



В.В. Кривенко,
заступник Голови Верховного
Суду України — секретар
Судової палати
в адміністративних справах
Верховного Суду України,
кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України



О.В. Константий,
науковий консультант
управління забезпечення
діяльності Судової палати
в адміністративних справах
Верховного Суду України,
кандидат юридичних наук,
доцент

S u m m a r y

The article examines the issue of the concept, essence, legal nature of the Oath of civil servant, the consequences of its violation and correlation of the latter with the disciplinary responsibility, as well as the juridical procedures of application, including the judges, in Ukraine

До питання про Присягу державного службовця та припинення державної служби за її порушення

Інститут Присяги державного службовця становить етико-правову основу функціонування всього інституту публічної служби, забезпечення довіри до нього з боку держави і суспільства. Його значення актуалізується, якщо врахувати поширену в наш час практику припинення трудових відносин із державними службовцями на підставі порушення Присяги (за п. 6 ч. 1 ст. 30 Закону від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ «Про державну службу» та ст. 105 Закону від 7 липня 2010 р. № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів»; далі — відповідно Закон № 3723-ХІІ і Закон № 2453-VI). А це у свою чергу робить нагальною наукову розробку змісту, ознак, підстав і процедур застосування цього інституту.

Правовий феномен присяги відомий ще з часів Стародавнього Риму, де її розуміли як односторонню обіцянку, яку надавала громаді особа при вступі на публічну посаду (*ob honorem decretum*), після чого була зобов'язана діяти в суспільних інтересах. Пізніше присяга (своєрідна клятва, урочиста обіцянка) стала досить поширеною у всьому світі як ритуал, що слугує підтвердженню вірності, підкоренню або відданості певним зобов'язанням (на вірність монарху, ідеалам республіки тощо), з боку в першу чергу різноманітних публічних службовців¹.

Правовий феномен присяги відомий ще з часів Стародавнього Риму, де її розуміли як односторонню обіцянку, яку надавала громаді особа при вступі на публічну посаду (*ob honorem decretum*), після чого була зобов'язана діяти в суспільних інтересах

Першочергові традиції присяги розвивалися у середовищі віруючих, які давали клятву перед Богом. До ХІХ ст. за чинним законодавством на вітчизняних теренах було сформовано три підстави для прийняття присяги: на вірність підданих цареві; для забезпечення доказів; на вірність службі при першому вступі чиновника на посаду. Дотепер збереглися лише різновиди присяги на вірність службі та учасників судочинства (присяжних, свідків, експертів тощо)².

Незважаючи на те, що інститут Присяги державних службовців був запроваджений в Україні ще в 1993 р. з прийняттям Закону № 3723-ХІІ, до цього часу недостатньо дослідженими та дискусійними залишаються

¹ Див.: Никифоров М.В. Присяга (клятва) как правовое явление // [http://www.unn.ru/pages/issues/vestnik/9999-0195_West_pravo_2001_1\(3\)/39.pdf](http://www.unn.ru/pages/issues/vestnik/9999-0195_West_pravo_2001_1(3)/39.pdf) (Тут і далі — переклад авторіє).

² Див.: Русакова Н.Г. Присяга как общеправовой феномен // <http://lawtheses.com/prisyaga-kak-obschpravovoy-fenomen>

питання щодо поняття «Присяга державного службовця», суті, правової природи припинення трудових відносин на підставі її порушення, співвідношення останнього з дисциплінарною відповідальністю державних службовців. Зазначене зовсім неприйнятно з огляду на широке застосування п. 6 ч. 1 ст. 30 Закону № 3723-XII при вирішенні питань про припинення державно-службових відносин.

Конституційний Суд України у п. 3.4 мотивувальної частини Рішення від 11 березня 2011 р. № 2-рп/2011 у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Вищу раду юстиції» визначив правову природу присяги судді як одностороннього, індивідуального, публічно-правового, конституційного зобов'язання судді. При цьому єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні зазначив, що «дотримання суддею своїх обов'язків (тобто присяги) є необхідною умовою довіри до суду та правосуддя з боку суспільства»

У зазначеному Законі немає нормативно-го визначення поняття «порушення Присяги державного службовця», ознак, природи та переліку діянь, що становлять його зміст, правових наслідків і процедур вжиття (вирішення питань припинення державної служби на цій підставі). Тобто застосування цього інституту у практиці припинення відносин державно-службового характеру значною мірою позначено суб'єктивно-оцінними чинниками. А це не виключає вірогідності зловживання зазначеним інститутом, порушення прав та законних інтересів державних службовців при вирішенні питань про припинення їхньої публічної служби за вказаною підставою (наприклад, у разі вчинення незначних дисциплінарних правопорушень).

