлення до виконання службових обов'язків, рівень кваліфікації тощо.

Згідно зі ст. 76 Закону № 889, державний службовець має право на ознайомлення з усіма матеріалами дисциплінарної справи перед укладенням

рішення про накладення на нього дисциплінарного стягнення. За результатами ознайомлення державний службовець має право вносити зауваження до висновку, клопотання про вжиття додаткових заходів для встановлення обставин, які мають значення для справи, надавати додаткові пояснення та додаткові документи і матеріали щодо зазначених обставин, які долучаються до справи.

Суб'єкт призначення може ухвалити одне з таких рішень:

1) притягнути державного службовця до дисциплінарної відповідальності;

2) не притягувати державного службовця до дисциплінарної відповідальності, якщо в діях державного службовця не виявлено дисциплінарного проступку, тобто фактично з відсутністю події або складу дисциплінарного проступку або наявності інших обставин, які унеможливають дисциплінарне провадження, та закрити дисциплінарне провадження;

3) передати відповідну заяву та копію матеріалів справи до відповідного правоохоронного органу у зв'язку з виявленням ознак адміністративного правопорушення або ознак злочину.

З аналізу цієї норми вбачається, що державний службовець вже не вважається безумовно в будь-якому випадку винним у порушенні присяги, оскільки Закон № 889 передбачає можливість вибору такої форми рішення, як закриття провадження через відсутність ознак дисциплінарного проступку, зокрема й порушення присяги.

Державний службовець має бути особисто ознайомлений під розписку з рішенням про накладення на нього дисциплінарного стягнення не пізніше наступного дня після ухвалення такого рішення. У разі відмови державного службовця ознайомитися з рішенням про накладення на нього дисциплінарного стягнення чи наявності підстав, що перешкоджають ознайомленню з таким рішенням особисто, державному службовцю не пізніше як у триденний строк з дня прийняття рішення надсилається письмове повідомлення про ухвалене рішення разом з його копією.

3. Оскарження рішення про застосування дисциплінарної відповідальності. Державний службовець має право на оскарження застосованого до нього дисциплінарного стягнення. Ця стадія є факультативною і має місце лише тоді, коли державний службовець подає скаргу на рішення посадової особи щодо застосування до нього дисциплінарної відповідальності. Можливість такого оскарження є, безумовно, необхідною умовою та забезпечує реалізацію принципу законності в державному управлінні. Таку можливість передбачає Закон № 889, однак саму процедуру такого оскарження не визначає.

Зауважимо, що попередній Закон України «Про державну службу» № 3723 (1993) питання оскарження рішення щодо застосування дисциплінарної відповідальності не визначав. Натомість нормами ч. 1 ст. 78 чинного Закону № 889 встановлено, що рішення про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено державними службовцями категорії «А» до суду, а категорій «Б» і «В» – до Нацдержслужби або до суду. Строк, протягом якого державний службовець може подати скаргу щодо накладення на нього дисциплінарного стягнення, – 10 календарних днів після одержання копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення (ч. 2 ст. 78 Закону № 889).

Основне призначення стадії оскарження рішення про застосування заходів дисциплінарного впливу – перевірити законність та обґрунтованість ухвалення рішення про застосування заходів дисциплінарного впливу.

Аналіз практики застосування дисциплінарних стягнень дає змогу зробити висновок, що посадова особа, яка уповноважена здійснювати розгляд справи щодо оскарження дисциплінарного стягнення, ухвалює відповідне рішення, у якому може бути зазначено таке: 1) дисциплінарне стягнення застосовано з додержанням чинного законодавства; 2) дисциплінарне стягнення застосовано незаконно, тобто під час проведення провадження було допущено суттєві порушення матеріальних та процесуальних норм; 3) застосоване

дисциплінарне стягнення не відповідає характеру дисциплінарного проступку, тобто воно або дуже суворе, або занадто поблажливе.

Відповідно до ст. 17 КАС України можна зробити висновок, що розгляд скарг щодо застосування дисциплінарної відповідальності до державного службовця здійснюється в порядку адміністративного судочинства.

Про те, наскільки дієвими та ефективними є механізми відновлення, охорони і захисту судом прав, свобод та інтересів особи в разі її звільнення за «порушення присяги» на підставі Закону України «Про державну службу» № 889, свідчить чимало проблем, більшість з яких проявляється саме під час розгляду цієї категорії справ у суді. Окрім того, не треба недооцінювати судову практику, яка є цінним джерелом і для юридичної науки, і для законодавця.

Аналіз судової практики розгляду спорів з приводу публічної служби засвідчує, що така кількість законодавчих актів створює ускладнення для їх застосування, зокрема під час визначення законодавства, що є пріоритетним для розв'язання спірних правовідносин. У зв'язку із цим варто звернути увагу на те, що за загальним правилом під час вирішення справ досліджуваної категорії пріоритетними є норми спеціальних законів. Трудове законодавство підлягає застосуванню у випадках, якщо нормами спеціальних законів не врегульовано спірних правовідносин або коли про це йдеться у спеціальному законі [179]. Тож становище звільненого держслужбовця не є чітким, оскільки піддається правовому регулюванню різних галузей права, положення яких часто суперечать одні одним. Під час розгляду у судах справ зазначеної категорії виникали такі проблемні питання:

- можливості залучення до участі у справі (щодо поновлення особи на службі) як третьої особи на стороні відповідача працівника, прийнятого на публічну службу на посаду позивача (звільненої особи);

- строків звернення до суду, співвідношення строків звернення до суду з позовом про стягнення заробітної плати, передбачені ст. 99 КАС України та ч. 2 ст. 233 КЗпП України та можливість застосування такого строку;

- визначення періоду, за який стягується середній заробіток за час вимушеного прогулу, або різниці в заробітку за час виконання нижчеоплачуваної роботи, але не більш як за один рік, у разі порушення строків розгляду цього питання з вини органу, який розглядає трудовий спір;

- стосовно права суду вирішувати питання про виплату працівникові середнього заробітку за час вимушеного прогулу або різниці в заробітку за час виконання нижчеоплачуваної роботи в разі відсутності ініціативи позивача, підстав виплати середнього заробітку або різниці в заробітку за час затримки роботодавцем виконання рішення органу, який розглядав трудовий спір про поновлення на роботі незаконно звільненого або переведеного на іншу роботу працівника, якщо працівник (позивач) не звертався до органів державної виконавчої служби за примусовим виконанням постанови суду;

- особливості відшкодування моральної шкоди у разі порушення прав осіб, які проходять публічну службу, зокрема визначення належного відповідача та способів відшкодування моральної шкоди у відносинах публічної служби, зокрема можливість відшкодування моральної шкоди шляхом зобов'язання керівника органу публічно вибачитися перед колективом за незаконне звільнення;

- можливість застосування до відносин публічної служби положення ст. 237 КЗпП України щодо покладання на службову особу, винну в незаконному звільненні або переведенні працівника на іншу роботу, обов'язку покрити шкоду, завдану підприємству, установі, організації у зв'язку з оплатою працівникові часу вимушеного прогулу або часу виконання нижчеоплачуваної роботи, а також визначення процесуального статусу посадової особи.

Отже, такі спори стосуються працівників усіх державних інституцій, які виконують завдання і функції держави та місцевого самоврядування. Водночас для встановлення того, чи належить та чи та посада до посад публічної служби, варто в кожному конкретному випадку аналізувати спеціальне законодавство, що регулює відповідну діяльність. Зокрема, законами, що регулюють питання прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з

публічної служби, є Закони України: «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про Національну поліцію», «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про судоустрій і статус суддів», «Про прокуратуру» тощо [168].

Як показує практика, однією з найпоширеніших підстав для поновлення на публічній службі працівників, звільнених у зв'язку із вчиненням грубого дисциплінарного проступку, є недоведення відповідачем факту вчинення позивачем такого проступку. Заразом однією з поширених підстав задоволення позову громадянина про поновлення на публічній службі є застосування до нього невинувато суворого покарання за дисциплінарний проступок, яким є звільнення. Тобто суд встановлює, що громадянин дійсно вчинив проступок, однак не настільки грубий, щоб застосувати до нього найсуворіше дисциплінарне стягнення. Прикладом може слугувати справа № 821/1180/18, у якій вирішувався спір між Головним управлінням Національної поліції в Херсонській області та працівником поліції щодо звільнення останнього. Підставою звільнення слугувало невиконання працівником поліції наказу про направлення для проходження стажування до ГУНП в Луганській області. Суди встановили, що позивач не належав до категорії працівників поліції, які підлягають стажуванню, та попри це апеляційний суд вирішив, що позивача звільнено правомірно.

Верховний Суд, розглянувши вказану справу, зазначив у своїй Постанові від 20.05.2019, що звільнення зі служби в поліції як вид стягнення є крайнім заходом дисциплінарного впливу. Водночас, застосовуючи крайню міру дисциплінарного стягнення, відповідач повинен був належно обґрунтувати необхідність застосування такої міри та неможливість застосування інших видів дисциплінарного стягнення.

Колегія суддів зауважує, що невиконання наказу є вагомим порушенням з боку позивача. Однак, враховуючи, що наказ про відрядження позивача для проходження стажування є протиправним, що мало бути, проте не було встановлено під час службового розслідування, колегія суддів погоджується зі

судом першої інстанції, що застосування найсуворішого дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення є надмірним.

Іншою поширеною підставою звільнення, щодо якого виникає чимало спорів, є звільнення особи за скороченням штатів. Суди визнають звільнення незаконним та поновлюють громадянина на публічній службі, якщо буде встановлено, що такій особі керівництво не пропонувало рівнозначних посад у разі їх наявності.

Так, у Постанові від 15.05.2019 у справі № 479/432/16-а Верховний Суд зазначив, що «судом апеляційної інстанції правильно встановлено, що відповідно до наявного в матеріалах справи штатного розпису відповідача на момент звільнення були наявні вакантні посади, які позивачці не були запропоновані, тому визнав рішення апеляційного суду про поновлення на публічній службі законним». Варто зауважити, що Верховний Суд України в Постанові від 28.10.2014 у справі № 21-484а14 сформулював правову позицію, з якою погодився Верховний Суд у своїх постановках від 16.05.2019 у справі № 823/5361/15 та від 16.05.2019 у справі № 820/10744/15, за якою «встановлена законодавством можливість ліквідації державної установи (організації) з одночасним створенням іншої, яка виконуватиме повноваження (завдання) особи, що ліквідується, не відкидає, а вміщує зобов'язання роботодавця (держави) щодо працевлаштування працівників ліквідованої установи. При цьому у разі незаконного звільнення працівника з роботи його порушене право повинно бути відновлене шляхом поновлення його на посаді, з якої його незаконно звільнили».

Прикладом наведеної у вказаній постанові позиції може слугувати ліквідація органів міліції і створення органів поліції, а також ліквідація державних інспекцій з питань праці та створення органів Держпраці, у зв'язку із чим було вивільнено велику кількість працівників [169].

Відзначимо й те, що у справах за позовами про поновлення на публічній службі, у зв'язку зі звільненням за порушення присяги, об'єктом правової оцінки є акт індивідуальної дії, виданий суб'єктом владних повноважень, його

дія або бездіяльність, які заторкують права, свободи, законні інтереси осіб, звільнених з публічної служби. Тож особливої актуальності набувають визначені ч. 3 ст. 2 КАС України критерії правової оцінки судом діяльності суб'єкта владних повноважень, наслідком якої стало звільнення особи з публічної служби. Власне така судова гарантія забезпечуватиме захист прав звільненого в разі встановлення їх порушення.

Також, на переконання Верховного Суду, «відповідачем у справах досліджуваної категорії є орган, з якого службовця було звільнено, а не посадова особа, що прийняла відповідне владне рішення» [4]. Останню відповідно до ч. 2 ст. 53 КАС України можна залучити до розгляду справи як третю особу, яка не заявляє самостійних вимог, на стороні відповідача, якщо рішення у цій справі може вплинути на її права, свободи, інтереси або обов'язки.

Обставини, за яких один суб'єкт, наділений повноваженнями притягувати до юридичної відповідальності іншого суб'єкта (у конкретному випадку державного службовця за порушення присяги), і сам може стати суб'єктом юридичної відповідальності за ухвалене ним рішення, є цілком справедливими. По-перше, це підсилює відповідальність за ухвалене рішення про звільнення; по-друге, виступає гарантією захисту прав державного службовця під час припинення державної служби.

