

ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ  
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ  
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**ДАНИЛІВ СОФІЯ ВІКТОРІВНА**

УДК 342.922.082.6(477)(043.3)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРИСЯГИ  
У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;  
інформаційне право (081 Право)

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора  
філософії)

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



С.В. Данилів

Науковий керівник –  
**КЛОЧКО АНАТОЛІЙ МИКОЛАЙОВИЧ**  
доктор юридичних наук, доцент

Харків – 2019

## АНОТАЦІЯ

**Данилів С.В. Адміністративно-правові засади присяги у сфері публічної служби.** – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Україна, Харків, 2019,– Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Україна, Дніпро, 2019.

У дисертації вперше у вітчизняній правовій науці на монографічному рівні охарактеризовано адміністративно-правові засади присяги у сфері публічної служби на прикладі окремих службовців та перспективи розвитку присяги в інституті публічної служби в Україні.

Проведено комплексний аналіз теоретико-правових засад присяги службовця публічної служби, зокрема, правової природи присяги, поняття «присяги», його змісту та сутності, а також формування та розвитку інституту присяги в публічній службі.

З'ясовано, що на сьогодні немає однозначного та уніфікованого визначення поняття «публічної служби» серед українських учених, тому це питання залишається дискусійним та перспективним для подальшого наукового дослідження.

На законодавчому рівні визначення поняття «публічна служба» наведено в пункті 17 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якого до публічної служби належить: 1) діяльність на державних політичних посадах; 2) діяльність у державних колегіальних органах; 3) професійна діяльність суддів; 4) професійна діяльність прокурорів; 5) військова служба; 6) альтернативна (невійськова) служба; 7) патронатна служба в державних органах; 8) служба в органах влади Автономної Республіки Крим; 9) служба в органах місцевого самоврядування; 10) інша державна служба.

З'ясовано, що обов'язковою умовою при проходженні публічної служби є складання службовцем присяги та внесення до трудової книжки запису про складання особою присяги, що в одних службовців є конкретизованою й докладною, із зазначенням службових обов'язків, а в інших службовців має формальний та декларативний характер.

Результати дослідження свідчать, що в переважній більшості країн Європи текст присяги публічних службовців є коротким і лаконічним, оскільки справа насамперед не в тексті самої присяги, а в моральних цінностях людини, яка виявила намір стати публічним службовцем.

З огляду на вищезазначене запропоновано змінити концепцію законодавства України щодо визначення порядку правового врегулювання прийняття присяги окремими службовцями публічної служби, що має відповідати міжнародним стандартам, із запровадженням ефективного правового регулювання й забезпечення дієвого організаційного-правового механізму контролю за його виконанням.

Досліджено й охарактеризовано національне законодавство, що регулює процедуру складання присяги службовцями публічної служби на прикладі окремих осіб, та запропоновано шляхи його вдосконалення, з урахуванням досвіду країн Європи.

Охарактеризовано порядок притягнення службовців публічної служби до відповідальності за порушення присяги та виявлено, що нормативно-правові акти, які регламентують порядок притягнення до юридичної відповідальності за порушення присяги окремих службовців публічної служби (таких, як народний депутат України, службовець Національного антикорупційного бюро тощо), відсутні, на підставі чого запропоновано вирішити окреслене питання шляхом невідкладного ухвалення змін до відповідних нормативно-правових актів.

З урахуванням наявних норм у відповідних законодавчих актах, які регулюють питання адміністративного оскарження рішень про притягнення до відповідальності за порушення присяги службовцями публічної служби, зроблено висновок про те, що:

а) за порушення посадових обов'язків або неналежне їх виконання будь-яким службовцем публічної служби зазначенні діяння (бездіяльність) законодавець у відповідних нормативно-правових актах тлумачить як порушення присяги;

б) притягнення службовця публічної служби до дисциплінарної відповідальності за порушення присяги не виключає можливості його притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності у випадках, передбачених законом;

в) наявна альтернативна можливість оскарження рішення про застосування дисциплінарного стягнення до вищого керівництва або безпосередньо до суду;

г) для переважної більшості службовців публічної служби визначено строк для оскарження рішення про притягнення до відповідальності – 30 днів з дня ухвалення відповідного рішення, а для державних службовців – 10 днів;

д) вимоги до скарги на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності є довільними, чіткі реквізити відсутні, що потребує вирішення на законодавчому рівні;

е) адміністративне провадження щодо оскарження рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності службовця публічної служби, як і в інших справах, складається з таких стадій, як: подання скарги у визначений відповідним законом строк, відкриття провадження, розгляд скарги, ухвалення рішення про задоволення скарги або відмову у задоволенні такої.

Досліджено особливості розгляду адміністративним судом справ зазначеної категорії в порядку Кодексу адміністративного судочинства України.

Запропоновано зміни й доповнення до національного законодавства, зокрема приведення його у відповідність до норм і стандартів Європейського Союзу щодо вирішення питання про притягнення до відповідальності службовців публічної служби окремо за порушення етичних норм присяги й за порушення правових та службово-дисциплінарних норм присяги.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

**Ключові слова:** публічна служба, присяга, службовець публічної служби, дисциплінарна відповідальність, юридична відповідальність.

## **СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

*Наукові праці, у яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Данилів С.В. Присяга як адміністративний акт. «JUNALUL JURRIDIC NATIONAL: TEORIE SI PRACTICA» Научный юридический журнал: теория и практика. (Республіка Молдова). 2016. № 6 (22). С. 28-32.

2. Данилів С.В. Особливості розгляду адміністративними судами справ щодо порушення присяги публічними службовцями. Актуальні питання публічного та приватного права. Науковий журнал: 2017. № 2 (16). С. 38-44.

3. Данилів С.В. Адміністративна процедура складання присяги. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Том 1. 2017. № 45. С. 152-155.

4. Данилів С.В. Порушення провадження в адміністративних справах щодо порушення присяги публічним службовцем. Науково-практичний господарсько-правовий журнал: Підприємництво, господарство і право. 2017. № 8 (258). С. 94-98.

5. Данилів С.В. Юридична відповідальність за порушення присяги публічного службовця. Науковий вісник публічного та приватного права: Збірник наукових праць. Випуск 3. К.: Науково-дослідний інститут публічного права. 2017. № 3. С. 68-74.

6. Данилів С.В. Адміністративна процедура складання присяги працівниками Національної поліції. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція. Випуск 27. Одеса, 2017. С. 49-51.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

7. Данилів С.В. Публічна служба: поняття та правова природа. Соціально-

економічний розвиток в умовах євроінтеграції: XLVIII Міжнародної науково-практичної конференції (Чернівці, 15-16 листопада 2016 року). Т.4. К.: Науково-видавничий центр «Лабораторія думки», 2016. С. 17-19.

8. Данилів С.В. Правовий аналіз поняття «Присяга». Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії: Міжнародна науково-практична конференція (м. Харків, 2-3 грудня 2016 року). Ч. 1. Харків: Східноукраїнська науково юридична організація, 2016 С. 124-126.

9. Данилів С.В. Сутність та види адміністративно-правових засобів забезпечення дотримання присяги службовцями публічної служби. Одеські юридичні читання: матеріали міжнародно-наукової конференції (м. Одеса, 09 листопада 2018 року). С. 79-82.

10. Данилів С.В. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання присяги у сфері публічної служби та можливості його використання в Україні. Інтеграція юридичної науки і практики як основа сталого розвитку правової системи: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 8-9 листопада 2018 року). 2018. С. 111-114.

## SUMMARY

**Danyliv Sofiia. Administrative and legal principles of the oath in the public service.** – *Qualification scientific work on the rights of the Manuscript.*

Candidate's thesis of juridical science. Special subject 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; The Financial Law; The Information Law. – The Kharkiv National University of Internal Affairs, Ukraine, Kharkiv, 2019. – Dnipropetrovs'k State University of Internal Affairs, Ukraine, Dnipro, 2019.

The thesis is the first domestic legal research work. It describes the administrative and legal principles of the oath in the public service at the monographic level by using certain categories of public service employees, and prospects for the development of the oath as a legal act at the Institute of Public Service in Ukraine.

In the thesis, a comprehensive scientific study has been conducted to cover theoretical and legal principles of the oath of individual public service employees. In particular, the legal nature of the oath, the concept of the oath and the establishment of the oath of the institution in the public service.

In accordance with part 1 of clause 17 of article 4 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, it has been established that the public service comprises: 1) service in government political positions; 2) service in state collegial bodies; 3) professional services of judges; 4) professional services of prosecutors; 5) military service; 6) alternative (non-military) service; 7) patronage in government bodies; 8) service in government of the Autonomous Republic of Crimea; 9) service in local government; 10) other public services.

It has been determined that the obligatory conditions for public service are: taking the oath by the employee and making an entry in the employment record book. The entry captures a detailed list of the official duties of the employee but in some cases, it may have more formal and declarative nature.

Based on the thesis research, it has been found that in the vast majority of European countries the text of the oath of public servants is short and concise. As it is not in the contents of the oath that matter, but rather the moral values of the person who showed the intention to become a public servant. Considering the above, it has been proposed to introduce changes to the Ukrainian legislation regarding the procedures of taking the oath by individual public servants. The changes should bring the Ukrainian legislation on par with the international standards. The changes should also bring more effective legal processes and ensure effective control and monitoring mechanisms of the implementation.

Also, the legislation governing procedures of taking the oath by individual public service employees has been studied and characterized. Additional ways to improve the legislation have been proposed, taking into account the experience of European countries.

The procedure for prosecuting the civil servant due to a violation of the oath has been investigated and identified that there is no existing legislation governing oath

violations of certain categories of public service employees (MP, an official of the National Anti-Corruption Bureau, etc.). It has been noted that the issue needs an urgent solution at the legislative level.

By taking into account the existing rules in the relevant legislative acts governing the issue of administrative appeal for the violation of the oath by public service employees, it has been concluded that:

(a) for violation of their official duties, or improper behavior while performing the official duties of highly ranked public servants such as inaction is interpreted by the legislator in the relevant regulatory and legal acts as a violation of the oath;

(b) prosecution of a public service officer for violation of the oath does not exclude the possibility of making the officer civilly or criminally liable administrative in cases provided according to the law;

(c) for the overwhelming majority of public servants, the deadline to appeal is 30 days from the date of the decision, and for government officials - 10 days;

(d) there is an alternative opportunity to appeal the decision a disciplinary sanction to the higher management, or directly to the court;

(e) the requirements for an appeal the decision are arbitrary and there are no clear details that need to be resolved at the legislative level;

(f) The administrative procedure to appeal the decision of bringing a public service employee to the disciplinary responsibility, as in similar cases, consists of following stages: filing an appeal within a time period specified by relevant law; the opening of the implementation, reviewing the appeal, the decision to satisfy the appeal or refusal of the appeal.

Specifics of court proceeding of appeals in the relevant categories in accordance with the Code of Administrative Procedure of Ukraine have been researched.

Amendments and additions have been proposed to the national legislation, in particular, bringing on par with the norms and standards of the European Union by resolving the issue of prosecution of public service employees separately for violating ethical standards of the oath, and separately for violating public service employees of legal and service-disciplinary oath norms.



As a result of the study, a number of conclusions, suggestions and recommendations aimed at achieving the goal have been formulated.

**Keywords:** public service, oath, public servant, disciplinary liability, legal liability.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, у яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Данилів С.В. Присяга як адміністративний акт. «JUNALUL JURRIDIC NATIONAL: TEORIE SI PRACTICA» Научный юридический журнал: теория и практика. (Республіка Молдова). 2016. № 6 (22). С. 28-32.

2. Данилів С.В. Особливості розгляду адміністративними судами справ щодо порушення присяги публічними службовцями. Актуальні питання публічного та приватного права. Науковий журнал: 2017. № 2 (16). С. 38-44.

3. Данилів С.В. Адміністративна процедура складання присяги. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Том 1. 2017. № 45. С. 152-155.

4. Данилів С.В. Порушення провадження в адміністративних справах щодо порушення присяги публічним службовцем. Науково-практичний господарсько-правовий журнал: Підприємництво, господарство і право. 2017. № 8 (258). С. 94-98.

5. Данилів С.В. Юридична відповідальність за порушення присяги публічного службовця. Науковий вісник публічного та приватного права: Збірник наукових праць. Випуск 3. К.: Науково-дослідний інститут публічного права. 2017. № 3. С. 68-74.

6. Данилів С.В. Адміністративна процедура складання присяги працівниками Національної поліції. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція. Випуск 27. Одеса, 2017. С. 49-51.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

7. Данилів С.В. Публічна служба: поняття та правова природа. Соціально-економічний розвиток в умовах євроінтеграції: XLVIII Міжнародної науково-практичної конференції (Чернівці, 15-16 листопада 2016 року). Т.4. К.: Науково-видавничий центр «Лабораторія думки», 2016. С. 17-19.

8. Данилів С.В. Правовий аналіз поняття «Присяга». Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії: Міжнародна науково-практична конференція (м. Харків, 2-3 грудня 2016 року). Ч. 1. Харків: Східноукраїнська науково юридична організація, 2016 С. 124-126.

9. Данилів С.В. Сутність та види адміністративно-правових засобів забезпечення дотримання присяги службовцями публічної служби. Одеські юридичні читання: матеріали міжнародно-наукової конференції (м. Одеса, 09 листопада 2018 року). С. 79-82.

10. Данилів С.В. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання присяги у сфері публічної служби та можливості його використання в Україні. Інтеграція юридичної науки і практики як основа сталого розвитку правової системи: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 8-9 листопада 2018 року). 2018. С. 111-114.

## ЗМІСТ

ВСТУП	1
<b>РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИСЯГИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ</b>	
1.1. Сутність та правова природа публічної служби, місце присяги у її проходженні	12
1.2. Поняття та значення присяги в інституті публічної служби	27
1.3. Адміністративно-правове регулювання прийняття присяги окремими службовцями публічної служби в Україні	48
1.4. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання присяги у сфері публічної служби та можливості його використання в Україні	65
Висновки до розділу 1	76
<b>РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРИСЯГИ СЛУЖБОВЦЯМИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ</b>	
2.1. Сутність та види адміністративно-правових засобів забезпечення дотримання присяги службовцями публічної служби	83
2.2. Адміністративно-правове регулювання відповідальності за порушення присяги службовцями публічної служби	90
2.3. Порушення присяги службовцями публічної служби як підстава юридичної відповідальності	100
2.4. Адміністративно-правове регулювання порядку притягнення службовців публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги	113
Висновки до розділу 2	120

## РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ ГАРАНТІЇ ДОТРИМАННЯ ПРАВ СЛУЖБОВЦІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ПРИ ПРИТЯГНЕННІ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

### ЗА ПОРУШЕННЯ ПРИСЯГИ

3.1. Адміністративне оскарження застосування заходів впливу до службовців публічної служби у зв'язку з порушення присяги 124

3.2. Оскарження притягнення службовців публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги в порядку адміністративного судочинства 137

3.3. Шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання підстав, змісту та порядку притягнення службовців публічної служби до відповідальності за порушення присяги 182

Висновки до розділу 3 191

ВИСНОВКИ 197

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 203

ДОДАТКИ 224

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** З моменту становлення нашої держави та запровадження інституту публічної служби, інститут присяги службовця публічної служби набуває вагомого значення, оскільки адміністративно-правовий статус службовця публічної служби виникає саме з моменту складення присяги публічного службовця.

Здавалось би, що прийняття присяги службовцем публічної служби відноситься до таких явищ, які, на перший погляд, наукового аналізу не потребують, між тим присяга є складною загально-правовою категорією, що несе значне функціональне навантаження, яке до теперішнього часу належної юридичної та наукової ідентифікації не отримало.

Крім того, дослідження адміністративно-правових засад присяги окремими службовцями публічної служби в Україні має свою новизну та актуальність з огляду і на прийняття Верховною Радою України у новій редакції Законів України «Про державну службу», «Про Національну поліцію», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів», з урахуванням прогресивних вітчизняних напрацювань та успішного досвіду реформ у європейських країнах, що регулюють питання проходження публічної служби, зокрема, поліцейськими, прокурорами, судьями, державним службовцями, тощо, та в яких значну увагу приділено складанню присяги.

Тому з'ясування поняття та значення присяги в інституті публічної служби, адміністративно-правового регулювання як прийняття присяги службовцем публічної служби, так і визначення шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання підстав, змісту та прядку притягнення службовців публічної служби до відповідальності за порушення присяги має важливе як теоретичне, так практичне значення, з огляду як на процес системного законодавчого наближення України до Європейського Союзу, проведення адміністративних реформ в державі та зміни концепції публічної служби.

Теоретичною основою дисертаційного дослідження стали наукові праці таких учених, як: В.Б. Авер'янова, В.О. Андреева, О.М.Бандурки, Ю.П. Битяка,

Л.Р. Білої-Тіунової, В.І. Борисова, О.С. Боєвої, В.С. Венедиктова, Л.К. Воронової, В.В. Галуцька, Я.В. Галєєва, І.П. Голосніченка, В.А. Греченка, О.В. Гончаренко, М.В. Джафарової, О.В. Джафарової, С.Д. Дубенко, В.В. Ількова, М.І. Іншина, Р.А. Калюжного, Л.Є.Кисіль, С.В. Ківалова, А.М. Ключко, А.М. Колодія, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Т.О.Коломойця, В.В.Кравченка, Т.М. Кравцової, М.В. Кравчука, О.Л. Кравчука, О.В. Кузьменко В.К. Малиновського, К.Ю. Мельника, Н.М. Неумивайченко, Н.Р. Нижника, А.В. Новікова, В.О. Петрішина, П.Д. Пилипенко, В.Ф. Погорілко, О.І.Процевського, В.М. Поповича, М.О. Пухтинського, О.Ю. Салманової, В.М. Самсонова, В.М. Селіванова, І.А., Сердюка, М.В. Синявіної, О.Ф. Скакун, В.В. Сокурєнка, Ю.М. Старілова, В.П. Тимощука, Ю.О. Тихомирова, Ю.М. Тодика, М.І. Цуркана, Ю.С. Шемшученко, Л.М. Шестопалової, Н.В. Янюк, Х.П. Ярмакі, О.М. Ярошенко та ін.

Їх наукові напрацювання стануть для нас добрим науковим доробком при визначенні адміністративно-правових засад прийняття присяги службовцями публічної служби.

Зокрема, питання правового статусу державних службовців, порядок проходження державної служби та значення інституту присяги у сфері публічної служби на монографічному рівні вивчали представники адміністративної науки А.В. Петришин (Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой логико-понятийный анализ, 1998 г.), Ю.П. Битяк (Державна служба в Україні: організаційно правові засади, 2005 р), М.І. Цуркан (Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів, 2010 р.) та трудового права М.І. Іншин (Правове регулювання службово-трудоких відносин в Україні: монографія, 2004 р.).

Проте спеціальні комплексні монографічні дослідження присвячені проблематиці інституту присяги службовців публічної служби на сьогодні відсутні. Водночас, окремі аспекти присяги службовців публічної служби були висвітлені в дисертаційних дослідженнях: М.І. Цуркана «Особливості розгляду адміністративними судами спорів щодо проходження публічної служби в Україні» (2009 р.), в якій детально проаналізовано законодавчі підстави,

теоретичні напрацювання та судову практику щодо особливостей звільнення суддів із займаної посади за порушення присяги. Однак, хоча ця робота і має важливе наукове значення, її окремі положення, у зв'язку із проведенням реформи судоустрою та судочинства в Україні втратили своє практичне значення, з огляду на ухваленням Верховною Радою України у 2016 році у новій редакції низькі законів, що регулюють вищезначене питання, та, відповідно, набуття актуальності нових джерел права – судової практики; А.В. Маляренко «Підстави відповідальності суддів загальної юрисдикції» (2013 р.), в якій узагальнено проблеми підстав юридичної відповідальності суддів України та окремо розглянуто питання правової суті присяги судді та проблеми відповідальності судді за порушення присяги. Однак, незважаючи на її вагоме наукове значення окремі положення дисертаційного дослідження також втратили своє практичне значення, у зв'язку із розпочатою у 2016 році та ще незавершеною судовою реформою в Україні, тобто у зв'язку із набуттям актуальності нових джерел права; М.М. Маськовіти «Присяга працівника ОВС України: історико-правовий вимір» (2018 р.), в якій здійснено історіографічний огляд особливостей теоретико-правового розуміння присяги працівника органів внутрішніх справ, визначено історико-правові та методологічні засади присяги працівника органів внутрішніх справ. Водночас, незважаючи на те, що ця робота і має наукове значення, однак її основні положення втратили своє практичне та актуальне значення з огляду на проведену реформу Міністерства внутрішніх справ у 2015 році та створення Національної поліції як центрального органу виконавчої влади, а також втратою чинності законодавчих актів, які регулювали питання присяги працівника органів внутрішніх справ.

Разом з тим аналіз результатів наявних наукових досліджень щодо проблем правового регулювання присяги у сфері публічної служби свідчить як про відсутність узгодженого розуміння таких понять, як «публічна служба» та «службовець публічної служби», так власне і значення присяги в інституті публічної служби. Крім того, подальше становлення адміністративного права в умовах процесу європейської інтеграції та реформування адміністративного

законодавства зумовлюють необхідність подальших науково-теоретичних досліджень проблемних питань як інституту публічної служби в цілому, так адміністративно - правових засад присяги у сфері публічної служби.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.**

Тема дисертаційного дослідження сформульована відповідно до положень Законів України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», «Про державну службу», «Про Національну поліцію», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів», відповідає Пріоритетним напрямкам наукового забезпечення діяльності поліції України на період 2015-2019 років, затверджених наказом МВС України № 275 від 16 березня 2015 року, та Пріоритетним напрямкам наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ України на період 2016-2019 роки, схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ України 23 лютого 2016 року (протокол № 2), комплексної науково-дослідної теми Харківського національного університету внутрішніх справ України «реалізація та удосконалення адміністративного законодавства України» (державна реєстрація № 0113U008197).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на підставі аналізу наукових розробок, узагальнення правозастосовної практики та вивчення міжнародного досвіду здійснити комплексне загальнотеоретичне дослідження сукупності адміністративно-правових норм, які визначають основні принципи, завдання та процедури присяги службовця публічної служби в інституті публічної служби, а також сформулювати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Виходячи із поставленої мети, в дисертації необхідно вирішити такі основні *завдання*:

- визначити поняття та правову природу публічної служби;
- з'ясувати поняття і значення присяги в інституті публічної служби;
- виокремити та охарактеризувати особливості адміністративно-правового



регулювання прийняття присяги службовцями публічної служби в Україні;

– вивчити та узагальнити зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання прийняття присяги у сфері публічної служби та можливості його використання в Україні;

– охарактеризувати сутність та види адміністративно-правових засобів забезпечення дотримання присяги службовцем публічної служби;

– з'ясувати та охарактеризувати підстави притягнення службовців публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги;

– здійснити аналіз адміністративно-правового регулювання порядку притягнення службовців публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги;

– з'ясувати та охарактеризувати порядок адміністративного оскарження застосування заходів впливу до службовців публічної служби, у зв'язку із порушенням присяги;

– окреслити особливості розгляду в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень про притягнення службовців публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги;

– розробити практичні рекомендації та запропонувати шляхи удосконалення щодо адміністративно-правового регулювання як прийняття присяги службовцями публічної служби, так і підстав, змісту та порядку притягнення службовців публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, які виникають в процесі адміністративно-правового регулювання присяги у сфері публічної служби.

*Предметом дослідження* становлять адміністративно-правові засади присяги у сфері публічної служби.

**Методи дослідження.** Основним методом наукового пізнання під час роботи над дисертаційним дослідженням став загальнонауковий діалектичний метод, який дозволив проаналізувати чинне законодавство, що регулює питання присяги службовцями публічної служби у сфері публічної служби. Окрім цього

було використано такі методи, як: *історико-правовий*, за допомогою якого було здійснено аналіз наукової літератури та динаміки розвитку законодавства, що регулює питання визначення правової природи публічної служби в Україні, поняття та значення присяги в інституті публічної служби, визначення процедури прийняття присяги окремими категоріями публічних службовців та започаткування цього інституту в Україні (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3). *Діалектичний метод* дав змогу дослідити та обґрунтувати основні поняття, що використовуються в роботі (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 2.3). *Метод системного аналізу* використовувався під час виконання всіх поставлених завдань дослідження (розділи 1, 2, 3). *Методи аналізу та синтезу* було застосовано при доведенні або спростуванні теоретичних положень (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4), а *формально-юридичний* було вжито для тлумачення положень законодавства (розділи 1, 2, 3). *Порівняльно-правовий метод* використано для порівняння норм національного законодавства, що регулює питання присяги у сфері публічної служби та нормативно-правових актів країн Європи з означеного питання (підпункти 1.4, 3.3). *Статистичний метод* було застосовано під час дослідження судової практики та судової статистики щодо розгляду в порядку адміністративного судочинства справ про порушення присяги службовцем публічної служби (підпункти 3.1., 3.2). *Аналітичний метод* дав змогу узагальнити зарубіжний досвід адміністративно-правових засад інституту присяги у сфері публічної служби та окреслити можливості його використання в Україні (підпункт 3.3). Зокрема, це надало можливість розробити пропозиції щодо вдосконалення національного законодавства, яке регулює питання як визначення змісту поняття присяги службовця публічної служби, так і питання щодо запровадження юридичної відповідальності стосовно окремих службовців публічної службовців за порушення ними присяги (підпункти 1.3, 2.3). *Метод моделювання* було застосовано у процесі формулювання пропозицій щодо змін до законодавства (підпункти 3.1, 3.2).

