

Міністерство освіти і науки України
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу
Інститут гуманітарної підготовки та державного управління
Кафедра публічного управління та адміністрування

Кучма Наталія Дмитрівна

УДК 35.076(477)

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

Правові засади припинення державної служби за порушення присяги

Публічне управління та адміністрування

281 «Публічне управління та адміністрування»

_____ Н.Д. Кучма

Науковий керівник

Дзвінчук Д. І., д.філос.н., професор

Допущено до захисту
В.о.завідувача кафедри
д.держ.упр., професор

_____ І.П.Лопушинський

Рецензент
доцент кафедри ПУА
к.ю.н., доцент

_____ М.О. Красій

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

Івано-Франківськ - 2023

АНОТАЦІЯ

Кучма Н. Д. Правові засади припинення державної служби за порушення присяги. – Рукопис.

Магістерська робота за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2023.

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

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); 2) її порушенні.

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.

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.

Ключові слова: права людини, державна служба, державний службовець, клятва, присяга, присяжні норми, юридична відповідальність.

ANNOTATION

Kuchma N.D. Legal principles of termination of civil service for violation of oath. – Manuscript.

Master's thesis in specialty 281 «Public Administration». – Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas. – Ivano-Frankivsk, 2023.

The work examines the problem of termination of civil service for violation of oath, defines its theoretical-legal and practical foundations, elucidates the nature of oath as a legal category and phenomenon of legal reality, based on the combination of the theory of natural law and legal positivism.

It is noted that an oath, as a legal category, is a solemn promise to comply with certain obligations, which are mentioned 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 requirements for the legal model of circumstances and behavior, which, if they occur, will become a legal fact. An oath acts as a legal fact when: 1) it is taken (or the refusal to take it); 2) its violations.

It is emphasized that the oath is a unilateral obligation. Its subject composition is quite specific. The entire burden of the obligations under the oath rests on the subject who makes it.

It has been demonstrated that the text of the oath of civil servants in various fields 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.

Key words: human rights, civil service, civil servant, oath, oath, sworn norms, legal responsibility.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ ПРИСЯГИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ	8
1.1 Стан дослідження інституту присяги в Україні	8
1.2 Поняття, ознаки та зміст присяги державного службовця	13
РОЗДІЛ 2	
ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПОРУШЕННЯ ПРИСЯГИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ	21
2.1 Юридичний склад порушення присяги	21
2.2 Співвідношення правопорушення «порушення присяги» з іншими видами правопорушень	32
РОЗДІЛ 3	
ПРОЦЕДУРА ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ВНАСЛІДОК ПОРУШЕННЯ ПРИСЯГИ	38
3.1 Юридичні гарантії прав державного службовця у разі припинення державної служби за порушення присяги	38
3.2 Правові наслідки припинення державної служби за порушення присяги	47
ВИСНОВКИ	57
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	59

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 розпочалися 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.

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. За таких обставин

складається ситуація, коли суди оперують явищем «присяга» та «порушення присяги» на формальних, декларативних приписах законодавця.

У науковій літературі питання, пов'язанні 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.

Мета та завдання дослідження. *Метою магістерської роботи є здійснення загальнотеоретичного аналізу правових засад припинення державної служби за порушення присяги.*

Для досягнення поставленої мети було визначено такі завдання:

- з'ясувати стан дослідження інституту присяги в Україні;
- дослідити співвідношення правопорушення «порушення присяги» з іншими видами правопорушень;
- охарактеризувати юридичний склад порушення присяги;
- розкрити співвідношення правопорушення «порушення присяги» з іншими видами правопорушень;
- виокремити юридичні гарантії прав державного службовця у разі припинення державної служби за порушення присяги;
- визначити правові наслідки припинення державної служби за порушення присяги.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають внаслідок порушення присяги.

Предмет дослідження – правові засади припинення державної служби за порушення присяги.

Методи дослідження. Методологічною основою роботи є система філософсько-світоглядних підходів, принципів, загальнонаукових і конкретнонаукових методів пізнання, які забезпечили об'єктивний аналіз предмета дослідження. Зокрема, було застосовано загальнонаукові методи дослідження: системний, структурний, інституційний, нормативний, емпіричний, діалектичний та логічний методи: абстрагування і конкретизація, аналіз та синтез, дедукція та індукції, а також спеціальні юридичні методи: тлумачення правових норм, компаративно-правовий, історико-правовий та статистичний.