Слово «присяга» в українській мові означає: клятва вірності якій-небудь справі, а «присягати»: 1) давати клятву; 2) твердо обіцяти комусь здійснення чогось³.

В юридичному словнику присяга визначається як: 1) урочиста офіційна обіцянка дотримуватися певних зобов'язань, клятва вірності якій-небудь справі; 2) урочиста обіцянка, часто підкріплена згадуванням чогось дорогого, священного для того, хто обіцяє; 3) запевнення у правдивості сказаного⁴.

На нашу думку, цілком слушною є позиція М.В. Нікіфорова про те, що інститут присяги (клятви) слугує для встановлення не лише правової, а й моральної відповідальності представників публічної влади. Зокрема, вчений зазначає, що вони (представники влади) несуть правову і моральну відповідальність перед державою, суспільством та окремими громадянами⁵.

Н.Г. Русакова також зауважує, що текст присяги, який міститься в юридичних документах, включає вихідні норми та оціночні поняття правового і морального характеру. При цьому правові норми конкретизовані в чинному законодавстві (законах, підзаконних актах), що регламентує професійну діяльність, а моральні норми мають джерелом конкретизації відповідні деонтологічні кодекси (зводи моральних вимог, кодекси професійної етики тощо). На думку цієї дослідниці, присяга — це юридичний факт, що являє собою прийняття офіційної клятви (урочистої обіцянки) дотримуватися і виконувати права та обов'язки відповідно до посади, яка обіймається, та який визначає момент зміни спеціального правового статусу суб'єктів і здійснюється в особливому ритуальному порядку на основі спеціалізованих символічних дій. Функцією присяги, вважає Н.Г. Русакова, є стабільне спрямування активного позитивного її впливу на свідомість і поведінку її суб'єктів⁶.

Так, у ч. 2 ст. 17 Закону № 3723-XII викладено такий текст Присяги державних службовців: «Повністю усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити народові України, суворо дотримувати Конституції та законів України, сприяти втіленню їх у життя, зміцнювати їх авторитет, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, з гідністю нести високе звання державного службовця, сумлінно виконувати свої обов'язки»

Конституційний Суд України у п. 3.4 мотивувальної частини Рішення від 11 березня 2011 р. № 2-рп/2011 у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Вищу раду юстиції» визначив правову природу присяги судді як одностороннього, індивідуального, публічно-правового, конституційного зобов'язання

³ Див.: Тлумачний словник української мови / За ред. проф. В.С. Калашника. — Х., 2002. — С. 658.

⁴ Див.: Юридичний словник / За ред. Б.М. Бабія та ін. — 2-ге вид., переробл. і допов. — К., 1983. — С. 654.

⁵ Див.: Нікіфоров М.В. Зазнач. праця.

⁶ Див.: Русакова Н.Г. Зазнач. праця.

судді. При цьому єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні зазначив, що «дотримання суддею своїх обов'язків (тобто присяги) є необхідною умовою довіри до суду та правосуддя з боку суспільства». З таким визначенням слід погодитися.

Порушенням Присяги державного службовця можна вважати порушення ним не лише Конституції і законів України, а й своїх службових обов'язків (визначених посадовими інструкціями, іншими актами локального регулювання), що характерно для складу дисциплінарних проступків

Аналізуючи положення ст. 17 Закону № 3723-ХІІ, в якій викладено зміст Присяги державного службовця, можна зробити висновок, що законодавець заклав у ній симбіоз етичних («вірно служити народові України», «з гідністю нести високе звання державного службовця»), правових («суворо дотримувати Конституції та законів України, сприяти втіленню їх у життя, зміцнювати їх авторитет») та службово-дисциплінарних («сумлінно виконувати свої обов'язки») стандартів поведінки державного службовця, яких він зобов'язується дотримувати, приймаючи її, та порушення яких становить факт порушення Присяги й тягне припинення державної служби за п. 6 ч. 1 ст. 30 цього Закону. Так, у ч. 2 ст. 17 Закону № 3723-ХІІ викладено такий текст Присяги державних службовців: «Повністю усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити народові України, суворо дотримувати Конституції та законів України, сприяти втіленню їх у життя, зміцнювати їх авторитет, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, з гідністю нести високе звання державного службовця, сумлінно виконувати свої обов'язки».