*Нормативною основою дослідження* є Конституція України, Закони України, Укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету

Міністрів України, міжнародні договори та угоди окремих країн Європи, що регламентують питання присяги службовця публічної служби в інституті публічної служби, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади. Для формулювання пропозицій щодо вдосконалення національного законодавства, як частині визначення тексту присяги службовця публічної служби, порядок її прийняття та встановлення юридичної відповідальності за її порушення, використовувалось законодавство окремих країн Європи (Французька Республіка, Федеративна Республіка Німеччина, Чеська Республіка, Польща, Литва)

*Емпіричну базу дослідження становлять результати вивчення адміністративних справ із спорів з відносин з публічної служби, які були розглянуті судами України та по яким судові рішення були оприлюднені в Єдиному державному реєстрі судових рішень, статична інформація щодо цих справ, яка міститься як на офіційному веб-сайті Судової влади України, так і отримана на письмовий запити, а також дані, отримані у результаті проведеного анкетування 200 громадян щодо значення присяги службовця публічної служби в інституті публічної служби.*

**Наукова новизна отриманих результатів.** визначається тим, що дисертація є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання та врахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права, визначити зміст, принципи, завдання та процедури прийняття присяги службовця публічної служби в інституті публічної служби та сформулювати авторське бачення шляхів їх вирішення.

Основні наукові положення, які виносяться на захист:

– з'ясовано поняття та значення присяги в інституті публічної служби та розроблено уніфікований лаконічний текст присяги для усіх службовців публічної служби в Україні, незалежно від їх належності до законодавчої, виконавчої чи судової гілки влади, в якому, з урахування досвіду країни Європи, запропоновано визначити обов'язок службовця публічної служби дотримуватись норм Конституції України, етичних принципів та встановити відповідальність за

порушення присяги для усіх службовців публічної служби;

– з'ясовано нормативно-правове регулювання прийняття присяги окремими публічними службовцями в Україні та сформульовано пропозиції щодо усунення прогалин у чинному національному законодавстві, що регулює питання процедури прийняття присяги окремими службовцями публічної служби, шляхом внесення відповідних змін в нормативно-правові акти, проекти яких розроблено автором;

– запропоновано та обгрунтовано пропозицію щодо запровадження посилення юридичної відповідальності за порушення присяги службовцем публічної служби, яка значною мірою посилить як ефективність дотримання службовцями публічної служби наданої ними присяги, так і недопущення підриву авторитету публічної служби в цілому та органів державної влади;

– обгрунтовано пропозицію запровадження єдиного порядку оскарження рішення суб'єкта владних повноважень про притягнення службовця публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги, а саме, у судовому порядку, оскільки розгляд оскаржуваного рішення у судовому порядку і розгляд такої справи безстороннім та незалежним судом є гарантією того, що при вирішенні питання законності та співмірності застосування дисциплінарних санкцій відповідної комісії до цього службовця публічної служби, буде дотримано юридичні гарантії захисту прав означеної особи у процедурі вирішення вказаного питання;

– зміст таких оціночних понять у присязі службовця публічної служби як: «вірність», «чесність», «гідність», «честь», «сумлінність», які є специфічною формою відображення суспільних цінностей;

– інструментарій подальшого вдосконалення адміністративно-правового регулювання підстав, змісту та порядку притягнення службовців публічної служби до відповідальності за порушення присяги;

– пропозиції змін до нормативно-правових актів, які регулюють процедуру прийняття присяги Президентом України, народними депутатами України, суддями, прокурорами, поліцейськими, державними службовцями, тощо;

– визначення та встановлення диференційованої відповідальності службовця публічної служби за порушення присяги, в залежності від покладених на нього повноважень;

– теоретико-правові положення щодо сутності та правової природи публічної служби, а також значення присяги в інституті публічної служби, та запропоновано нове визначення поняття «публічна служба», під яким пропонується розуміти службу в органах публічної влади, через професійну діяльність, на підставі виданого правового акта про призначення на відповідну посаду, яка спрямована на служіння суспільству та задоволенню публічних інтересів, визначених державою, оскільки при дослідженні наукових праць видатних українських вчених та нормативно - правових актів було з'ясовано, що на теперішній час визначення поняття «публічна служба» відсутнє, як відсутнє і визначення поняття «службовець публічної служби». Визначення вказаних понять однозначними приписами є перспективним для подальшого наукового дослідження, до якого можливо буде повернутися лише після завершення усіх адміністративних реформ в Україні;

– теоретико-правові положення щодо значення присяги в інституті публічної служби;

– підходи до адаптації зарубіжного досвіду країн Європи щодо правового регулювання процедури прийняття присяги у сфері публічної служби та можливості його використання в Україні;

– необхідність удосконалення підходів щодо визначення та характеристики юридичної відповідальності службовців публічної служби за порушення присяги при проходженні публічної служби;

– пропозиції щодо посилення юридичної відповідальності за порушення присяги службовцем публічної служби при проходженні публічної служби, зокрема, запровадження кримінальної відповідальності за порушення присяги;

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес. Сформульовані в дисертації пропозиції та рекомендації можуть бути використані у:

– *науковій діяльності* – для вдосконалення науково-теоретичних положень публічної служби та подальшого розвитку теоретичної розробки питання визначення диференційованої відповідальності за порушення присяги службовцем публічної служби, в залежності від покладених на нього повноважень;

– *законодавчій діяльності* – в результаті дослідження сформульовано ряд пропозицій щодо удосконалення законодавства України, зокрема внесення змін до Законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Національну поліцію», «Про вибори народних депутатів України», «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про статус народного депутата», Указ Президента України № 380/2011 від 06 квітня 2011 року «Про Порядок складення присяги судді особою, вперше призначеною на посаду професійного судді», Наказ Генеральної прокуратури України № 135 від 05 квітня 2016 року «Про затвердження Порядку складення Присяги прокурора», Наказ Міністерства внутрішніх справ України № 1453 від 09 листопада 2015 року «Про затвердження Порядку складання Присяги працівниками Національної поліції»;

– *практичній діяльності* – результати дисертаційного дослідження впроваджені в роботу органів державної влади, а саме, використані у практичній діяльності Покровської міської ради Донецької області та відділу кадрового забезпечення та проходження служби управління персоналу Головного територіального управління юстиції у Донецькій області при з'ясуванні питання щодо дотримання присяги державними службовцями в процесі проходження публічної служби, а також враховано рекомендації дисертаційного дослідження щодо регулювання порядку притягнення службовців публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги. Крім того, з метою закріплення відповідних норм до поведінки державних службовців на рівні закону та створенню відповідних умов для підвищення авторитету державної служби, посиленню дисциплінованості, добропорядності, підвищенню рівня поведінки державних службовців Покровською міською радою Донецької області та відділом кадрового забезпечення та проходження служби управління персоналу Головного територіального управління юстиції у Донецькій області враховано

пропозиції дисертаційного дослідження щодо обов'язкового дотримання службовцями публічної служби етичних принципів і правил поведінки, які визначені у присязі, не тільки у робочий час, а і у повсякденному житті, що сприятиме формуванню позитивного іміджу влади та престижу публічної служби, її авторитету (довідка Покровської міської ради Донецької області від 29.10.2018 р. № 01/18-1430; Довідка відділу кадрового забезпечення та проходження служби управління персоналу Головного територіального управління юстиції у Донецькій області від 31.10.2018 р.);

– *освітньому процесі* – у розробці та викладанні навчальних дисциплін «Публічне адміністрування», «Публічна служба», підготовці відповідних підручників, навчальних посібників, конспектів лекцій (довідка ДВНЗ «Донецький національний технічний університет» від 26.12.2017 р. № 59);

– *правозастосовній діяльності* – для підвищення ефективності проходження публічної служби.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення, висновки та пропозиції дисертації були оприлюднені під час роботи таких науково-практичних конференцій: «Соціально-економічний розвиток в умовах євроінтеграції» (м. Чернівці, 15-16 листопада 2016 р.), «Актуальні питання юридичної теорії та практик: наукові дискусії» (м. Харків, 2-3 грудня 2016 р.), «Одеські юридичні читання» (м. Одеса, 09 листопада 2018 р), «Інтеграція юридичної науки і практики як основа сталого розвитку правової системи» (м. Дніпро, 8-9 листопада 2018 р.).

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається із основної частини (вступу, трьох розділів, що містять одинадцять підрозділів, висновків), списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 245 сторінок, з яких: основний текст – 202 сторінки, список використаних джерел (216 найменувань) – 21 сторінка, додатки – 10 сторінок.

## РОЗДІЛ 1

### ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИСЯГИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

#### 1.1. Сутність та правова природа публічної служби, місце присяги у її проходженні

Конституція України визначає Україну як правову державу, у якій єдина державна влада здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Важливим чинником, що представляє єдину державну владу незалежно від її виду, є публічна служба як соціально-правова інституція, покликана забезпечувати, з одного боку, практичну реалізацію завдань державних і муніципальних органів влади, з другого, захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб в їх відносинах з державою. Від її професійності й компетентності, авторитетності й стабільності, забезпеченості й захищеності залежить функціонування як держави, так і громадянського суспільства.

У чинному українському законодавстві визначення поняття «публічна служба» і «публічний службовець» відсутнє [204, с. 5].

У перші роки незалежності України дослідники переважно визначали публічну службу як державну службу, тобто професійну діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті, спрямовану на практичне виконання завдань і функцій держави, та одержують зарплату за рахунок державних коштів. Останнім часом із посиленням ролі публічного управління актуалізується пошук змістовного наповнення терміна «публічна служба» [204, с.5].

Отже, з урахуванням того, що інститут публічної служби в незалежній Україні фактично почав своє становлення разом із утворенням держави 24 серпня 1991 року, для визначення поняття «публічна служба» та її правової природи, перш за все, необхідно звернутися до напрацьованих вітчизняних науковців із цієї тематики, оскільки на законодавчому рівні поняття «публічна служба» було



визначено лише 06 липня 2005 року, а саме з прийняттям Верховною Радою України Кодексу адміністративного судочинства України [48].

Проблеми публічної служби та її складових, питання теорії та практики розвитку цього інституту розглядали такі науковці, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Р.В. Миронюк, Ю.Л. Панейко, О.В. Петришин, О.С. Петренко, О.Т. Омелянович, С.В. Савченко, М.В. Синявіна, О.Ф. Скакун, В.М. Тимків, В.П. Тимощук, Ю.А. Тихомиров, О.В. Хорошенюк, М.І. Цуркан, А.М. Школик, Н.В. Янюк та інші. Однак, незважаючи на наявні наукові роботи з цієї проблематики, єдиного підходу щодо визначення поняття «публічної служби» та змісту цього інституту на сьогодні немає.

Зважаючи на історичний екскурс, варто зазначити, що виникнення поняття «публічна служба» пов'язане з іменем французького професора Л.Дюгі (Léon Duguit), який ще в 1920-х рр. обґрунтував сфери втручання держави («публічний» від лат. *publicus* – суспільний, народний, що походить від *public* – народ).

На думку вченого, поняття «публічна служба» означає «будь-яку діяльність, здійснення якої має бути визначене, забезпечене й контрольоване керівниками держави, тому що це необхідно для реалізації та розвитку взаємної соціальної залежності й тому, що за своєю природою вона може бути повністю забезпечена тільки з втручанням влади» [201, с. 141]

Однак, з часом, в умовах державотворення, можемо констатувати, що таке визначення публічної служби не відповідає вимогам як сучасної України, так і країн Європи.

Зокрема, як слушно зазначає Р.В. Миронюк, із прийняттям Законів України «Про Державну службу» у 1993 році та «Про службу в органах місцевого самоврядування» у 2001 році правовий статус державних службовців визначається не нормами приватного, а нормами публічного-адміністративного права, які власне і створюють для державних службовців належні умови для їх професійної діяльності. Так, вітчизняна наукова доктрина публічної служби наблизилась до загальноновизнаної в європейському законодавстві та в правовій

науці ідеї, яка полягає в тому, що державно-службові відносини є особливим видом публічних відносин, що регулюються нормами адміністративного права [81, с. 128].

При дослідженні історії творення публічної служби в Україні варто звернути увагу на роботу українського вченого Ю.Л. Панейка, який одним із перших у 50-х роках ХХ сторіччя почав досліджувати вказану проблематику. Так, саме він запропонував визначення поняття «публічної служби» виходячи з визначення держави як «корпорації публічних служб», а відтак вважав, що публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу» [93, с. 49-51].

Щодо сучасного дослідження проблематики публічної служби, слід зазначити, що на сьогодні українськими науковцями, у зв'язку із різними підходами до публічної служби в інституційному та функціональному аспектах, запропоновано визначення поняття «публічна служба» як у вузькому, так і в широкому розумінні.

Наприклад, прихильником широкого розуміння публічної служби є професор О.В. Петришин, який до публічної служби відносить державну, муніципальну службу та службу в недержавних громадських організаціях, політичних партіях, та навіть – приватних підприємствах [96, с. 139-140.]

Натомість Ю.П. Битяк трактує поняття публічної служби як у вузькому, так і в широкому розумінні. Зокрема, у першому випадку до державної(публічної) служби він відносить лише службу в органах державного управління (нині це фактично органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування), а в іншому – до державної відносить службу всіх службовців, які мали повноваження в будь-яких державних організаціях – органах державного управління, на державних підприємствах, в установах, оскільки всі вони були державними, державною власністю, а відтак виконували функції, притаманні державним інституціям [12, с. 125].

Досліджуючи цю проблематику, В.М. Тимків та В.П. Тимошук вважають, що публічна служба за своєю природою є комплексним інститутом, який поєднує в собі службу в органах державної влади та в органах місцевого самоврядування.

Так, на думку вчених, застосування конструкції «публічна служба» є доцільним з огляду на повне та адекватне відображення в ньому сутності аналізованого явища. Слово «служба» характеризує вид діяльності людини, що полягає переважно в інтелектуальній праці і спрямований на забезпечення «інших» інтересів. Це слово також відображає підзвітність та підконтрольність службовців суб'єктові, котрий їх наймає. Слово «публічна», крім поєднання державного та самоврядного елементів, підкреслює також, чий інтерес повинні захищати службовці – усього суспільства (громади), а не приватний чи корпоративний. Таким чином, публічна служба є особливим видом діяльності осіб, що працюють в органах публічної адміністрації (іноді – також в інших публічних інституціях), і основним завданням яких є забезпечення реалізації публічних інтересів [155, с. 18].

Водночас В.Б. Авер'янов вважає, що публічна служба є похідною від поняття публічна адміністрація, ключовими елементами якої виступають органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування [1, 53-55].

Натомість О.В. Хорошенко обстоює таке визначення публічної служби: «публічна служба – це, з одного боку, інтегрований інститут суспільства, покликаний розв'язувати суперечності суспільного розвитку, а з іншого – сфера людської діяльності в усіх типах державних, комунальних, громадських установ, організацій і підприємств щодо практичної реалізації конституційних гарантій, політики розвитку держави, тактичних і стратегічних інтересів суспільства» [201, с. 142].

О.С.Петренко вважає, що публічна служба, як система інститутів, є сукупністю взаємодіючих підсистем щодо досягнення загальної мети, кожна з яких окремо виконує певну функцію, але внаслідок синергетичного ефекту, за умови їх взаємодії, сама публічна служба, як система, набуває нових властивостей (цілісність, збалансована рівновага, розподіл сфер і способів діяльності, єдність підходів до вирішення завдань певного рівня, використання єдиних норм, правил, стандартів). Як організаційно-управлінський інститут публічна служба є професійною діяльністю, спрямованою на виконання цілей, завдань і функцій держави та громади [97, с. 6].

Водночас, на думку М.В. Синявіної, публічна служба – це служба всіх усім, або один одному, що, по суті, також дуже близьке до «самоорганізації» і «самоуправління» («самоврядування»). Отже, «публічна служба» як інститут створюється для здійснення суспільно значущих (публічних) справ і служіння суспільству [164, с. 51-52].

Нами наведено лише декілька прикладів визначення поняття «публічної служби», запропонованих науковцями та таких, які мають право на існування. З ними можна як погоджуватися, так і не погоджуватися, однак, незважаючи на це, можна констатувати, що однозначного та уніфікованого визначення поняття «публічної служби» в українських вчених на сьогодні не існує.

На нашу думку, це пов'язано як із різними підходами до визначення публічної служби в інституційному та функціональному аспектах, так і тим, що становлення інституту публічної служби в сучасній Україні ще відбувається, з огляду на адаптацію національного законодавства до стандартів Європейського союзу. Відтак остаточне з'ясування цього питання, очевидно, відбудеться лише після завершення всіх адміністративних реформ у державі та здійснення аналізу їх ефективності.

Проте, якщо звернути увагу на тлумачення поняття «публічна служба» законодавчим органом нашої держави, слід враховувати таке.

На законодавчому рівні в Україні термін «публічна служба» вперше використано 06 липня 2005 року із прийняттям Верховною Радою України Кодексу адміністративного судочинства України [48].

До цього часу в законодавстві України термін «публічна служба» не застосовувався, натомість використовувалися два інших поняття: «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування», які є більш вузькими за змістом, ніж «публічна служба».

Так, у пункті 17 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України надано визначення поняттю публічна служба, відповідно до якого – це діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна

(невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [49].

Однак, наведене поняття «публічної служби» в Кодексі адміністративного судочинства України є занадто широким для правового регулювання інституту публічної служби в цілому та видається невдалим, оскільки чотири види публічної служби із десяти, наведених у статті, визначено через діяльність.

Крім того, політична діяльність подана як виконання політичних функцій в органах публічної влади, а професійна діяльність суддів та прокурорів – як виконання професійних завдань та обов'язків (робіт), які виконує фахівець, а інші види для ідентифікації містять слово «служба» у трьох його значеннях: дія за значенням «служити», тобто виконувати обов'язок, визначений посадою (альтернативна (невійськова) та інша державна служба); перебування в армії, відбування військового обов'язку (військова служба); місце, де хто-небудь працює, служить (служба в органах влади Автономної Республіки Крим та служба в органах місцевого самоврядування) [178, с. 70-71].

У спеціальній юридичній літературі можна знайти багато критики на адресу такої дефініції через те, що вона не розкриває сутнісні характеристики, особливості публічної діяльності, а лише перелічує її види [204, с. 5].

Відтак, ми погоджуємося з думкою В.П. Тимощука та А.М. Школика, що виправданням цьому є лише те, що таке поняття сформульовано відповідним чином у цілях Кодексу адміністративного судочинства України, для надання судового захисту всім категоріям зазначених осіб [155, с. 13].

Зрештою, і Вищий адміністративний суд України в аналітичній довідці про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби дійшов висновку, що в розумінні пункту 15 частини 1 статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України (у редакції Закону України № 2474-IV від 06 липня 2005 року, чинної до 15 грудня 2017 року [48], станом на сьогодні поняття «публічна служба» міститься в пункті 17 частини 1 статті 4 Кодексу

адміністративного судочинства України [49]), публічну службу визначено через види служб, перелік яких не є вичерпним.

Отже, визначальним при вирішенні видів публічної служби для правозастосування є правове регулювання їх діяльності, відповідно до якого можна визначити такі види публічної діяльності: діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування [6].

Щодо діяльності на державних політичних посадах, то до таких відносять посади Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України.

Так, відповідно до статті 1 Закону України «Про статус народного депутата», народний депутат України є обраний, відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України», представник Українського народу у Верховній Раді України і уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України [150].

Суддею, згідно із статтею 52 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», є громадянин України, який відповідно до Конституції України та цього Закону призначений чи обраний суддею, займає штатну суддівську посаду в одному з судів України і здійснює правосуддя на професійній основі [152].

Визначення щодо державної служби наведено у статті 1 Закону України «Про державну службу», згідно з якою це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави [120].

Посилання на визначення служби в органах місцевого самоврядування міститься в статті 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», відповідно до якої – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права

на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [149].

Узагальнюючи наведені визначення діяльності на державній політичній посаді, професійної діяльності судді, державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, слід констатувати, що вони за своїм змістом є різними видами діяльності, однак об'єднані в розумінні пункту 17 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України [49], хоча на законодавчому рівні визначення критеріїв такого об'єднання відсутнє. Відтак, на нашу думку, визначення публічної служби, закріплене у вищезазначеному кодексі не є вдалим.

Однак, «якщо звернути увагу на те, що особи, які обіймають державні політичні посади, здійснюють діяльність з метою задоволення потреб та інтересів суспільства й реалізації завдань та функцій держави, тобто вони так само, як і державні службовці, служать задоволенню публічних інтересів, а тому мають право на такий самий рівень захисту їх прав і свобод під час здійснення такої діяльності»[91, с. 397].

Слід погодитися з думкою Н.О. Рунової про те, що «курс на європейську інтеграцію не вносить ясності у вирішення досліджуваного питання, адже, ураховуючи розбіжності у визначенні категорії «державна служба» в традиціях різних держав, публічна служба також трактується по-різному. І, до речі, не є правилом співвідношення державної й публічної служби як частини та цілого[161, с.270].

Так само слушно зазначає і Н.В. Янюк, що «у світі немає жодної універсальної моделі, яку можна було б використати під час формування національного інституту публічної служби. Проте врахування досвіду зарубіжних країн, передовсім членів Європейського Союзу, дасть змогу визначати основні засади публічної служби в Україні і сприятиме створенню відповідної законодавчої бази»[214, с. 162–167.]

Підсумовуючи проаналізовані наукові праці, присвячені з'ясуванню питання сутності публічної служби, слід зазначити, що в науці адміністративного права на сьогодні виділяють переважно такі основні критерії віднесення служби до публічної:

1) залучення особи до публічної служби на підставі видання правового акта про її призначення на відповідну посаду (або за результатами виборів);

2) постійність і професійний характер (на платній основі – за рахунок державних коштів) здійснення службовцем покладених на нього законом повноважень;

3) спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою і «...забезпечених правом інтересів соціальної спільноти, задоволення яких є умовою та гарантією її існування й розвитку» [180, с. 80].

Відтак, з огляду на Концепцію адаптації інституту публічної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, виникає необхідність у дослідженні та оцінці власних здобутків у цій сфері, що сприятиме пришвидшенню процесу врегулювання публічно-службових відносин.

Для цього доцільним буде визначення складових публічної служби й застосування інституційного та функціонального підходів.

Відповідно до інституційного підходу публічна служба здійснюється працівниками всіх організацій публічного сектору: органів державної влади, державних підприємств та установ, органів місцевого самоврядування тощо. Таким чином, до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні функції.

У більш вузькому розумінні, публічну службу розглядають як діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Функціональний підхід передбачає розширення кола суб'єктів, залучених до виконання публічних функцій, і визначення меж публічної служби через реалізацію публічних завдань, оскільки протягом останніх десятиріч завдання публічної адміністрації в багатьох країнах виконуються не лише органами та організаціями публічного(державного та муніципального) сектору, але й делегуються громадськими організаціями різним структурам, інколи й приватним[155, с.11-12].

У цілому погоджуючись із основними критеріями віднесення служби до публічної, запропонованими Ю.А.Тихомировим, вважаємо за необхідне окремо й детально зупинитися на кожному з них.



Так, щодо критерію віднесення особи до службовця публічної служби на підставі акта про призначення на посаду (або за результатами виборів), таке твердження заслуговує на увагу, оскільки лише після видання адміністративно-правового акта про призначення на посаду така особа набуває статусу службовця публічної служби. Тобто виникнення публічно-правових відносин із державою, відмінних від приватноправового трудового договору, відбувається лише після надання суб'єкту владних повноважень актом про призначення на посаду.

Наприклад, у суддів такий акт називається Указ Президента України «Про призначення на посаду судді», у прокурорів – наказ керівника прокуратури, у військовослужбовців – наказ командира військової частини тощо.

Щодо другого критерію постійності й професійності характеру (на платній основі – за рахунок державних коштів) здійснення службовцем покладених на нього законом повноважень, то це твердження є дискусійним.

Так, при призначенні на посаду суддів, прокурорів, поліцейських, державних службовців у Законах України «Про судоустрій і статус суддів»[152], «Про державну службу» [120], «Про прокуратуру» [146], «Про Національну поліцію» [140], «Про службу в органах місцевого самоврядування»[149] дійсно міститься вимога до цих службовців публічної служби щодо здійснення ними діяльності на професійній основі.

Крім того, призначення на ці посади відбувається хоча й за конкурсом, однак особа призначається на посаду на постійній основі, без обмеження строку її повноважень.

Водночас, для діяльності на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, патронатної служби в державних органах, служби в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування наявність певної освіти чи досвіду роботи в певній галузі не є обов'язковими, так само, як і проходження конкурсу на перевірку професійних якостей тощо.