Новизна отриманих результатів визначається тим, що магістерська робота є одним з перших комплексних теоретико-правових досліджень проблем припинення державної служби за порушення присяги в сучасних умовах правового розвитку України.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що теоретичні положення, висновки та рекомендації, розроблені автором і запропоновані у магістерській роботі, можуть бути використані в нормопроектуванні запропонованих дефініцій та положень з метою уніфікації чинного законодавства, що регулює процедуру звільнення державних службовців за порушення присяги.

Опис структури роботи. Магістерська робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 63 сторінки, із них 58 сторінок основного тексту. Список використаних джерел налічує 56 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ ПРИСЯГИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

1.1 Стан дослідження інституту присяги в Україні

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 змовлятися¹.

Початковим значенням присяги є «доторкання до предмета клятви (до землі тощо), синоніми – клятва, божба, клятвена обіцянка»². Отже, в основі ритуалів давання клятви, присяги, передусім, лежали жести, рухи тіла.

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

¹ 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. С. 579.

² Прилуцький С. В. Присяга судді: стара категорія – новий правовий зміст. Право України. 2001. № 6. С. 106.

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 служби³.

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).

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 рішення⁴.

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

³ Андреев В. О. Присяга державного службовця в механізмі проходження державної служби в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управл. Київ, 2019. С. 50-55.

⁴ Сидоренко А. С. До питання розмежування понять «дисциплінарний проступок» і «зловживання правом». Судова апеляція: наук.- практ. журн. 2011. № 3 (24). С. 120-131.

здійснення діяльності⁵. 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»⁶.

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)⁷. 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»⁸.

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);

⁵ Маськовіта М. М. Присяга працівників ОВС України: історикоправовий вимір: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2017. С.55.

⁶ Данилів С. Присяга як адміністративний акт. JURNALUL JURIDIC NAȚIONAL: TEORIE ȘI PRACTICĂ. 2016. № 12. С. 28.

⁷ Лежнева Т. М., Черноп'ятов С. В. Функції присяги в праві України. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2019. № 3. С. 12.

⁸ Пахович М. Присяга як правове та суспільне явище присяга як правове явище. Вісник прокуратури. 2013. № 12 (50). С. 140–145.

- 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).

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 посиланням на щось особливо дороге, священне для того, хто дає обіцянку⁹.

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 характер¹⁰. 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

⁹ Тлумачний словник-мінімум української мови / відп. за вип. О. М. Єфімов. Київ: Довіра, 1999. С. 236.

¹⁰ Суровська Л. І. Удосконалення юридичних гарантій при притягнення працівників до матеріальної відповідальності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2000. 14 с.

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.

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»¹¹.

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

¹¹ Новак О. Д. Про учасників дисциплінарного провадження щодо державних службовців. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2013. № 6-3, т. 1. С. 260.

неписьменний, міг не знати цінності векселів й інших письмових зобов'язань, але він знав ціну своєму слову¹². 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 права¹³. Саме тому, які не були б хороші нормативні правила діяльності, вони можуть втратити силу і значення в «недобросовісних, грубих руках».

1.2 Поняття, ознаки та зміст 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 складання 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»¹⁴.

¹² Купецьке слово як гарант честі. Медіа-корпорація «Є». 2010. 13 серп. URL: http://www.ye.ua/news/news_300.html.

¹³ Філософія права: навч. посіб. / О. О. Бандура, С. А. Бублик, М. Л. Заїнчковський та ін.; за заг. ред. М. В. Костицького, Б. Ф. Чміля. Київ: Юрінком Інтер, 2000. С. 276.

¹⁴ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

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»¹⁵.

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»¹⁶. 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»¹⁷. 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

¹⁵ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

¹⁶ Регламент Європейського суду з прав людини від 01.11.2003 (Правило 3. Присяга або урочиста заява). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_067#Text.

¹⁷ Про статус суддів: Закон України від 15.12.1992 № 2862-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/2862-12#Text>.

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 «моральноетичних принципів поведінки судді» і «не вчиняти дій, що порочать звання судді та принижують авторитет судової влади» означає одне й те саме¹⁸.

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 повноваження¹⁹.

¹⁸ Маляренко А. В. Про присягу судді та відповідальність за її порушення. Вісник Верховного Суду України. 2012. № 2. С. 26–30.