Додержання Конституції та інших актів законодавства, сумлінне виконання своїх службових обов'язків, що, як зазначено вище, становить зміст урочистого зобов'язання, клятви осіб, які вперше вступають на державну службу (Присяги державних службовців за ч. 2 ст. 17), за положеннями ч. 1 ст. 10 Закону № 3723-ХІІ є основними обов'язками державних службовців. А отже, порушенням Присяги державного службовця можна вважати порушення ним не лише Конституції і законів України, а й своїх службових обов'язків (визначених посадовими інструкціями, іншими актами локального регулювання), що характерно для складу дисциплінарних проступків.

Так, в юридичній науці усталеним є погляд, що дисциплінарна відповідальність настає при порушенні державним службовцем обов'язків додержання дисципліни праці, правил внутрішнього трудового розпорядку, за невиконання або неналежне виконання службових функцій⁷. Дисциплінарні стягнення відповідно до ч. 1 ст. 14 Закону № 3723-ХІІ застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює.

В юридичній науці усталеним є погляд, що дисциплінарна відповідальність настає при порушенні державним службовцем обов'язків додержання дисципліни праці, правил внутрішнього трудового розпорядку, за невиконання або неналежне виконання службових функцій

Відповідно до статей 21 і 22 Дисциплінарного статуту митної служби України (затверджений відповідним Законом від 6 вересня 2005 р. № 2805-IV; далі — Дисциплінарний статут) порушенням службової дисципліни (дисциплінарним правопорушенням) є протиправне, винне (умисне чи необережне) діяння (дія чи бездіяльність) посадової особи митної служби, тобто невиконання урочистого зобов'язання посадових осіб митної служби, зокрема невиконання або неналежне виконання нею своїх службових обов'язків, перевищення повноважень, порушення обмежень і заборон, установлених законодавством з питань проходження служби в митних органах, або вчинення інших дій, які дискредитують не тільки посадову особу митної служби, а й митну службу України. До дисциплінарних правопорушень посадових осіб митної служби законом також, як і у випадку недотримання Присяги державного службовця, віднесено порушення вимог законів та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, державної служби, а також наказів та розпоряджень безпосередніх та/або прямих керівників (п. 1 ст. 22 Дисциплінарного статуту).

У ч. 2 ст. 32 Закону від 15 січня 1998 р. № 22/98-ВР «Про Вищу раду юстиції» (далі — Закон № 22/98-ВР) встановлено, що порушенням суддею присяги є:

⁷ Див.: Організація державної служби в Україні: теорія та практика: Навчальний посібник / За заг. ред. М.О. Багмета, М.С. Іванова, В.С. Фуртатова. — Миколаїв, 2007. — С. 67.

– вчинення ним дій, що порочать звання судді і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та невідкупності судових органів;

– недотримання суддею вимог та обмежень, встановлених Законом від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI «Про засади запобігання і протидії корупції» (далі — Закон № 3206-VI);

– умисне затягування суддею строків розгляду справи понад терміни, встановлені законом;

– порушення морально-етичних принципів поведінки судді.

Порушенням присяги судді, що обіймає адміністративну посаду в суді, законодавець визначив також невиконання ним посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади, пов'язаних з процесуальними діями (ч. 3 ст. 32 цього Закону).

Згідно з ч. 1 ст. 83 Закону № 2453-VI підставами дисциплінарної відповідальності судді можуть бути:

1) істотні порушення норм процесуального права при здійсненні правосуддя, пов'язані, зокрема, з відмовою у доступі особи до правосуддя з підстав, не передбачених законом, порушення вимог щодо розподілу та реєстрації справ у суді, правил підсудності чи підвідомчості, необґрунтоване вжиття заходів забезпечення позову;

2) нежиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом;

3) порушення вимог щодо неупередженого розгляду справи, зокрема порушення правил щодо відводу (самовідводу);

4) систематичне або грубе одноразове порушення правил суддівської етики, що підриває авторитет правосуддя;

5) розголошення таємниці, що охороняється законом, в тому числі таємниці нарадчої кімнати або таємниці, яка стала відомою судді під час розгляду справи у закритому судовому засіданні;

6) неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою і в порядку, що встановлені Законом № 3206-VI, зазначення в ній завідомих неправдивих відомостей.