На нашу думку, насправді участі посадової особи, яка безпосередньо прийняла рішення про звільнення держслужбовця за порушення присяги, тобто фактично підписала цей документ, відводиться мінімум уваги, і з боку законодавця, і з боку юридичної науки, практики. Як правило, її участь зводиться лише до ролі третьої особи у справі. Проте кожне порушення має свого автора. І це не стільки орган державної влади, місцевого самоврядування як юридична особа, а конкретна фізична особа – посадова особа, що представляє цей орган, уповноважена ухвалювати відповідне рішення. Це означає, що хтось конкретний мав би нести відповідальність.

Отже, виникає ситуація, коли один юридичний факт (звільнення) породжує кілька видів юридичної відповідальності. По-перше, реалізується

механізм правовідновної відповідальності роботодавця в рамках відновлення порушеного права на працю; по-друге, виникає повна матеріальна відповідальність службової особи, винної в незаконному звільненні працівника (п. 8 ст. 134, ст. 237 КЗпП України).

Встановлення персональної відповідальності за незаконне звільнення з державної служби за порушення присяги посилює значення конституційної гарантії захисту від незаконного звільнення особи (ст. 43 Конституції України). Йшлося про це у ст. 38 Закону України «Про державну службу» № 3723, що втратив чинність. Ця стаття передбачала навіть кримінальну відповідальність стосовно осіб, винних у порушенні законодавства про державну службу. Чинний Закон України «Про державну службу» № 889 такої норми не містить. Лише в його ст. 71 згадується, що особи, які проводять службове розслідування, несуть персональну відповідальність за неповноту і необ'єктивність його висновків та за розголошення інформації щодо службового розслідування.

У зв'язку із цим звернімо увагу на ст. 172 Кримінального кодексу України [71], яка встановлює кримінальну відповідальність за незаконне звільнення працівника з роботи з особистих мотивів, а також за інше грубе порушення законодавства про працю. Особливістю злочину за ст. 172 КК України є особистий мотив та грубе порушення законодавства про працю. Очевидно, що в контексті встановлення кримінальної відповідальності за незаконне звільнення державного службовця, а особливо коли йдеться про таку «гнучку» в застосуванні підставу дисциплінарної відповідальності як порушення присяги, подібна кваліфікуюча ознака може набути об'єктивної необхідності при притягненні до відповідальності винних осіб саме до кримінальної відповідальності.

4. Завершення дисциплінарного провадження вимагає реалізації ухваленого рішення у справі, тобто доведення до відома держслужбовця змісту наказу про застосування до нього дисциплінарного стягнення. Ця стадія є обов'язковою у разі прийняття суб'єктом призначення рішення про

застосування дисциплінарного стягнення. Варто зазначити, що на цій стадії в дисциплінарне провадження вступає суб'єкт, що забезпечує виконання дисциплінарного стягнення.

Так, Л. М. Корнута відзначає, що основне призначення цього суб'єкта полягає в наданні можливості державному службовцеві ознайомитися з рішенням про застосування щодо нього дисциплінарного стягнення, забезпечення обліку стягнення тощо, а основне призначення стадії виконання рішення про застосування заходів дисциплінарного впливу – у застосуванні заходів щодо безпосереднього виконання стягнення та забезпечення своєчасного зняття накладеного стягнення [66, с. 172].

Проаналізувавши низку процесуальних дій на стадії виконання рішення про застосування дисциплінарної відповідальності, Д. П. Полівчук виокремлює такі етапи цієї стадії: 1) виконання дисциплінарного стягнення; 2) облік накладеного стягнення; 3) зняття накладеного дисциплінарного стягнення [110, с. 158].

Застосування заходів щодо безпосереднього виконання таких стягнень, як зауваження, догана, попередження про неповну посадову відповідність, практично відображається в ознайомленні з наказом про накладення стягнення та оголошенні про стягнення. При застосуванні заходів щодо безпосереднього виконання стягнення «звільнення з посади» суб'єкт дисциплінарної влади, окрім вищевказаних дій, надає відповідні розпорядження іншим особам, які повинні забезпечити фактичне виконання такого стягнення.

Обов'язковим є занесення даних про накладення дисциплінарного стягнення до особової справи державного службовця.

Важливим етапом стадії виконання рішення є зняття накладеного стягнення. У цьому випадку законодавець чітко визначив строки зняття дисциплінарного стягнення у Закону України «Про державну службу» № 889. Такий строк становить один рік, із передбаченням можливості дострокового зняття дисциплінарного стягнення, але не раніше ніж через шість місяців.

Завершальним адміністративно-процесуальним правом публічного службовця є право на виконання судового рішення. Передумовами цього права є ухвалення судового рішення та набуття ним законної сили.

3.2 Правові наслідки припинення державної служби за порушення присяги

Складення державним службовцем присяги справедливо можна назвати і початковою, і завершальною дією, пов'язаною з процесом проходження державної служби. Тобто і прийняття, і порушення присяги є юридичними фактами, з якими пов'язана зміна службово-трудових відносин у формі їх виникнення (вступ на службу) або припинення. Результатом порушення присяги є застосування до державного службовця без вибору найсуворішого дисциплінарного стягнення – звільнення з посади, а відтак припинення державної служби взагалі. Водночас Закон України «Про державну службу» № 889, окрім наведення переліку підстав припинення, нормативно не визначає подальших конкретних правових наслідків, що очікують звільнену особу, тобто обмежень прав, свобод та інтересів чи заборон, що матимуть місце за певною підставою. Такі можуть впливати лише з аналізу норм законодавства. Значення правових наслідків є важливими для звільненого службовця, з огляду на реалізацію його права на зайняття посади державної служби в подальшому, права на участь в управлінні державними справами тощо.

Правова категорія «припинення служби» є родовим поняттям, яке охоплює всі випадки припинення зазначених правовідносин. Під правовими підставами припинення службових відносин розуміють конкретні життєві підстави (юридичні факти), згідно з якими чинне законодавство пов'язує припинення цих відносин. Зазвичай підстави для припинення службових відносин у законодавстві і правовій літературі прийнято визначати за джерелами волевиявлення [15, с. 216].

Отже, ст. 83 Закон України «Про державну службу» № 889 передбачає, що державна служба припиняється:

1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження: припинення громадянства України або виїзд на постійне проживання за межі України; набуття громадянства іншої держави; набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення; набуття законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного злочину та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави; наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб у випадку, передбаченому ст. 32 цього Закону;

2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби; у разі призначення на посаду державної служби на певний строк державний службовець звільняється з посади в останній день цього строку;

3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін: державний службовець має право звільнитися зі служби за власним бажанням, попередивши про це суб'єкта призначення в письмовій формі не пізніше ніж за 14 календарних днів до дня звільнення;

4) за ініціативою суб'єкта призначення: скорочення кількості або штату державних службовців, ліквідація державного органу, реорганізація державного органу у разі, коли не можна запропонувати іншу рівноцінну посаду державної служби, а в разі відсутності такої пропозиції – іншої роботи (посади державної служби) у цьому державному органі; встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування; отримання державним службовцем двох поспіль негативних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності; вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення;

5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін: поновлення на посаді державної служби особи, яка раніше її займала; неможливість виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я за наявності медичного висновку, порядок надання якого визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я; набрання законної сили рішенням суду про визнання особи недієздатною або про обмеження дієздатності особи; визнання державного службовця безвісно відсутнім чи оголошення його померлим; обрання на виборну посаду до органу державної влади або органу місцевого самоврядування з дня набуття повноважень; смерть державного службовця;

б) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов (ст. 43 цього Закону);

7) у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом;

8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади».

До набуття чинності новим Законом України «Про державну службу» № 889 від 10.12.2015 національне законодавство про державну службу виокремлювало два види підстав припинення державної служби за критерієм правової визначеності:

- загальні підстави звільнення, передбачені КЗпП України (ст. 36, 38–41);
- спеціальні, передбачені спеціальними законами: Конституцією України, Законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію» та ін.

Проте варто зазначити, що законодавець не зовсім правомірно об'єднав підстави припинення державної служби за КЗпП України та додаткові підстави

за Законом № 889 в одній статті [107, с. 103–104], тому що всі підстави припинення трудового договору, встановлені КЗпП України, сформульовані з урахуванням диспозитивного характеру трудових відносин. Тобто припинення трудового договору являє собою здебільшого право, а не обов'язок роботодавця розірвати договір [16, с. 74]. Навіть ст. 40 і 41 КЗпП України, де передбачені підстави розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця, передбачають, що за їх наявності працівника може бути звільнено з роботи. За ЗУ «Про державну службу» № 889 державного службовця звільняють з посади із зазначених у ньому підстав без будь-якої альтернативи. А це є свідченням посиленої відповідальності державних службовців за виконання ними своїх повноважень.

Враховуючи те, що відносини у сфері державної служби належать до сфери публічного права, законодавство про державну службу не повинно містити жодних банкетних (відсилочних) норм на Кодекс законів про працю. Усі підстави припинення державної служби мають міститися в ЗУ «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» і вичерпно ними регулюватися.

Часто припинення держслужби та звільнення іменують як одне й те саме. Звертаючись до науково-теоретичної бази, можна зустріти різні думки щодо цього. Б. М. Габричидзе і О. Г. Чернявський вважають, що припинення службових відносин завжди зумовлює припинення посадових обов'язків [25, с. 254]. На противагу цьому Ю. М. Стариков зауважує, що будь-яке припинення виконання посадових обов'язків не завжди означає припинення службових відносин. Адже припинення служби передбачає вилучення державного службовця з переліку осіб, які обіймають у відповідному органі штатну посаду. У деяких випадках припинення державної служби є одночасно і закінченням службової кар'єри державного службовця (відставка, вихід на пенсію тощо). В інших випадках припинення пов'язується лише зі зміною службового статусу (наприклад, вступ особи на службу до іншого державного органу). Відповідно, під час припинення державної служби особа, яка проходить службу на

законних підставах, втрачає свій адміністративно-службовий статус, і законодавство про державну службу уже не діє щодо неї [170, с. 157]. В. М. Манохін відзначає, що в законодавчому регулюванні питань, які пов'язані із залишенням особою державної служби, передбачаються лише підстави залишення служби та порядок, тобто процедура здавання справ за посадою [91, с. 133]. Однак такий підхід не враховує обставин, що припиняють службові відносини не з волі особи, тобто факти-події.

Передумовою звільнення державного службовця за вчинення дисциплінарного правопорушення, пов'язаного зі здійсненням службової діяльності, з підстави припинення державної служби за порушення Присяги мають бути порушення, встановлені внаслідок ретельного службового розслідування [24]. Такого висновку дійшов КАС ВС у постанові № 826/7299/15.

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду розглянув справу про скасування розпорядження КМУ щодо звільнення особи з посади Голови Державної служби з питань надзвичайних ситуацій за порушення Присяги державного службовця. КАС ВС дійшов висновку, що «пропозиція Міністра внутрішніх справ України про звільнення позивача не відповідає вимогам передбаченого законом порядку звільнення. Також суд виявив, що подання Прем'єр-міністра України до КМУ щодо звільнення зареєстровано раніше, ніж оскаржуване розпорядження КМУ». Наведене свідчить, що подання Прем'єр-міністра про звільнення позивача внесено без відповідної пропозиції МВС, вже після прийняття КМУ оскаржуваного розпорядження.

Зі змісту спірних правовідносин, що склались у цій справі, вбачається, що позивача звільнено у зв'язку з порушенням ним Присяги державного службовця. Як зазначили у ВС, передумовою звільнення державного службовця за вчинення дисциплінарного правопорушення, пов'язаного зі здійсненням службової діяльності, з підстави припинення державної служби за порушення Присяги мають бути порушення, встановлені внаслідок ретельного службового розслідування. Водночас, як встановили суди, позивач не приймав Присяги

державного службовця, але приймав Присягу працівника органів внутрішніх справ, її порушення є дисциплінарним проступком, тобто недотриманням службової дисципліни, а наслідки допущення особою такого порушення регулюються спеціальним законодавством, що встановлює порядок та умови проходження служби в поліції. Це ж саме стосується і служби цивільного захисту та Присяги працівника служби цивільного захисту, наслідки порушення якої встановлюються окремими законодавчими актами. Отже, умови проходження та звільнення зі служби в органах внутрішніх справ, служби цивільного захисту відрізняються від державної служби, а складення особою Присяги працівника органів внутрішніх справи автоматично не поширює на неї обов'язку дотримання Присяги державного службовця [117].