¹⁹ Про порядок складення присяги судді особою, вперше призначеною на посаду професійного судді: Указ Президента України від 06.04.2011 № 380/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/380/2011#Text>.

Тут вагомішим 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 службі²⁰.

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»²¹. 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

²⁰ Бабенко В. О. Особливості звільнення державних службовців. Держава і право. 2011. Вип. 51. С. 362–367.

²¹ Кельман М. С. Теорія права: навч. посіб. Тернопіль, 1998. 382 с.

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.

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 приниження авторитету державного органу та унеможливорює подальше виконання ним своїх обов'язків»²².

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).

²² 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). Львів, 2017. С. 126–128.

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 тексом цієї присяги. Тільки так, на наше переконання, можна наблизитися до пізнання дійсної сутності цього явища, порушення якого має наслідком настання юридичної відповідальності.

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»²³. 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

²³ Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

державних політичних посадах; б) професійну діяльність суддів; в) державну службу; г) службу в органах місцевого самоврядування²⁴.

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»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 загалом²⁶. Відповідно, різними є правові наслідки порушення прийнятої присяги.

«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.

Недоліками змісту різних присяг є наявність у них багатьох оціночних понять, які трактуються крізь призму моралі, етики, а також те, що не

²⁴ Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. Харків: Право, 2010. 216 с.

²⁵ Андреев В. О. Присяга державного службовця в механізмі проходження державної служби в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управл. Київ, 2019. 241 с.

²⁶ Данилів С. Присяга як адміністративний акт. JURNALUL JURIDIC NAȚIONAL: TEORIE ȘI PRACTICĂ. 2016. № 12. С. 28–32.

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

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПОРУШЕННЯ ПРИСЯГИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

2.1 Юридичний склад порушення присяги

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-VIII²⁷, який набув чинності 1 травня 2016 р., законодавство не давало однозначної відповіді: чи є порушення присяги дисциплінарним

²⁷ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

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 присяги²⁸.

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

²⁸ Кравчук О. Л. Припинення державної служби за порушення присяги: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2021. С. 46.

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 посади²⁹. 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 конкретизувати³⁰.

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

²⁹ Лаврінчук І. П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 1999. 20 с.

³⁰ Маляренко А. В. Про присягу судді та відповідальність за її порушення. Вісник Верховного Суду України. 2012. № 2. С. 26–30.

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 року³¹ 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 стягненням³².

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.

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

³¹ Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed20141219#Text>.

³² Про практику розгляду судами трудових спорів: Постанова Пленуму Верховного Суду України № 9 від 06.11.1992.

посади, але й обмеження права особи на доступ до державної служби в майбутньому.

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»³³.

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.

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).

³³ Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

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 законодавством³⁴.

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'язків³⁵.

³⁴ Луценко О. Є. Порушення присяги як підстава припинення трудових правовідносин з державним службовцем. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2013. Вип. 23, ч. 1, т. 2. С. 54–59.

³⁵ Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 07.02.2018 у справі № К/9901/1562/18 802/3323/14-а. URL: https://protocol.ua/ua/postanova_kas_vp_vid_07_02_2018_roku_u_sprav_i_802_3323_14_a/.

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.

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.

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 помилку³⁶.

³⁶ Подкопаев С. В. Дисциплінарна відповідальність суддів: сутність, механізм реалізації: монографія. Харків: ВД «Інжек», 2003. 192 с.

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, апріорі 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.

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.

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 вчинення³⁷.

³⁷ Кравчук О. Л. Припинення державної служби за порушення присяги: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2021. С. 58.

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 проступків³⁸. 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 статусу³⁹.

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

³⁸ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

³⁹ Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>.

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»⁴⁰.

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.

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 вагомні 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

⁴⁰ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

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.

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 сторона⁴¹. Тому для кваліфікації проступку «порушення присяги», як дисциплінарного проступку, потрібно визначити його юридичний склад (суб'єкт, суб'єктивну сторону, об'єкт, об'єктивну сторону).

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.

⁴¹ Ус О. В. Кваліфікація злочинів: сутність та поняття. Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. 2014. № 1106, вип. 17. С. 171–175.

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 дисциплінарну⁴².

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)»⁴³), Закон України «Про статус суддів» від 15.12.1992 (ст. 15 (1992–2010))⁴⁴, далі це були, Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 (ст. 46-2 (з 1991–2014))⁴⁵, Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 (ст. 30)⁴⁶.