Слід звернути увагу й на те, якими саме владними повноваженнями наділяються службовці публічної служби, перелік яких наведено в пункті 17 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України, після

призначення на посаду, оскільки фактично відбувається поділ на тих, хто наділяється владними повноваженнями й на тих, хто не має владних повноважень. До одних із них належать службовці публічної служби, які здійснюють управлінські функції, а до інших – службовці, які мають функціональну владу, що забезпечує здійснення службових завдань та окремих функцій управління.

Такий критерій, на нашу думку, не є вдалим для визначення належності тієї чи іншої посади до посади службовця публічної служби.

Щодо третього критерію, то ми з ним погоджуємося, оскільки, дійсно, основним завданням для всіх службовців публічної служби є служіння народу України, а також здійснення діяльності на задоволення публічних інтересів, визначених державою тощо.

Зокрема, вимога служити народу України закріплена у статті 5 Конституції України, де вказано, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Отже, одним з основних завдань службовця публічної служби є служіння своєму народу.

Щодо з'ясування визначення діяльності службовця публічної служби на задоволення публічних інтересів, то тут необхідно звернутися до робіт учених, які досліджували поняття «публічний інтерес» як цінність, що охороняється адміністративним правом та зумовлює його зміст.

На думку С.В. Савченко, узагальнено публічний інтерес слугує меті забезпечення цілісності й стійкого функціонування суспільства, має особливий порядок реалізації, носить імперативний характер, на його захисті стоять різні державо-владні інститути, а його реалізація завжди відбувається в інституційних формах[163, с. 522].

В.В. Галуцько вважає, що публічний інтерес – це важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються публічною адміністрацією [19, с. 178].

Тобто, з одного боку, публічний інтерес є інтересом самої держави, яка через свої органи зобов'язана дбати про цей інтерес і охороняти його, та публічний і

державний інтереси можуть не збігатися у випадку, якщо держава не є демократичною й не дбає про благо свого народу. Крім того, у демократичній правовій державі публічний інтерес повністю реалізується через публічне управління, яке охоплює державне й самоврядне управління. З іншого боку, публічний інтерес може стосуватися індивідуального суб'єкта (фізичної особи, приватного суб'єкта) у двох випадках. Насамперед, через публічний інтерес такий суб'єкт є зацікавленим у чомусь не безпосередньо для себе, а для добробуту всього суспільства. Це зацікавлення суспільним добробутом може виникати з суспільних, моральних, альтруїстичних або патріотичних мотивів або може бути зумовлене прагненням до власної користі, яку суб'єкт отримує за посередництвом піклування про суспільне благо (суб'єкт, який піклується про навколишнє природне середовище, сам буде жити в більш чистому й здоровому природному середовищі) [74, с. 12].

Таким чином, той, хто служить суспільному добробуту й добробуту людини, у чому і вбачається єдиний обов'язок службовця публічної служби, той і здійснює діяльність на задоволення публічних інтересів, визначених державою, яка по суті, за визначенням професора О.Ф. Скакун, є суверенною політико-територіальною організацією суспільства, наділена владою та яка здійснює державний апарат на основі юридичних норм, забезпечує захист й узгоджує суспільні, групові та індивідуальні інтереси, за необхідності застосовуючи примус [166, с. 386].

З огляду на вищенаведене, маємо констатувати, що з урахуванням процесів, які відбуваються в нашій державі та які пов'язані зі зміною курсу на Європу, чіткі критерії щодо віднесення тієї чи іншої служби до публічної на сьогодні на законодавчому рівні відсутні [27, с. 19].

Ураховуючи положення статті 5 Конституції України [58] та опрацьовані нами роботи українських учених, які досліджували вказану проблематику, у дисертації пропонуємо своє визначення поняття «публічна служба».

На нашу думку, публічна служба – це служба в органах публічної влади, через професійну діяльність, на підставі виданого правового акта про

призначення на відповідну посаду, спрямована на служіння суспільству та задоволенню публічних інтересів, визначених державою.

Оскільки проведення адміністративних реформ у нашій країні ще не завершено, тому питання визначення поняття та змісту інституту публічної служби в Україні залишається дискусійним і перспективним для подальшого наукового дослідження.

Досліджуючи питання сутності публічної служби, не можна залишити поза увагою визначення такого поняття, як службовець публічної служби. У юридичній науці єдиної думки щодо цього не існує [13, 44, 46, 47, 170 та інші].

Визначення поняття «службовець публічної служби» в таких Законах України, як: «Про альтернативну (невійськову) службу» [109], «Про вибори народних депутатів України» [113], «Про державну службу» [120], «Про дипломатичну службу» [122], «Про Національну поліцію» [140], «Про Національне антикорупційне бюро України» [139], «Про прокуратуру» [146], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [149], «Про статус народного депутата» [150], «Про судоустрій і статус суддів» [152], «Про службу безпеки України» [148] – немає, як і в інших нормативно-правових актах, що регулюють питання проходження публічної служби.

Наприклад, у Законі України «Про державну службу» йде мова про державного службовця у вузькому розумінні – чиновника. При цьому, на підставі аналізу статті 25 Закону України «Про державну службу» можна зробити висновок, що державна служба охоплює, насамперед, діяльність службовців органів виконавчої влади.

У монографії «Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду справ» учений М.І.Цуркан, одним із перших проаналізував та висвітлив різні погляди науковців щодо визначення поняття службовця публічної служби, як у вузькому, так і широкому тлумаченні, з огляду на особливості публічної служби, її завдання та функції, публічно-службові відносини, публічно-правовий характер діяльності публічного службовця, та запропонував правовий статус публічного службовця розглядати яку широкому,

так і у вузькому розумінні. Так, на думку вченого, з якою ми погоджуємось, у широкому розумінні правовий статус публічного службовця є системою обов'язків, прав, правообмежень, етико-правових вимог, соціального захисту й відповідальності, визначених нормативно-правовими актами та гарантованих державою. У вузькому розумінні правовий статус публічного службовця становить систему обов'язків, прав і відповідальності, визначених нормативно-правовими актами та гарантованих державою [204, с. 51].

Отже, для визначення поняття службовця публічної служби слід окреслити ознаки, притаманні лише цим службовцям. Це, зокрема, зайняття посади в органі публічної влади, виконання завдань держави (громади) в межах покладених на них обов'язків і наданих прав, фінансування з державного (або місцевого) бюджету.

З адміністративно-правової точки зору публічний службовець має особливі службові повноваження. Крім того, на публічного службовця покладаються підвищені заходи відповідальності, в тому числі дисциплінарної та кримінальної, що пов'язане зі специфікою виконуваних функцій [155, с. 23].

Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу у праці «План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування» запроваджено узагальнене визначення поняття «публічного службовця», що об'єднує осіб, уповноважених на виконання функцій держави (від Президента, вищих посадовців, державних службовців до керівників державних підприємств, установ, організацій) та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

У роботі зазначено, що поняття «посадова особа» має тлумачитися з посиланням на визначення «посадовець», «службова особа», «мер», «міністр», «суддя» відповідно до національного законодавства держави, в якій ця особа здійснює свої функції або відповідно до кримінального закону. Під терміном «суддя», згідно з Кримінальною Конвенцією про боротьбу з корупцією, підписаною Україною 27 січня 1999 року, мається на увазі також прокурор [99].

Отже, питання визначення поняття «службовець публічної служби» також залишається дискусійним та перспективним для подальшого наукового дослідження, до якого можна буде повернутися лише після завершення всіх адміністративних реформ у країні.

Незважаючи на те, що з урахуванням євроінтеграційних процесів становлення інституту публічної служби в Україні продовжується, як відбувається і становлення інституту присяги службовця публічної служби, однією з основних, незмінних та визначальних ознак правового статусу службовця публічної служби є складання ним присяги та наявність запису про складання присяги в трудовій книжці особи.

Розвиток публічної служби сприяв як соціально-правовому розумінню інституту присяги службовця публічної служби, так і становленню субінституту присяги службовця публічної служби, який у свою чергу відіграв важливу роль у формуванні корпусу службовців публічної служби та визначенні їх правового статусу. Тому взаємозв'язок між розвитком публічної служби та становленням і вдосконаленням інституту присяги службовця публічної служби є закономірним.

Отже, прийняття присяги службовцем публічної служби є важливим юридичним фактом зміни правового статусу особи, оскільки з прийняттям присяги така особа добровільно бере на себе певні обмеження в приватному житті та повсякденній діяльності та отримує відносно інших вищі обов'язки перед суспільством або державою.

Юридичний факт прийняття присяги службовцем публічної служби має і важливе юридичне значення, яке полягає в тому, що початок будь-якої публічної служби в Україні неможливий без прийняття присяги, як, власне, і момент вступу на публічну службу.

Крім того, за порушення присяги службовцем публічної служби передбачено юридичну відповідальність, яку можна відокремити від таких видів відповідальності, як: цивільно-правова, дисциплінарна, адміністративна, кримінальна тощо, що теж має юридичне значення, оскільки в такому випадку особа надалі втрачає право на публічну службу.

Узагальнюючи вищенаведене, слід зауважити, що всіх службовців публічної служби, перелік яких наведено в пункті 17 статті 4 у Кодексі адміністративного судочинства України [49], а також тих, які в цьому пункті не зазначені, а вказані в окремих профільних законах, об'єднує той факт, що обов'язковим елементом вступу на публічну службу є складання присяги службовцем публічної служби.

Саме тому дослідження питання прийняття присяги публічним службовцем у сфері публічної служби, з огляду на становлення інституту публічної служби в Україні, є не менш важливим питанням з погляду теорії й практики та перспективним для подальшого дослідження.

## **1.2. Поняття та значення присяги в інституті публічної служби**

Точно встановити час появи інституту присяги неможливо, однак цілком можна припустити, що такий інститут зародився з появою перших державних утворень, а саме: Вірменії, Ірану, Китаю, Греції, Єгипту. До речі, саме в Китаї було закладено основи для професійної армії та систему адміністративного управління, яка розвивалася й удосконалювалася династіями, що змінювали одна одну.

Про правовий феномен присяги відомо із часів Стародавнього Риму, де її розуміли як односторонню обіцянку, яку давала громаді особа при вступі на публічну службу (*ob honorem decretum*), після чого була зобов'язана діяти в суспільних інтересах. Пізніше присяга (своєрідна клятва, урочиста обіцянка) стала досить поширеною в усьому світі як ритуал, що засвідчує вірність, покору або відданість певним зобов'язанням (на вірність монарху, ідеалам республіки тощо) передусім з боку різноманітних публічних службовців [71, с. 30].

Інститут присяги публічного службовця становить етико-правову основу функціонування всього інституту публічної служби, забезпечення довіри до нього з боку суспільства й держави. Його значення актуалізується, якщо врахувати поширену зараз практику припинення трудових відносин із публічними службовцями на підставі порушення ними присяги [71, с.30].

На важливості етико-правової основи інституту присяги публічного службовця наголошує й О.Л. Кравчук, на думку якого, «на будь-якому етапі становлення такого явища, як присяга, воно завжди охоплювало певні моральні та етичні цінності, властиві людині як особистості, такі, як: чесність, гідність, сумління, порядність, правдивість, вірність, відповідальність тощо. Це так звані категорії моралі та етики – неписані правила, які існують у свідомості людини [67, с. 108].

При цьому слід зазначити, що «присяга» є один із найдавніших правових інститутів, який зберігся та гармонійно увійшов до національного права України [67, с. 107].

Чинним законодавством України передбачено обов'язкове для всіх службовців публічної служби складання присяги на вірність Україні та Українському народу, і встановлено юридичну відповідальність за порушення присяги. Водночас, поняття присяги, її змісту, сутності, правове регулювання та процедури прийняття, на сьогодні залишаються недостатньо дослідженими й теоретично обґрунтованими, що актуалізує наукове вивчення змісту, ознак, підстав і процедур застосування цього інституту.

Окремі аспекти визначення змісту, сутності та правового регулювання присяги службовців публічної й державної служби розробляли такі науковці, як: Л. Р. Біла-Тіунова [11], Ю. П. Битяк [12], О. Л. Кравчук [67], В. В. Кривенко [70], А. В. Малярєнко [79], М. І. Іншин [43], М. М. Пахович [94], В. П. Пахомова [95], С. В. Прилуцький [108], О. Ф. Скакун [167], М. І. Цуркан [205] та інші.

Так, Ю. П. Битяк досліджував питання прийняття присяги як державними службовцями, так і посадовими особами органу місцевого самоврядування. У такому ж аспекті питання присяги в державній службі вивчав В. В. Кривенко. О. Л. Кравчук досліджував питання історичного розвитку поняття «присяга». Змісту й сутності присяги судді й прокурора присвячені роботи А. В. Малярєнка, М. І. Цуркана, М. М. Паховича, С. В. Прилуцького та інших.

Певні напрацювання з досліджуваної проблематики містяться і в науковій роботі Н. Г. Русакової.



На думку Н. Г. Русакової, присяга – це юридичний факт, що є прийняттям офіційної клятви (урочистої обіцянки) дотримуватись та виконувати права й обов'язки відповідно до займаної посади, що визначає момент зміни спеціального правового статусу суб'єктів і здійснюється в особливому порядку на основі спеціалізованих символічних дій [162, с. 46].

М.В. Нікіфоров вважає, що інститут присяги (клятви) слугує встановленню моральної й правової відповідальності передусім для представників публічної влади перед державою, суспільством та окремими громадянами [88, с. 265].

Безперечно, є й інші підходи до юридичного визначення присяги. Так, на думку М.І. Цуркана, присяга – це офіційна урочиста обіцянка додержуватись певних зобов'язань, зокрема на підтвердження правдивості свідчень, вірності тій чи іншій справі, діяти відповідно до Конституції тощо [205, с.19].

Аналіз цих підходів свідчить, що вони не повторюються і мають певні відмінності. У зв'язку з цим постає питання: присяга – це тільки урочиста обіцянка додержуватись певних зобов'язань чи конкретна клятва (зобов'язання), акт, який породжує юридичні факти? [108]

Отже, різне тлумачення терміна «присяга» дозволяє стверджувати, що один термін може мати різні правові значення, різний зміст, а значить, і з'ясування суті цього явища є виправданим, оскільки в науковій літературі та законодавстві відсутня єдина універсальна формула-дефініція поняття «присяга», а в основі досліджуваної проблеми лежить суперечлива природа відповідальності за порушення присяги та її кваліфікація серед інших видів порушень [67, с. 107].

У юридичній енциклопедії під присягою розуміється акт урочистої клятви особи виконувати обов'язки, що впливають з публічно-правового статусу, якого вона відповідно набула, або обв'язки за змістом цієї клятви. Присяга може розглядатися і як обіцянка здійснювати передбачене нею [210].

У юридичній літературі присягу розглядають як правове явище, правовий феномен правової системи суспільства. Ця категорія належить до таких явищ, які, на перший погляд видаються зрозумілими й не потребують поглибленого наукового аналізу. Однак, присяга – досить складна загальна правова категорія з

функціональним навантаженням, яке дотепер не отримало необхідної правової й наукової ідентифікації [67, с. 107].

Таке правове явище, як присяга, має глибоке історичне коріння, яке сягає часів звичаєвого права. Вважається, що вона, як суспільне явище, первинно мала зміст релігійного обряду, яким скріплювалось урочисто прийняте особою зобов'язання. Історично в основі присяги лежить страх перед невидимою силою, руйнівна дія якої може покарати особу, що присягнула, у разі порушення вірності присязі [78, с. 479-480].

На ранніх стадіях розвитку демократія сама нерідко потребувала додаткових матеріальних та інших гарантій, що часто супроводжувалося своєрідними (у вигляді клятви, присяги, заклинання тощо) релігійними, а правильніше, ритуальними діями [204, с. 18].

Щодо історії розвитку інституту присяги державного службовця, то він тісно пов'язаний із розвитком державної служби в українській державі. Кожен з етапів розвитку присяги державного службовця різниться історичними особливостями проходження державної служби. Державні утворення, які з'явилися на території сучасної України, ще зі стародавніх часів мали в своїй структурі систему посад державних службовців, а також було створене правове забезпечення проходження державної служби. Отже, становлення інституту державного службовця можна тісно пов'язувати з генезою державної служби [7, с. 27].

Причому, аналізуючи історичний розвиток інституту присяги службовця публічної служби в контексті публічної служби, слід погодитися з думкою М.І. Іншина, що виникнення державної служби, а надалі й розвиток публічної служби, нерозривно пов'язано із розвитком української держави, яка бере свій початок із часів Київської Русі.

На той час присяга, як правове явище, мала кілька самостійних значень: зобов'язання суддів судити по праву, яке супроводжувалося ритуалом її принесення – «хресне цілування»; форма забезпечення достовірності особистих доказів у цивільному та кримінальному судочинстві [94, с. 141].

На території сучасної України прийняття присяги було започатковано у XI столітті з приходом на ці землі скандинавів. Саме від них було запозичено такий обряд. З давніх-давен кожен воїн присягав на вірність своєму народу та вітчизні. Вступаючи до дружини, воїни клялися князеві у своїй вірності, після чого дружинники вважалися побратимами [94, с. 141].

Першу присягу на вірність Україні склали в 1915 році українські січові стрільці, призвані до армії Австрійської імперії. Патріотично налаштовані українці зажадали скласти присягу не Австрійському цісареві, а рідному краю, що було нечувано в той час, адже тоді присягу давали не батьківщині, а особисто монарху, який володів її землями [94, с. 141].

Крім того, чільне місце в історії нашої держави посідає Закон «Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській Державі» від 30 травня 1918 року, у якому закладено один із головних механізмів, що став невід'ємним атрибутом вступу на державну службу – складання присяги. При цьому присяга не була лише символом – вона була обов'язковою умовою набуття статусу державного службовця. Цей елемент суттєво вирізняє державну службу в часи Скоропадського, зокрема, від урядової служби у відомствах УНР доби Центральної Ради, яка просто у відповідному законі проголосила збереження всіх урядових відомств Російської імперії, що існували на українських землях і всіх службовців у них [15, с. 9].

Що стосується вже новітньої історії України, то вперше присягу в незалежній Україні було проголошено 05 грудня 1991 року на урочистому засіданні Верховної Ради України під час інавгурації першого Президента України – Леоніда Макаровича Кравчука.

Оскільки у той час офіційного тексту присяги Президента не існувало, було прийнято рішення використати присягу депутата Верховної Ради УРСР [42], а вже наступного дня, 06 грудня 1991 року, Верховною радою України було прийнято постанову N 1936-XII «Про затвердження тексту Військової присяги» [153].

Саме в тексті Військової присяги вперше було сформульовано найважливіші вимоги, що сьогодні висуваються до службовця публічної служби й повинні

неухильно виконуватись. Саме з ухваленням вищевказаної постанови сучасній незалежній Україні, на нашу думку, було започатковано інститут присяги службовця публічної служби.

Крім того, з ухваленням Верховною Радою України постанови «Про затвердження тексту Військової присяги» [153] на законодавчому рівні вперше було введено такі ключові поняття присяги, як «вірність», «гідність» та «сумлінність».

Прийняття службовцем публічної служби присяги є важливим морально-етичним та правовим актом для всього інституту публічної служби, оскільки, саме із прийняттям присяги, що є необхідною умовою для зайняття посади публічної служби, фізична особа набуває статус службовця публічної служби.

На сьогодні присягу в Україні складають: Президент України, народні депутати України, судді, члени Вищої ради правосуддя, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, адвокати, нотаріуси, особи начальницького складу Національного антикорупційного бюро України, прокурори, поліцейські, службовці Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, службовці цивільного захисту та інші.

Достатньо повний перелік видів публічної служби містить частина 3 статті 3 Закону України «Про державну службу», безперечно, включаючи саму державну службу в розумінні цього Закону [120]. Однак, указаний закон та інше чинне законодавство не містить виключного переліку всіх видів службовців публічної служби. Відтак, при визначенні належності того чи іншого службовця до службовця публічної служби, слід погодитися з дефініцією М.І. Цуркана, що віднесення служби до державної (публічної) можливе, якщо це: професійна діяльність осіб, що її виконують; діяльність, яка здійснюється на основі Конституції, законів та інших нормативно-правових актів; діяльність, що за змістом полягає у виконанні завдань і функцій держави; діяльність, яка оплачується з державних коштів [204, с.16 ].

Оскільки лише в Законі України «Про державну службу» наведено перелік з 28 видів публічної служби, який не є остаточним, у дисертації запропоновано розглянути адміністративно-правові засади присяги щодо службовців публічної

служби, перелік яких наведено в пункті 17 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України. На нашу думку, це дозволить більш повно з'ясувати та дослідити основні правові засади та значення присяги в інституті публічної служби щодо різних службовців публічної служби, головним із завдань яких є об'єднання задля забезпечення життєдіяльності публічних форм суспільного життя.

Отже, що стосується прийняття присяги Президентом України та народним депутатами України, то зазначене положення закріплено на конституційному рівні, тоді як для інших службовців публічної служби це визначено у відповідних законодавчих актах.

Зокрема, у статті 104 Конституції України визначено, що новообраний Президент України вступає на пост не пізніше ніж через тридцять днів після офіційного оголошення результатів виборів, з моменту складення присяги народом на урочистому засіданні Верховної Ради України [58]. Виголошуючи присягу Президент України офіційно й урочисто присягає на вірність Україні та зобов'язується боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо народу, обстоювати права і свободи громадян тощо [58].

У такому разі юридичне значення прийняття присяги Президентом України полягає не тільки в тому, що з моменту її прийняття новообраний Президент України отримує повноваження як глава держави, а й те, що повноваження попереднього Президента України припиняються. Така особливість у присязі стосується лише посади Президента України.

Повноваження народних депутатів України також починаються з моменту складення присяги, зміст якої наведено в статті 79 Конституції України. Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата [58].

Щодо текстів присяг інших службовців публічної служби, їх наведено в таких нормативно-правових актах: судді – у статті 57 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [152]; військового – в Указі Президії Верховної Ради України № 1640-XII від 10 жовтня 1991 року [154]; державного службовця – у статті 36 Закону України «Про державну службу» [120]; прокурора – у статті 36

Закону України «Про прокуратуру» [146]; поліцейського – у статті 64 Закону України «Про Національну поліцію» [140]тощо.

Однак, щодо присяги службовців альтернативної (невійськової) служби, то це питання на законодавчому рівні має певну колізію.

Так, згідно з пунктом 17 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України [49], альтернативну (невійськову) службу визначено як публічну службу, а як відомо, обов'язковою умовою набуття публічним службовцем повноважень є складання присяги.

Для з'ясування, що це за альтернативна служба, необхідно звернутися до Закону України «Про альтернативну (невійськову) службу», у статті 1 якого наведено визначення, що це служба, яка запроваджується замість проходження строкової військової служби й має на меті виконання обов'язку перед суспільством [109]. Але ні цей Закон [109], ні постанова Кабінету Міністрів України N 2066 від 10 листопада 1999 року «Про затвердження нормативно-правових актів щодо застосування Закону України «Про альтернативну (невійськову) службу» [134] не містять жодних положень про присягу та обов'язку особи скласти присягу, так само як не містять жодних відсилань до інших нормативно-правових актів, які б регулювали вище означене питання.

Відтак, з одного боку, альтернативну (невійськову службу) на законодавчому рівні визначено як публічну службу, де обов'язковим елементом вступу на публічну службу є прийняття присяги, з іншого, обов'язок скласти присягу особою, що проходить альтернативну службу, на законодавчому рівні не визначено. Тому виникає цілком слушне питання щодо доцільності віднесення альтернативної служби до публічної служби, оскільки така фактично не є державною службою, яка функціонує в інтересах держави й суспільства, а лише є варіантом служби для громадян, якому за релігійними переконаннями суперечить виконання військового обов'язку.

Обов'язок прийняти присягу передбачено й при проходженні дипломатичної служби, яка до 15 грудня 2017 року була віднесена до публічної служби. Однак, з ухваленням Закону України «Про внесення змін до Господарського

процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» № 2147-УІІ від 03 жовтня 2017 року [116] до Кодексу адміністративного судочинства України [49] таку із переліку видів публічної виключено.

Наразі визначення щодо віднесення дипломатичної служби до публічної служби міститься лише в статті 1 Закону України «Про дипломатичну службу» [122].

Що стосується присяги дипломатичного службовця, то Закон України «Про дипломатичну службу» [122], на відміну від інших профільних законів, які регулюють питання проходження служби публічними службовцями, не містить тексту присяги, а лише в статті 15 є посилання на те, що «громадяни, які вперше приймаються на дипломатичну службу й раніше не перебували на державній службі, складають Присягу державних службовців відповідно до Закону України «Про державну службу» [120].

Наведені приклади щодо присяг окремих службовців публічної служби в Україні не є вичерпними, однак вважаємо, що саме на аналізі деяких з них слід зупинитися для визначення поняття й значення присяги в інституті публічної служби.

Як зазначає М.П. Пахович, з думкою якого ми погоджуємось, текст будь-якої присяги поєднує в собі правила етики, правові та моральні норми, що діють на основі звичаїв, традицій та нормативно-правових актів у тому чи іншому суспільстві [94, с. 141].

Якщо проаналізувати тексти наведених присяг, можна побачити, що структура тексту присяги складається з трьох частин, у кожній з яких зазначено, кому присягають, що (або в чому) присягають та яким чином беруть на себе обов'язок дотримуватися присяги.