Проаналізувавши наведені науково-теоретичні думки та норми законодавства про держслужбу, наведемо власні міркування.

Згідно з п. 1 ч. 2 ст. 65 Закону № 889 порушення присяги державного службовця визнається дисциплінарним проступком, за вчинення якого ч. 5 ст. 66 цього Закону передбачено накладення дисциплінарного стягнення – звільнення з посади державної служби. Іншими кажучи, звільнення є санкцією дисциплінарної відповідальності за цей проступок. Тож припинення служби є власне тим правовим наслідком, який очікує звільнену особу. Отже, підстав ототожнювати звільнення зі служби та припинення служби, як правові наслідки, немає.

Варто наголосити на тому, що чинний Закон № 889 не диференціює підстав припинення державної служби, як:

- позбавлення статусу державного службовця;
- звільнення з посади державної служби за рішенням суб'єкта призначення;
- звільнення з посади державної служби за власним бажанням державного службовця або за угодою сторін;
- відставка державних службовців.

Поділ на такі випадки припинення державної служби вибрано не випадково. За їх допомогою можна виокремлювати різні процедури звільнення та правові наслідки припинення служби. Окрім того, розмежування підстав припинення служби за цим критерієм є вагомим з огляду на те, що припинення службово-трудових відносин може бути як і тимчасове, і постійне припинення діяльності, пов'язаної з виконанням завдань і функцій державного органу. Припинення зазначених правовідносин – це завжди припинення виконання посадових обов'язків, і навпаки, припинення посадових обов'язків – це не завжди припинення правовідносин, пов'язаних з проходженням служби.

Так, процедура звільнення державного службовця за рішенням суб'єкта призначення має сприяти дотриманню прав службовця та запобіганню свавілля з боку керівника органу, суб'єкта призначення.

Звільнення за власним бажанням покладає додаткові зобов'язання на державного службовця (наприклад, повідомити про звільнення не пізніше ніж за 14 календарних днів).

У цих випадках особу звільняють зі служби (посади), але вона може поновитися на загальних підставах та зі збереженням попереднього досвіду в інтересах служби.

До підстав позбавлення (втрати) статусу державного службовця, на нашу думку, варто також зарахувати і вчинення тих дисциплінарних проступків, які вказують на наявність фактів, що ілюструють відсутність патріотизму службовця або ж вказують на негативні характеристики особи, несумісні з високим званням державного службовця, невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків державним службовцем, перевищення повноважень, що призвело до людських жертв або завдало значної матеріальної шкоди фізичній чи юридичній особі, державі або територіальній громаді. При цьому позбавлення статусу державного службовця унеможливорює перебування певної особи на державній службі, її невідповідність вимогам, що висуваються до державних службовців. При позбавленні статусу державного службовця

особа автоматично втрачає усі права та гарантії, що мають особи, які перебувають на державній службі, а також права, які вони можуть отримати в інших випадках припинення державної служби. Очевидно, що особа не просто звільняється з посади, а втрачає звання державного службовця. Поновлення цього звання можливе лише у випадках скасування рішення, яким особа притягалася до відповідальності. Крім того, втрата статусу державного службовця унеможлиблює повернення на державну службу в майбутньому.

Від звільнення за власним бажанням варто відрізнити таку підставу припинення служби, як відставка, що вважається припиненням повноважень у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом; за його власною заявою за станом здоров'я, що перешкоджає виконанню службових повноважень (за наявності медичного висновку).

У зв'язку із цим диференціація дисциплінарних проступків за ступенем тяжкості (за які передбачено звільнення), видається необхідною та справедливою в чинному ЗУ «Про державну службу». Паралельно варто було б передбачити конкретні правові наслідки залежно від ступеня їх важкості. Законодавство має бути спрямоване не тільки на захист державних службовців від необґрунтованого звільнення, а й на забезпечення інтересів органів влади через залишення в резерві службовців, які мають вагомий потенціал.

Нагадаємо, що підстави звільнення з посади державної служби визначено в ч. 5 ст. 66 Закону України «Про державну службу». Тож пропонуємо доповнити статтю, яка передбачає порядок накладення дисциплінарного стягнення у виді звільнення з посади на підставі вчинення порушення присяги – звільнення з обмеженням права вступу на державну службу протягом двох років. Запропоновані зміни до законодавства робимо тільки з тих мотивів, що дисциплінарна відповідальність за порушення присяги все-таки й надалі передбачається чинним законодавством, і поки що тенденцій відмови від цього правового феномену, як підстави притягнення до відповідальності, не простежується. Проте підтримуємо позицію щодо відмови взагалі від такої

підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності, оскільки сумнівним видається ефективність правового регулювання діяльності службовців за допомогою присяги.

Аналізуючи українське законодавство на предмет встановлення обмежень прав звільненої особи за порушення присяги, ми виявили, що тільки в одному нормативно-правовому акті безпосередньо, а саме в п. 4 ч. 2 ст. 6 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», йдеться про заборону бути адвокатом особі, яка звільнена з посади судді, прокурора, слідчого, нотаріуса, з державної служби або служби в органах місцевого самоврядування за порушення присяги, вчинення корупційного правопорушення на певний строк – протягом трьох років з дня такого звільнення [120].

Необхідність застосування такого виду строків є дискусійною щодо необхідності встановлення лише певного періоду часу чи тотальної (безстрокової) заборони, але сама необхідність їх встановлення є беззаперечною.

Отже, припинення державної служби є такою стадією проходження державної служби, під час якої припиняється правовий статус державного службовця за наявності передбачених законодавством підстав [187, с. 10]. Загалом, видається, юридично значущим результатом припинення служби є закінчення для особи її службової кар'єри на певній посаді, адже згідно зі ст. 2 Закону № 889 поняття «посада» пов'язане зі структурою та штатним розписом, колом посадових обов'язків.

Разом з тим, припинення державної служби через порушення присяги, окрім позбавлення статусу державного службовця, завершення службової кар'єри, породжує й інші обмеження у правах, свободах та інтересах звільненої особи.

Передовсім для звільненої зі служби особи це лише негативні наслідки, адже судовий розгляд справи часто триває надто довго, проходячи всі судові інстанції [76, с. 81]. Також має місце:

- часте невиконання роботодавцем судового рішення про поновлення на посаді;

- право звільненої особи на отримання доходу під час перебування у вимушеному прогулі є обмеженим через те, що перебування у статусі безробітного протягом всього періоду вирішення спору в суді має практичне значення для звільненого, оскільки, отримання іншого доходу позбавляє права на відшкодування середньої заробітної плати за час вимушеного прогулу;

- морально-етичне ставлення оточуючих до факту звільнення особи за «порушення Присяги». Як правило, під сумнів ставиться і професійна репутація, авторитет службовця. Навіть у разі поновлення службовця на посаді через суд, теж часто має місце упереджене ставлення до поновленого працівника.

Окрему увагу в питанні правових наслідків припинення служби внаслідок порушення присяги варто приділяти строкам давності притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення (зняття) від неї, адже відповідальність не може переслідувати людину все її життя [23, с. 189].

У літературі немає єдиної думки щодо поняття строків у трудовому праві. Питання про юридичне поняття строку вирішують вчені відповідно до його правової природи та місця в системі юридичних фактів. Строком у трудовому праві є проміжок часу (період, момент), що визначається законом або відповідно до вимог закону вольовими діями людей, із закінченням або настанням якого норми права пов'язують певні юридичні наслідки [44, с. 5–6]. Це закріплена в законодавстві про працю, локальних нормативних правових актах, угодах і договорах суб'єктів трудового права юридична модель об'єктивно існуючого часу, яка використовується державою, роботодавцем, працівниками (їхніми представниками) у правовому регулюванні трудових відносин [193, с. 12]. Із визначенням строку як юридичної моделі об'єктивно існуючого часу варто погодитися, оскільки в ньому зроблено акцент на співвідношенні часу і строку. Строк у трудовому праві розглядають як підставу

виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин і як спеціальну форму існування в часі конкретного трудового правовідношення [40, с. 77].

Сплив строків давності є обставиною, яка унеможлиблює застосування тієї чи іншої санкції до порушника закону, а відсутність строків давності притягнення до юридичної відповідальності певного виду порушує низку загальних принципів цього правового інституту, зокрема її справедливості і правової визначеності. Ю. М. Тіганов наголошує: норми, що встановлюють строки притягнення до дисциплінарної відповідальності за своєю правовою природою не є реабілітаційними, проте, встановивши їх, законодавець виходив з можливості звільнення особи від відповідальності, обмежуючи розумним строком період невизначеного становища правопорушника й органів публічної влади, які мають в установленому законом порядку притягати особу до відповідальності [173, с. 98].

Давність виникнення правопорушення, як підстава для звільнення від відповідальності, встановлена щодо дисциплінарної, адміністративної і кримінальної відповідальності [23, с. 251]. Це правило є проявом конституційних приписів щодо державного захисту прав і свобод людини та громадянина.

Українське законодавство також містить строки давності в різних галузях права. У сфері дисциплінарної відповідальності, як правило, нормативно встановлюється строк притягнення до дисциплінарної відповідальності після виявлення проступку, а строк давності накладення стягнення, за загальним правилом, починає спливати з моменту вчинення дисциплінарного правопорушення [176, с. 348]. Так, ч. 5 ст. 74 Закону України «Про державну службу» встановлює, що дисциплінарне стягнення до державного службовця застосовується не пізніше шести місяців з дня виявлення дисциплінарного проступку, без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці, а також не застосовується, якщо минув один рік після його вчинення.

Тож можемо стверджувати, що інститут присяги не позбавлений елементів, які гарантували б в разі її порушення дотримання основних принципів права, як-от верховенства права. Зрештою, якби особа, яка виконує посадові обов'язки під присягою, перебувала постійно під загрозою звільнення за її порушення як за найтяжчий проступок і без будь-яких обмежень у часі бути притягнутою до відповідальності, це спотворювало б права людини, принципи державної служби тощо.

В інших країнах можливість зайняття тією чи іншою діяльністю після припинення служби регулюється законом. Наприклад, у Німеччині державний службовець, зобов'язаний заявити про те, що він після припинення служби займається іншою діяльністю своїй останній вищій інстанції. Його заняття чи трудова діяльність підлягає забороні, якщо є побоювання, що в результаті цих занять чи трудової діяльності завдається шкода службовим інтересам. Заборона вноситься останньою вищою службовою інстанцією держслужбовця і втрачає силу не пізніше п'яти років з моменту закінчення службових правовідносин [99, с. 541].

Як бачимо, практика встановлення певних часових обмежень для звільненого державного службовця підтримується і в інших країнах, при цьому цікавими видаються умови їх застосування. Такий підхід лише підтверджує думку про те, що ці обмеження не повинні бути суто безстроковими, а мають одночасно враховуватись як певна посада, так і інтерес, престиж та авторитет органу державної влади.

З іншого боку, відсутнє будь-яке законодавче регулювання строків, пов'язаних зі звільненням держслужбовців від дисциплінарної відповідальності за вчинення проступку, який передбачає звільнення. До таких належить і порушення присяги. Хоча ст. 79 Закону № 889 регламентує порядок зняття дисциплінарних стягнень, з її аналізу стає зрозуміло, що в ній не йдеться про зняття такого стягнення, як звільнення взагалі. Очевидно, що маються на увазі стягнення, які не передбачають припинення служби.

Зокрема, йдеться про вчинення нового правопорушення чи порушення норм чинного законодавства.

Відзначимо, що на відміну від національного законодавства, судова практика Європейського суду з прав людини сформувала власний підхід до строків давності в питанні притягнення до відповідальності за порушення присяги, щоправда, йдеться про суддів. Так, ЄСПЛ вважає, що давність може трактуватися як право, надане законом особі, яка вчинила протиправні дії, більше не зазнавати переслідування й судимості зі впливом певного строку з моменту вчинення відповідних дій. Строки давності характерні для всіх правових систем держав-членів, які мають низку завдань, серед яких і забезпечення правової визначеності й завершеності, гарантування правової захищеності шляхом установа строку для дій і перешкоджання посяганням на право на захист, яке могло б бути скомпроментовано, якби суди виносили рішення, ґрунтовані на доказах, які були б неповними через спливання часу [148].