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

⁴² 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. С. 351.

⁴³ Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text>.

⁴⁴ Про статус суддів: Закон України від 15.12.1992 № 2862-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/2862-12#Text>.

⁴⁵ Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/1789-12#Text>.

⁴⁶ Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed20141219#Text>.

термінології щодо галузевої належності юридичної відповідальності за порушення присяги. У новому Законі України «Про державну службу» № 889 (ст. 65)⁴⁷ 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 відмовитися⁴⁸.

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»⁴⁹.

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

⁴⁷ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

⁴⁸ Андреев В. Відповідальність за порушення присяги державного службовця. Ефективність державного управління. 2018. Вип. 1 (54), ч. 1. С. 192–199.

⁴⁹ Цуркан М. І. Присяга публічного службовця як автономний правовий інститут у системі українського права. Вісник Вищого адміністративного суду України. 2010. № 4. С. 8–13.

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-трудових 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.

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 відповідальності⁵⁰.

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 працює⁵¹. Подібно і В. І. Щербина під дисциплінарним проступком розглядає протиправне, винне діяння, яке посягає на службову дисципліну в державному

⁵⁰ 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.

⁵¹ Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків: Право, 2010. С84.

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 працює⁵².

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 – звільнення⁵³.

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 якостей⁵⁴.

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

⁵² Щербина В. І. Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 1998. С. 58.

⁵³ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

⁵⁴ Маляренко А. В. Про присягу судді та відповідальність за її порушення. Вісник Верховного Суду України. 2012. № 2. С. 29.

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 дефініцій⁵⁵.

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

⁵⁵ Кравчук О. Л. Припинення державної служби за порушення присяги: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2021. С. 65.

службовця: як вони повинні виконувати свої професійні повноваження, а з іншого боку – бути принципами та вимогами до професійної поведінки.

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 ресурсів⁵⁶.

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

⁵⁶ Кравчук О. Л. Припинення державної служби за порушення присяги: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2021. С. 86.

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)⁵⁷;

б) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку (п. 6 ч. 2 ст. 65 Закону) – зауваження (ч. 2 ст. 66 Закону) – єдиний з 15-ти визначений

⁵⁷ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

законодавцем вид дисциплінарного проступку, покарання за який настає у вигляді найлегшого стягнення – зауваження⁵⁸;

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);

⁵⁸ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

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)⁵⁹.

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»⁶⁰.

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 собою⁶¹. На думку А. В. Міцкевича, юридичні гарантії – це ніщо

⁵⁹ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

⁶⁰ 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. Сербогін (заст. голови) [та ін.]. Київ: НАДУ; Одеса: [б. в.], 2013. Т. 2. С 211.

⁶¹ Солдатова В. Д. Сутність та загальна характеристика юридичних гарантій законності в адміністративній діяльності ОВС України. Форум права. 2010. № 4. С. 846–852.

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 прав⁶².

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 України⁶³.

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.

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.

⁶² 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. С. 79.

⁶³ Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Укр. Енцикл., 1998. Т. 1: А-Г. С 555.

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 функції⁶⁴.

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

⁶⁴ Кузьменко Н. А. Адміністративно-процесуальні гарантії прав та законних інтересів публічних службовців: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. С 39-40.

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;⁶⁵

- 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 представника⁶⁶.

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 службовців⁶⁷.

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

⁶⁵ Кравчук О. Л. Припинення державної служби за порушення присяги: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2021. С. 128.

⁶⁶ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

⁶⁷ Кузьменко Н. А. Адміністративно-процесуальні гарантії прав та законних інтересів публічних службовців: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. С. 29.

суб'єкта трудових правовідносин, права якого повинні бути забезпечені. Третя особливість – це необхідність гармонізації національного законодавства з міжнародними та європейськими актами, що стосуються досліджуваного питання⁶⁸.

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

⁶⁸ Джепа Ю. А. Юридичні гарантії права на працю при припиненні трудових правовідносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Луганськ, 2009. С. 11.

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.

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 тощо⁶⁹.

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

⁶⁹ Кравчук О. Л. Припинення державної служби за порушення присяги: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2021. С. 147.

припинення цих відносин. Зазвичай підстави для припинення службових відносин у законодавстві і правовій літературі прийнято визначати за джерелами волевиявлення⁷⁰.

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

⁷⁰ Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А. Энциклопедический словарь. Типолитография И. А. Ефрона, 1882. Т. 25. С. 223.