Слід зазначити, що в усіх присягах службовців публічної служби прописано обов'язок дотримуватися Конституції України, законів України та сумлінного виконання своїх обов'язків. На цьому спільність змісту та тексту присяг службовців публічної служби закінчується і є низька обставин, які потребують уточнення.

Так, новообрані Президент України та народний депутат України присягають на вірність Україні; суддя, військовослужбовець, поліцейський, посадова особа

місцевого самоврядування, державний службовець присягають Українському народові, а прокурор – Українському народові та Україні. Такий підхід законодавця до розуміння змісту й значення присяги викликає деякі питання.

Відповідно до Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. А державна влада, як відомо, здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [58].

Якщо враховувати, що народний депутат України є представником Українського народу у Верховній Раді України, який є єдиним органом законодавчої влади, то виникає цілком слушне питання, кому насправді має присягати й служити обраний парламентарій: Українському народу, який його делегував, чи Україні?

До речі, у Республіці Польща, яка є членом НАТО, Європейського Союзу та Ради Європи, депутати, до початку реалізації мандата, згідно зі статтею 104 Конституції Польської Республіки, складають перед Сеймом присягу такого змісту: «Урочисто присягаю чесно й добросовісно виконувати обов'язки перед Народом, охороняти суверенітет та інтереси Держави, робити все для благополуччя Вітчизни й на благо громадян, дотримуватися Конституції та інших актів права Польської Республіки» [60, с. 40].

Тобто в самій присязі депутата Республіки Польща вже закладено те, що цей депутат є представником Польського народу в Сеймі і його служіння є служінням народу, який його обрав.

Ураховуючи певну подібність двох націй – Польщі та України – в мові, культурі, ментальності та цивілізаційних цінностях, доцільно було б, на нашу думку, перейняти цей досвід в частині змісту присяги народного депутата України, а саме щодо складання ним присяги перед Українським народом, який власне й делегував йому владні повноваження, визнавши своїм представником.

Цікавим є визначення законодавцем об'єкта присяги для державних службовців виконавчої гілки влади. Так, поліцейський, військовослужбовець, державний службовець присягають Українському народу. Прокурори, згідно зі



статтею 36 Закону України «Про прокуратуру», присвячують свою діяльність служінню Українському народові і Україні [117].

Що мав на увазі законодавець, визначаючи рівність гілок влади, єдиним джерелом якої є Український народ, і при цьому запроваджуючи різний об'єкт для присягання, чинне законодавство відповіді не дає й залишає риторичним це питання дотепер.

На нашу думку, виходячи з концепції формальної рівноправності всіх гілок державної влади, мав би бути сформований єдиний уніфікований підхід до вирішення питання щодо об'єкта складання присяги службовцем публічної служби.

Щодо аналізу етимологічного значення таких ключових понять як «вірність», «чесність», «гідність», «честь», «сумлінність», які містяться в текстах окремих службовців публічної служби, слід зазначити, що вони є невизначеними однозначними приписами в законодавчих актах, що регулюють проходження служби службовцем публічної служби, та фактично є специфічною формою відображення суспільних цінностей.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови вищезазначені слова, уміщені в текстах присяг усіх службовців публічної служби, пояснюються так:

– «вірність», властивості за значенням «вірний» – який заслуговує на довір'я; постійний у своїх поглядах і почуттях; відданий. Який відзначається відданістю. Який незмінно дотримується чого-небудь, не зраджує [16, с. 189].

– «чесність», властивості за значенням «чесний» – чесна поведінка, чесне, самовіддане ставлення до когось, чогось [16, с. 1600].

– «гідність» – 1) сукупність рис, що характеризують позитивні моральні якості; 2) усвідомлення людиною своєї громадської ваги, громадського обов'язку [16, с. 236].

– «честь» – 1) сукупність вищих моральних принципів, якими людина керується у своїй громадській і особистій поведінці; 2) повага, пошана, визнання кого-, чого-небудь; 3) те, що дає право на шану, повагу, визнання [16, с. 1600].

– «сумлінність»- властивості за значенням «сумлінний» – який чесно, старанно, ретельно виконує свої обов'язки; добросовісний [16, с. 1412].

У контексті нашого дослідження доцільно вважати, як свідчить спеціальна література, що: «честь – це усвідомлення особою свого суспільного значення й значення з боку суспільства; гідність – це моральне відношення особи самої до себе й суспільства до особи; репутація – це сукупність якостей і оцінок, за якими їх носій оцінюється громадянами, громадськими організаціями тощо» [47, с. 36].

Однак, ми не повністю погоджуємося з цією думкою, оскільки не зрозуміло, за якими критеріями було визначено застосування саме такого тлумачення цих понять, наведених у текстах присяг.

Крім того, застосовуючи вищенаведені слова у присязі та не визначаючи юридичну відповідальність за їх порушення, законодавець не конкретизував їх значення однозначними приписами, які є досить широко визначеними, що дає можливість для їх вільного трактування у світі притягнення до юридичної відповідальності за порушення присяги, причому не всіх службовців публічної служби, а лише окремих категорій, наприклад, суддів чи прокурорів [26, с. 125].

На нашу думку, більш повно визначення честі й гідності в контексті службовця публічної служби містить Постанова Пленуму Верховного суду України № 1 від 27 лютого 2009 року «Про судову практику в справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи», яка конкретизує, уточнює та розкриває певні поняття, названі в законодавстві, проте не розкриті повністю.

Саме у вищезгаданій постанові визначено поняття «гідність» та «честь». Так, у пункті 4 Постанови визначено, що під гідністю слід розуміти визнання цінності кожної фізичної особи як унікальної біопсихосоціальної цінності, а з честю пов'язується позитивна соціальна оцінка особи в очах інших, яка ґрунтується на відповідності її діянь /поведінки загальноприйнятим уявленням про добро і зло [151].

Таке тлумачення цих слів береться до уваги національними судами при розгляді справ щодо спорів, пов'язаних із проходженням публічної служби, при вирішенні питання про порушення присяги службовцем публічної служби.

Щодо визначення поняття «вірність» у тексті присяги службовця публічної служби, спробуємо розглянути це питання через антитезу «зрада».

Так, стаття 111 Кримінального кодексу України містить визначення державної зради як діяння, умисно вчиненого громадянином України на шкоду суверенітету, територіальній цілісності та недоторканності, обороноздатності, державній, економічній чи інформаційній безпеці України: перехід на бік ворога в умовах воєнного стану або в період збройного конфлікту, шпигунство, надання іноземній державі, іноземній організації або їх представникам допомоги в проведенні підривної діяльності проти України [72].

Отже, «вірність» у присязі службовця публічної служби означає не вчинення цим службовцем дій на шкоду суверенітету, територіальній цілісності та недоторканності, обороноздатності, державній, економічній чи інформаційній безпеці України. Однак, таке визначення поняття «вірність» є дискусійним.

Дискусійним залишається наразі й питання щодо тлумачення такого поняття у присязі, як «чесність», оскільки ні Конституція України, ні норми відповідних Законів України та інші нормативно-правові акти, які стосуються проходження служби службовцем публічної служби, не містять тлумачення поняття не тільки «чесність», а й саме визначення щодо доброчесної та не доброчесної поведінки. Також відсутня методика визначення того, яка поведінка службовця публічної служби є не доброчесною.

На нашу думку, чесність – це передусім ознака порядності, складовими елементами якої є добропорядність і моральні принципи, які не знають ступенів та є абсолютними категоріями. Тобто, це така поведінка службовця публічної служби, коли він поводить себе достойно й гідно не лише при виконанні своїх посадових обов'язків, але й у повсякденному житті в неробочий час.

Оскільки визначення поняття «чесність» у національному законодавстві України відсутнє, це питання залишається дискусійним та потребує подальшого наукового дослідження.

Поняття «сумлінність», на нашу думку, означає виконання службовцем публічної служби своїх посадових обов'язків в суворій відповідності до

законодавства. Таке поняття є узагальненим щодо всіх службовців публічної служби та більш повно розкривається через призму Дисциплінарних статутів посадових інструкцій, а також інших нормативно-правових актів, що регулюють порядок проходження публічної служби.

Отже, дотепер залишаються питання як щодо визначення поняття, так і сутності присяги службовця публічної служби.

Передусім, на нашу думку, у всіх текстах присяг необхідно врахувати принцип верховенства права, що є головним у діяльності всіх органів публічної влади, оскільки на сьогодні такий принцип враховано лише в присязі судді, прокурора та адвоката, який, до речі, не є службовцем публічної служби.

Крім того, усі тексти присяг містять оціночні критерії, яким на законодавчому рівні не надано однозначного тлумачення, що ускладнює встановлення наявності або відсутності порушення присяги публічним службовцем. Наприклад, що мав на увазі законодавець, коли у тексті присяги чи то судді, чи то прокурора, чи то державного службовця тощо, зазначав про сумлінне здійснення ними своїх повноважень? Сумлінно – це ретельно виконувати свої посадові обов'язки чи старанно? Такі оціночні критерії слід віднести до категорії моралі та етики, тобто неписаних правил, які існують у свідомості людини. Чи завжди етичні неписані правила розуміються нами однаково, та як їх тлумачити в контексті визначення порушення присяги службовцем публічної служби?

Видається доцільним на законодавчому рівні оціночним критеріям надати однозначне тлумачення, що дозволило б усунути «подвійні» («потрійні») стандарти при розгляді дисциплінарних проваджень щодо порушення присяги окремими публічними службовцями і, як наслідок, при ідентичних ситуаціях щодо одного службовця публічної служби застосовувати покарання у вигляді догани за порушення присяги, а щодо іншого за цих же обставин – звільнення із займаної посади. Такі випадки можна неодноразово простежити під час засідань Вищої ради правосуддя при розгляді дисциплінарних справ відносно так званих «суддів Майдану».

Крім того, на нашу думку, декларативними є положення в присязі прокурора про вдосконалення професійної майстерності, принциповості, оскільки також немає визначення цих понять. На перший погляд це загальновідомі поняття, однак, якщо поцікавитися думкою пересічного громадянина або законодавця, що вони мають на увазі під цими поняттями, однозначної відповіді не отримаємо. До речі, удосконалення професійної майстерності є обов'язком для всіх службовців публічної служби, про що зазначено в усіх посадових обов'язках службовців публічної служби у відповідних законодавчих актах та внутрішніх інструкціях, а відтак і закріплення у присязі не потребує.

Натомість, слід конкретизувати положення про етику публічного службовця, оскільки обов'язок дотримуватися етичних принципів та правил поведінки на сьогодні містить лише присяга судді.

Так, етику Гегель розглядав як вищу форму права і вважав, що основа права лежить у моральності. Адже недаремно ним сказано, що якими б не були гарними нормативні правила діяльності, вони можуть втратити силу й значення без моральних цінностей [200, с. 336].

Частково питання етики відносно окремих службовців публічної служби законодавцем було врегульовано з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року, у статті 37 якого визначено, що загальні вимоги до поведінки публічних осіб, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових чи представницьких повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог встановлюються цим Законом, який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики [126].

Статтею 38 вищевказаного Закону передбачено, що особи, зазначені в пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини 1 статті 3 цього Закону, під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно додержуватися вимог закону та загальновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими в стосунках з громадянами, керівниками, колегами й підлеглими [126].

Однак, проаналізувавши норми вказаного закону, слід наголосити, що в ньому відсутні норми про відповідальність окремих категорій публічної служби за порушення правил етичної поведінки [126].

Відсутні норми про відповідальність службовців публічної служби за порушення правил етичної поведінки і в Законах України «Про прокуратуру»[146], «Про Національну поліцію» [140], «Про Національне антикорупційне бюро України» [139], які містять лише відсилання до Дисциплінарних статутів.

Лише в статті 64 Закону України «Про державну службу» визначено, що за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому цим Законом [120].

Зазначена норма дублюється також у пункті 11 постанови Кабінету Міністрів України № 65 від 11 лютого 2016 року «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців», якою визначено, що ці правила регулюють моральні засади діяльності державних службовців та полягають у дотриманні принципів етики державної служби, а також передбачено, що порушення правил професійної етики державного службовця є однією з підстав для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності [136].

Отже, аналіз вищенаведеного законодавства свідчить про неузгодженість відповідних норм за порушення правил етичної поведінки окремими категоріями службовців публічної служби, на підставі чого у вказані нормативно-правові акти, на нашу думку, необхідно внести відповідні зміни для усунення розбіжностей у трактуванні норм щодо наявності чи відсутності відповідальності, встановленої законом.

Також, слід зазначити, що ні Конституція України, ні інші Закони України та підзаконні акти не містять норм щодо відповідальності за порушення правил етичної поведінки та присяги в цілому ні народними депутатами України, ні посадовими

особами органів місцевого самоврядування, Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції.

На сьогодні чинне законодавство України по-різному підходить до вирішення питання щодо визначення відповідальності за порушення як присяги, так і етичних правил поведінки цілої низки службовців публічної служби.

Крім того, є певна неузгодженість норм Закону України «Про запобігання корупції» [126] з іншими Законами України щодо етичної поведінки публічних службовців, що не сприяє формуванню цілісного інституту присяги публічного службовця та негативно впливає на професійну культуру службовців публічної служби, оскільки лише в присязі судді та адвоката, який не є службовцем публічної служби, міститься вимога щодо дотримання етичних принципів.

Етичні принципи, які мають на меті встановлення стандартів етичної поведінки суддів, визначено і в Бангалорських принципах поведінки суддів від 19 травня 2006 року, схвалених Резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН N 2006/23 від 27 липня 2006 року [9].

Визначення змісту етичних принципів щодо державних службовців наведено в статті 2 Правил етичної поведінки державних службовців, затверджених постановою Кабінету Міністрів України № 65 від 11 лютого 2016 року, відповідно до якої такими принципами є: 1) служіння державі й суспільству; 2) гідна поведінка; 3) доброчесність; 4) лояльність; 5) політична нейтральність; 6) прозорість і підзвітність; 7) сумлінність [136]. Але в тексті присяги державного службовця посилання на етичні принципи відсутні, що має певні ризики, оскільки не спонукає таких службовців до підвищення своєї професійної культури в публічній діяльності, а значить і утвердження високих моральних принципів, що в цілому не забезпечує зміцнення довіри до службовців публічної служби, як представників влади, з боку громадськості в цілому.

Наприклад, такі негативні явища ми можемо спостерігати під час пленарних засідань Верховної Ради України, коли деякі народні депутати, користуючись прогалинами в законодавстві та відсутністю дієвого механізму визначення відповідальності за порушення присяги, порушують етичні принципи та правила

поведінки, зневажаючи при цьому як своїх колег – інших народних депутатів України, так і своїх виборців – громадян України, які делегували їх до Верховної Ради України.

Узагальнюючи найбільш суттєві із розглянутих нами ознак присяги окремих категорій службовців публічної служби не можна не погодитись з О.Л. Кравчуком, на думку якого присяга – це юридичний факт, адже саме складання присяги службовцем публічної служби, якого призначили на посаду, є юридичним моментом набуття цією особою певного статусу, прав та обов'язків, можливості настання відповідальності (правовий статус). Зовнішньою формою такого факту є прийняття офіційної клятви (урочистої обіцянки), яка здійснюється в особливому порядку з використанням правових символів (як правило, це визначено в нормативно-правовому акті) [67, с. 110].

Зважаючи на завдання нашого дисертаційного дослідження, більш практично корисним виглядає формулювання не «ідеального» визначення поняття «присяга», а з'ясування змісту (структури) правової норми, яка є текстом присяги, оскільки лише так можна наблизитися до пізнання сутності присяги службовця публічної служби.

Оскільки на сьогодні законодавцем не надано однозначного трактування (визначення) таких ключових понять в присягах окремих категорій службовців публічної служби, як «вірність», «чесність», «гідність», «честь», «сумлінність», то вони є загальними, оціночними та специфічною формою відображення суспільних цінностей, а значить, не конкретизовано підстави для відповідальності, оскільки не зрозуміло, що саме порушено службовцем публічної служби та яким чином, і чому саме така дія особи є порушенням присяги в одному випадку і не є порушенням присяги в іншому випадку. На законодавчому рівні слід визначити єдиний підхід для визначення ключових понять моралі та етики, зазначених у деяких присягах, змісту регулювання присяги щодо всіх службовців публічної служби, а саме уніфікації змісту присяги, правового регулювання, визначення порядку її прийняття та визначення юридичної відповідальності за її порушення, з



метою усунення колізій у чинному законодавстві України та підвищення авторитету публічної служби в цілому.

Зазначена пропозиція щодо уніфікації тексту присяги відносно всіх публічних осіб пов'язана з тим, що, якщо присяга судді є конкретизованою, детальною, із зазначенням обов'язку не вчиняти дій, що порочать звання судді або підривають авторитет правосуддя, то присяга народного депутата має формальний, декларативний характер, оскільки не визначає правомірності чи неправомірності його поведінки під час здійснення ним депутатських повноважень. Виникає риторичне питання: які ж саме дії народного депутата відповідають вимогам складеної ним присяги, а які слід розцінювати як порушення присяги? Аналогічне питання можна поставити й до присяг інших службовців публічної служби, відповідь на яке на законодавчому рівні наразі, на жаль, відсутня.

Таким чином, на основі аналізу наукових поглядів вітчизняних учених та національного законодавства, узагальнюючи наведені міркування, можна запропонувати уніфікований текст присяги щодо всіх службовців публічних осіб такого змісту: «Я ( прізвище та ім'я ), вступаючи на посаду (ззначається посада), урочисто присягаю чесно і добросовісно виконувати обов'язки перед Українським народом, неухильно дотримуватися Конституції України, інших нормативно-правових актів України та етичних принципів, не вчиняти дій, що порочать звання (ззначається посада) або підривають авторитет (назва публічної служби)».

Дійсно, такий варіант уніфікованого тексту присяги на перший погляд може викликати багато критики: не можна присяги всіх службовців публічної служби уніфікувати з огляду на різні завдання тієї чи іншої публічної служби. Однак, якщо подивитися на це питання глибше, тобто звернутися до першоджерела публічної служби в сучасній Незалежній Україні – Основного Закону, де вказано що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ України, а вже потім щодо поділу цієї влади на законодавчу, виконавчу та судову, то цілком логічно, що всю владу, надану службовцям публічної служби для виконання тих чи інших завдань в інтересах держави та громадян країни, надано цим народом України [58].

Народ України здійснює своє волевиявлення через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії, на основі загального, рівного й прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирає Президента України та народних депутатів України, безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через присяжних, безпосередньо здійснює владу через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, відтак саме тому службовці публічної служби повинні присягати народу України.

Конституційний Суд України в рішенні від 11 березня 2011 року (реєстраційний №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» зазначає, що присяга має правову природу одностороннього, індивідуального, публічно-правового, конституційного зобов'язання державного службовця [160]. Вона є особистою обіцянкою про вірність служби народові України, оскільки в присязі наявне конституційне положення про те, що джерелом влади є народ України й саме йому адресована присяга, яка складається.

Уведення до тексту присяги обов'язку службовця публічної служби дотримуватися етичних принципів, визначених статтею 2 Правил етичної поведінки державних службовців, затверджених постановою Кабінету Міністрів України № 65 від 11 лютого 2016 року, на нашу думку, є не менш важливим за дотримання цією особою Конституції України та інших нормативно-правових актів України, оскільки спонукає до підвищення (становлення) професійної культури у своїй службово-публічній діяльності.

Щодо не конкретизації виконання обов'язків, деталізувати їх у тексті присяги немає сенсу, як це, наприклад, зроблено в присязі службовця Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України – бути чесним, сумлінним і дисциплінованим, зберігати державну таємницю(стаття 7 Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України») [121], оскільки в кожному відповідному нормативно-правовому акті, що регулює

діяльність такого службовця, визначено його посадові обов'язки та встановлено обов'язок їх виконувати.

Крім того, не в кожному відповідному нормативно-правовому акті йдеться про відповідальність службовця публічної служби в разі порушення ним присяги.

Так, на сьогодні на законодавчому рівні загалом відсутнє визначення відповідальності за порушення присяги, наприклад, народними депутатами України, що, з огляду на європейську інтеграцію нашої держави, потребує вирішення, шляхом ухвалення відповідних змін до Закону України «Про статус народного депутата України».

У цьому випадку слід погодитись із твердженням О.І.Радченко, який, наприклад, щодо присяги народного депутата України, зазначив: «Присяга народного депутата України остаточно має бути визнана на конституційному рівні юридичним фактом, який визначає правомірність чи неправомірність поведінки народного обранця в суспільстві під час здійснення ним депутатських повноважень, делегованих йому цим самим суспільством. Вона повинна мати не стільки символічно-церемоніальний, скільки нормативний характер та нести юридичні наслідки для народних обранців за її порушення чи недотримання. Врешті-решт, присяга повинна перестати бути суто формальним інститутом і перетворитися на потужний інструмент не лише політичної, а і юридичної відповідальності народних обранців» [158, с. 49].

З огляду на курс нашої держави до європейського та євроатлантичного простору, на запит суспільства до службовців публічної служби (достатньо пригадати народні «смітникові люстрації» до посадовців, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю підривали основи національної безпеки й оборони України, або порушували права і свободи людини, тобто порушували присягу) не може бути подвійних стандартів до всіх службовців публічної служби, щоб на законодавчому рівні щодо одних категорій службовців було визначено відповідальність за порушення присяги, а відносно іншої категорії службовців публічної служби така відповідальність навіть не була згадана в нормативно-правовому акті.

Тому вважаємо, що відповідальність за порушення присяги має бути визначено щодо всіх категорій службовців публічної служби та прийнято відповідні зміни до чинного законодавства.

Отже, присяга в інституті публічної служби на сьогодні щодо однієї категорії публічних службовців ще має символічно-церемоніальний, декларативний характер, а щодо іншої – має нормативний характер із визначенням юридичної відповідальності за її порушення.

Хоча в деяких текстах присяг окремих категорій службовців публічної служби й зазначено морально-етичні принципи поведінки, як під час виконання своїх посадових обов'язків, так і в неробочий час, зміст цих принципів у відповідних нормативно-правових актах нерозкритий і неконкретизований.

### **1.3. Адміністративно-правове регулювання прийняття присяги окремими службовцями публічної служби в Україні**

У правовій науці поняття «адміністративно-правове регулювання» використовується широко, однак трактується науковцями по-різному. Зокрема, В.К. Колпаков вважає, що адміністративно-правове регулювання – це встановлення правових норм і підпорядкування останнім відповідності суспільних відносин шляхом спрямування поведінки їх учасників [56, с.112].

О. В. Кузьменко та О. Ф. Мельников розглядають адміністративно-правове регулювання і процес як такі, що розпадаються на обов'язкові стадії, як видання адміністративно-правової форми і їх загальна дія, виникнення прав і обов'язків (правовідносини), реалізація прав і обов'язків та втілення їх у фактичну поведінку учасників суспільного відношення [73, с. 111].

На думку А.І. Турчинова, під адміністративно-правовим регулюванням слід розуміти як юридичний вплив суб'єкта адміністративно-владних повноважень на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою норм права та комплексної сукупності правових засобів. Регулюючий вплив права на суспільні відносини виявляється у пропонуванні механізму можливої або обов'язкової поведінки

різних суб'єктів цих відносин, а ефективність регулювання визначається своєчасністю змісту прийнятих правових норм [182, с. 109].

Для того, щоб зрозуміти, що мається на увазі під адміністративно-правовим регулюванням, передусім необхідно з'ясувати, що мається на увазі під терміном «правове регулювання».

Так, у юридичному словнику поняття «правове регулювання» визначено як регулювання суспільних відносин, що здійснюється за допомогою права та всієї сукупності правових засобів» [211, с. 579]. Однак, у науковій літературі є різні погляди щодо цього, оскільки одні вчені розглядають поняття «правове регулювання» в широкому значенні, а інші – у вузькому.

Зокрема, питання визначення терміна «правове регулювання» було предметом дослідження таких вчених, як: А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков, П. М. Рабінович, О. Ф. Скакун та ін.

П. М. Рабінович вважає, що «цінність правового регулювання – це його реальна позитивна (корисна) значущість для існування й розвитку особи, соціальних спільнот, груп, об'єднань, для всього суспільства загалом» [156, с. 158].

О. Ф. Скакун вважає, що правове регулювання – це здійснюване державою за допомогою права й сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона й розвиток [167, с. 488]. Учена дає визначення і сфері правового регулювання, згідно з яким це сукупність суспільних відносин, яку можна й необхідно впорядкувати за допомогою права й правових засобів. Інакше: сфера правового регулювання – галузь соціального простору, охоплена правом. Це передусім суспільні відносини – економічні, політичні, соціально-культурні. Йдеться про ті суспільні відносини, функціонування яких неможливо без використання правових засобів. Та скласти сферу правового регулювання можуть лише відносини, що піддаються правовому регулюванню. Право регулює конкретні, найсутнісніші, глобальні відносини, що проходять через волю і свідомість людей.

При встановленні сфери правового регулювання слід виходити не стільки з класифікації суспільних відносин (економічних, політичних тощо), скільки з

матерії самого права як нормативного регулятора, цілеспрямованість якого – порядок у суспільстві [167, с. 490-491].

Інші науковці вважають, що правове регулювання – це дія права на суспільні відносини за допомогою використання певних юридичних засобів [176, с. 278 ].