В рішенні у справі «Олександр Волков проти України» ЄСПЛ дійшов висновку, що «Вищий адміністративний суд України достатньо обґрунтував, чому провадження відбувалося за процедурою, відмінною від тієї, на яку посилався заявник. Застосування іншої процедури не може вважатися непередбачуваним, свавільним або явно необґрунтованим. Проте залишається питання, чи вплинула на справедливість провадження стверджувана відсутність конкретної гарантії, на яку він посилався, а саме, відсутність строку накладення дисциплінарного стягнення за «порушення присяги» судді». Суд вважає, що «строки давності слугують кільком важливим цілям, а саме: забезпеченню юридичної визначеності та остаточності, захисту потенційних відповідачів від не заявлених вчасно вимог, яким може бути важко протистояти, та запобігти будь-якій несправедливості, яка могла б виникнути, якби від судів вимагалось виносити рішення щодо подій, що мали місце у віддаленому минулому, на підставі доказів, які через спливання часу стали ненадійними та неповними» (рішення від 22.10.1996 у справі «Стаббінгз та інші проти Сполученого Королівства»

(*Stubbings and Others v. the United Kingdom*), п. 51, Reports 1996-IV). Строки давності є загальною рисою національних правових систем договірних держав щодо кримінальних, дисциплінарних та інших порушень. Щодо розумності строків розгляду притягнення до відповідальності судді за порушення присяги ЄСПЛ наголосив в рішенні у справі «Олександр Волков проти України» від 09.01.2014 [150]. Суд вирішив, що потрібно встановити строки давності для порушень, на підставі яких суддя звільняється за порушення присяги.

Після набуття чинності Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12.02.2015 № 192-VIII у судовій практиці виникло проблемне питання щодо визначення розміру строків давності у випадку розгляду адміністративних справ щодо оскарження рішень про звільнення судді з посади за порушення присяги.

Європейська практика свідчить, що строк давності обов'язково повинен бути встановлений законодавчо для забезпечення принципів юридичної визначеності та остаточності (п. 137, 139 рішення від 09.01.2013 у справі «Олександр Волков проти України»). Тобто факт відсутності (на час розгляду цієї справи в ЄСПЛ) у законодавстві України положення про строки давності звільнення судді з посади за порушення присяги є порушенням п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод.

Для усунення наведеного недоліку Законом України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12.02.2015 № 192-VIII Закон «Про судоустрій і статус суддів» викладено в новій редакції, що набула чинності 29 березня 2015 року.

У зв'язку із цим постало питання, який розмір строку давності має застосовуватися до тих фактів порушення присяги судді, які відбулися до 29 березня 2015 року, тобто до дати набуття чинності нової редакції Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

На сьогодні сформувалися різні позиції щодо вирішення цього питання.

Одна з позицій є такою, що строк давності звільнення судді з посади за порушення присяги, вчинене до набуття чинності Законом України «Про забезпечення права на справедливий суд», становить не більше ніж рік з дня вчинення проступку (або шести місяців з моменту відкриття провадження у справі про звільнення судді з посади за порушення присяги), але в кожній конкретній справі суд повинен оцінити розмір строку, протягом якого до судді було застосовано це покарання, з урахуванням критеріїв справедливості, пропорційності, розумності, своєчасності.

Інша позиція зводиться до того, що Вища кваліфікаційна комісія суддів України до порушень присяги, вчинених суддями до набуття чинності Законом України «Про забезпечення права на справедливий суд», повинна застосовувати трирічний строк давності притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, встановлений ч. 4 ст. 96 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону «Про забезпечення права на справедливий суд».

У свій час статтею 43 Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 15.01.1998 № 22/98-ВР також було встановлено, що дисциплінарне стягнення до судді застосовується Вищою радою юстиції не пізніше шести місяців після виявлення проступку, не враховуючи часу тимчасової непрацездатності судді або перебування його у відпустці, але не пізніше одного року з дня вчинення проступку.

Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 дисциплінарне стягнення до судді застосовується не пізніше трьох років із дня вчинення проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування судді у відпустці чи здійснення відповідного дисциплінарного провадження. У разі якщо рішенням Європейського суду з прав людини встановлені факти, які можуть бути підставою для застосування дисциплінарного стягнення до судді, зазначений строк обраховується з дня набуття таким рішенням Європейського суду з прав людини статусу остаточного.

Також варто зазначити, що відповідно до ч. 1 ст. 147 КЗпП України за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один з таких заходів стягнення – догана або звільнення.

Відповідно до ч. 2 ст. 147 КЗпП України законодавством, статутами та положеннями про дисципліну для окремих категорій працівників можуть бути передбачені й інші дисциплінарні стягнення.

Отже, у Кодексі законів про працю України встановлено норму, згідно з якою іншими законами можуть встановлюватися інші дисциплінарні стягнення, зокрема звільнення судді за порушення присяги.

Річ у тім, що головною функцією і важливою особливістю кодифікації є зміна змісту правового регулювання, надання йому комплексного системного характеру. Важлива особливість кодифікації полягає в тому, щоб вона забезпечила виконання у правовій системі двох завдань: упорядкувати законодавство та якісно його вдосконалити. Головною метою кодифікації є систематизованість законодавства, усунення прогалин, які порушують системність кодифікованого нормативно-правового акта. Основними ж принципами кодифікації є своєчасність її проведення, повнота, єдина направленість тощо. З огляду на це, вважаємо, що ч. 2 ст. 147 КЗпП України надає можливість законодавцю додатково передбачити в інших законах України інші дисциплінарні стягнення, що порушує принцип повноти кодифікації [61].

Відповідно до Закону України «Про державну службу» підставою припинення державної служби є відмова державного службовця скласти присягу або її порушення. Відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 3 КАС України публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Отже, професійна діяльність суддів, як і державна служба, є видом публічної служби. З теоретичного погляду, звільнення судді за

порушення присяги можна кваліфікувати за аналогією до звільнення державного службовця за порушення присяги як дисциплінарне стягнення. Порушення суддею присяги, як й інше дисциплінарне правопорушення, може бути наслідком недотримання, порушення суддею і правових, і етичних (моральних) засад здійснення правосуддя, невиконання обов'язків судді, що ще треба довести. Тому, на нашу думку, звільнення судді за порушення присяги не є самостійним видом юридичної відповідальності, це один із видів дисциплінарних стягнень до судді, яке може встановлюватися іншим Законом України та на який поширюються строки для застосування і зняття дисциплінарного стягнення.

Відповідно до ст. 58 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії у часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Відповідно до п. 2 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 58 Конституції України (справа про зворотню дію у часі законів та інших нормативно-правових актів) від 09.02.1999 № 1-рп/99 (справа № 1-7/99), за загальновизнаним принципом права закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії у часі. Цей принцип закріплений у ч. 1 ст. 58 Конституції України, за якою дію нормативно-правового акта у часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності й припиняється зі втратою ним чинності, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або відбувалися.

Дія нормативно-правових актів у часі раніше визначалася тільки в окремих законах України (ст. 6 КК України, ст. 8 КУпАП, ст. 3 Цивільного процесуального кодексу України та ін.). Конституція України, закріпивши ч. 1 ст. 58 положення щодо неприпустимості зворотної дії у часі законів та інших нормативно-правових актів, водночас передбачає їх зворотню дію у часі у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують юридичну

відповідальність особи, що є загальновизнаним принципом права. Тобто щодо юридичної відповідальності застосовується новий закон чи інший нормативно-правовий акт, що пом'якшує або скасовує відповідальність особи за вчинене правопорушення під час дії нормативно-правового акта, яким визначалися поняття правопорушення і відповідальності за нього.

Відповідальність можлива лише за наявності в законі чи іншому нормативно-правовому акті визначення правопорушення, за яке така юридична відповідальність особи передбачена, та може реалізовуватись у формі примусу з боку уповноваженого державою органу.

Отже, до порушення присяги суддею, вчиненого до 29 березня 2015 року, як підстави для його звільнення, варто застосовувати строки давності, встановлені ч. 4 ст. 87 Законом України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції від 02.06.2016 [142].

Висновки до розділу 3

1. Права та обов'язки державного службовця лише тоді мають соціальний сенс та значущість, якщо вони забезпечені правовими та економічними гарантіями. Юридичними гарантіями фактично виступають сукупність умови, за допомогою яких визначається реалізація прав і свобод особи, а також їх охорона, захист та відновлення у разі порушення.

2. Захист прав державного службовця під час звільнення за «порушення присяги» полягає в реальних можливостях застосування цих правових гарантій. Під час припинення державної служби державні службовці повинні перебувати під захистом від інших суб'єктів владних повноважень та осіб, які таких повноважень не мають.

3. Гарантуванню підлягають три блоки прав: (а) гарантування правомірного припинення; (б) гарантування забезпечення права індивіда на працю після припинення правовідносин служби; (в) гарантування права на захист і відновлення порушених прав.

4. Виокремлення спеціальних правових гарантій державного службовця під час звільнення зі служби за кожною підставою окремо, зокрема й за «порушення присяги», не видається доцільним, оскільки юридичні гарантії службово-трудової діяльності не варто відокремлювати, а тим паче протиставляти іншим видам гарантій чи створювати їх для кожної підстави окремо. Роль і значення юридичних гарантій під час звільнення з державної служби можна правильно зрозуміти й оцінити, аналізуючи їх у нерозривній єдності з іншими гарантіями, що виникають у сфері звільнення зі служби, розглядаючи їх як частину єдиного цілого.

5. Стадії дисциплінарного провадження характеризуються відповідним суб'єктним складом, строками, доказами та рішеннями, тобто дисциплінарному провадженню властива стадійність. Виділяють такі стадії: 1) порушення дисциплінарного провадження; 2) проведення службового розслідування (факультативна стадія); 3) розгляд справи про дисциплінарний проступок та ухвалення рішення (вирішення справи, накладення дисциплінарного стягнення); 4) оскарження рішення про застосування дисциплінарної відповідальності; 5) виконання рішення.

7. Важливою є стадія проведення службового розслідування під час звільнення зі служби за «порушення присяги». Ця стадія є обов'язковою, а не факультативною. Суть проведення службового розслідування полягає у визначенні наявності / відсутності вини та її ступеня, а відтак і юридичного складу проступку порушення присяги в діяннях службовця.

8. Під звільненням з посади з підстав порушення присяги розуміють «порушенням присяги» як дисциплінарний проступок, вироблені керівні принципи та практики, які визначали б послідовне та обмежувальне тлумачення «порушення присяги», визначені взаємні права та обов'язки всіх учасників цього етапу, розроблені юридичні захисні механізми, які б убезпечили від непередбачуваності наслідків застосування відповідних положень національного законодавства.

9. У судових справах за позовами про поновлення на публічній службі, у зв'язку зі звільненням за порушення присяги, об'єктом правової оцінки є акт індивідуальної дії, виданий суб'єктом владних повноважень, його дія або бездіяльність, які заторкують права, свободи, законні інтереси осіб, звільнених з публічної служби. У зв'язку із цим особливої актуальності набувають критерії правової оцінки судом діяльності суб'єкта владних повноважень, наслідком якої стало звільнення особи з публічної служби. Власне така судова гарантія забезпечуватиме захист прав звільненого в разі встановлення їх порушення.

10. У випадку звільнення особи за порушення присяги варто враховувати відповідні строки. Строки давності можуть трактуватися як право, надане законом особі, яка вчинила протиправні дії, більше не зазнавати переслідування й судимості зі спливом певного строку з моменту вчинення відповідних дій. Є два види строків: строк накладення дисциплінарного стягнення та строк звільнення від дисциплінарної відповідальності. Строків звільнення від дисциплінарної відповідальності у виді звільнення з посади немає. Однак встановлення строкової посадової дискваліфікації внаслідок звільнення за порушення присяги видається доцільним.

ВИСНОВКИ

У Висновках узагальнено існуючі в юридичній науці наукові положення і по-новому розв'язано важливу наукову проблему порушення присяги державного службовця та запропоновано її сучасний концепт. У підсумку сформульовано такі основні результати:

1. Під присягою розуміють офіційну урочисту клятву на вірність правителю, державі, уряду, народу. Присяга (клятва) є не просто речовим актом, але перформативом – висловленням, що не тільки описує дію, але й саме стає дією, яка змінює статус мовця та систему соціальних зв'язків, до яких він залучений. Іншими словами, присяга є актом мовлення, що відтворюється в межах загальноприйнятої «конвенціональної процедури» (ритуалу) та приводить до конкретного певного «конвенціонального результату». Основні ознаки присяги: є різновидом клятви; особливий порядок її складення; символічний характер, коли сама по собі присяга є правовим символом; є юридичним фактом.