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;

6) 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»⁷¹.

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);

⁷¹ Кравчук О. Л. Припинення державної служби за порушення присяги: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2021. С. 151.

- 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 статті⁷², 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 договір⁷³. 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.

Передумовою звільнення державного службовця за вчинення дисциплінарного правопорушення, пов'язаного зі здійсненням службової діяльності, з підстави припинення державної служби за порушення Присяги

⁷² Пилипенко П. Юридична природа трудових відносин державних службовців. Збірник наукових праць УАДУ при Президентіві України: в 4 ч. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. Вип. 2, ч. 3. С. 103–104.

⁷³ Вакарюк Л. В. Правові режими в трудовому праві України: монографія. Чернівці: Вид. дім «РОДОВІД», 2018. С. 74.

мають бути порушення, встановлені внаслідок ретельного службового розслідування. 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, аніж оскаржуване розпорядження КМУ». Наведене свідчить, що подання Прем'єр-міністра про звільнення позивача внесено без відповідної пропозиції МВС, вже після прийняття КМУ оскаржуваного розпорядження⁷⁴.

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

⁷⁴ Кравчук О. Л. Припинення державної служби за порушення присяги: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2021. С. 154.

особою Присяги працівника органів внутрішніх справи автоматично не поширює на неї обов'язку дотримання Присяги державного службовця⁷⁵.

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-трудова 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

⁷⁵ Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 11.06.2020 у справі № 826/7299/15. URL: <https://zakononline.com.ua/- court-decisions/show/89757510>.

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 служби⁷⁶.

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 унеможлиблює 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

⁷⁶ Кравчук О. Л. Припинення державної служби за порушення присяги: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2021. С. 155.

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).

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.

Отже, припинення державної служби є такою стадією проходження державної служби, під час якої припиняється правовий статус державного службовця за наявності передбачених законодавством підстав⁷⁷. 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.

⁷⁷ Христенко В. А. Організаційно-правові засади припинення державної служби: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2013. С. 10.

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 інстанції⁷⁸. 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.

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

⁷⁸ Кузьменко Н. А. Адміністративно-процесуальні гарантії прав та законних інтересів публічних службовців: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. С. 81.

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.

ВИСНОВКИ

У Висновках узагальнено існуючі 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. 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». Основні ознаки присяги: є різновидом клятви; особливий порядок її складення; символічний характер, коли сама по собі присяга є правовим символом; є юридичним фактом.

3. Склад правопорушення традиційно утворюють чотири елементи: об'єкт і об'єктивна сторона, суб'єкт і суб'єктивна сторона. Тому для кваліфікації проступку «порушення присяги», як дисциплінарного проступку,

потрібно визначити його юридичний склад (суб'єкт, суб'єктивну сторону, об'єкт, об'єктивну сторону).

4. 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.

5. 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.

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.

6. Згідно з п. 1 ч. 2 ст. 65 Закону «Про державну службу» 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.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.
2. Андреев В. Відповідальність за порушення присяги державного службовця. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 1 (54), ч. 1. С. 192–199.
3. Андреев В. О. Присяга державного службовця в механізмі проходження державної служби в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управл. Київ, 2019. 241 с.
4. Бабенко В. О. Особливості звільнення державних службовців. *Держава і право*. 2011. Вип. 51. С. 362–367.
5. Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А. Энциклопедический словарь. Типолитография И. А. Ефрона, 1882. Т. 25. 489 с.
6. Вакарюк Л. В. Правові режими в трудовому праві України: монографія. Чернівці: Вид. дім «РОДОВІД», 2018. 415 с.
7. Данилів С. Присяга як адміністративний акт. *JURNALUL JURIDIC NAȚIONAL: TEORIE ȘI PRACTICĂ*. 2016. № 12. С. 28–32.
8. 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.
9. Джепа Ю. А. Юридичні гарантії права на працю при припиненні трудових правовідносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Луганськ, 2009. 22 с.
10. 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.