І це лише деякі визначення терміна «правове регулювання» серед учених, на підставі яких можна зробити висновок, що різноманітність визначень правового регулювання в теоретичних джерелах обумовлена різноманітністю підходів до праворозуміння.

Кожен з цих підходів має своє обґрунтування, свій понятійно-логічний апарат, а вибір одного з них урешті-решт залежить від дослідника й зумовлений специфікою та завданнями певного дослідження. Виділення ж найбільш загальних закономірностей кожного підходу дозволяє розглянути феномен правового регулювання в таких аспектах:

В інструментальному аспекті:

– виходячи з теорії природного права, правове регулювання – це частина (елемент) правового впливу держави на суспільні відносини за допомогою специфічних правових засобів (норм права, правовідносин, актів реалізації права) з метою упорядкування, закріплення, охорони й розвитку суспільних відносин;

– виходячи з теорії позитивного права, правове регулювання – нормативно організаційний вплив на суспільні відносини, що здійснюється як за допомогою спеціальних правових засобів, так і завдяки іншим правовим явищам, до яких належать правосвідомість, правова культура, принципи права.

В інституційному аспекті правове регулювання – це процес, наслідками якого є здійснення цілеспрямованого правового впливу держави на суспільні відносини.

У нормативно-юридичному аспекті правове регулювання – це здійснюване за допомогою спеціальних юридичних засобів упорядкування суспільних відносин, що включає їх юридичне закріплення, охорону, контроль за їх стабільністю та відновлення у випадку порушення.

У діяльнісному аспекті правове регулювання – це діяльність держави, її органів і посадових осіб, а також уповноважених на те громадських організацій

щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права, їх реалізації в конкретних відносинах та застосування державного примусу до правопорушників з метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві.

Оскільки людська думка не стоїть на місці, існують і інші підходи до розуміння правового регулювання, а значить, будуть з'являтися нові тлумачення цього поняття, які претендуватимуть на універсальний характер [209, с. 1059].

Щодо визначення механізму правового (юридичного) регулювання, то цілком слушне визначення було надано Р.Я. Демківим, з думкою якого ми погоджуємось, що це система організованих найбільш послідовних юридичних засобів (юридичні норми, юридичні відносини, юридична відповідальність тощо), за допомогою яких здійснюється юридичне регулювання [29, с. 21].

Метод регулювання багато в чому орієнтується на способи правового регулювання: дозволи, зобов'язання, заборони. Так, основу імперативного методу складають заборони, зобов'язання, покарання, тоді як диспозитивний, рекомендаційний, заохочувальний методи передбачають широке використання дозволів.

У межах тієї чи іншої галузі права метод регулювання складається з таких елементів: 1) способу взаємозв'язку прав і обов'язків між учасниками врегульованих правовідносин; 2) сукупності юридичних фактів, які є підставою виникнення, зміни чи припинення правовідносин; 3) санкцій, способів і процедур їх застосування. Кожна галузь права має широкий спектр заходів державного примусу, які можуть бути застосовані до правопорушників [29, с. 21-22].

Таким чином, адміністративно-правове регулювання – це процес послідовного використання адміністративно-правових засобів для досягнення цілей регулювання поведінки учасників суспільних відносин. Адміністративно-правове регулювання юридично виражає державне регулювання «як провідну функцію державного управління» [5, с.29].

Отже, на нашу думку, правове регулювання прийняття присяги службовцями публічної служби необхідно розуміти як здійснюване державою за допомогою норм і методів адміністративного права впорядкування відносин у сфері прийняття присяги службовцями публічної служби.

Сьогодні законодавство, що регулює процедуру прийняття присяги службовцями публічної служби, є розрізненим і не становить єдиної системи, а це спричиняє як труднощі в їх систематизації, так і виникнення певних прогалин у питаннях щодо прийняття присяги окремими службовцями публічної служби.

Як уже зазначалося вище, Закон України «Про державну службу» містить перелік з 28 видів публічної служби, який не є остаточним, а тому, з метою реалізації дисертаційного завдання, пропонується розглянути адміністративно-правове регулювання прийняття присяги лише щодо окремих службовців публічної служби, перелік яких наведено в пункті 17 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України.

Так, у статті 104 Конституції України [58] і в Постанові Верховної ради України «Про порядок проведення урочистого засідання Верховної Ради України, присвяченого складенню присяги новообраним Президентом України» № 2227-IV від 14 грудня 2004 року [143] досить чітко визначено процедуру складання присяги новообраним Президентом України на урочистому засіданні Верховної Ради України, яке проводиться не пізніше ніж через тридцять днів після офіційного оголошення результатів виборів.

У вищезазначеній постанові законодавцем досить ретельно прописано організаційні питання щодо складання присяги новообраним Президентом України, а саме: щодо визначення часу та дня проведення урочистого засідання, узгодження списку запрошених осіб, трансляції церемонії в прямому ефірі на всіх загальнонаціональних каналах Національною телекомпанією України та Національною радіокомпанією України, а також послідовність проведення урочистого засідання, передання офіційних символів влади Президента України та проголошення новообраним Президентом України звернення до Українського



народу (інавгураційна промова). Приведення Президента України до присяги здійснює Голова Конституційного Суду України [143].

До речі, з усіх службовців публічної служби лише новообраний Президент України при проголошенні присяги кладе руку на Конституцію України і, за бажанням, на Пересопницьке Євангеліє. Після проголошення присяги та її підпису, Голова Конституційного Суду України вручає новообраному Президентові України офіційні символи влади Президента України [143].

Проте, дослідження питання процедур прийняття присяги Президентом України свідчить, що стаття 7 Постанови Верховної ради України «Про порядок проведення урочистого засідання Верховної Ради України, присвяченого складенню присяги новообраним Президентом України» № 2227-IV від 14 грудня 2004 року [143] суперечить статті 104 Конституції України [58]. Так, у статті 104 Конституції України зазначено, що Президент України, заступаючи на цей високий пост, урочисто присягає на вірність Україні [58]. А в статті 7 Постанови Верховної ради України № 2227-IV від 14 грудня 2004 року зазначено, що Президент України проголошує присягу Українському народові [143].

Загальновідомим фактом є те, що положення Конституції України, як акта найвищої юридичної сили, є нормами прямо дії.

Згідно роз'яснень, які містяться у пункті 5 Постанови Пленуму Верховного Суду України № 9 від 01 листопада 1996 року «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя», нормативно-правові акти будь-якого державного чи іншого органу (акти Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим, акти органів місцевого самоврядування, накази та інструкції міністерств і відомств, накази керівників підприємств, установ та організацій тощо) підлягають оцінці на відповідність як Конституції, так і закону [127]. Усе, що суперечить Конституції або не відповідає їй, вважається незаконним.

У зв'язку з цим, на нашу думку, є потреба у приведенні статті 7 Постанови Верховної ради України № 2227-IV від 14 грудня 2004 року [143] щодо питання складання присяги новообраним Президентом України у відповідність до положень Конституції України.

Крім того, вищенаведена постанова містить певні прогалини щодо визначення:

- списку запрошених на церемонію складання присяги осіб (гостей), а саме, як він формується, за якими критеріями;
- місця зберігання підписаного тексту присяги (наприклад, підписаний текст присяги прокурора зберігається в його особовій справі, що передбачено частиною 2 статті 36 Закону України «Про прокуратуру» [146]);
- щодо внесення запису до трудової книжки про складання присяги (наприклад, у трудовій книжці посадової особи місцевого самоврядування про складення Присяги робиться запис із зазначенням дати складення Присяги, що передбачено статтею 11 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [149]).

На нашу думку, у цій частині є потреба у вдосконаленні чинного законодавства шляхом внесення відповідних змін до нього.

Окрім Президента України, порядок прийняття присяги на конституційному рівні визначено і в народних депутатів України. Зокрема, порядок прийняття присяги народного депутата України та час набуття ним повноважень врегульовано статтею 79 Конституції України [58] та Законом України «Про статус народного депутата України» [150].

Так, вищезазначеною статтею Конституції України визначено, що народні депутати України складають присягу перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради України, текст присяги зачитує найстарший за віком народний депутат України, який, до речі, і відкриває перше засідання, після чого всі депутати скріплюють присягу своїми підписами під її текстом. Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата. Повноваження народних депутатів України починаються з моменту складення присяги [58].

Ця ж норма щодо часу набуття повноважень народного депутата має своє відображення і в статті 2 Закону України «Про статус народного депутата України» [150]. Інші нормативно-правові акти щодо процедурного питання про прийняття присяги народним депутатом України на законодавчому рівні відсутні.

На нашу думку, сьогодні на законодавчому рівні процедуру прийняття присяги народним депутатом України розкрито неповністю. Так, на законодавчому рівні не визначено питання щодо:

- місця зберігання підписаного тексту присяги;
- щодо внесення запису в трудову книжку про складання присяги;
- щодо послідовності скріплення народними депутатами присяги своїми підписами під її текстом (наприклад, в алфавітному порядку чи за віком тощо) після її проголошення найстаршим депутатом;
- алгоритм дій відповідного працівника секретаріату чи кадрової служби, у разі відмови народним депутатом України скласти та підписати присягу.

Усі ці питання потребують вирішення шляхом прийняття Верховною Радою України Постанови «Про порядок складання присяги особою, яку обрано народним депутатом України», за аналогією до Указу Президента України № 380/2011 від 06 квітня 2011 року «Про Порядок складення присяги судді особою, вперше призначеною на посаду професійного судді» [144], у якому детально визначено всі питання процедури прийняття присяги суддею, який також є службовцем публічної служби.

Порядок складання присяги особами, призначеними на посаду судді, визначено в статті 56 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [152] та, як вже було зазначено вище, Указом Президента України № 380/2011 від 06 квітня 2011 року «Про Порядок складення присяги судді особою, вперше призначеною на посаду професійного судді» [144].

У вказаному Порядку визначено як вимоги до приміщення, де проводиться прийняття присяги особами, уперше призначеними на посаду судді, кола запрошених осіб, сама процедура прийняття присяги, порядок вручення посвідчення суддям, так і як завершується урочиста церемонія складення присяги судді.

Так само, як і в народних депутатів України, текст присяги судді зачитує найстарша за віком особа, після чого текст присяги підписується всіма особами, уперше призначеними на посаду професійного судді.

Крім того, у цьому Порядку міститься інформація й щодо місця зберігання тексту присяги судді та внесення відповідного запису до трудової книжки судді.

Незважаючи на те, що такий Порядок має ретельний опис процедури прийняття присяги суддею, і в ньому відсутня суттєва інформація, що на законодавчому рівні до тепер не є врегульованою. А саме, не визначено протягом якого часу судді повинні скласти присягу після підписання та опублікування Указу Президента «Про призначення судді».

З огляду на таку прогалину в законодавстві, склалася негативна тенденція, коли суддя протягом тривалого часу не може приступити до виконання своїх професійних обов'язків, оскільки не має повноважень здійснювати правосуддя до того часу, поки він не складе присягу [23, с. 153].

Так, нещодавно в нашій державі мала місце ситуація, коли судді, яких було призначено Указами Президента у травні, липні, серпні та жовтні 2012 року склали присягу судді лише в грудні 2012 року. Протягом 4-7 місяців значна частина новопризначених суддів не здійснювала правосуддя через не проведення відповідної процедури приведення до присяги, однак за рахунок бюджетних коштів отримували заробітну плату, як і ті судді, що здійснювали правосуддя.

Аналогічна ситуація склалася із суддями, призначеними Указами Президента України у 2013-2014 роках, відносно яких процедура приведення до присяги відбулася лише 31 березня 2015 року. Новопризначені судді фактично більше 1,5–2 років не здійснювали правосуддя, тому що не мали на це повноважень.

Відтак, з метою уникнення в майбутньому таких негативних явищ, коли особи, призначені на посаду судді вперше, протягом невизначеного часу не можуть фактично приступити до виконання своїх професійних обов'язків, слід на законодавчому рівні визначити, протягом якого часу після опублікування Указу Президента України «Про призначення на посаду судді» слід проводити процедуру про приведення такого судді до присяги.

З огляду на вищенаведене, Указ Президента України № 380/2011 від 06 квітня 2011 року «Про Порядок складення присяги судді особою, вперше призначеною на посаду професійного судді», на нашу думку, було б за доцільне доповнити пунктом 1.1 такого змісту:

«Урочиста церемонія складення присяги судді особою, призначеною на посаду професійного судді, проводиться не пізніше тридцяти днів з дня опублікування Указу Президента України про призначення на посаду судді».

Вважаємо, що зазначене доповнення буде одним із кроків відновлення довіри до судової гілки влади, оскільки дозволить уникнути в майбутньому нарікання громадськості щодо тривалого невиконання суддею своїх обов'язків, у зв'язку із відсутністю повноважень, і, як наслідок, нерівномірного навантаження на суддів, які мають повноваження, що тягне за собою розгляд справ понад строки, визначені процесуальними кодексами.

Крім того, необхідно зазначити, що організаційно не визначено, за який час і який орган управління (працівники Адміністрації Президента або Державної судової адміністрації) зобов'язані повідомити суддю про урочисту церемонію складення присяги, оскільки зазвичай, таке повідомлення судді отримують за добу до проведення церемонії, що, зважаючи на певну віддаленість знаходження деяких судів від м. Києва, є перешкодою для своєчасного прибуття у визначений час та місце для прийняття присяги.

Процедуру прийняття присяги прокурором визначено в статті 36 Закону України «Про прокуратуру» [146] та Наказі Генеральної прокуратури України № 135 від 05 квітня 2016 року «Про затвердження Порядку складення Присяги прокурора» [135].

Згідно з вищезазначеним порядком, процедура прийняття присяги проводиться в офіційній обстановці із завчасним повідомленням про дату, час і місце в присутності прокурорів прокуратури структурного підрозділу, на посаду в якій (якому) відбулося призначення.

Також визначено місце зберігання підписаного тексту присяги прокурором, внесення запису до трудової книжки про прийняття присяги та порядок складання

присяги, у разі складання присяги декількома прокурорами, процедура церемонії якої відбувається також, як і в новопризначених суддів.

На відміну від затвердженого порядку складання присяги суддями, і, до речі, лише у прокурорів, на законодавчому рівні визначено питання щодо складання присяги прокурорами, які з поважних причин не склали присягу у визначений термін [135].

Однак, навіть у такому докладно прописаному порядку складання присяги прокурорами є певні прогалини. Так, у зазначеному порядку не визначено:

- через який час після призначення на посаду прокурор складає присягу (так само як і в суддів);
- місце складання присяги: чи є якісь вимоги до приміщення, де відбувається складання присяги (у суддів визначено, що церемонія прийняття присяги проводиться у приміщенні, де встановлено Державний Герб України і Державний Прапор України);
- хто займається організаційними питаннями щодо приведення прокурора до присяги;
- вручення посвідчення прокурора після складання присяги.

Усі ці питання потребують урегулювання на законодавчому рівні шляхом внесення відповідних змін до наказу Генеральної прокуратури України «Про затвердження Порядку складання Присяги прокурора» № 135 від 05 квітня 2016 року [135].

Ураховуючи все вищезазначене, пропонуємо на законодавчому рівні закріпити положення, що прокурор приймає присягу не пізніше наступного дня після призначення на посаду у приміщенні, де встановлено Державний Герб України і Державний Прапор України. Керівник прокуратури приводить призначеного прокурора до присяги та вручає йому посвідчення прокурора після складання присяги. Процедура складання присяги прокурором розпочинається й закінчується виконанням Державного Гімну України.

Якщо прийняття присяги прокурором, суддями та народними депутатами врегульовано у відповідних законах та підзаконних нормативно-правових актах,

то питання прийняття присяги державними службовцями визначено лише в статтях 31, 36 Закону України «Про державну службу» [120] та пункті 24 частини 2 розділу II Типового положення про службу управління персоналом державного органу, затвердженого Наказом Національного агентства України з питань державної служби № 47 від 03 березня 2016 року [137].

Зокрема, у статті 31 Закону України «Про державну службу» зазначено, що в обов'язки служби управління персоналом входить: організація складання присяги особи, яка вперше призначена на посаду державної служби, у день її призначення на цю посаду, ознайомлення державного службовця під підпис із правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією [120]. Зазначена норма дублюється і в пункті 24 статті 2 глави II Типового положення про службу управління персоналом державного органу, затвердженого Наказом Національного агентства України з питань державної служби № 47 від 03 березня 2016 року [137]. При цьому у вказаному положенні відсутній опис самої процедури прийняття присяги державним службовцем.

Лише в статті 36 Закону України міститься посилання на те, що процедура прийняття присяги державним службовцем уперше відбувається в присутності державних службовців структурного підрозділу, на посаду в якому призначено, представників служби управління персоналом відповідного державного органу, де державний службовець проголошує присягу, підписує її і зазначає дату складання, про що робиться запис у трудовій книжці державного службовця [120].

Аналіз Закону України «Про державну службу» та Типового положення про службу управління персоналом державного органу не дає можливості визначити ні місце складання присяги (визначено лише коло осіб, перед якими складається присяга), ні хто приймає присягу, ні в якому порядку проголошуються присяга, у разі прийняття на службу одночасно двох та більше осіб.

Інші нормативно-правові акти, у яких було б визначено більш докладно порядок складання присяги державним службовцем, відсутні, тому вважаємо, що

наведені прогалини потребують усунення на законодавчому рівні шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про державну службу» [120].

Оскільки державний службовець здійснює повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій державного органу, на нашу думку, як і в порядку складання присяги народними депутатами України, Президентом України, судьями, пропонується закріпити положення, що державний службовець складає присягу в приміщенні, де є державні символи. Процедура складання присяги розпочинається й закінчується виконанням Державного Гімну України.

Щодо Президента України та народних депутатів України, на законодавчому рівні не врегульовано питання про внесення запису про складання присяги до трудової книжки та місця зберігання підписаного тексту присяги. Щодо суддів та прокурорів, не врегульовано питання часу проведення церемонії складання присяги після призначення на посаду та місце проведення церемонії, а щодо державних службовців не визначено, хто приймає присягу та у якому порядку проголошуються присяга, у разі прийняття на службу одночасно двох та більше осіб. Натомість процедура прийняття присяги військовослужбовцями на сьогодні є найбільш визначеною.

Так, військовослужбовці складають присягу на вірність народу України згідно з Тимчасовим положенням про порядок прийняття Військової присяги», затвердженим Указом Президії Верховної Ради України № 1640-ХІІ від 10 жовтня 1991 року «Про текст Військової присяги» [154]. Незважаючи на те, що це положення ще в 1991 році було ухвалено як тимчасове, станом на 2018 рік воно не втратило своєї актуальності й не зазнало змін.

У вказаному порядку визначено, що час і місце прийняття Військової присяги визначається окремим наказом командира військової частини. На ритуал запрошуються батьки та рідні військовослужбовців, які приймають Військову присягу, а також гості. Для прийняття присяги військовослужбовці прибувають у парадному одязі [154].

Ритуал прийняття присяги військовослужбовцями розпочинається з промови командира військової частини, після чого командири підрозділів по черзі



викликають військовослужбовців, які обличчям до строю проголошують текст присяги та ставлять свої підписи. Після закінчення прийняття присяги командир частини вітає військовослужбовців з прийняттям присяги, а всю військову частину – з поповненням її особового складу. Після цього оркестр виконує Державний гімн України та військова частина проходить урочистим маршем.

У цьому положенні визначено й питання прийняття присяги військовослужбовцями в разі несприятливих погодних умов, а також коли деякі військовослужбовці не змогли прийняти присягу в призначений день і час.

Однак, у військовослужбовців є певна відмінність щодо запису про складання присяги. Якщо у прокурора та державних службовців запис про складання присяги вноситься до трудової книжки, то у військовослужбовців – до військового квитка.

Також визначено, що прийняття присяги в штабах військових округів (флоту), армій, корпусів, військових установах може проводитись не тільки на плацу, але й у конференц-залах та актових залах в урочистій обстановці з виконанням оркестром Державного гімну України [154].

Не менш докладно, порівняно з військовослужбовцями, правове регулювання механізму прийняття присяги сьогодні прописано й щодо працівників поліції. Так, на виконання частини 2 статті 64 Закону України «Про Національну поліцію» [140], наказом Міністерства внутрішніх справ України № 1453 від 09 листопада 2015 року затверджено «Порядок складання присяги працівниками Національної поліції» [134].

Згідно із зазначеним порядком, день складання присяги є урочистим днем органу поліції та проводиться біля пам'ятних стел, знаків загиблим під час виконання службових обов'язків працівникам органів внутрішніх справ (поліції), біля пам'ятників воїнам, які полягли в боях за волю та незалежність України, в інших видатних історичних місцях, пов'язаних з героїчними традиціями Українського народу, згідно зі сценарієм, затвердженим керівником органу поліції. Також, як і у військовослужбовців:

- складання присяги працівниками поліції за несприятливих погодних умов може бути проведено в приміщенні органу поліції;
- запрошуються керівники інших органів поліції, ветерани органів внутрішніх справ, керівники інших правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування, члени родин працівників поліції, які складають присягу, інші особи;
  - особовий склад органу поліції прибуває в парадному однострої;
  - посадові особи, що приводять до присяги, за алфавітним списком викликають зі строю осіб, які складають присягу;
  - після закінчення складання присяги всіма працівниками поліції, керівник органу поліції вітає працівників зі складанням присяги, після чого виконується Державний Гімн України;
  - для осіб, які не змогли скласти присягу у визначений термін, керівником органу поліції призначається інший день і час для її складання;
  - підписаний текст присяги долучається до особової справи працівника поліції, який її склав.

Однак, навіть у такому прописаному порядку міститься певна прогалина. Так, ні Закон України «Про Національну поліцію» [140], ні наказ Міністерства внутрішніх справ України № 1453 від 09 листопада 2015 року [134] не містять положення щодо моменту набрання працівником поліції повноважень: з моменту видання наказу про призначення на посаду поліцейського, чи з моменту складання працівником поліції присяги.

Згідно з частиною 2 статті 56 Закону України «Про Національну поліцію», службові відносини особи, яка вступає на службу в поліції, розпочинаються з дня видання наказу про призначення на посаду поліцейського. Статтею 59 вищезазначеного Закону встановлено, що служба в поліції є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень [140]. Проте, у статті 36 Закону України «Про державну службу» визначено, що особа, яка вперше займає посаду державної служби, набуває статусу державного службовця з дня складення

присяги державного службовця [120]. Отже, виникає питання, коли ж саме працівник поліції набуває повноважень.

Крім того, не з'ясовано питання й щодо осіб, які не змогли скласти присягу у визначений термін, тобто не конкретизовано, у який саме час керівник органу поліції призначає інший день складання працівником поліції присяги.

Аналізуючи вищезазначений порядок складання присяги працівником поліції, можна дійти висновку, що він визначений для складання присяги групою працівників поліції. Якщо присягу необхідно скласти лише одному поліцейському, то виникають риторичні питання: чи буде заради одного працівника організовано такий захід, чи один працівник поліції буде очікувати, коли на службу буде прийнято певну кількість працівників поліції й тоді відразу для всіх буде проведено церемонію приведення до присяги? У разі очікування прийняття на роботу інших працівників поліції, які тоді повноваження на той період часу в цього поліцейського? Відповідь на таке питання на законодавчому рівні не конкретизована [23, с. 50]. Нажаль, на сьогодні нормативно-правова база відповіді не містить.

Відтак, на нашу думку, до Закону України «Про Національну поліцію» необхідно внести зміни, доповнивши статтю 64 частиною 2 такого змісту: «Особа, яка вперше вступає на службу в поліцію, набуває статусу поліцейського з дня складання присяги». Відповідно частину 2 вважати частиною 3.

Крім того, наказ Міністерства внутрішніх справ № 1453 від 09 листопада 2015 року «Про затвердження Порядку складання Присяги працівниками Національної поліції» потребує вдосконалення шляхом доповнення пункту 5 після слів «інший день і час для її складання» словами «у порядку, встановленому цим наказом, але не пізніше ніж через десять днів з дня усунення обставин, унаслідок яких присягу не було прийнято у встановлений термін».

Щодо процедури прийняття присяги посадовими особами місцевого самоврядування, це питання частково врегульовано статтею 11 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», згідно з якою громадяни України, які вперше приймаються на службу в органи місцевого самоврядування

в день прийняття відповідного рішення складають присягу, скріплюють її своїм підписом. Текст присяги зберігається за місцем служби та про складення присяги робиться запис у трудовій книжці із зазначенням дати складення присяги. Особа, яка відмовилася від складення присяги, вважається такою, що не вступила на посаду, а рішення про її призначення, обрання чи затвердження вважається таким, що втратило юридичну силу [149].

Особи, які вперше були обрані на посади сільських, селищних, міських голів, голів рад, складають присягу на сесії відповідної ради [149].

Інші нормативно-правові акти, які б докладніше описували процедуру прийняття присяги посадовими особами місцевого самоврядування, відсутні. Так, відсутня інформація про час приведення до присяги після обрання (призначення) на посаду (як про це зазначено в народних депутатів України); місця проведення церемонії (приміщення та відповідних символів влади, як про це зазначено в порядках складання присяги військовослужбовцями та поліцейськими); особи (структурного підрозділу), відповідального за проведення церемонії прийняття присяги, та інші процедурні питання.