2. Етимологія слів «присяга» та «клятва» чітко вказує на те, що у витоків обряду клятвopинесення стояло не слово, а дія, і передусім – жест. Так, лексема «клятва» існує в усіх слов'янських мовах і пов'язана із праслов'янським дієсловом *kloniti*, яке відсилає до звичаю поклонятися під час клятви до землі, торкаючись її рукою. Слово «присяга» також слов'янського походження і є корінним із дієсловом «сягати». Вважається, що прообразом ритуалу присяги був акт торкання, адже цей жест тлумачився як знак близькості, причетності, вірності до певного сакрального об'єкта – обрядового символу або його зображення.

3. Клятву і присягу розмежовують історичні періоди, у яких вони існували та розвивались. У присязі кару божественну починає замінювати юридична відповідальність, встановлена державою. Це не змінює смислового зв'язку цих термінів. Присягою є така клятва, яка встановлює певний зв'язок між суб'єктом, який її дає, та суб'єктом, який її приймає. При цьому не так і

важливо навіть, який характер мав цей зв'язок – релігійний чи правовий. Важливо те, що суть цих понять, як актів дії, зводиться до спільної мети – встановлення особливого зв'язку між суб'єктом, який її дає, та суб'єктом, який її приймає, що засвідчувався певними цінностями (відданістю, вірою, обов'язком). Наявність такого зв'язку при складанні присяги (клятви) простежувалася на всіх історичних етапах розвитку та становлення інституту присяги (клятви).

4. «Порушення присяги» є юридичним фактом, ширшим від поняття «присяга», по суті, це деліктне діяння. Присяга є не лише урочистою обіцянкою додержуватись певних зобов'язань, а конкретним юридичним зобов'язанням, тобто актом, що породжує юридичні факти, оскільки правова природа обіцянки та її застосування не властиві публічному праву.

5. Недоліками змісту присяги в різних галузях права є наявність у них оціночних понять, які трактуються крізь призму моралі, етики, а також те, що не визначено конкретних зобов'язань, недотримання чи невиконання яких вважається порушенням присяги. Спільними для всіх суб'єктів, котрі присягають, можна назвати такі правові вимоги: дотримання та захист прав і свобод людини; дотримання Конституції та законів України; збереження суверенітету й територіальної цілісності України; гарантування національної безпеки; підтримання авторитету влади; підтримання громадської безпеки; організація та функціонування державної влади, місцевого самоврядування.

6. Складення присяги або відмова її складати породжує юридичний факт, а її дотримання є позитивним юридичним обов'язком. За порушення присяги особа притягується до відповідальності. Ознака протиправності необхідна для виникнення дисциплінарного проступку «порушення присяги», на що безпосередньо вказує ст. 65 Закону України «Про державну службу». Тільки ті дії, бездіяльність і прийняті рішення можуть вважатись протиправними, які вчинені всупереч законодавчому змісту присяги (ст. 36 Закону України «Про державну службу»). Виведення ознаки протиправності в досліджуваному проступку за змістом тексту присяги видається невдалою з погляду юридичної

визначеності. Крім того, серед переліку дисциплінарних проступків є такі, які за своєю правовою природою абсолютно тотожні порушенням обов'язків, що впливають зі змісту присяги.

7. Порушення присяги може бути вчинено у формі і активного протиправного діяння (наприклад, умисне затягування строків розгляду ухвалення рішення), і пасивної протиправної бездіяльності (невжиття заходів щодо розгляду заяви, скарги протягом строку, встановленого законом). Суб'єктом порушення присяги є тільки громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі або його апараті, тобто перебуває в трудових відносинах, здійснює повноваження, пов'язані з реалізацією завдань і виконанням функцій держави. Вимоги щодо віку та осудності завжди обумовлені для цих суб'єктів законодавством. Особливість цього суб'єкта полягає не тільки в його загальноправовій характеристиці як державного службовця, учасника трудових правовідносин, а в ознаках, які характеризують винне і протиправне діяння, що утворює дійсний (фактичний) склад цього проступку, який є підставою дисциплінарної відповідальності.

8. Під об'єктом порушення присяги варто розуміти норми Конституції та законів України, права, свободи і законні інтереси людини та громадянина, авторитет і звання державного службовця, а також служби загалом. Хоча норма закону не може бути об'єктом порушення присяги. Адже діяння спрямовано не проти норми, тобто завдає шкоди не їй (нормі), а суспільним відносинам, які вона регулює. Об'єкт протиправного діяння «порушення присяги» як сукупність суспільних відносин є надто загальним. Об'єкт же як елемент складу цього правопорушення є значно вузьчий. Ним є те, на що посягнув суб'єкт відповідальності за порушення присяги, допускаючи її порушення, і чому завдається або може бути завдана шкода внаслідок її порушення, тобто конкретні цінності того чи того виду. Така широка сфера відносин, на які може посягнути особа, порушуючи присягу, зумовлює виділення конкретніших об'єктів.

9. Невиконання або неналежне виконання державним службовцем своїх службових обов'язків варто вважати іншим проступком, а невиконання чи неналежне виконання загальних обов'язків – порушенням присяги. Зловживання правом представниками державної влади часто набуває характеру правового невігластва і свавілля. Порушення присяги державного службовця є дисциплінарним проступком, за вчинення якого, згідно із спеціальним Законом «Про державну службу», настає дисциплінарна відповідальність у формі звільнення.

10. Акцентовано, що Присяга є одностороннім зобов'язанням. Її суб'єктний склад є доволі специфічним. Увесь тягар зобов'язань за присягою покладається на суб'єкта, який складає присягу, другий суб'єкт - на вірність якому заприсягають (Український народ, держава, а іноді такий взагалі відсутній), третій – безпосередній орган влади, де працює службовець (має лише обов'язок звільнити за порушення державним службовцем присяги), четвертий – посадова особа чи колегіальний дисциплінарний орган, що має право приймати рішення про припинення служби, звільнення з посади. Текст присяги держслужбовця не вказує на кваліфікуючі ознаки діяння. Час і місце є необхідними (кваліфікуючими) ознаками об'єктивної сторони порушення присяги, оскільки це діяння відбувається під час безпосереднього несення публічної служби, виконання посадових обов'язків, на місці служби та в робочий час. Проте часто порушення присяги констатують поза межами місця служби та робочого часу. Іноді мотив та мета виступають необхідними кваліфікуючими ознаками порушення присяги, особливо коли йдеться про оцінювання морально-етичних вимог, що висувуються до особи, яка склала присягу.

11. Права та обов'язки державного службовця лише тоді мають соціальний сенс та значущість, якщо вони забезпечені правовими та економічними гарантіями. Юридичні гарантії – це відображена в нормативно-правових актах сукупність умов, способів та засобів, за допомогою яких визначаються умови і порядок реалізації, здійснення прав і свобод особи, а також їх охорона, захист та відновлення у разі порушення.

12. Захист прав державного службовця під час звільнення за «порушення присяги» полягає в реальних можливостях застосування цих правових гарантій. Під час припинення державної служби державні службовці потребують захисту від двох основних джерел небезпеки – вищих суб'єктів владних повноважень та інших осіб, які владних повноважень не мають. Утім у системі адміністративного судочинства захист здійснюється тільки від першої небезпеки, коли вище керівництво, хибно трактуючи корпоративний інтерес чи зловживаючи своїм становищем, порушує права або законні інтереси підлеглих публічних службовців.

13. Виокремлення спеціальних правових гарантій державного службовця під час звільнення зі служби за кожною підставою окремо, зокрема й за «порушення присяги», не видається доцільним, оскільки юридичні гарантії службово-трудової діяльності не варто відокремлювати, а тим паче протиставляти іншим видам гарантій чи створювати їх для кожної підстави окремо. Роль і значення юридичних гарантій під час звільнення з державної служби можна правильно зрозуміти й оцінити, аналізуючи їх у нерозривній єдності з іншими гарантіями, що виникають у сфері звільнення зі служби, розглядаючи їх як частину єдиного цілого.

14. У судових справах за позовами про поновлення на публічній службі, у зв'язку зі звільненням за порушення присяги, об'єктом правової оцінки є акт індивідуальної дії, виданий суб'єктом владних повноважень, його дія або бездіяльність, які заторкують права, свободи, законні інтереси осіб, звільнених з публічної служби. У зв'язку із цим особливої актуальності набувають критерії правової оцінки судом діяльності суб'єкта владних повноважень, наслідком якої стало звільнення особи з публічної служби. Власне така судова гарантія забезпечуватиме захист прав звільненого в разі встановлення їх порушення.

15. У випадку звільнення особи за порушення присяги варто враховувати відповідні строки. Строки давності можуть трактуватися як право, надане законом особі, яка вчинила протиправні дії, більше не зазнавати переслідування й судимості зі спливом певного строку з моменту вчинення відповідних дій.

Виокремлюють два види строків: строк накладення дисциплінарного стягнення та строк звільнення від дисциплінарної відповідальності. Строків звільнення від дисциплінарної відповідальності у виді звільнення з посади немає. Однак встановлення строкової посадової дискваліфікації внаслідок звільнення за порушення присяги видається доцільним.

16. Припинення державної служби є такою стадією проходження державної служби, під час якої припиняється правовий статус державного службовця за наявності передбачених законодавством підстав. Юридично значущим результатом припинення державної служби є закінчення для особи її службової кар'єри на певній посаді, адже згідно зі ст. 2 Закону України «Про державну службу» поняття «посада» пов'язане зі структурою та штатним розписом, колом посадових обов'язків. Разом з тим, припинення державної служби через порушення присяги, окрім позбавлення статусу державного службовця, завершення службової кар'єри, породжує й інші обмеження у правах, свободах та інтересах звільненої особи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
2. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.
3. Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1986. 128 с.
4. Аналітична довідка про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби: видана Вищим адміністративним судом України від 01.02.2009. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0006760-09/conv> (дата звернення: 20.07.2020).
5. Андреев В. Відповідальність за порушення присяги державного службовця. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 1 (54), ч. 1. С. 192–199.
6. Андреев В. О. Інститут Присяги державного службовця в Україні: поняття, зміст, процедура і перспективи удосконалення. *Публічне управління та публічна служба в Україні: стан проблем та перспективи розвитку*: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 7–8 верес. 2018 р.) / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, В. Л. Федоренка. Київ: Ліра-К, 2018. С. 55–59.
7. Андреев В. О. Присяга державного службовця в механізмі проходження державної служби в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управл.: спец. 25.00.03 «Державна служба» / Нац. акад. держ. управл. при Президентові України. Київ, 2019. 241 с.

8. Андрійко О. Ф. Поняття і система засобів забезпечення законності у державному управлінні. *Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т.* / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Юрид. думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. С. 347.
9. Бабенко В. О. Особливості звільнення державних службовців. *Держава і право*. 2011. Вип. 51. С. 362–367.
10. Бару М. И. Оценочные понятия в трудовом законодательстве. *Советское государство и право*. 1970. № 7. С. 104–108.
11. Батанова Н. М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії і практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2007. 199 с.
12. Батанова Н. М. Конституційно-правова відповідальність як вид конституційно-правових відносин. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 2. С. 60–66.
13. Бахрах Д. Н. Административное право: учеб. для вуз. Москва, 1999. 368 с.
14. Бевзенко В. М. Сутність адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень. *Адвокат*. 2009. № 2 (101). С. 13–17.
15. Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А. Энциклопедический словарь. Типолитография И. А. Ефрона, 1882. Т. 25. 489 с.
16. Вакарюк Л. В. Правові режими в трудовому праві України: монографія. Чернівці: Вид. дім «РОДОВІД», 2018. 415 с.
17. Вапнярчук Н. М. Актуальні питання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 100–104.
18. Васильєв Ф. П., Бережкова Н. Ф. Становление и развитие процесса принятия присяги в системе государственных органов в России. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2005. № 3. URL: http://nwapa.spb.ru/sajt_ibo/gos_sluzhba_polnotekst/vasilev.htm (дата звернення: 20.07.2020).