Наведене дає підстави зробити висновок, що і порушення Присяги, і дисциплінарне

правопорушення можуть бути наслідком недотримання, порушення державним службовцем (в тому числі й суддею) як правових, так і етичних (моральних) засад, стандартів проходження публічної служби.

Порушення Присяги державного службовця, на нашу думку, слід вважати видом публічно-правової етико-морального характеру відповідальності державних службовців за навмисне свідоме вчинення порушення своїх урочисто взятих при її складанні основних обов'язків, визначених у статтях 10 і 17 Закону № 3723-XII, що очевидно та однозначно засвідчує втрату довіри до відповідної особи як такої, що здатна вірно служити народові України, суворо дотримувати Конституції та законів України, сприяти їх втіленню у життя, зміцнювати їх авторитет, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, з гідністю нести високе звання державного службовця

З цього приводу О.Д. Новак зазначає, що дисциплінарним проступком державного службовця є суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність), яке полягає у невиконанні або у неналежному виконанні державним службовцем своїх службових обов'язків, порушенні морально-етичних правил, а також інших порушеннях службової дисципліни, за які законодавством передбачено дисциплінарну відповідальність⁸.

Таким чином, припинення державної служби у зв'язку з порушенням Присяги (п. 6 ч. 1 ст. 30 Закону № 3723-XII; ст. 105 Закону № 2453-VI) та дисциплінарна відповідальність державних службовців (ст. 14 Закону № 3723-XII; статті 21, 22 Дисциплінарного статуту; ст. 88 Закону № 2453-VI) можуть застосовуватися за існування схожих (близьких за ознаками і характером) правових і фактичних підстав, бути наслідком вчинення зазначеними особами, уповноваженими на виконання функцій держави, подібних одне до одного протиправних діянь.

Порушення Присяги державного службовця, на нашу думку, слід вважати видом публічно-правової етико-морального характеру відповідальності державних службовців за навмисне свідоме вчинення порушення своїх урочисто взятих при її складанні основних обов'язків, визначених у статтях 10 і 17 Закону № 3723-XII, що очевидно та однозначно засвідчує втрату довіри до відповідної особи як такої, що здатна вірно служити народові України, суворо дотримувати Конституції та законів України, сприяти їх втіленню у життя, зміцнювати їх авторитет,

⁸ Див.: Новак О. Д. Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності державних службовців // Часопис Київського університету права. — 2012. — № 2. — С. 130.

охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, з гідністю нести високе звання державного службовця.

Оскільки припинення перебування особи на державній службі на підставі порушення Присяги може бути здійснено за дисциплінарний проступок, а саме звільнення на цій підставі унеможливує повторне прийняття такої особи на публічну службу, рівень юридичних гарантій захисту прав зазначеної особи у процедурах вирішення питань застосування цієї санкції публічно-правової відповідальності повинен бути таким самим, як і при звільненні з органу влади за вчинення дисциплінарного правопорушення. Тобто прийняттю рішення про це (про застосування підстави, передбаченої п. 6 ч. 1 ст. 30 Закону № 3723-XII) має також передувати проведення службового розслідування

Припинення державної служби за порушення Присяги може застосовуватися тільки у крайніх випадках, коли дисциплінарний проступок містить ознаки такого порушення і заходи дисциплінарного стягнення, на переконання уповноваженої вирішувати питання про відповідальність посадової особи (керівника органу влади), є недостатніми чи попереднє їх вжиття не дало бажаного результату.

Оскільки припинення перебування особи на державній службі на підставі порушення Присяги може бути здійснено за дисциплінарний проступок, а саме звільнення на цій підставі унеможливує повторне прийняття такої особи на публічну службу, рівень юридичних гарантій захисту прав зазначеної особи у процедурах вирішення питань застосування цієї санкції публічно-правової відповідальності повинен бути таким самим, як і при звільненні з органу влади за вчинення дисциплінарного правопорушення. Тобто прийняттю рішення про це (про застосування підстави, передбаченої п. 6 ч. 1 ст. 30 Закону № 3723-XII) має також передувати проведення службового розслідування (що, наприклад, спеціально передбачено в ч. 2 ст. 31 Дисциплінарного статуту). Особі у цьому випадку має бути забезпечена можливість надати відповідні пояснення щодо обставин правопорушення, поставленого їй за провинку як порушення Присяги, представити докази своєї невинуватості, в інший спосіб захищатися від висунутого обвинувачення, беручи участь у відповідному юридичному провадженні.