Як і в державних службовців, нормативно-правові акти, у яких було б докладніше визначено порядок складання присяги посадовими особами органів місцевого самоврядування, відсутні, а тому зазначені питання потребують урегулювання на законодавчому рівні шляхом прийняття окремого Положення про порядок складання присяги посадовими особами місцевого самоврядування, у якому необхідно чітко прописати процедурно-управлінські аспекти прийняття присяги посадовими особами місцевого самоврядування.

Узагальнюючи питання адміністративно-правового регулювання прийняття присяги окремими службовцями публічної служби в Україні, перелік яких наведено у пункті 17 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства, слід констатувати, що на законодавчому рівні це питання більш повно врегульовано лише стосовно військових, поліцейських та суддів.

Процедурні питання прийняття присяги щодо інших службовців публічної служби, наприклад, державних службовців, прокурорів, посадових осіб органів

місцевого самоврядування, розглянуті нами в цьому розділі, на сьогодні є не повністю визначеними та врегульованими на законодавчому рівні. На нашу думку, щодо цих службовців публічної служби процедура прийняття присяги наразі має формальний характер, що ніяк не підвищує авторитет державної влади. Для врегулювання не врегульованих питань щодо правового регулювання прийняття присяги службовцями публічної служби, необхідно внести відповідні зміни, що дозволить особі, яка складає присягу, більш глибоко сприйняти значущість присяги як не просто звичайної процедури, а акту, який наділяє цю особу правами та обов'язками, які вона має неухильно виконувати на благо держави та її громадян.

#### **1.4. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання присяги у сфері публічної служби та можливості його використання в Україні**

Із підписанням 27 червня 2014 року в м. Брюсселі Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, ратифікованої Верховною Радою України 16 вересня 2014 року, у нашій державі було розпочато реформування всіх державних інституцій, а також розпочато комплекс системних перетворень щодо наближення національного законодавства до законодавства ЄС з новими вимогами[183].

Зокрема, у статті 14 вищезазначеної Угоди Україна в межах співпраці у сфері юстиції, свободи та безпеки взяла на себе зобов'язання щодо утвердження верховенства права та укріплення інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема [183].

Відтак, «політико-правові процеси, які сьогодні відбуваються в Україні, зумовили необхідність переглянути державно-службове законодавство на предмет його оновлення, усунення наявних колізій. Важливим є створення в Україні цілісного інституту публічної служби. У світі немає жодної універсальної моделі, яку можна було б використати під час формування національного інституту

публічної служби. Проте врахування досвіду зарубіжних країн, передовсім членів Європейського Союзу, дасть змогу визначити основні засади публічної служби в Україні і сприятиме створенню відповідної законодавчої бази [213, с. 162.].

І.П. Лопушинський також вказує на те, що для нашої держави становлять значний інтерес і правові засади державної служби за кордоном. На думку фахівців, досвід правового регулювання державної служби, формування чиновництва як особливої групи людей, функціонування інших інститутів державної служби дають підстави вести мову про завершеність правового регулювання державної служби в західних країнах, чого не можна сказати відносно вітчизняної державної служби, оскільки сучасне чинне законодавство щодо державної служби в Україні суттєво поступається західному. У більшості європейських країн уже давно розроблено правові акти, у яких зафіксовано норми й вимоги до різних категорій державних службовців, їхні права й обов'язки, зобов'язання держави щодо їхньої правової та соціальної захищеності, їхній правовий і соціальний статус [77, с. 48].

Практику здійснення публічної служби в зарубіжних країнах досліджували такі вітчизняні вчені, як: М.І. Іншин, І.П. Лопушинський, В.П. Тимошук, А.М. Школик, Н.В. Янюк та інші.

Зокрема, при здійсненні аналізу публічної служби Німеччини для отримання досвіду для України І.П. Лопушинський констатує, що в більшості європейських країн концепції державної служби склалися на основі теорії держави, складовою якої стала теорія дихотомії (розподілу) влади Вудро Вільсона і «раціональної бюрократії» Макса Вебера, що справили значний вплив на створення й функціонування постійної та професійної державної служби в США, Європі й за її межами. З розвитком та зміцненням державності, реалізацією завдань і функцій держави в більшості країн встановлюються єдині основні принципи функціонування й управління державною службою. Це принципи законності, демократії, централізму, професійності, стабільності (довічного найму). Разом з тим, для України важливим аспектом вивчення зарубіжного досвіду державної служби є також практика її децентралізації, механізми

взаємодії центральних, регіональних і місцевих органів виконавчої влади, державної служби й структур громадянського суспільства служби [77, с. 48].

Отже, беручи до уваги зарубіжний досвід щодо публічної служби, необхідно мати повне уявлення про загальну систему організації публічної служби, відокремити організаційно-правові засади, правовий статус публічних службовців з урахуванням їх категорій та порядку проходження публічної служби.

Слід зазначити, що аналіз зарубіжної літератури свідчить, що поняття публічної служби є більш широким, оскільки включає в себе державну службу, службу в органах місцевого самоврядування та службу в публічних установах.

Так, у країнах ЄС існують різні моделі публічної служби, однак поділ на державну службу й децентралізовану публічну службу є повсюдним. За даними П. Жевара, співвідношення кількості публічних і державних службовців (у відсотках) у деяких країнах ЄС дорівнює: Австрія 54,5:45,5, Франція – 51:49; Іспанія – 50:50; Ірландія – 10:90; Нідерланди – 80:20; Португалія 10,3:89,7; Великобританія 62,3:37,7 [35].

Однак, перш ніж розглянути питання щодо правового регулювання присяги у сфері публічної служби в країнах Європи, необхідно з'ясувати, чи є таке поняття, як присяга службовця публічної служби, у країнах Європи.

Для вивчення цього питання пропонуємо взяти за основу законодавство таких країн Європи, як: Французька Республіка, Федеративна Республіка Німеччина, Чеська Республіка, Польща, Литва, які є найбільш територіально наближеними до України.

У Європі інститут професійного чиновництва, так само як і його нормативно-правове регулювання, спочатку з'явився саме у Франції. Зокрема, серед європейських країн Франція накопичила значний досвід у питаннях оптимальної організації державної служби [85, с. 203].

Так, французька модель державної служби вважається однією з найбільш стабільних й організованих у світі та є еталоном організації й реалізації державно-службових відносин та проходження державної служби. Це можна пояснити з огляду на те, що у Французькій Республіці державна служба зародилась ще в

період французької революції при Наполеоні I. Тоді ж було закладено основи державної служби, принцип служіння лише суспільним інтересам, створено конкурсну систему найму урядовців, спеціальні навчальні заклади для підготовки адміністративної еліти, сформовано норми професійної моралі держслужбовців, але разом з тим посилилась службова ієрархія, кастовість, соціальна селекція держслужбовців та відбувся відрив професійних урядовців від народу [92, с. 227-228].

На сьогодні у Франції існують три публічні служби:

1. Державна служба (51%) – аналогом в Україні є центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи, у тому числі освітні заклади;
2. Територіальна служба (30%) – аналогом в Україні слугують місцеві державні адміністрації та комунальні заклади.
3. Служба охорони здоров'я (19%) – аналогом в Україні виступає сфера охорони здоров'я.

До державних службовців у Франції належать чиновники, які працюють на посадах різних типів в установах центрального й місцевого рівнів (центральні та деконцентровані адміністрації).

Чиновники всіх трьох служб керуються єдиним загальним статутом публічної служби, основу якого складають чотири закони: № 83-634 від 13 липня 1983 року «Про права і обов'язки чиновників», № 84-16 від 11 січня 1984 року «Про положення статуту для державної служби», № 84-53 від 26 січня 1984 року «Про положення статуту для територіальної служби», № 86-33 від 9 січня 1986 року «Про положення статуту для служби охорони здоров'я» [35].

Однак більш докладно питання прийняття, проходження та звільнення з публічної служби у Франції визначено у Законі Франції «Про права та обов'язки службовців» № 83-634 від 13 липня 1983 року, який застосовується до цивільних службовців адміністративних органів держави, регіонів, департаментів, комун та їх публічних установ, включаючи установи, зазначені у статті 2 акту IV загального статуту службовців держави та територіальних об'єднань, за винятком службовців парламентських асамблей та представників судової влади, а також



Законом «Про статутні положення стосовно публічної служби держави» та Декретом про особливості деяких службових станів службовців держави й деяких форм остаточного припинення виконання службових обов'язків [155, с. 167-224].

Аналізуючи вищезазначені нормативно-правові акти з'ясовано, що таке поняття, як прийняття присяги службовцем при проходженні публічної служби, у них відсутнє [155, с. 153-203].

Однак, статтею 66 Закону Франції «Про статутні положення щодо публічної служби держави» визначено види дисциплінарних стягнень до службовців за неналежне виконання посадових обов'язків, які поділяються на чотири групи: 1 група – попередження, догана; 2 група – вилучення зі списку для просування по службі; пониження на один рівень, тимчасове відсторонення від виконання службових обов'язків на термін до п'ятнадцяти днів, переведення на іншу посаду; 3 група – пониження в ранзі; тимчасове відсторонення від виконання службових обов'язків на термін від трьох місяців до двох років; 4 група – звільнення на пенсію, звільнення зі служби [155, с. 194].

Тобто у Франції цивільні службовці адміністративних органів держави, регіонів, департаментів, комун та їх публічних установ, за винятком службовців парламентських асамблей та представників судової влади, присягу не складають. Крім того, у Конституції Французької республіки відсутнє й жодне посилення на обов'язок скласти присягу Президентом країни чи членом уряду [63].

Натомість, у Федеративній Республіці Німеччина, на відміну від Французької республіки, службовці публічної служби присягу складають. Ця європейська держава також є взірцем побудови публічної служби для інших країн. Як і у випадку з Французькою Республікою, розвиток німецької моделі розпочався ще в минулому, фактично з середини XVIII у результаті реформи Фрідріха Вільгельма I 1728 року. Німецька державна служба, як і французька, відрізняється високою ефективністю, престижем та пошаною серед населення [22].

Німецька система публічної служби та доступ до неї, незважаючи на те, що також належить до кар'єрної моделі, значно відрізняється від французької, особливо в галузі підготовки публічних службовців та організації відбору, який фахівці

називають «поетапним відбором», оскільки він складається з двох державних іспитів, до яких допускаються особи, що пройшли теоретичну підготовку та стажування у федеральних або земельних органах управління [41, с.322].

Основним законом, який регулює питання публічної служби в Німеччині, що будувалась на основі принципів відданості службі, законності, єдності, професійності й стабільності, є Конституція Федеративної Республіки Німеччини від 23 травня 1949 року ( із змінами ) [62].

Профільним законом, яким визначено порядок проходження публічної служби, є Федеральний закон про чиновників 1953 року (у редакції 1985 року), відповідно до якого федеральним службовцем є особа, яка перебуває в публічно-правових відносинах з Федерацією або безпосередньо підпорядкованою Федерації установою чи організацією. Цей закон загально визначає статус чиновників, принципи їх призначення, просування по службі та вимоги, яким повинен відповідати чиновник. Службовець, який підпорядковується Федерації, вважається безпосередньо федеральним службовцем. Службовець, який працює у підпорядкованій Федерації установі або організації, вважається опосередкованим федеральним службовцем [30].

До державних службовців у Німеччині належать такі особи: чиновники державного апарату, суді, а також викладачі вищих навчальних закладів, учителі, лікарі, працівники пошти, залізниці, державних банків та ін. Законодавство Федеративної Республіки Німеччина поділяє державних службовців на дві великі групи: чиновники й особи найманої праці (службовці й робітники). Державні чиновники, як еліта державної служби, зобов'язані дотримуватися традиційних правил професійної бюрократії [77,с. 49].

Законодавство Федеративної Республіки Німеччина досить чітко регулює порядок прийому на публічну службу, який зараз розглядати не будемо, однак звернемо увагу на те, що при прийнятті на публічну службу, державний службовець-чиновник зобов'язаний виголосити присягу такого змісту: «Клянуся дотримуватися Основного закону Федеративної Республіки Німеччина й усіх законів, що діють у Федеративній Республіці, і добросовісно виконувати свої

службові обов'язки, нехай мені допоможе Господь». Присягу можна виголошувати і без слів «Нехай мені допоможе Господь». Закон дозволяє членам будь-якої релігійної громади, замість слова «клянусь», уживати іншу форму запевнення. Подекуди закон допускає виняток і принесення присяги можна не вимагати: службовець має урочисто обіцяти, що буде добросовісно виконувати свої службові обов'язки. Присяга підтверджує публічно-правові відносини обов'язку й відданості Федеративній Республіці Німеччина й державній службі. Якщо ж службовець відмовляється прийняти присягу, його беззастережно звільняють з посади [77, с.151].

Цікаво, що у службовців публічної служби Німеччини і службовців публічної служби України є дві спільні риси. По-перше, це обов'язок скласти присягу при призначенні на посаду в публічній службі, по-друге, визначення на законодавчому рівні питання про звільнення із займаної посади службовця публічної служби, у разі його відмови від складання присяги.

Як і в Німеччині, службовці публічної служби Чеської Республіки складають присягу при вступі на посаду публічного службовця в державних установах. Так, у Конституції Чеської Республіки від 16 грудня 1992 року визначено обов'язок Президента країни, депутата, судді Конституційного суду та суддів скласти присягу при вступі на посаду [64].

Щодо правовідносин працівників, які здійснюють державне управління в державних установах, що є послугою, яку Чеська Республіка надає громадянськості, положення про це врегульовано у Законі «Про службу державних службовців у адміністративних установах про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ» від 26 квітня 2002 року [155, с. 269].

Зокрема, у статті 34 вказаного закону визначено, що призначена особа складає службову присягу такого змісту: «Я свідомо присягаю своєю честю, що при виконанні служби буду дотримуватися конституційних законів та інших законів і правових положень Чеської Республіки, міжнародних договорів, ратифікованих Чеською Республікою, і службових правил, а також розпоряджень мого керівника, виданих відповідно до закону. Я також буду виконувати свої

обов'язки належним чином, неупереджено та сумлінно й не буду зловживати посадою державного службовця». Службова присяга вважається складеною, якщо після прочитання присяги відповідна фізична особа заявляє: «Так, присягаю» та підписує реєстр складених службових присяг [154,с. 288].

Основні обов'язки державного службовця наведено в §61 вищевказаного закону, у якому серед іншого зазначено, що державні службовці зобов'язані залишатися вірними Чеській Республіці при виконанні своїх службових обов'язків; вірність означає дотримання Конституції Чеської Республіки та повагу до її правопорядку, дотримання прав і свобод та повагу до інтересів Чеської Республіки; дотримуватися правових положень щодо виконання службових обов'язків і службових правил; дотримуватися добропорядності в офіційній поведінці; дотримуватися правил етики державного службовця, визначених Генеральним директором у службових правилах у межах цього Закону [155, с.300-302].

Аналізуючи ці положення, можна дійти висновку, що розгорнуте тлумачення тексту присяги державного службовця Чехії знайшло своє відображення у зазначенні його посадових обов'язків, серед яких визначено й правила етики державного службовця.

Аналогічно до присяги службовця публічної служби Чеської Республіки, в Україні розгорнутий текст присяги містить лише присяга судді, у якій зазначено, що «вступаючи на посаду судді, урочисто присягаю Українському народові об'єктивно, безсторонньо, неупереджено, незалежно, справедливо та кваліфіковано здійснювати правосуддя від імені України, керуючись принципом верховенства права, підкоряючись лише закону, чесно й 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». Отже, у присязі судді, як і в службовців публічної служби Чеської республіки, визначено обов'язок дотримуватися при виконанні служби правових положень, що стосуються виконання службових обов'язків і службових правил; дотримуватися добропорядності в офіційній поведінці; етики публічного службовця.

Щодо публічної служби в Республіці Польща, то процес її реформування, з огляду на членство в Європейському Союзі та адаптації національного законодавства до вимог європейського, відображено в тексті Конституції Польщі від 02 квітня 1997 року, де збереглися правові норми щодо формування органів державної влади й використовуються поняття «публічна служба» і «цивільна служба» [61].

Отже, найбільш важливим правовим джерелом щодо службовців публічної служби є Конституція Республіки Польща. Зокрема, важливими положеннями Конституції, що стосуються публічної служби, є такі:

стаття 60: «Польські громадяни користуються повними публічними правами, мають доступ до державної служби на основі принципу рівності»;

стаття 103: «Жоден суддя, державний обвинувач, офіцер цивільної служби, військовослужбовець, який проходить дійсну військову службу, або працівник поліції чи служби державного захисту не можуть виконувати обов'язки заступника»;

стаття 153: «Корпус державних службовців діє в органах державного управління з метою забезпечення професійного, добросовісного, неупередженого й політично нейтрального виконання державних обов'язків»;

Розділ (2) Прем'єр-міністр є керівником такого корпусу державних службовців [Правові рамки цивільної служби у Польщі [202].

Щодо прийняття присяги службовцями публічної служби в Республіці Польща, то в положеннях статей 104, 130, 151, 154 Конституції Польщі визначено, що присягу складають Президент Республіки, депутати, Голова Ради міністрів та члени Ради міністрів. Причому, незважаючи на деяку різницю текстів присяг зазначених службовців публічної служби, усіх їх об'єднує те, що вони присягають перед своїм Народом чесно й добросовісно виконувати обов'язки, дотримуватися Конституції та інших законів Республіки Польща [61]. До речі, як і у Федеративній Республіці Німеччина присяга може бути доповнена реченням «Нехай допоможе мені Господь».

У польському законодавстві немає жодного акта, що вирішує всі аспекти державної служби, як і в Україні. Традиційно окремі її види регламентуються

актами, що є основними параметрами статусу державних службовців. У Польській Республіці корпус державної служби розподіляється на дві основні категорії: власне корпус державної служби (державні службовці) та службовці державних установ. До корпусу державної служби належать службовці державної адміністрації, статус яких визначає закон «Про державну службу» від 21 листопада 2008 року. Цим законом внесено зміни до попередніх законів про цивільну службу Польщі від 24 серпня 2006 року, 18 грудня 1998 року, 5 липня 1996 року та 17 лютого 1922 року [202].

Основні принципи публічної служби в Литві: статус службовця публічної служби, його відповідальність, заробітна плата, соціальні та інші гарантії, а також правова основа управління публічною службою – визначено в Законі «Про публічну службу», дія якого, згідно зі статтею 4, не поширюється на державних політиків, суддів Конституційного Суду Республіки Литва, Верховного Суду Литви, Верховного Адміністративного Суду Литви та інших судів, а також прокурорів, Голови Ради директорів Банку Литви, його заступників, членів Ради та інших службовців Банку Литви; керівників публічних інституцій та агенцій, призначених Сеймом або Президентом Республіки, інших державних чиновників, призначених Сеймом або Президентом, голів державних (постійних) комісій та рад, їх заступників та членів, призначених Сеймом або Президентом Республіки, а також голів та членів комісій, рад, правлінь фондів, визначених згідно зі спеціальними законами, військовослужбовців на професійній військовій службі, найманих працівників державних та муніципальних підприємств, найманих працівників публічних установ, робітників, що працюють за контрактом та отримують винагороду з державного або муніципального бюджету, а також державних грошових фондів (155, с. 428-429). В Україні аналогічне положення міститься в частині 3 статті 3 Закону України «Про державну службу» [120]. Однак, це не означає, що всі перелічені вище посадовці не приймають присяги.

Так, згідно з Конституцією Литовської Республіки, обраний член Сейму набуває всіх прав представника народу лише після складання ним у Сеймі присяги на вірність Литовській Республіці. Член Сейму, який не склав у

встановленому законом порядку присягу чи склав присягу умовно, втрачає мандат члена Сейму. У зв'язку з цим Сеймом приймається постанова.

У Конституції врегульовано й питання прийняття присяги Президентом Литовської республіки, який відповідно до статті 82 складає присягу народів зберігати вірність Литовській Республіці та Конституції, сумлінно виконувати свої обов'язки та бути до всіх однаково справедливим [59].

Присяга службовця публічної служби Литовської Республіки визначена в статті 13 Закону Литви «Про державну службу», згідно з якою при вступі на посаду цивільного службовця кандидат, якого вперше призначено на посаду цивільного службовця, складає та підписує таку присягу: «Присягаю бути чесним і справедливим, відданим Республіці Латвія, виконувати свої обов'язки згідно з Конституцією Республіки Латвія, міжнародними договорами, законами та урядовими рішенням, служити загальним інтересам суспільства, щоб забезпечити законне, ефективне й відкрите функціонування публічної адміністрації» [155, с. 459].

Таким чином, у деяких країнах Європи, крім Франції, службовці публічної служби теж приймають присягу, та, як правило, вони присягають на вірність Конституції своєї країни та іншим законам, а також беруть на себе обов'язок захищати основоположні права та свободи людини й громадянина, принципи держави, добросовісно виконувати свої посадові обов'язки та дотримуватися етичних норм публічної особи як у повсякденному житті, так і в неробочий час. У деяких текстах присяг закладено релігійну форму «нехай допоможе мені Господь», однак зазначений текст присяги може бути складений і без цих слів [25, с.113.].

Слід зазначити, що в переважній більшості країн Європи текст присяги публічних службовців є коротким і лаконічним, оскільки справа насамперед не в тексті присяги, а в моральних цінностях людини, яка виявила намір стати публічним службовцем.

З огляду на вищенаведене, вважаємо, що концепція законодавства України щодо визначення порядку правового врегулювання прийняття присяги службовцями публічної служби, на прикладі яких проводимо дослідження, має передбачати приведення його у відповідність до міжнародних стандартів, із

запровадженням ефективного правового регулювання та забезпечення дієвого організаційного-правового механізму контролю за його виконанням.

Урахування досвіду зарубіжних країни, передусім членів Європейського Союзу, дозволить визначити єдині основні засади щодо правового регулювання прийняття присяги службовцями публічної служби, звернути увагу на можливість використання лаконічної форми тексту присяги, без деталізації в ній усіх посадових обов'язків, водночас із зазначенням обов'язку дотримання етичних норм, що сприятиме створенню нової законодавчої бази з аналізованого питання.

### **Висновки до розділу 1**

Аналіз поняття та значення присяги у сфері публічної служби можна дозволяє зробити такі висновки.

1. Сьогодні на законодавчому рівні, так само як і в роботах українських науковців, відсутні чітко сформульовані критерії віднесення тієї чи іншої служби до публічної, як власне й визначення поняття «публічна служба». Лише в пункті 17 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України зазначено, що таке публічна служба. Однак більшість учених, з думкою яких не можна не погодитися, звертають увагу на те, що наведене у вказаній статті поняття слід розглядати лише щодо судового захисту всіх категорій зазначених осіб.

У дисертації запропоновано авторське визначення поняття «публічна служба», під яким слід розуміти службу в органах публічної влади через професійну діяльність на підставі виданого правового акта про призначення на відповідну посаду, спрямовану на служіння суспільству та задоволенню публічних інтересів, визначених державою.

З'ясовано, що згідно з пунктом 17 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України альтернативну (невійськову службу) віднесено до публічної служби, однак жодний нормативно-правовий акт не містить обов'язку особи, яка проходить таку службу, приймати присягу, навіть текст такої присяги відсутній.



Тому виникає питання щодо доцільності віднесення альтернативної служби до публічної, оскільки в переважній більшості законів зазначено, що службовець публічної служби набуває повноважень після складання присяги, а відносно осіб, що проходять альтернативну (невійськову) службу, це питання не визначено.

2. Дискусійним та перспективним для подальшого наукового дослідження залишається й питання щодо визначення поняття «службовець публічної служби», оскільки наразі це питання розглядається у двох аспектах: вузькому та широкому. Так, у широкому аспекті правовий статус службовця публічної служби складається з основних прав, обов'язків та підвищеної відповідальності, у тому числі дисциплінарної та кримінальної, що пов'язане зі специфікою виконуваних функцій, визначених у різних галузевих нормативно-правових актах, а у вузькому аспекті правовий статус публічного службовця складається з прав, обов'язків та обмежень, визначених у Законі України «Про державну службу». Водночас визначення поняття «службовець публічної служби» у нормативно-правових актах відсутнє, що, на нашу думку, потребує врегулювання на законодавчому рівні.

3. Незважаючи на відсутність єдиного визначення поняття «службовець публічної служби», усіх цих службовців об'єднує те, що обов'язковим елементом вступу на публічну службу є складання присяги.

4. Присяга, як правове явище, має глибоке історичне коріння, проте в Україні значення присяги є недостатньо вивченим і лише починає своє становлення разом із дослідженням інституту публічної служби. До тепер у науковій літературі та законодавстві відсутня єдина універсальна формула-дефініція поняття «присяга», а в основі цієї проблеми лежить і спірна природа відповідальності за порушення присяги та її кваліфікації серед інших видів порушень.

5. Як зазначалося вище, обов'язковою вимогою для вступу на публічну службу є прийняття присяги службовцем публічної служби, однак у цьому питанні національне законодавство містить певні колізії. Так, проаналізувавши тексти присяг окремих службовців публічної служби, перелік яких наведено в

пункті 17 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України, встановлено, що є певна неузгодженість щодо об'єкта присягання через призму статті 5 Конституції України, згідно з якою єдиним носієм влади є народ. Зокрема, Президент України та народні депутати України присягають на вірність Україні, судді, військові, державні службовці, інші публічні службовці присягають на вірність Українському народові, а прокурор присягає на вірність Українському народові й Україні.