19. Великий тлумачний словник. Сучасна українська мова від А до Я. Донецьк: ТОВ ВКФ «БАО», 2008. 704 с.
20. Венедиктов В. С., Іншин М. Л. Статус працівників органів внутрішніх справ України як державних службовців: наук.-практ. посіб. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. 188 с.
21. Венедиктов В. С. Юридична відповідальність у трудових правовідносинах: теорія і практика. Київ: НМК ВО, 1993. 84 с.
22. Веніславський Ф. Зловживання правом у публічно-правовій сфері як державно-правова проблема. *Право України*. 2010. № 4. С. 249–258.
23. Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности: монография. Москва: Норма, 2009. 431 с.
24. ВС роз'яснив порядок звільнення держслужбовця за порушення присяги. *Закон і Бізнес*. 2020. 19 черв. URL: https://zib.com.ua/ua/143124-vs_rozyasniv_poryadok_zviltennya_derzhsluzhbovcya_za_porushe.html (дата звернення: 20.07.2020).
25. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Служебное право: учеб. для юрид. вуз. Москва: Долматов и К., 2003. 620 с.
26. Гавриленко Д. А. Государственная дисциплина: сущность, функции, значение / под ред. А. П. Шергина. Минск: Наука и техника, 1988. 326 с.
27. Горзов А., Долгий О. О. Дисциплінарна відповідальність державних службовців. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1 (13). С. 48–54. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/-chasopys/ua/pdf/1-2017/gorzov.pdf> (дата звернення: 20.07.2020).
28. Государственная дисциплина и ответственность / под ред. Л. И. Антоновой, А. В. Малько. Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1990. 350 с.
29. Графский В. Г. Всеобщая история государства и права. Москва: Норма, 2003. 752 с.
30. Грызунова Е. В. Правонарушение и юридическая ответственность в их соотношении: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2005. 214 с.

31. Губанов О. О. Відповідальність державних службовців як основна характеристика, яка притаманна державній службі в Європейському адміністративному просторі як сфера модернізації української державної служби. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Вип. 6, т. 5. С. 64–76.

32. Гурін В. В. Проведення службового розслідування в органах внутрішніх справ (організаційно-правові питання). *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. 2002. № 5. С. 226–233.

33. Гурін В. В. Службове розслідування в органах внутрішніх справ України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2003. 19 с.

34. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. Москва, 1882. 450 с.

35. Данилів С. Присяга як адміністративний акт. *JURNALUL JURIDIC NAȚIONAL: TEORIE ȘI PRACTICĂ*. 2016. № 12. С. 28–32.

36. Данилів С. В. Присяга як адміністративний акт. *Jurnalul juridic national: teorie și practică. National law journal: theory and practice / Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2016. С. 31.

37. Державна служба: підручник у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. Київ: НАДУ; Одеса: [б. в.], 2013. Т. 2. 348 с.

38. Джепа Ю. А. Юридичні гарантії права на працю при припиненні трудових правовідносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Луганськ, 2009. 22 с.

39. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: практичний посібник для керівників служб управління персоналом / М. Канавець (кер. авт. кол.), Ю. Лихач, С. Іголкін, І. Роцин, Д. Трипольський, за заг. ред. К. Ващенка. Київ: Центр адаптації держ. служби до стандартів ЄС, 2017. 68 с.

40. Дмитренко Ю. П. Трудове право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 624 с.

41. Дождев Д. В. Римское частное право: учеб. для вуз. / под ред. чл.-кор. РАН, проф. В. С. Нерсисянца. Москва: ИНФРА-М – НОРМА, 1996. 704 с.
42. Етимологічний словник української мови: у 7 т. / ред. кол.: О. С. Мельничук (гол. ред.) та ін. Київ: Наук. думка, 1983. Т. 4: Н-П / уклад.: Р. В. Болдирев та ін.; ред. тому В. Т. Коломієць, В. Г. Скляренко. 2003. 656 с.
43. Євсєєв О. П. Процедури в конституційному праві України: монографія. Харків: ФІНН, 2010. 184 с.
44. Жигалкин П. И. Правовое регулирование сроков в трудовых отношениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1974. 23 с.
45. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.]; за ред. В. В. Копейчикова. Стереотип. вид. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 320 с.
46. Загальна теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачовата ін.; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.
47. Загальна теорія права: підручник / О. В. Петришин, Д. В. Лук'янов, С. І. Максимов, В. С. Смородинський та ін.; за ред. О. В. Петришина. Харків: Право, 2020. 568 с.
48. Золтан А. Пути проникновения западнорусской лексики в великорусский деловой язык в XV в. *Из истории русской культуры. Т. II. Кн. 1. Киевская и Московская Русь*. Москва, 2002. 804 с.
49. Картузова І. О. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 1999. 22 с.
50. Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посіб. Одеса: Юрид. л-ра, 2008. 288 с.
51. Кауфман Д. Корупція в тумані двозначності. *Політика і час*. 1998. № 1. С. 58–65.
52. Кашанина Т. В. Происхождение государства и права. Современные трактовки и новые подходы: учеб. пособие. Москва: Юристъ, 1999. 335 с.
53. Кельман М. С. Теорія права: навч. посіб. Тернопіль, 1998. 382 с.

54. Кельман М. С., Возний В. І. Загальна теорія держави і права (у запитаннях і відповідях): методичні рекомендації. 4-те вид. із виправл. та доп. Тернопіль: Терно-граф, 2007. 100 с.
55. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р., Корнута Л. М. Адміністративна відповідальність державного службовця в Україні: питання теорії і правового регулювання: монографія. Одеса: Фенікс, 2013. 274 с.
56. Кобликов А. С. Юридическая этика: учеб. для вуз. Москва, 2000. 350 с.
57. Ковалева Е. Л. Правомерное и противоправное поведение: их соотношение: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2002. 288 с.
58. Коваленко К. В. Загальна та спеціальна дисциплінарна відповідальність. *Форум права*. 2008. № 2. С. 231–236. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
59. Ковлер А. И. Антропология прав: учеб. для вуз. Москва: НОРМА – ИНФРА-М, 2002. 480 с.
60. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
61. Кодекс законів про працю України: Закон від 10.12.1971 № 322-VIII. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.
62. Колівошко А. А. Феномен зловживання правом: теоретико-правовий аспект. *Актуальні проблеми запобігання та протидії корупції і охорони права власності: зб. праць*. Херсон; Тернопіль, 2011. С. 80–82.
63. Коломоець Т. О., Шевченко М. В. Мотивація державного службовця за допомогою присяги. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2016. № 1. С. 77–84. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vznu_Jur_2016_1_13.

64. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

65. Корнута Л. М. Аналіз окремих законодавчих аспектів процедури притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності в Україні. *Актуальні проблеми європейської інтеграції: зб. статей з питань європейської інтеграції та права* / за ред. Д. Ягунова. Одеса: Фенікс, 2012. Вип. 8. С. 164–169.

66. Корнута Л. М. Особливості реалізації стадій дисциплінарного провадження щодо державного службовця в Україні. *Митна справа*. 2013. № 5 (89), ч. 2, кн. 1. С. 166–173.

67. Корнута Л. М. Щодо особливостей порядку притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 2, т. 3. С. 98–102.

68. Котляревский Г. С., Назаров Б. Л. Проблемы теории права: монография. Москва: Юрид. лит., 1973. 282 с.

69. Кравчук О. Л. Припинення державної служби в митних органах за порушення присяги державного службовця. *Митна справа*. 2011. № 6 (78). С. 57–65.

70. Краснікова О. В. Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2004. 19 с.

71. Кримінальний кодекс України: Закон від 05.04.2001 № 2341-III. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 20.07.2020).

72. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 20.07.2020).

73. Круглякова В. Б. К вопросу об административно-правовой природе присяжной нормы. *Вестник Саратовской государственной академии права*. 2009. № 6 (70). С. 74–77.
74. Кудрявцев В. Н. Правовое поведение: норма и патология. Москва: Наука, 1982. 287 с.
75. Кузнецова Н. Ф. Избранные труды / предисл. акад. В. Н. Кудрявцева. Москва: Юрид. центр Пресс, 2003. 834 с.
76. Кузьменко Н. А. Адміністративно-процесуальні гарантії прав та законних інтересів публічних службовців: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 197 с.
77. Кузьменко О. В. Місце дисциплінарних проваджень в адміністративно-процесуальному праві. *Вісник Львівського інституту внутрішніх справ*. 2003. № 2. С. 109–119.
78. Купецьке слово як гарант честі. *Media-корпорація «Є»*. 2010. 13 серп. URL: http://www.ye.ua/news/news_300.html (дата звернення: 20.07.2020).
79. Лаврінчук І. П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 1999. 20 с.
80. Лазовський О. Зловживання процесуальними правами: нові тренди та шляхи боротьби. *Юридична газета*. 2019. 3 груд. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/zlovzhivannya-procesualnimi-pravami-novi-trendi-ta-shlyahi-borotbi.html> (дата звернення: 20.07.2020).
81. Лежнёва Т. М., Черноп'ятов С. В. Функції присяги в праві України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 3. С. 12–15.
82. Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы): монография. Москва: Изд-во МГУ, 1981. 239 с.
83. Липинский Д. А., Чуклов Е. В. Процессуальная ответственность: монография. Москва: Юрлитинформ, 2013. 184 с.

84. Лопушинський І. П. Публічна служба Німеччини: досвід для України. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. Вип. 4. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua> (дата звернення: 20.07.2020).

85. Луценко О. Є. Порухення присяги як підстава припинення трудових правовідносин з державним службовцем. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер. «Право»*. Ужгород: Ужгород. нац. ун-т, 2013. Вип. 23, ч. 1, т. 2. С. 54–59.

86. Любимов О. К. Проблемні питання притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2019. № 37. С. 103–107.

87. Малєин Н. С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. Москва: Юрид. лит., 1985. 190 с.

88. Мальцев В. В. Малозначительность деяния в уголовном праве. *Законность*. 1999. № 6. С. 17–21. URL: <https://www.lawmix.ru/comm/7739> (дата обращения: 20.07.2020).

89. Маляренко А. В. Підстави юридичної відповідальності суддів загальної юрисдикції України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2013. 187 с.

90. Маляренко А. В. Про присягу судді та відповідальність за її порушення. *Вісник Верховного Суду України*. 2012. № 2. С. 26–30.

91. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. Москва: Юристъ, 1997. 296 с.

92. Манохин В. М. Советская государственная служба. Москва: Юрид. лит., 1966. 416 с.

93. Маськовіта М. М. Особливості адміністративної відповідальності державних службовців за порушення присяги. *Місцева влада й самоврядування в Україні та державах світу: історія та сучасність (аспекти права). На вшанування пам'яті проф. Юрія Панейка*: матер. Шостої всеукр. наук.-теорет.

інтернет-конф. Вип. 6 / ІНПП НУ «Львівська політехніка». Львів: Ліга-Прес, 2017. С. 126–128.

94. Маськовіта М. М. Присяга працівників ОВС України: історико-правовий вимір: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2017. 224 с.

95. Михайленко П. П. Уголовное право Украины. Общая часть / МВД Украины. УАВС. Киев: УАВС, 1995. 249 с.

96. Модернизация статуса судьи: современные международные подходы: монография / отв. ред. Т. Н. Нешатаева. Москва: НОРМА – ИНФРА-М, 2011. 336 с.

97. Новак О. Д. Про учасників дисциплінарного провадження щодо державних службовців. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2013. № 6-3, т. 1.

98. Новосельська І. В. Питання визначення трудової відповідальності як особливого виду юридичної відповідальності за порушення зобов'язань, передбачених трудовим договором. *Dictum factum*. 2018. № 1. С. 83–90.

99. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: [учеб. для подгот. гос. служащих]. Москва: Статут, 1999. 592 с.

100. Общая теория государства и права. Академический курс: [в 3 т.] / отв. ред. проф. М. Н. Марченко. [2-е изд., перераб. и доп.]. Москва: Зерцало-М, 2002. Т. 3. 528 с.

101. Овчаренко О. М. Теоретико-прикладні проблеми інституту юридичної відповідальності судді: монографія. Харків: Юрайт, 2017. 624 с.

102. Овчаренко О. М. Юридична відповідальність судді: теоретико-прикладне дослідження: монографія. Харків: Право, 2014. 576 с.

103. Окрема думка судді Конституційного Суду України Шишкіна В. І. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про Вищу раду юстиції», «Про внесення змін до

деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження». *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 2. С. 22.