Припинення державної служби на підставі порушення Присяги є формою, різновидом адміністративного провадження. А тому уповноважена

на прийняття рішення про застосування такого заходу посадова особа має дотримуватися принципів належного врядування (пропорційності,

обґрунтованості, безсторонності, добросовісності, розсудливості, неприпустимості несправедливої дискримінації, рівності учасників провадження перед законом, гарантування особи права на участь у прийнятті владного рішення щодо неї та ін.), зміст яких розкрито, в тому числі в прецедентній практиці Європейського суду з прав людини, та перевірка дотримання яких при здійсненні суб'єктами владних повноважень своїх влад-

них управлінських функцій становить завдання адміністративного судочинства, обов'язок адміністративних судів за положеннями ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України.

З огляду на те, що підстави дисциплінарної відповідальності суддів (ч. 1 ст. 83 Закону № 2453-VI) та звільнення за порушення присяги (ч. 2 ст. 32 Закону № 22/98-BP) значною мірою збігаються, є тотожними, застосуванню цієї виключної форми публічно-правової морально-етичного характеру відповідальності суддів (зокрема, місцевих та апеляційних судів) органом, який призначив чи обрав, на підставі подання Вищої ради юстиції має передувати перевірка відповідних фактів протиправних діянь суддів зазначених судів Вищою кваліфікаційною комісією суддів України (ч. 2 ст. 105 Закону № 2453-VI)

До прав державних службовців згідно з правилами ч. 1 ст. 11 Закону № 3723-XII належить право вимагати службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри. Його існування кореспондує відповідний обов'язок керівника державної служби у відповідному органі влади провести таке розслідування за наполяганням особи, особливо у випадку вирішення стосовно неї питання про припинення державної служби на підставі порушення Присяги (п. 6 ст. 30 Закону № 3723-XII). Невпровадження службового розслідування, порушення прав державного службовця на взяття участі у процедурі вирішення питання про припинення його перебування на державній службі на підставі порушення Присяги вказує на незаконність прийняття суб'єктом владних повноважень відповідного рішення про застосування положень п. 6 ч. 1 ст. 30 Закону № 3723-XII.

З огляду на те, що підстави дисциплінарної відповідальності суддів (ч. 1 ст. 83 Закону № 2453-VI) та звільнення за порушення присяги

(ч. 2 ст. 32 Закону № 22/98-ВР) значною мірою збігаються, є тотожними, застосуванню цієї виключної форми публічно-правової морально-етичного характеру відповідальності суддів (зокрема, місцевих та апеляційних судів) органом, який призначив чи обрав, на підставі подання Вищої ради юстиції має передувати перевірка відповідних фактів протиправних діянь суддів зазначених судів Вищою кваліфікаційною комісією суддів України (ч. 2 ст. 105 Закону № 2453-VI).

Оскільки за загальнотеоретичними принципами застосування юридичної відповідальності та логікою речей до судді за порушення законодавства під час здійснення судочинства, етичних професійних стандартів тощо спочатку (першочергово) мають вживатися заходи дисциплінарної відповідальності, які є менш суворими, і лише коли Вища кваліфікаційна комісія суддів України за результатами проведеного дисциплінарного

розслідування зробить висновок про недостатність таких заходів (накладання дисциплінарного стягнення у вигляді догани), то відповідно до визначеної законом компетенції вона вправі ініціювати розгляд Вищою радою юстиції питання про звільнення судді за порушення присяги (склавши та направивши відповідне подання).

Однак, коли йдеться про допущення суддями порушення вимог щодо несумісності їх посад із заняттям діяльністю, забороненою Конституцією та законами України, а також у випадках набрання законної сили обвинувальним вироком щодо судді, припинення його громадянства (пункти 4, 6, 7 ч. 5 ст. 126 Конституції), вирішення питань про звільнення таких суддів з наведених особливих підстав належить до виняткових повноважень Вищої ради юстиції, і їх розгляд цей конституційний орган має розпочинати за власною ініціативою (ч. 1 ст. 32 Закону № 22/98-ВР).