Зважаючи на досвід країн Європи, у яких вже відбулося становлення інституту публічної служби, з'ясовано, що в переважній більшості службовці публічної служби присягають дотримуватися Конституції своєї країни та служити загальними інтересам суспільства.

Відтак, на нашу думку, було б доречно на законодавчому рівні розглянути питання про можливість використання лаконічної форми тексту присяги, без деталізації у ній усіх посадових обов'язків, щоб усі службовці публічної служби, незалежно від посади, обов'язків, рангу тощо, при складанні присяги брали на себе зобов'язання перед народом України дотримуватися Основного Закону та служити загальними інтересам суспільства, оскільки головним завданням службовців публічної служби, згідно з Конституцією України, і є служіння Українському народові.

Усе вищезазначене дозволяє запропонувати такий варіант уніфікованого тексту присяги для всіх службовців публічної служби: «Я, ( прізвище та ім'я), вступаючи на посаду (зазначається посада) присягаю неухильно дотримуватись Конституції України, законів України та етичних принципів, і добросовісно виконувати свої службові обов'язки. Якщо я порушу цю присягу, готовий(а) нести відповідальність, встановлену законом України».

На нашу думку, саме такий уніфікований текст присяги службовців публічної служби в Україні буде прийнятним, оскільки:

по-перше, обов'язки Президента України та народних депутатів України визначено в Конституції України, а тому немає потреби їх повторювати й

деталізувати в тексті присяги, якщо можна конкретизувати обов'язок неухильного дотримання норм прямої дії;

по-друге, Закони України не можуть суперечити Основному Закону, відтак усі питання щодо службовців публічної служби, невідображені в Основному Законі, відображені у профільних Законах, де також визначено всі обов'язки публічних службовців, а тому немає потреби окремо визначати посадові обов'язки в присягах кожного службовця публічної служби, оскільки їх і так визначено в профільному законі;

по- третє, доречно саме в уніфікованому тексті присяги закріпити обов'язок службовців публічної служби дотримуватися етичних норм, оскільки в країнах Європи це вже давно є нормою, а в нашій державі питання дотримання етичних правил державними посадовцями тільки починає своє становлення;

по-четверте, зазначення в тексті присяги обов'язку нести відповідальність за порушення присяги, спонукає законодавчий орган уніфікувати законодавчу базу, оскільки на сьогодні таке питання не є врегульованим, наприклад, щодо народних депутатів України, службовців Національного антикорупційного бюро України, тоді як присяга судді такий обов'язок містить.

При дослідженні текстів присяг окремих службовців публічної служби встановлено, що такі поняття як «вірність», «чесність», «гідність», «честь», «сумлінність» є загальними, оціночними та специфічною формою відображення суспільних цінностей, однак на законодавчому рівні відсутнє юридичне визначення цих понять, що дає підстави для їх вільного трактування. Наприклад, при вирішенні питання щодо притягнення службовця публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги, а саме за несумлінне виконання посадових обов'язків.

Застосовуючи вищенаведені поняття в присязі та визначаючи юридичну відповідальність за їх порушення службовцями публічної служби, законодавцям варто конкретизувати значення цих понять однозначними приписами, оскільки такі визначення в присягах є виключно морально-етичними дефініціями, які, як відомо, можуть змінюватися під впливом різних обставин чи особистостей.

– Щодо правового регулювання процедури прийняття присяги окремими службовцями публічної служби, то, хоча ця процедура й визначена в Конституції України, відповідних Законах України, однак національне законодавство містить певні прогалини, а тому пропонуємо внести зміни до Постанови Верховної ради України № 2227-IV від 14 грудня 2004 року «Про порядок проведення урочистого засідання Верховної Ради України, присвяченого складенню присяги новообраним Президентом України» та до Закону України «Про статус народного депутата України» такого змісту: щодо встановлення списку запрошених осіб (гостей), а саме, як він формується та за якими критеріями; з'ясування місця зберігання підписаного тексту присяги; зазначення відомостей щодо запису в трудовій книжці про складання присяги; визначення, в якій послідовності народні депутати скріплюють присягу своїми підписами під її текстом та де (місце), після проголошення її найстаршим депутатом; порядок оформлення відмови народного депутата від складання та підпису.

Що стосується порядку складання присяги суддею, особою призначеною на посаду професійного судді, пропонуємо внести зміни до Указу Президента України № 380/2011 від 06 квітня 2011 року «Про Порядок складання присяги судді особою, уперше призначеною на посаду професійного судді», доповнивши пункт 1.1 таким змістом:

«Урочиста церемонія складання присяги судді особою, призначеною на посаду професійного судді, проводиться не пізніше тридцяти днів з дня опублікування Указу Президента України про призначення на посаду судді».

Потребують визначення на законодавчому рівні шляхом внесення відповідних змін до наказу Генеральної прокуратури України № 135 від 05 квітня 2016 року «Про затвердження Порядку складання Присяги прокурора» й такі процесуальні питання, що стосуються порядку прийняття присяги прокурором, тобто інформації: через який час після призначення на посаду прокурор складає присягу; місце складання присяги; чи є вимоги до приміщення, де відбувається складання присяги; хто займається організаційними питаннями щодо приведення

прокурора до присяги та вручення посвідчення прокурора після складання присяги.

Пропонуємо на законодавчому рівні закріпити положення про те, що прокурор приймає присягу, не пізніше наступного дня після призначення на посаду, у приміщенні, де встановлено Державний Герб України й Державний Прапор України. Керівник прокуратури приводить призначеного прокурора до присяги та вручає йому посвідчення прокурора після складання присяги. Процедура складання присяги прокурором розпочинається й закінчується виконанням Державного Гімну України.

6. Щодо порядку складання присяги поліцейськими, з огляду на відсутність положення про набуття працівником поліції повноважень та питань щодо осіб, які не змогли скласти присягу у визначений строк, пропонуємо в Законі України «Про Національну поліцію» статтю 64 доповнити частиною 2 такого змісту: «Особа, яка вперше вступає на службу до поліції, набуває статусу поліцейського з дня складання присяги. Відповідно частину 2 вважати частиною 3.

7. Крім того, на нашу думку, у наказі Міністерства внутрішніх справ № 1453 від 09 листопада 2015 року «Про затвердження Порядку складання Присяги працівниками Національної поліції» необхідно доповнити пункт 5 після слів «інший день і час для її складання» наступними словами «у порядку, встановленому цим наказом, але не пізніше десяти днів зо дня усунення обставин, внаслідок яких присягу не було прийнято у встановлений Законом термін».

– Потребує вирішення й питання щодо складання присяги державним службовцем, оскільки державний службовець здійснює повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій державного органу. На нашу думку, аналогічно до порядку складання присяги народними депутатами України, Президентом України, суддями, пропонується на законодавчому рівні закріпити положення про те, що державний службовець складає присягу у приміщенні, де наявні державні символи, та процедура складання присяги розпочинається й закінчується виконанням Державного Гімну України. Відповідно необхідно внести зміни і до Закону України «Про службу в органах

місцевого самоврядування»: про час приведення публічного службовця до присяги після обрання (призначення) на посаду; місця проведення церемонії (приміщення та відповідних атрибутів символів влади); особи (структурного підрозділу), відповідального за проведення церемонії прийняття присяги та інших процедурних питань.

8. Концепція національного законодавства щодо визначення порядку правового врегулювання присяги публічних службовців має передбачати приведення його у відповідність до міжнародних стандартів, із запровадженням ефективного правового регулювання та забезпечення дієвого організаційно-правового механізму контролю за його виконанням. У переважній більшості країн Європи службовці публічної служби приймають присягу, текст якої є коротким і лаконічним.

З огляду на прагнення нашої держави інтегруватися в європейський простір та врахувати досвід країн Європи, у яких реформування публічної служби вже завершено, в становленні інституту публічної служби, необхідно вдосконалити національне законодавство шляхом надання однозначних визначень поняттям-термінам, наведеним у текстах присяг, уніфікації тексту присяги всіх службовців публічної служби, визначення відповідальності за порушення присяги всіх публічних осіб, а не лише декларативного зазначення у деяких законах такої відповідальності.

Потрібно визначено єдиний загальний порядок визначення процедури розгляду питання про порушення присяги службовцем публічної служби, а вже залежно від покладених на цю особу повноважень, встановлювати диференційовану відповідальність.

На нашу думку, обов'язковим є включення до тексту присяги всіх публічних службовців вимоги про неодмінне дотримання етичних принципів і правил поведінки, яке б встановило певні вимоги до публічної діяльності, а також передбачало б санкції за невиконання цих вимог.

## РОЗДІЛ 2

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРИСЯГИ СЛУЖБОВЦЯМИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

#### **2.1. Сутність та види адміністративно-правових засобів забезпечення дотримання присяги службовцями публічної служби**

У розумінні сутності діяльності службовців публічної служби важливу роль відіграють принципи їх діяльності. Зокрема, необхідно констатувати, що дотримання присяги службовцями публічної служби є важливим фактом як для самих службовців публічної служби (державних службовців, військовослужбовців, прокурорів, суддів, тощо), так і для пересічних громадян – людей, які не мають жодного відношення до публічної служби. Якщо щодо перших – це професійна вимога, то для інших – це можливість зрозуміти суть публічної служби як в умовах інтеграційних процесів, що відбуваються в країні, так і при безпосередньому контактуванні із органами державної влади чи окремими посадовими особами з метою отримання певних адміністративних послуг. Це питання набуває значення і якщо пам'ятати про те, що при наданні певних таких послуг службовець публічної служби в першу чергу зобов'язаний дотримуватися прийнятої ним присяги, а саме присвятити своє служінню Українському народові.

Тому з'ясування сутності та видів адміністративно-правових засобів забезпечення дотримання присяги службовцями публічної служби є актуальним та своєчасним на сучасному етапі державотворення.

Окремі питання реалізації правових засобів висвітлювали В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, І. М. Погрібний, А. М. Шульга, А. Ю. Якимець та інші вчені, однак єдиний підхід до розуміння поняття «адміністративно-правові засоби» в сучасних наукових дослідженнях відсутній.

Відтак немає й чіткого формулювання змісту поняття «адміністративно-правових засобів», що спричиняє неоднозначність підходу сучасних науковців до

поняття «правові засоби», різновидом яких, зокрема, є адміністративно-правові засоби.

Сьогодні в науковій літературі наявне як широке, так і вузьке розуміння змісту поняття «правові засоби».

Так, деякі вчені вважають правовими засобами норми й принципи права, правозастосовні акти, договори, юридичні факти, суб'єктивні права, юридичні обов'язки, заборони, засоби заохочення, засоби покарання, акти реалізації прав і обов'язків. Тобто, під правовими засобами вони розуміють правові явища, що виявляються в самих інструментах і діяннях, за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення соціально корисних цілей [184, с. 30].

Однак є й інші визначення, запропоновані науковцями з досліджуваної проблематики.

А. Ю. Якимець вважає, що правові засоби висловлюють узагальнюючі юридичні способи забезпечення інтересів суб'єктів права, досягнення поставлених цілей; відображають інформаційно-енергетичні якості та ресурси права, що надає їм особливої юридичної сили; є складовими механізму правового регулювання; призводять до юридичних наслідків; дотримання цих засобів забезпечується державою [212, с.151–152].

На думку А.Т. Комзюка, адміністративно-правові засоби є багатоманітними, при цьому вони є взаємопов'язаними й взаємозалежними, становлять цілісну систему, перетинаються з кримінально-правовими, фінансово-правовими, економічними заходами, різноманітними методами організаційно-масової діяльності. Тільки раціональне використання різноманітних засобів у взаємозв'язку, обґрунтований вибір основних із них, уміле їх поєднання і створюють умови для належного забезпечення досягнення бажаних результатів. Вибір конкретного адміністративно-правового засобу, доцільність його застосування в тій чи іншій ситуації визначаються умовами, що склалися, наявністю певних обставин, завданнями й компетенцією органу (посадової особи), який діє в конкретній ситуації [40, с. 44-48].



Водночас І. М. Погрібний та А. М. Шульга вважають, що ефективність механізму правового регулювання можлива лише тоді, коли додержуються всі заборони, виконуються обов'язки й використовуються права в межах дозволеного, а юридичні норми застосовуються в суворій відповідності до принципів і вимог законності [18, с.14].

Вважаємо за необхідне звернути увагу й на думку науковців В. К. Колпакова та О. В. Кузьменко, які вважають, що за допомогою засобів адміністративного права (норми, відносини, законодавство, компетенція суб'єктів, способи реалізації норм) здійснюється зовнішнє вираження та юридичне оформлення публічного інтересу в управлінні [55, с. 31].

У цілому ж погоджуємося з поглядом А.Т. Комзюка щодо широкого визначення адміністративно-правових засобів, однак і твердження І. М. Погрібного та А. М. Шульги щодо умови ефективності механізму правового регулювання вищезазначеного також заслуговують на увагу.

Дійсно, на сьогодні єдиного уніфікованого підходу щодо визначення адміністративно-правових засобів забезпечення дотримання присяги службовцем публічної служби немає.

Водночас, кожен службовець публічної служби (окрім службовців альтернативної (невійськової) служби), складаючи присягу, уже бере на себе обов'язок неухильного її дотримання, без визначення будь-якого примусу, оскільки, вступаючи на посаду, він усвідомлює значення свого служіння суспільству та країні, і цей його вибір щодо служіння є добровільним [24, с.80.]

Що стосується тлумачення слова «засіб», то Новий тлумачний словник української мови подає такі значення: 1) спосіб, прийом, захід, якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити щось; 2) те, що служить знаряддям у якійсь дії, справі [89, с. 96].

Так, А. А. Стародубцев, зазначає, що «засоби частіш за все називаються способами, тоді як для забезпечення дисципліни вживається термін «методи» [171, с.55].

Л. І. Миськів також вказує на те, що засоби – це, перш за все, умови досягнення мети. А, як відомо, способом досягнення мети виступає метод, який виражається в певних прийомах та діях, тобто в засобах [82, с. 263].

Варто погодитися із А. А. Стародубцевим у тому, що для характеристики здійснення управлінської діяльності використовуються терміни: «методи», «способи», «прийоми», «засоби», що втілюються в певні «форми» – будь-яке зовнішнє виявлення конкретних однорідних дій, що здійснюються з метою реалізації тих чи інших функцій. У зв'язку з цим учений робить висновок, що такі поняття однорідні й можуть вживатися як синоніми. Тобто, з точки зору змісту між ними немає жодної різниці [171, с.55].

З'ясування сутності застосування адміністративно-правових засобів забезпечення дотримання присяги службовцями публічної служби неможливо й без аналізу такого поняття, як «правові засоби».

Правові засоби – це весь діапазон правових феноменів різних рівнів з тією лише особливістю, що вони відокремлюються й розглядаються не з позицій потреб юридичної практики, а з позицій їх функціонального призначення, тих рис, які характеризують їх як інструменти вирішення певних соціальних завдань. Інакше кажучи, перед нами ті ж, наприклад, юридичні норми, заходи заохочення, санкції, але вони постають як функціональні явища, інструменти реалізації сили, цінності права. Однак правові засоби – це не просто інструменти вирішення тих чи інших соціальних завдань, що існують поряд з іншими та допускають різні альтернативи. Соціально-політичний сенс формулювання проблеми про правові засоби полягає в тому, що вони є не тільки соціальною необхідністю, своєрідною об'єктивною закономірністю, але й оптимальним, адекватним умовам цивілізації способом вирішення завдань, які стоять перед суспільством, способом, що виражає соціальну цінність права як регулятора суспільних відносин [21].

Узагальнюючи думки науковців щодо зазначеного питання, можна дійти висновку, що адміністративно-правові забезпечення є одним із видів правового забезпечення, яке є цілеспрямованою дією на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів.

З теорії права відомо, що правове регулювання конкретних суспільних відносин здійснюється за допомогою таких прийомів або засобів: дозволу, зобов'язання, заборони [37, с.73].

Однією з вихідних ланок правового регулювання є юридичні норми, які складають його нормативну основу, серцевину [165, с. 541].

Такі норми права розглядаються як загальнообов'язкові правила поведінки, які визначаються та забезпечуються державою й визначають права та обов'язки учасників суспільних відносин, містяться в нормативно-правових актах – офіційних документах органів державної законодавчої, виконавчої або судової влади правотворчого характеру.

Зокрема, у пункті 1 частини 2 статті 65 Закону України «Про державну службу» визначено, що підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, яким між іншим є й порушення присяги державного службовця [120].

Цим же законом, а саме у статті 66, визначено й види дисциплінарної відповідальності, які застосовуються до державного службовця в разі порушення ним присяги: зауваження, догана, попередження про неповну службу відповідність, звільнення з посади державної служби.

Однак, якщо мова йде про порушення присяги державним службовцем, у такому разі законодавець чітко визначив: якщо така подія матиме місце, то, згідно з пунктом 5 статті 66 Закону України «Про державну службу» [120], такий державний службовець підлягає звільненню з посади державної служби. Це є винятковим видом дисциплінарного стягнення і застосовується лише в разі вчинення дисциплінарного проступку.

І це стосується не тільки державних службовців, як одного із видів службовців публічної служби.

Аналіз нормативно-правових актів, які регулюють питання проходження публічної служби службовцями публічної служби, дає підстави твердити, що якщо питання стосується присяги цього службовця, то такі методи, як переконання, заохочення та примус, щодо дотримання присяги службовцями

публічної служби чинним законодавством не передбачено, і вони, на наш погляд, є недоцільними.

По-перше, на сьогодні саме поняття «порушення присяги» в деяких службовців публічної служби, взагалі, не визначено (Президент України, народний депутат України).

По-друге, в інших службовців публічної служби це поняття хоча й має визначення, однак розцінюється уповноваженим органом як суттєвий дисциплінарний проступок, за що передбачено звільнення із займаної посади (суддя, прокурор, державний службовець).

Щодо військовослужбовців, то за «порушення присяги», разом із застосуванням дисциплінарної відповідальності, чинним законодавством передбачено й кримінальну відповідальність (стаття 401 Кримінального кодексу України [72]).

Отже, такий метод, як переконання, не може бути застосований до службовців публічної служби, оскільки вибір служити народу України є добровільним, і переконувати особу, яка сама прагне присвятити своє життя служінню інтересам Українського народу не є доречним.

Аналогічно виникає питання і до такого адміністративно-правового методу, як заохочення службовців публічної служби дотримуватися наданої ними присяги.

Наприклад, у статті 53 Закону України «Про державну службу» наведено перелік заохочень, які можуть бути застосовані до державного службовця за сумлінне виконання своїх посадових обов'язків, а саме: оголошення подяки, нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу, дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному цим Законом, представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота, представлення до відзначення державними нагородами) [120].

Аналогічний приблизний перелік заохочень визначено й для поліцейських у Дисциплінарному статуті Національної поліції України [124].

Водночас, жодне законодавство, що регулює проходження публічної служби, не містить посилання на наявність будь якого заохочення за дотримання присяги службовцем публічної служби.

Як приклад, можна навести Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який не містить жодних посилань щодо будь-яких заохочень суддів, ураховуючи належне виконання професійних обов'язків тощо, однак містить 6 видів застосування дисциплінарних стягнень [152]. Так само відсутні будь-які заохочення в законодавстві й для народних депутатів України, зокрема, за дотримання ними присяги.

Таким чином, аналіз законодавства, що регулює порядок проходження публічної служби службовцями публічної служби, дозволяє зробити висновок, що такий метод адміністративно-правового засобу забезпечення дотримання присяги службовцями публічної служби присяги, як заохочення, теж відсутній.

Аналогічно відсутній і такий метод адміністративно-правового забезпечення дотримання присяги службовцями публічної служби, як примус, оскільки такий може бути застосований лише у вигляді накладання дисциплінарних стягнень, а як уже було зазначено вище, якщо це стосується недотримання або порушення присяги, то до публічного службовця застосовується найбільш суворий вид дисциплінарного стягнення – звільнення із займаної посади.

Отже, адміністративно-правові засоби забезпечення дотримання присяги службовцями публічної служби, такі, як переконання, заохочення, примус, що можуть бути використанні суб'єктами владних повноважень для спонукання дотримуватися складеної службовцем присяги, на законодавчому рівні відсутні й розроблення відповідних методичних рекомендацій щодо цього викликає певний сумнів.

Так, якщо звернути увагу на те, що основним завданням в діяльності службовця публічної служби (чи то народний депутат України, чи то державний службовець, поліцейський тощо) є служіння Українському народові, забезпечення поваги та охорони прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина, виконання своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників, причому цей

обов'язок службовець публічної служби бере на себе добровільно, і це є основною метою його діяльності, то чи є необхідність у запровадженні адміністративно-правових засобів забезпечення дотримання цим службовцем наданої ним присяги?

На нашу думку, запровадження будь-яких адміністративно-правових засобів забезпечення дотримання присяги службовцем публічної служби не сприятиме становленню й розвитку інституту публічної служби в цілому, що є необхідним, оскільки цей інститут слугує засобом формування демократичного суспільного порядку та дозволяє Україні створити ефективну, професійну публічну службу й наблизити стандарти управління до європейських вимог.

## **2.2. Адміністративно-правове регулювання відповідальності за порушення присяги службовцями публічної служби**

Питанню дослідження механізму адміністративно-правового регулювання приділяли увагу такі вчені-адміністративісти, як: С. С. Алексєєв [7], О. М. Бандурка [10], Ю. П. Битяк [3], В. В. Галуцько [4], В. К. Колпаков [54], Н. Н. Крестовська [69], О. Ф. Скакун [167], С. Г. Стеценко [172], Л. М. Шестопалова [208], Х. П. Ярмакі [215] та інші.

Однак, незважаючи на значну кількість праць із цього питання, чіткого визначення механізму адміністративно-правового регулювання та його структурних елементів на сьогодні не існує.

Для визначення адміністративно-правового регулювання відповідальності за порушення присяги службовцями публічної служби перш за все необхідно визначити поняття цього механізму та його структуру, що дасть можливість зрозуміти суть та правову природу цих правовідносин.

Так, на думку С. Г. Стеценка, механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [172, с. 624].

Водночас Х. П. Ярмачі вважає, що структурним елементам механізму адміністративно-правового регулювання є: норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права й акти реалізації адміністративно-правових норм [215].

О. Ф. Скакун пропонує визначення механізму правового регулювання як узятій в єдності системи правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється й забезпечується правопорядок. При цьому вчений виокремлює такі ознаки правового регулювання: правове регулювання – різновид соціального регулювання; за допомогою правового регулювання відносини між суб'єктами набувають певної правової форми, яка має споконвічно державно-владний характер, тобто в юридичних нормах держава визначає міру можливої та належної поведінки; правове регулювання має конкретний характер, тому що завжди пов'язане з реальними відносинами; правове регулювання має цілеспрямований характер – спрямоване на задоволення законних інтересів суб'єктів права; правове регулювання здійснюється за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність; правове регулювання гарантує доведення норм права до їх виконання [166, с. 38-39].

Л. М. Шестопалова зазначає, що механізм правового регулювання суспільних відносин – це комплексне явище, сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до приписів, що містяться в нормах права [208].

І. П. Голосніченко пропонує розглядати механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин як сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких чиниться вплив на відносини, що виникають в процесі здійснення виконавчої влади [19.1.].

Отже, незважаючи на наведені вище погляди науковців з досліджуваної проблематики, єдиного визначення щодо адміністративно-правового регулювання в науці адміністративного права немає.

Не вирішує цю проблематику й масив правових актів, що діють у сфері проходження публічної служби службовцем, прийнятих за останні роки. Вони є вагомими, але про повну та якісну регламентацію, зокрема, що стосується визначення та встановлення відповідальності за порушення присяги службовцем публічної служби, говорити ще рано, оскільки багато правовідносин поки що залишаються за межами правового регулювання.

Отже, погоджуємося з думкою О. В. Наден, що правове регулювання адміністративно-правових суспільних відносин полягає у їх упорядкуванні, шляхом визначення юридичного статусу суб'єктів таких відносин, яке здійснюється через встановлення, зміни чи скасування прав і обов'язків останніх. При цьому згадані права та обов'язки визначаються нормами адміністративного права та втілюються в життя (реалізуються, виконуються) через правозастосовні акти органів державної влади. Інколи стверджується, що власне «правове регулювання полягає перш за все в установленні за допомогою правових норм юридичних прав і обов'язків учасників суспільних відносин» і саме «у цьому – специфіка впливу права на суспільне життя» [84, с. 26].

Взявши за основу вищенаведені думки, вважаємо за необхідне зазначити, що визначення відповідальності службовцями публічної служби за порушення присяги неможливо без правового регулювання окресленого питання, оскільки саме за допомогою норм адміністративного права здійснюється правове регулювання такої важливої сфери, як владно-публічна діяльність у державі з упорядкування суспільних відносин, їх охорони й захисту залежно від цілей і форм її здійснення, виду органів влади, що здійснюють цю діяльність, методів (способів) впливу на ці відносини. Їх можна класифікувати на такі види, як: законодавча; виконавча, судова.