104. Панова Н. С. Дисциплінарна відповідальність державного службовця як інститут адміністративного права. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»* / голов. ред. М. В. Афанасьєва; МОН України, НУ «ОЮА». Одеса: Юрид. л-ра, 2015. Т. 16. С. 342–353.

105. Пахович М. Присяга як правове та суспільне явище присяга як правове явище. *Вісник прокуратури*. 2013. № 12 (50). С. 140–145.

106. Перепелюк В. Г. Конституційні процедури. Державно-процесуальне право: навч. посіб. Чернівці: Рута, 2004. 350 с.

107. Пилипенко П. Юридична природа трудових відносин державних службовців. *Збірник наукових праць УАДУ при Президентові України: в 4 ч. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева*. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. Вип. 2, ч. 3. С. 99–104.

108. Подкопаєв С. В. Дисциплінарна відповідальність суддів: сутність, механізм реалізації: монографія. Харків: ВД «Інжек», 2003. 192 с.

109. Подорожна Т. С. Правовий порядок: теоретико-методологічні засади конституціоналізації: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 536 с.

110. Полівчук Д. П. Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. 205 с.

111. Полоцкие грамоты XIII – начала XVI в. / Е. Р. Сквайрс, А. Л. Хорошкевич, С. В. Полехов и др. Москва, 2015. Т. 1. 864 с.

112. Постанова Верховного Суду України від 01.10.2013 № 21-259а13. *Ліга.Закон*. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VS130403.html (дата звернення: 20.07.2020).

113. Постанова Верховного Суду України від 09.07.2013 у справі № 21-211а13. *Ліга.Закон*. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/-32532887> (дата звернення: 20.07.2020).

114. Постанова Верховного Суду України від 14.03.2017 у справі № 21-3968a16. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65440928> (дата звернення: 20.07.2020).

115. Постанова Вінницького окружного адміністративного суду від 25.07.2017 у справі № 802/2273/16-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 20.07.2020).

116. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 07.02.2018 у справі № К/9901/1562/18 802/3323/14-а. *Протокол: юридичний інтернет-ресурс*. URL: https://protocol.ua/ua/postanova_kas_vp_vid_07_02_2018_roku_u_spravi_802_3323_14_a/ (дата звернення: 20.07.2020).

117. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 11.06.2020 у справі № 826/7299/15. *Zakon online*. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/89757510> (дата звернення: 20.07.2020).

118. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 10.10.2014 у справі № 826/12900/14. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 20.07.2020).

119. Прилуцький С. В. Присяга судді: стара категорія – новий правовий зміст. *Право України*. 2001. № 6. С. 102–106.

120. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI. *База даних «Законодавство України» / ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text> (дата звернення: 20.07.2020).

121. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII. *База даних «Законодавство України» / ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text> (дата звернення: 20.07.2020).

122. Про Вищу раду юстиції: Закон України від 15.01.1998 № 22/98-ВР. *База даних «Законодавство України» / ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/22/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 20.07.2020). Втратив чинність від 05.01.2017.

123. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text> (дата звернення: 20.07.2020).

124. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 20.07.2020).

125. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed20141219#Text> (дата звернення: 20.07.2020). Втратив чинність від 01.05.2016.

126. Про Дисциплінарний статут митної служби України: Закон України від 06.09.2005 № 2805-IV. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2805-15#Text> (дата звернення: 20.07.2020). Втратив чинність від 11.08.2013.

127. Про затвердження нового тексту Присяги працівника органів внутрішніх справ України: Постанова КМУ від 28.12.1991 № 382. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/382-91-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.07.2020). Втратила чинність від 30.03.2016.

128. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування та осіб, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Постанова КМУ від 13.06.2000 № 950. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2000-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.07.2020).

129. Про затвердження Порядку складання Присяги працівниками Національної поліції: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від

09.11.2015 № 1453. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1487-15#Text> (дата звернення: 20.07.2020).

130. Про звільнення Гордієнка М. Г. з посади Голови Державної фінансової інспекції України: розпорядження КМУ від 04.04.2015 № 285-р. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2015-%D1%80#Text> (дата звернення: 20.07.2020).

131. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення: 20.07.2020).

132. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 20.07.2020).

133. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12#Text> (дата звернення: 20.07.2020).

134. Про порядок складення присяги судді особою, вперше призначеною на посаду професійного судді: Указ Президента України від 06.04.2011 № 380/2011. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/380/2011#Text> (дата звернення: 20.07.2020).

135. Про практику розгляду судами трудових спорів: Постанова Пленуму Верховного Суду України № 9 від 06.11.1992. *Трудове право України: зб. нормат.-прав. актів* / упоряд. П. А. Бущенко, І. А. Ветухова. [Вид. 2, виправл. та допов.]. Харків: Консум, 2002. С. 184–210.

136. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-12#Text> (дата звернення: 20.07.2020). Втратив чинність.

137. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VI. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 20.07.2020).

138. Про реагування на факти порушення суддями Конституційного Суду України присяги судді: Постанова Верховної Ради України від 24.02.2014 № 775-VII. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/775-18#Text> (дата звернення: 20.07.2020).

139. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 20.07.2020).

140. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text> (дата звернення: 20.07.2020).

141. Про статус суддів: Закон України від 15.12.1992 № 2862-XII. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-12#Text> (дата звернення: 20.07.2020). Втратив чинність від 01.01.2012.

142. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 20.07.2020).

143. Про текст Військової присяги: Постанова Верховної Ради України від 06.12.1991 № 1936-XII. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1936-12#Text> (дата звернення: 20.07.2020).

144. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30.06.2004 № 1932-IV. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15#Text> (дата звернення: 20.07.2020).

145. Прогонюк Л. Ю. Поняття дисциплінарного проступку. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. Сер. «Право»*. 2009. Вип. 12. С. 58–65.

146. Прусаков А. Д. Действие и бездействие – парные юридические категории, отражающие сущность юридически значимого поведения.

Академический и вузовский юридический научный журнал. Правовая политика и правовая жизнь. Саратов: Типография «Полиграфист», 2009. № 1 (34). С. 202–203.

147. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України: монографія / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ: Конус Ю, 2007. 735 с.

148. Регламент Європейського суду з прав людини від 01.11.2003 (Правило 3. Присяга або урочиста заява). *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_067#Text (дата звернення: 20.07.2020).

149. Резнікова В. В. Зловживання правом: поняття, ознаки. *Університетські наукові записки.* 2013. № 1 (45). С. 23–35.

150. Рішення ЄСПЛ у справі «Олександр Волков проти України» від 09.01.2013. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_947#Text (дата звернення: 20.07.2020).

151. Рішення Конституційного Суду України від 22.06.2004 № 13-рп/2004. *Офіційний вісник України.* 2004. 16 лип. № 26. Ст. 47.

152. Рішення Конституційного Суду України від 30.05.2001 № 7-рп/2001 у справі про відповідальність юридичних осіб. *Офіційний вісник України.* 2001. № 24. Ст. 1076.

153. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 11.03.2011 (реєстраційний № 2-рп/ 2011). *Вісник Конституційного суду України.* 2011. № 2. С. 22–41.

154. Рогач О. Я. Зловживання правом: теоретико-правове дослідження: монографія. Ужгорж: Ліра, 2011. 368 с.

155. Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. / под общ. ред. д.ю.н., проф. О. И. Чистякова. Москва, 1984. Т. 1. Законодательство Древней Руси. 432 с.

156. Ростовський В. Ю. Воинская символика и ритуалы в культуре российского офицерства (XIX – начало XX вв.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Волгоград, 2007.
157. Рубинштейн С. Л. Бытие и сознание. О месте психического во всеобщей взаимосвязи явлений материального мира. Москва: Изд-во АН СССР, 1957. 286 с.
158. Русакова Н. Г. Присяга как общеправовой феномен: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Нижний Новгород, 2008. 216 с.
159. Самощенко И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. Москва: Юрид. лит., 1963. 286 с.
160. Самощенко И. С., Фарукшин М. Х. Ответственность по советскому законодательству. Москва: Юрид. лит., 1971.
161. Самсін І. Л. Порушення правил етики судді як дисциплінарний проступок. *Вісник Верховного Суду України*. 2008. № 5 (93). С. 35–38.
162. Селихов Н. В. Коррупция в государственном механизме современной России (теоретические аспекты): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Екатеринбург, 2001. 261 с.
163. Середа В. В. Поняття, ознаки та склад дисциплінарного проступку. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2014. № 12. С. 127–131.
164. Сидоренко А. С. До питання розмежування понять «дисциплінарний проступок» і «зловживання правом». *Судова апеляція: наук.-практ. журн.* 2011. № 3 (24). С. 120–125.
165. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підручник. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 520 с.
166. Слободян Н. М. Співвідношення конституційного делікту з іншими видами правопорушень. *Держава і право: зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки*. Київ, 2005. Вип. 27. С. 202–208.
167. Солдатова В. Д. Сутність та загальна характеристика юридичних гарантій законності в адміністративній діяльності ОВС України. *Форум права*.

2010. № 4. С. 846–852. URL: <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10cvddou.pdf> (дата звернення: 20.07.2020).

168. Спори про звільнення громадян з публічної служби. Актуальна практика Верховного Суду. *Протокол: юридичний інтернет-ресурс*. 2019. 8 лип. https://protocol.ua/ua/spori_pro_zvlnennya_gromadyan_z_publichnoi_slugbi_aktualna_praktika_verhovnogo_sudu/ (дата звернення: 20.07.2020).

169. Спори, пов'язані зі звільненням громадян з публічної служби. Актуальна практика Верховного Суду. *Ліга.Закон*. 2019. 11 лип. URL: https://jurliga.ligazakon.net/ua/analytics/187592_spori-povyazan-z-zvlnenniam-gromadyan-z-publchno-sluzhbi-aktualna-praktika-verkhovnogo-sudu (дата звернення: 20.07.2020).

170. Старилов Ю. Н. Служебное право: учебник. Москва: БЕК, 1996. 698 с.

171. Суровська Л. І. Удосконалення юридичних гарантій при притягнення працівників до матеріальної відповідальності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2000. 19 с.

172. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристь, 2004. 776 с.

173. Тиганов Ю. Н. Пресекательные сроки дисциплинарной ответственности судей: проблемы и пути решения. *Современное право*. 2011. № 3. С. 95–100.

174. Тлумачний словник-мінімум української мови / відп. за вип. О. М. Єфімов. Київ: Довіра, 1999. 447 с.

175. Токарев С. А. Обычаи и обряды как объект этнографического исследования. *Советская этнография*. 1980. № 3. С. 26–36.

176. Трудове право: підручник / за заг. ред. В. В. Жернакова. Харків: Право, 2012. 496 с.

177. Туранов В. И. Привлечение к ответственности органами народного контроля. Москва: Юрид. лит., 1972. 94 с.

178. Угрюмова Г. О. Загальна характеристика дисциплінарної відповідальності і дисциплінарного проступку за українським трудовим правом. *Право України*. 2005. № 5. С. 78–81.

179. Узагальнення практики розгляду адміністративними судами впродовж 2012–2013 років справ зі спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби. URL: <http://apladm.lv.court.gov.ua> (дата звернення: 20.07.2020).

180. Ус О. В. Кваліфікація злочинів: сутність та поняття. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Сер. «Право»*. 2014. № 1106, вип. 17. С. 171–175.

181. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 19.07.2011 у справі № К-27395/09. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/18165620> (дата звернення: 20.07.2020).

182. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 18.01.2007 у справі № К-29167/06. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 20.07.2020).

183. Филиппова Є. М. К вопросу о юридических гарантиях охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина. *Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер. «Право»*. 2010. Вып. 24, № 38. С. 104–108.

184. Філософія права: навч. посіб. / О. О. Бандура, С. А. Бублик, М. Л. Заінчковський та ін.; за заг. ред. М. В. Костицького, Б. Ф. Чміля. Київ: Юрінком Інтер, 2000. 336 с.

185. Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства / под ред. А. В. Смирнова. Санкт-Петербург: Альфа, 1996. Т. 1. 607 с.

186. Хавронюк М. І. Дисциплінарні правопорушення і дисциплінарна відповідальність. Київ: Атіка, 2003. 240 с.

187. Христенко В. А. Організаційно-правові засади припинення державної служби: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ін-т законодавства ВР України. Київ, 2013. 20 с.