11. 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.
12. 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.
13. Кельман М. С. Теорія права: навч. посіб. Тернопіль, 1998. 382 с.
14. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
15. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
16. Кравчук О. Л. Припинення державної служби за порушення присяги: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2021. 219 с.
17. Кузьменко Н. А. Адміністративно-процесуальні гарантії прав та законних інтересів публічних службовців: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. 197 с.
18. Купецьке слово як гарант честі. Медіа-корпорація «Є». 2010. 13 серп. URL: http://www.ye.ua/news/news_300.html.
19. Лаврінчук І. П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 1999. 20 с.
20. Лежнева Т. М., Черноп'ятов С. В. Функції присяги в праві України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 3. С. 12–15.
21. Луценко О. Є. Порушення присяги як підстава припинення трудових правовідносин з державним службовцем. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2013. Вип. 23, ч. 1, т. 2. С. 54–59.
22. Маляренко А. В. Про присягу судді та відповідальність за її порушення. *Вісник Верховного Суду України*. 2012. № 2. С. 26–30.
23. 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). Львів, 2017. С. 126–128.

24. Маськовіта М. М. Присяга працівників ОВС України: історикоправовий вимір: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2017. 224 с.

25. Новак О. Д. Про учасників дисциплінарного провадження щодо державних службовців. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2013. № 6-3, т. 1. С. 257-267.

26. Пахович М. Присяга як правове та суспільне явище присяга як правове явище. *Вісник прокуратури*. 2013. № 12 (50). С. 140–145.

27. Пилипенко П. Юридична природа трудових відносин державних службовців. *Збірник наукових праць УАДУ при Президентіві України*. 2000. Вип. 2, ч. 3. С. 99–104.

28. Подкопаєв С. В. Дисциплінарна відповідальність суддів: сутність, механізм реалізації: монографія. Харків: ВД «Інжек», 2003. 192 с.

29. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 07.02.2018 у справі № К/9901/1562/18 802/3323/14-а. URL: https://protocol.ua/ua/postanova_kas_vp_vid_07_02_2018_roku_u_spravi_802_33_23_14_a/.

30. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 11.06.2020 у справі № 826/7299/15. URL: <https://zakononline.com.ua/- court-decisions/show/89757510>.

31. Прилуцький С. В. Присяга судді: стара категорія – новий правовий зміст. *Право України*. 2001. № 6. С. 102–106.

32. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>.

33. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text>.

34. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

35. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed20141219#Text>.
36. Про порядок складення присяги судді особою, вперше призначеною на посаду професійного судді: Указ Президента України від 06.04.2011 № 380/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/380/2011#Text>.
37. Про практику розгляду судами трудових спорів: Постанова Пленуму Верховного Суду України № 9 від 06.11.1992.
38. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/1789-12#Text>.
39. Про статус суддів: Закон України від 15.12.1992 № 2862-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/2862-12#Text>.
40. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.
41. Регламент Європейського суду з прав людини від 01.11.2003 (Правило 3. Присяга або урочиста заява). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_067#Text.
42. Сидоренко А. С. До питання розмежування понять «дисциплінарний проступок» і «зловживання правом». *Судова апеляція: наук.-практ. журн.* 2011. № 3 (24). С. 120–125.
43. Солдатов В. Д. Сутність та загальна характеристика юридичних гарантій законності в адміністративній діяльності ОВС України. *Форум права.* 2010. № 4. С. 846–852.
44. Суровська Л. І. Удосконалення юридичних гарантій при притягнення працівників до матеріальної відповідальності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2000. 19 с.
45. Тлумачний словник-мінімум української мови / відп. за вип. О. М. Єфімов. Київ: Довіра, 1999. 447 с.
46. Ус О. В. Кваліфікація злочинів: сутність та поняття. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна.* 2014. № 1106, вип. 17. С. 171–179.

47. 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.
48. Христенко В. А. Організаційно-правові засади припинення державної служби: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2013. 20 с.
49. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. Харків: Право, 2010. 216 с.
50. Цуркан М. І. Присяга публічного службовця як автономний правовий інститут у системі українського права. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2010. № 4. С. 8–13.
51. Щербина В. І. Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 1998. 174 с.
52. Щербина В. І. Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук. 1998. 174 с.
53. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Укр. Енцикл., 1998. Т. 1: А-Г. 672 с.
54. Янюк Н. В. Дисциплінарна відповідальність державних службовців за новим Законом України «Про державну службу» (2015): правовий аналіз. *Вісник Львівського університету*. 2016. Вип. 62. С. 138–147.
55. Case of Minelli v. Switzerland, ECHR, 25.03.1983. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-57540> (viewed on 20.07.2020).
56. Wydick R. Plain English for Lawyers. 5th ed. Durham: Carolina Academic Press, 2005. 139 p.