188. Царенко В. І., Басараба Ю. Г. Правові підстави звільнення посадової особи Державної митної служби України за невиконання присяги державного службовця. *Митна безпека*. 2012. № 1-2. С. 139–147.
189. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 20.07.2020).
190. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. Харків: Право, 2010. 216 с.
191. Цуркан М. І. Присяга публічного службовця як автономний правовий інститут у системі українського права. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2010. № 4. С. 8–13.
192. Чалдини Р. Психология влияния. Санкт-Петербург: Питер, 2001. 288 с.
193. Чанишева Г. І. Особливості обчислення окремих видів строків у трудовому праві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 57. С. 115–121.
194. Черниш В. М., Лихолат І. П. Дух та буква сучасного українського нотаріату. Ч. 2. Раціональне та позараціональне в принципах сучасного українського нотаріату. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 10. С. 16–21.
195. Шейн Э. Организационная культура и лидерство. Санкт-Петербург: Питер, 2002. 336 с.
196. Штанько А. О. Правопорушення як вид правової поведінки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2009. 234 с.
197. Шушпанов С. А. Должостной проступок как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Саратов, 2002. 155 с.
198. Щербина В. І. Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00. Харків, 1998. 174 с.

199. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Укр. Енцикл., 1998. Т. 1: А-Г. 672 с.

200. Янюк Н. В. Дисциплінарна відповідальність державних службовців за новим Законом України «Про державну службу» (2015): правовий аналіз. *Вісник Львівського університету. Сер. «Юридична»*. 2016. Вип. 62. С. 138–147.

201. Case of Minelli v. Switzerland, ECHR, 25.03.1983. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-57540> (viewed on 20.07.2020).

202. Wydick R. Plain English for Lawyers. 5th ed. Durham: Carolina Academic Press, 2005. 139 p.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Кравчук О. Л. Припинення державної служби в митних органах за порушення присяги. *Митна справа: науково-аналітичний журнал*. 2011. № 6 (78). С. 57–65.
2. Кравчук О. Л. Історичний розвиток поняття «Присяга». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2015. № 13, т. 1. С. 107–111.
3. Кравчук О. Л. Присяжні норми як різновид правових норм. *Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право»*. 2015. № 5. URL: <http://www.pap.in.ua/>.
4. Кравчук О. Л. Суспільна небезпечність, винність та караність як ознаки порушення присяги. *Університетські наукові записки*. Хмельн. ун-т управл. та права ім. Л. Юзькова. 2020. Т. 19, № 1 (73). С. 166–174.
5. Кравчук О. Л. Протиправність як ознака порушення присяги. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2020. № 2 (12). С. 74–82.
6. Кравчук О. Л. Інститут присяги в різних галузях права: порівняльний аналіз. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 2. С. 66–71.
7. Кравчук О. Л. Проблеми правової кваліфікації порушення присяги державними службовцями. *Jurnalul juridic national: Teorie și Practică*. 2015. № 5 (15), т. 1. С. 50–55.
8. Кравчук О. Л. Деякі аспекти юридичних гарантій прав державного службовця під час припинення державної служби за порушення присяги. *Jurnalul juridic national: Teorie și Practică*. 2016. № 1 (17), т. 1. С. 24–28.

9. Kravchuk O. Юридичні гарантії державних службовців у випадку звільнення на підставі «порушення присяги». *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 5. P. 150–154.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

10. Кравчук О. Л. Принцип верховенства права та категорії етики у діяльності державного службовця. *Проблеми реалізації принципу верховенства права: теоретичні і практичні аспекти: зб. матер. Міжнар. юрид. наук.-практ. Інтернет-конференції «Актуальна юриспруденція» (м. Київ, 14 груд. 2012 р.)*. Київ, 2012. С. 167–172.

11. Кравчук О. Л. Міжнародна трудова міграція як чинник економічного прогресу. *Конституційні засади правового життя: світові традиції та національні реалії: зб. матер. Міжнар. юрид. наук.-практ. Інтернет-конференції «Актуальна юриспруденція» (м. Київ, 28 черв. 2013 р.)*. Київ, 2013. С. 71–75.

12. Кравчук О. Л. Службове розслідування при порушенні присяги державним службовцем як юридична гарантія забезпечення його прав. *Людина, суспільство і держава в умовах реформ та інновацій: зб. матер. Міжнар. юрид. наук.-практ. Інтернет-конференції «Актуальна юриспруденція» (м. Київ, 25 лют. 2016 р.)*. URL: <https://www.legalactivity.com.ua/>.

13. Кравчук О. Л. Присяга як юридичний обов'язок різних суб'єктів права. *Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 26–27 черв. 2020 р.)*. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2020. С. 41–45.

14. Кравчук О. Л. Порушення присяги як особливий вид протиправного діяння. *Актуальні питання розвитку правової держави в умовах сучасного становлення громадянського суспільства в Україні: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 26–27 черв. 2020 р.)*. Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2020. С. 100–104.

| Основні права державного службовця | |
|--|---|
| відповідно до Закону від 16.12.1993 № 3723-ХІІ, втратив чинність | відповідно до Закону від 10.12.2015 № 889-VIII, чинний |
| <i>Державні службовці мали 12 основних прав, передбачених ст. 11 Закону:</i> | <i>На цей час державний службовець має 14 основних прав, передбачених ст. 7 Закону:</i> |
| <p>- користуватися правами і свободами, які гарантуються громадянам України Конституцією і законами України (п. 1 ч. 1 ст. 11 Закону);</p> <p>- брати участь у розгляді питань і прийнятті в межах своїх повноважень рішень (п. 2 ч. 1 ст. 11 Закону);</p> | <p>- це право у новому Законі не зазначено, адже очевидно, що державний службовець володіє всіма правами і свободами громадян України, – відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону: «державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті)...»; – сюди ж потрібно зарахувати «новостворене» право на: відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону (п. 5 ч. 1 ст. 7 Закону);</p> <p>- це право можна зарахувати до «інших прав» службовців: «державні службовці також реалізують інші права, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних</p> |

| | |
|--|---|
| <p>- одержувати від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до їх компетенції (п. 3 ч. 1 ст. 11 Закону);</p> <p>- на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян (п. 4 ч. 1 ст. 11 Закону);</p> <p>- вимагати затвердження керівником чітко визначеного обсягу службових повноважень за посадою службовця (п. 5 ч. 1 ст. 11 Закону);</p> <p>- на оплату праці залежно від посади, яку він займає, рангу, який йому присвоюється, якості, досвіду та стажу роботи (п. 6 ч. 1 ст. 11 Закону);</p> | <p>органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах» (ч. 2 ст. 7 Закону);</p> <p>- отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом (п. 12 ч. 1 ст. 7 Закону), – право, яке не зазнало змін;</p> <p>- повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб (п. 1 ч. 1 ст. 7 Закону), – право, яке не зазнало змін;</p> <p>- чітке визначення посадових обов'язків (п. 2 ч. 1 ст. 7 Закону), – право, яке не зазнало змін;</p> <p>- оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби, рангу та умов контракту про</p> |
|--|---|

| | |
|---|--|
| <p>- безперешкодно ознайомлюватись з матеріалами, що стосуються проходження ним державної служби, в необхідних випадках давати особисті пояснення (п. 7 ч. 1 ст. 11 Закону);</p> <p>- на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків, участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії (п. 8 ч. 1 ст. 11 Закону);</p> | <p>проходження державної служби (у разі укладення) (п. 4 ч. 1 ст. 7 Закону), – розширено поняттями: «результатів службової діяльності», «умов контракту про проходження державної служби»;</p> <p>- безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності (п. 13 ч. 1 ст. 7 Закону), – доповнено конкретизацією попереднього поняття «матеріалами, що стосуються проходження ним державної служби»: «безперешкодне ознайомлення з... висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності»;</p> <p>- просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків (п. 7 ч. 1 ст. 7 Закону), – уніфіковане право в частині «участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії», що входить в поняття «просування по службі»;</p> |
|---|--|

| | |
|--|--|
| <p>- вимагати службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри (п. 9 ч. 1 ст. 11 Закону);</p> <p>- на здорові, безпечні та належні для високопродуктивної роботи умови праці (п. 10 ч. 1 ст. 11 Закону);</p> | <p>сюди ж можна зарахувати і «нове» право на: «професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу» (п. 6 ч. 1 ст. 7 Закону);</p> <p>- проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри (п. 14 ч. 1 ст. 7 Закону), – право, яке не зазнало змін;</p> <p>- належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення (п. 3 ч. 1 ст. 7 Закону), – право дещо зазнало змін, поняття «здорові, безпечні... умови» увійшло в поняття «належні для роботи умови служби», також важливим аспектом є те, що новий Закон увів сюди ще поняття «матеріально-технічне забезпечення», що виступає запорукою незалежності державного службовця, деякою мірою унеможлиблює корупційні дії під час його діяльності;</p> <p>- «нове» право на: «професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного</p> |
|--|--|

| | |
|--|---|
| <p>- на соціальний і правовий захист відповідно до його статусу (п. 11 ч. 1 ст. 11 Закону);</p> <p>- захищати свої законні права та інтереси у вищестоящих державних органах та у судовому порядку (п. 12 ч. 1 ст. 11 Закону).</p> | <p>органу» (п. 6 ч. 1 ст. 7 Закону), – також можна зіставити з правом чи розширити правом на «...належні для високопродуктивної роботи умови праці», адже висока продуктивність повинна забезпечуватися професійним навчанням за державні кошти, відповідно до потреб державного органу;</p> <p>- видозмінене право, в частині конкретизації, змінивши поняття «соціальний і правовий захист» на способи його забезпечення (способи прогнозованої чи можливої поведінки службовця):</p> <p>- участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів (п. 8 ч. 1 ст. 7 Закону);</p> <p>- участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій, у випадках, передбачених цим Законом (п. 8 ч. 1 ст. 7 Закону);</p> <p>- це право охоплювало інше право «на соціальний і правовий захист відповідно до його статусу», тому до нього можна прирівняти і чинні права: «участь у професійних спілках</p> |
|--|---|

...» (п. 8 ч. 1 ст. 7 Закону); «участь у діяльності об'єднань громадян» (п. 8 ч. 1 ст. 7 закону);

- оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності (п. 10 ч. 1 ст. 7 Закону), – різновид «колишнього права «захищати свої законні права та інтереси», це право – це юридична гарантія прав службовців;

Вважаємо, що «захищати свої законні права та інтереси» звучало краще, мало ширше значення, проте на сьогодні його недостатньо для правильного трактування прав службовців;

- захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог цього Закону (п. 11 ч. 1 ст. 7

| | |
|--|--|
| | Закону), – можна було б зарахувати це право до попереднього «захищати свої законні права та інтереси», проте, з огляду на його важливість у теперішній час становлення громадянського суспільства та демократичної держави, воно виступає юридичною гарантією прав службовців. |
| Основні обов'язки державного службовця | |
| <i>Відповідно до ст. 10 основними обов'язками державних службовців були:</i> | <i>Згідно зі ст. 8 державний службовець зобов'язаний:</i> |
| додержання Конституції України та інших актів законодавства України (п. 1 ч. 1) | дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (п. 1 ч. 1 ст. 8 Закону) |
| | дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки |
| забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції (п. 2 ч. 1) | поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина |
| недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина (п. 3 ч. 1) | з повагою ставитися до державних символів України |
| безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, | обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної |

| | |
|--|--|
| розпоряджень і вказівок своїх керівників (п. 4 ч. 1) | мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації |
| збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, а також іншої інформації, яка згідно із законодавством не підлягає розголошенню (п. 5 ч. 1) | забезпечувати в межах наданих повноважень ефективно виконання завдань і функцій державних органів |
| постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації (п. 6 ч. 1) | сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки |
| сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість в роботі (п. 7 ч. 1); | виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України |
| державний службовець повинен діяти в межах своїх повноважень (ч. 2) | запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби |
| у разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, державний службовець зобов'язаний невідкладно в письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а у разі наполягання на його виконанні – повідомити вищу за посадою особу (ч. 2) | постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності |

| | |
|--|--|
| | <p>зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню</p> |
| | <p>надавати публічну інформацію в межах, визначених законом</p> |
| | <p>державні службовці виконують також інші обов'язки, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах</p> |
| | <p>у разі виявлення державним службовцем під час його службової діяльності або поза її межами фактів порушення вимог цього Закону з боку державних органів, їх посадових осіб він зобов'язаний звернутися для забезпечення законності до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби</p> |