У такому ракурсі очевидною є ключова роль, яку відіграють норми адміністративного права у процесі правового регулювання. Будучи основою всієї системи права, її норма виступає як предмет наукових досліджень упродовж існування юридичної науки як такої. За цей час сформовані різні підходи, концепції і навіть школи щодо розуміння права та його норм (соціологічна,



історична, статистична, нормативістська тощо), у рамках яких були досліджені різні аспекти й прояви поняття норми права.

Одним із наслідків вирішення в юриспруденції проблеми притягнення суб'єкта правопорушення до юридичної відповідальності є поява категорії «склад правопорушення», яка охоплює коло спеціально-юридичних ознак правопорушення, тобто тих, що мають значення для юридичної оцінки діяння як правопорушення і є необхідною та достатньою підставою юридичної відповідальності (у вузькому значенні, оскільки в широкому значенні основою для юридичної відповідальності є наявність трьох підстав: нормативної, фактичної, процесуальної).

Склад правопорушення є юридичною конструкцією, котра характеризує об'єктивні й суб'єктивні ознаки правопорушення.

Зазначені ознаки, або, інакше кажучи, «елементи складу правопорушення» – це «суб'єкт правопорушення», «об'єкт правопорушення», «об'єктивна сторона правопорушення», «суб'єктивна сторона правопорушення».

Суб'єктом правопорушення є відповідний деліктоздатний суб'єкт права.

Об'єкт правопорушення – це охоронювані правом суспільні відносини або певні матеріальні чи нематеріальні блага, соціальні та особисті цінності, яким наноситься шкода діянням.

Об'єктивну сторону правопорушення визначає протиправне діяння (дія, бездіяльність), суспільно небезпечний або шкідливий наслідок такого протиправного діяння, причинний зв'язок між діянням і його суспільно небезпечним або шкідливим результатом (наслідком).

Суб'єктивною стороною правопорушення є насамперед вина, як певне психічне ставлення особи до свого протиправного діяння і його суспільно небезпечного або шкідливого наслідку (результату). Формами вини є умисел та необережність, однак поряд із виною юридичне значення, як елементи суб'єктивної сторони, також можуть мати мотив та мета протиправного діяння [175,с. 209-210].

Отже, характерними індивідуалізуючими ознаками складу порушення присяги публічного службовця, як окремого виду правопорушення, є:

– об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини, пов'язані з діяльністю на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, з професійною діяльністю суддів та прокурорів, військової, альтернативної (невійськової), патронатної, державної служби та служби в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування; також права і законні інтереси як самих службовців публічної служби, так і громадян, на яких орієнтована їх діяльність;

– об'єктивна сторона – це дія або бездіяльність, що призвела до порушення наданої присяги службовцем публічної служби, яка полягає у невиконанні або неналежному виконанні службовцем публічної служби своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених відповідним законом. Одним із важливих елементів об'єктивної сторони такого проступку є шкідливі наслідки діяння та причинний зв'язок міжпротиправним діянням і шкідливими наслідками, що підривають авторитет як публічної служби, так і держави в цілому;

– суб'єкт – це службовець публічної служби, який обіймає посаду в органі публічної влади, виконує завдання держави (громади) в межах покладених на них обов'язків і наданих прав, заробітну плату отримує з державного (або місцевого) бюджету та має особливі службові повноваження. Крім того, на нього покладаються підвищена відповідальність, у тому числі дисциплінарна, адміністративна, цивільна та кримінальна, що пов'язане зі специфікою виконуваних функцій;

– суб'єктивна сторона – це вина особи (умисел прямий або непрямий, необережність у формі недбалості, мотив, мета).

Отже, об'єктом складу порушення присяги публічного службовця є власне ті цінності, які порушуються службовцем публічної служби, який склав присягу при виконанні ним своїх професійних чи службових обов'язків.

Тобто, у контексті визначення об'єкта порушення публічним службовцем присяги, зміст таких суспільних відносин наведено в текстах присяг цих службовців публічної служби у відповідних законах, а стосовно Президента України та народного депутата України – в Основному Законі.

Так, загальним об'єктом, на який може посягати прокурор, що допустив порушення присяги при виконанні своїх професійних обов'язків, є захист прав і свобод людини й громадянина, інтересів суспільства та держави.

Зокрема, про це зазначено у самій присязі прокурора: «присвячення своєї діяльності служінню Українському народові й Україні, неухильне додержання Конституції та законів України, сумлінне виконання своїх службових обов'язків, сприяння утвердженню верховенства права, законності та правопорядку, захист прав і свободи людини і громадянина, інтересів суспільства і держави, вдосконалення своєї професійної майстерності, обов'язок бути принциповим, чесно, сумлінно й неупереджено виконувати свої обов'язки та з гідністю носіння високого звання прокурора» [146].

Суб'єктом у такому разі буде особа, призначена на посаду прокурора, призначена на посаду відповідно до вимог та згідно з порядком, визначеним Законом України «Про прокуратуру» [146], та така, що склала присягу прокурора.

Що стосується об'єктивної сторони складу порушення присяги, то це є протиправне діяння або бездіяльність, його шкідливий або небезпечний результат, що призвело до порушення змісту присяги. Наприклад, відмова від обвинувачення в суді щодо особи, яка здійснила протиправне, умисне діяння, у наслідок чого було завдано майнову шкоду фізичній чи юридичній особі, державі тощо.

Отже, до об'єктивної сторони обов'язково входить і необхідний причинний зв'язок між протиправним діянням і шкідливими, або небезпечними наслідками, а також: час, обставини, місце здійснення діяння, яке суперечить нормам права.

Тобто, у цьому випадку об'єктивною стороною складу порушення присяги є порушення прокурором Конституції та законів України, своїх службових обов'язків, прав і свободи людини та громадянина, інтересів суспільства й

держави, не вчинення ним дій щодо вдосконалення професійної майстерності (наприклад, відмова пройти курси підвищення кваліфікації), а також порушення морально-етичних принципів при виконанні своїх обов'язків та вчинення дій, які порочать звання прокурора.

Суб'єктивна сторона складу порушення присяги прокурора в цьому випадку буде виражатися в психічному ставленні прокурора до вчиненого, його дії або бездіяльності, куди входить вина, мотиви, мета вчинення порушення.

Щодо вини, то така існує у двох формах:

- умисел, який у свою чергу поділяється на прямий намір, коли суб'єкт усвідомлює протиправність свого діяння, передбачає його небезпечні наслідки й бажає настання цих наслідків, та непрямої намір, коли суб'єкт усвідомлює протиправність свого діяння та передбачає його небезпечні наслідки, однак не бажає настання цих наслідків, або не усвідомлює значення настання негативних наслідків повністю до моменту їх настання.
- необережність, яка полягає в легковажному розрахунку службовця публічної служби на запобігання шкідливих наслідків його діяння, або відсутністю передбачення настання таких наслідків.

Важливим питанням для визначення суб'єктивної сторони складу порушення є визначення як мотиву, так і мети вчинення порушення присяги службовцем публічної служби, оскільки від визначення таких вирішується й питання юридичної відповідальності, зокрема вид його застосування.

Для прикладу з обов'язковою наявністю всіх індивідуалізуючих ознак можна навести адміністративну справу № 802/672/15-а за позовом ОСОБИ\_2 до прокуратури Вінницької області, прокурора Вінницької області про визнання дій неправомірними та зобов'язання вчинити дії, у яких Вінницький окружний адміністративний суд 16 травня 2016 року ухвалив постанову про часткове задоволення позову та скасував п. 3 Наказу прокуратури Вінницької області № 104к від 17 лютого 2015 року «Про притягнення до дисциплінарної відповідальності» в частині звільнення ОСОБИ\_2 із посади старшого прокурора прокуратури міста Вінниці Вінницької області за порушення Присяги працівника

прокуратури та вчинення проступку, що порочить звання працівника прокуратури, та змінити формулювання причин звільнення ОСОБИ\_2 із «Звільнений із займаної посади за порушення Присяги працівника прокуратури та вчинення проступку, що порочить працівника прокуратури, згідно п.п. 2, 6 ч. 2 ст. 46-2 ч. 3 ст. 48 Закону України «Про прокуратуру», ч. 1 ст. 8 п. 5 ст. 9, ст. 11 Дисциплінарного статуту прокуратури України» на «Звільнений із займаної посади, у зв'язку із реорганізацією органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду згідно п. 9 ч. 1 ст. 51 Закону України «Про прокуратуру».

Під час розгляду цієї справи суд встановив, що в поведінці позивача були відсутні індивідуалізуючі ознаки складу порушення присяги працівника прокуратури, зокрема, його об'єктивна сторона (дії або бездіяльність, що призвели б до порушення змісту присяги, саме позивач не вчиняв) та суб'єктивна сторона – вина позивача у тих подіях, що відбувалися без його участі.

Так, при розгляді вказаної справи судом було з'ясовано, що 23 січня 2015 року позивач у позаробочий час, з метою святкування присвоєння йому чергового класного чину запросив своїх колег у кафе «Флінт», де приблизно о 01 год. 00 хв. виник конфлікт між дружиною позивача та ОСОБОЮ\_7. При цьому суд, оцінюючи об'єктивну сторону подій, що відбувалися в ніч із 23 на 24 січня 2015 року під час перебування в кафе «Флінт» у м. Вінниці, встановив, що мали місце дві групи подій, поведінку учасників яких можна вважати такою, яка виходить за межі етичних та дисциплінарних норм поведінки працівників прокуратури. Це, по-перше, конфлікт, що виник між дружиною позивача та ОСОБОЮ\_7 та, по-друге, конфлікт, який виник між ОСОБОЮ\_5 та працівниками служби охорони ПП «Легіонер».

Проте, вирішуючи питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності та приймаючи оскаржуваний наказ, відповідач залишив поза увагою той факт, що власне сам позивач у справі не брав безпосередньої участі ані в подіях першого, ані в подіях другого конфлікту. Зокрема, під час суперечки його дружини та ОСОБИ\_7 позивач був відсутнім у залі, де така мала місце, а під час суперечки між ОСОБОЮ\_5 та працівниками служби охорони ПП «Легіонер»,

(де ОСОБА\_5 використовував своє службове посвідчення) позивач проходив повз них, проте жодних протиправних дій по відношенню до сторін конфлікту не вчиняв.

Натомість відповідач, приймаючи оскаржуваний наказ, вказаним вище обставинам належної оцінки не надав, та не врахував характер та ступінь участі ОСОБИ\_7, ОСОБИ\_5, ОСОБИ\_6 та позивача в подіях, які мали місце в ніч із 23 на 24 січня 2015 року, під час перебування в кафе «Флінт» у м. Вінниці.

Судом було надано оцінку під час розгляду справи й підставам заперечень на позовну заяву відповідача та суд зазначив, що під час розгляду справи представником відповідача в обґрунтування вчинення позивачем дій, які свідчать про порушення присяги було зазначено, що саме позивач був організатором святкування, а тому повинен був забезпечити культуру поведінки інших присутніх під час проведення святкування та вчасне завершення святкування. Суд критично оцінив вказані аргументи відповідача, оскільки юридична відповідальність, у тому числі й звільнення з посади за порушення присяги як один із видів відповідальності, має індивідуальний характер. Тому позивач не може нести відповідальність у формі звільнення за порушення присяги за поведінку інших осіб, які можуть бути самостійними суб'єктами відповідальності.

Відтак, за результатами розгляду справи суд встановив, що в поведінці позивача відсутні індивідуалізуючі ознаки складу порушення Присяги працівника прокуратури, зокрема його об'єктивна сторона (дій або бездіяльності, що призвели б до порушення змісту присяги саме позивач не вчиняв) та суб'єктивна сторона – вина позивача в тих подіях, що відбувалися без його участі.

Крім того, у цій постанові суд послався на ухвалу Вищого адміністративного суду України від 01 березня 2016 року, у якій зазначено, що звільнення за порушення присяги може мати місце лише тоді, коли працівник прокуратури скоїв проступок проти інтересів служби, який суперечить покладеним на нього обов'язкам, підриває довіру до нього як до носія влади, що призводить до приниження державного органу та унеможливорює подальше виконання ним своїх обов'язків.

У контексті наведених висновків, суд звернув увагу на те, що порушенням присяги можна вважати лише надзвичайно тяжкі проступки, як за фактом їх вчинення, так і за наслідками, до яких вони призводять. Такі порушення мають бути спрямовані проти інтересів служби в органах прокуратури, а їх наслідками повинні бути зниження довіри до суб'єкта як до носія влади, що призводить до приниження державного органу та унеможливорює подальше виконання ним своїх обов'язків[105].

Зазначена постанова суду була залишена без змін ухвалою Вінницького апеляційного адміністративного суду від 03 серпня 2016 року [188].

Отже, при вирішенні питання про притягнення службовця публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги встановлено, що необхідною умовою є з'ясування всіх індивідуалізуючих ознак складу порушення присяги службовцем публічної служби в сукупності, оскільки це є обов'язковим як для встановлення юридичної відповідальності, так і необхідною умовою, оскільки відсутність хоча б однієї з ознак свідчить про відсутність як юридичної відповідальності, так і можливості застосування до службовця публічної служби певного різновиду правової відповідальності.

Наведене підтверджується й судовою практикою з досліджуваного питання. Зокрема, постановою Вищого адміністративного суду України від 24 травня 2017 року у справі за позовом ОСОБИ\_1 до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про визнання незаконним та скасування рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України №1328/дп-16 від 04 липня 2016 року про направлення рекомендації до Вищої ради юстиції для вирішення питання щодо внесення подання про звільнення судді Святошинського районного суду м. Києва за порушення присяги.

При розгляді вказаної справи суд констатував, що відповідачем не було доведено порушення позивачем присяги судді, оскільки не було визначено всіх ознак цього складу порушення присяги, зокрема обставин, у чому полягали дії слідчого судді стосовно сумніву в чесності та непідкупності судових органів.

Крім того, у вказаній постанові Вищий адміністративний суд України зазначив, що, ухвалюючи рішення про внесення подання про звільнення судді за порушення присяги, Вища кваліфікаційна комісія суддів України не врахувала стаж роботи ОСОБИ\_1 на посаді судді, її позитивну характеристику, те, що вона як суддя не допускала свідомого та систематичного порушення законів України під час здійснення правосуддя, а також можливість застосування до позивача більш м'якого дисциплінарного стягнення, ніж звільнення [105].

Отже, на підставі аналізу наукових праць українських правників, з урахуванням нормативно-правового регулювання та доктринальних підходів до розуміння «правового механізму» й «правового регулювання», а також теми нашого дисертаційного дослідження, пропонуємо таке визначення поняття «адміністративно-правового регулювання відповідальності за порушення присяги службовцем публічної служби, під яким слід розуміти законодавчо встановлену сукупність адміністративно-правових засобів, які застосовують уповноважені органи публічного управління, їх посадові особи з метою упорядкування суспільних відносин, пов'язаних із діяльністю службовців публічної служби на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійною діяльністю суддів та прокурорів, військової, альтернативної (невійськової), патронатної, державної служби та служби в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування; а також права й законні інтереси самих службовців публічної служби та громадян, на яких орієнтована їх діяльність.

### **2.3. Порушення присяги службовцями публічної служби як підстава юридичної відповідальності**

З огляду на події, які відбулися в Україні у 2014-2015 роках, а це Революція гідності та ухвалення Законів України «Про очищення влади» [141], «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» [110] тощо, з урахуванням особливостей сучасного етапу державотворення в умовах євроінтеграційних



процесів, що відбуваються в Україні після підписання Угоди між Україною та Європейським Союзом про асоціацію, яка замінює Угоду про партнерство та співробітництво між Європейськими співтовариствами і Україною та дає змогу перейти від партнерства і співпраці до політичної асоціації та економічної інтеграції, інститут присяги службовця публічної служби на сьогодні набуває нового значення й становлення естетико-правової основи функціонування всього інституту публічної служби змінюється.

Зокрема, це можна спостерігати на прикладі того, як поступово відновлюється довіра суспільства до таких інституцій, як суд, прокуратура, поліція, військова служба. Власне ці дані підтверджуються статистичними даними та відповідним аналізами, які проводять наші європейські партнери для спостереження динаміки якості адміністративних реформ, проведених в Україні.

Також це питання актуалізується, якщо проаналізувати судову практику за 2015-2017 роки та простежити тенденцію щодо збільшення кількості справ, які перебували на розгляді адміністративних судів про визнання протиправним та скасування акта індивідуальної дії, прийнятого суб'єктами владних повноважень відносно службовців публічної служби за наслідками перевірки наявності чи відсутності ознак порушення останніми присяги службовця публічної служби, і як наслідок, звільнення такого службовця із займаної посади, тобто застосування одного з більш суворих видів юридичної відповідальності за вказане діяння.

Вищезазначене у свою чергу є підставою для наукового дослідження змісту, ознак, підстав і процедур застосування інституту юридичної відповідальності службовця публічної служби за порушення присяги.

Інститут юридичної відповідальності є невід'ємною частиною системи права та системи законодавства будь-якої держави. Як відносно відокремлена сукупність правових норм, що врегульовує суспільні відносини в межах тієї чи іншої галузі права, так і інститут юридичної відповідальності виникає, конкретизується та реалізується в певній системі координат. Тобто практика притягнення до юридичної відповідальності та її покладення здійснюється в межах принципів юридичної відповідальності.

При цьому, з одного боку, конституційно-правова, кримінально-правова, адміністративно-правова, цивільно-правова відповідальності (як відносно відокремлені види юридичної відповідальності) виникають, конкретизуються та реалізуються у відповідній галузевій системі координат. З іншого боку, юридична відповідальність як самостійне правове явище системи права, правової системи існує й діє в загальноправовій системі принципів права.

У юридичній науковій літературі юридична відповідальність неодноразово була предметом дослідження таких науковців, як: О. М. Головка, О. В. Гончаренко, Л. І. Каленіченко, П. М. Рабіновича, В. Е. Теліпко, О. М. Овчаренко, А. О. Червяцова, М. І. Цуркана та інших.

Частково роботи зазначених авторів стосуються змісту й сутності принципів юридичної відповідальності, однак деякі аспекти в цій площині на сьогодні залишилися концептуально не вирішеними [45, с. 24-25].

Так, під юридичною відповідальністю П. М. Рабінович, з думкою якого ми погоджуємось, розуміє різновид соціальної відповідальності, закріпленій у законодавстві, і забезпечуваний державою юридичний обов'язок правопорушника зазнати примусового позбавлення певних цінностей, що йому належать [157, с. 149].

Крім того, юридична відповідальність може характеризуватись як інститут правової системи, котрий припускає застосування санкцій до суб'єкта, винного у скоєнні правопорушення, або як обов'язок суб'єкта правопорушення зазнати застосування юридичних санкцій за скоєне ним правопорушення [175, с. 210].

Юридична відповідальність – обов'язок, який не існував до здійснення правопорушення, тобто такий обов'язок виникає як наслідок правопорушення. Інакше кажучи, правопорушення – це юридичний факт, який спричинює виникнення правового відношення між державою (в особі її відповідних органів – суду, прокуратури, поліції тощо) і правопорушником.

У межах такого правового відношення на правопорушника покладається зазначений обов'язок. У таких межах обов'язок і виконується правопорушником. Такий обов'язок припускає необхідність негативних наслідків для суб'єкта

правопорушення (особистого, майнового, організаційного характеру), передбачених санкцією порушеної ним норми права [175, с. 210].

У системі права є галузі права (кримінальне право, адміністративне право), котрі допускають застосування примусових заходів до правопорушника тільки компетентними органами держави. Низка галузей права (цивільне право, трудове право) разом із можливістю застосування до правопорушника заходів державного примусу компетентними органами держави, допускають можливість добровільного («досудового») виконання правопорушником відповідного обов'язку як виду та міри його юридичної відповідальності [175, с. 211].

Отже, аналіз чинного законодавства дозволяє відокремити такі види юридичної відповідальності, як: конституційна, кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, цивільно-правова та інші види відповідальності, пов'язані з виконанням службовцем публічної служби, покладених обов'язків.

Щодо інституту конституційної відповідальності як виду юридичної відповідальності, то такий є порівняно новим інститутом для сучасної української правової науки, який запроваджено з прийняттям Верховною Радою України 28 червня 1996 року Конституції України [58].

Дійсно, існування конституційно-правової відповідальності як особливого виду юридичної відповідальності було визнано ще на початку ХХ століття, але багатоплановість та багатофункціональність цього інституту викликали значні труднощі в теоретичному осмисленні та розробці механізму його реалізації [173, с.130].

На сьогодні серед науковців є різні думки щодо визначення поняття й змісту конституційно-правової відповідальності. Так, ну думку Ю. М. Тодика, під конституційно-правовою відповідальністю слід розуміти міру державного примусу, яка ґрунтується на юридичному й суспільному осуді правопорушення і виражається у встановленні для правопорушника визначених негативних наслідків [181, с. 188-189;]. Такої ж думки дотримується і В. В. Кравченко, який вважає конституційно-правову відповідальність особливим видом юридичної відповідальності, що має складний політико-правовий характер, яка настає за

скоєння конституційно-правового делікту та знаходить вияв у передбачених конституційно-правовими нормами особливих несприятливих наслідках для суб'єкта конституційного делікту [65, с.28].

Проте, є й інші думки щодо конституційної відповідальності. Так, на думку А. О. Червяцовой, конституційно-правова відповідальність – це передбачений конституційно-правовими нормами вид юридичної відповідальності, який полягає в обов'язку суб'єкта конституційно-правових відносин відповідати за юридично значиму поведінку (дію або бездіяльність) [206, с.11].

У правовій науці допустимо розглядати конституційну відповідальність як конституційно-політичну відповідальність та конституційно-правову відповідальність. До першої відносять політичну відповідальність, наприклад, прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, Генеральному прокурору.

Конституційно-політична відповідальність не має ознак юридичної відповідальності та має характер соціальної відповідальності. У таких випадках вказані суб'єкти зазнають негативних наслідків не у зв'язку з конституційним правопорушенням, а тому юридичною відповідальністю застосування таких заходів, як відправка у відставку уряду через вотум недовіри парламенту, розпуск парламенту главою держави, відкликання депутатів парламенту виборцями, вважати не можна [173, с. 131].

Конституційно-правова відповідальність належить до юридичної відповідальності і має прояв у достроковій зміні конституційного статусу органу, визнання акта органу влади неконституційним або імпічменту посадових осіб.

Наприклад, за всіма ознаками процедура звільнення суддів з посади, особливо у випадку порушення ними присяги, споріднена із процедурою імпічменту, тобто особливою процедурою звільнення (усунення) посадової особи з посади [20, с.82].

Відтак, підстави та порядок застосування відповідних положень Основного Закону мають бути чіткими й однозначними, включати можливість довільного їх тлумачення [90, с. 238].

Отже, конституційна відповідальність – це передбачений нормами конституційного права специфічний обов'язок суб'єктів конституційного права переносити певні негативні наслідки за скоєне правопорушення. Конституційна відповідальність виступає засобом забезпечення виконання норм конституційного права.

Кримінальна відповідальність – це найбільш суворий вид відповідальності, яка настає за вчинення злочинів та встановлюється лише законом. Кримінальний кодекс України закріплює вичерпний перелік діянь, що визнаються злочинами, а кримінально-процесуальний – регламентує порядок притягнення до кримінальної відповідальності [174, с. 515].

Повноваженнями притягнення до цього виду відповідальності наділений лише суд. Ніхто не може бути визнаним винним у вчиненні злочину та притягнутий до кримінального покарання інакше, ніж за вироком суду та відповідно до закону. Особливостями цього виду відповідальності є: стан судимості після відбування покарання, наявність презумпції невинуватості, необхідність визначення форми вини правопорушника, наявність обставин, що звільняють від відповідальності, наявність основних та додаткових покарань. Таким чином, кримінальна відповідальність – це найбільш суворий вид відповідальності, що призначається судом у рамках матеріального та процесуального закону [39, с.303].

На сьогодні такий вид юридичної відповідальності за порушення присяги службовцем публічної служби, як кримінальна відповідальність, визначено лише для військовослужбовців, і це питання врегульовано статтею 401 Кримінального кодексу України [72].

Адміністративна відповідальність настає за скоєння адміністративних правопорушень. Через інститут адміністративної відповідальності реалізуються норми різноманітних галузей права – адміністративного, господарського, трудового, фінансового тощо. Адміністративна відповідальність є засобом забезпечення та відновлення порядку управління шляхом покладення на винних

фізичних, юридичних і посадових осіб покарання відповідно до Кодексу про адміністративні правопорушення та Статутів [39, с.304-305].

Наприклад, якщо службовцем публічної служби було вчинено корупційне правопорушення, перелік яких наведено в розділі 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» [52] та за наслідками розгляду матеріалів до нього було застосовано відповідні санкції, то надалі постанова суду про притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення буде слугувати підставою для вирішення питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності цього службовця за порушення присяги, оскільки при складанні присяги всі службовці публічної служби зобов'язуються дотримуватися Законів України.

Цікаво, що в межах вирішення питання притягнення до адміністративної відповідальності за порушення присяги службовцем публічної служби Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено не лише вчинення корупційних правопорушень, а й уживання службовцем публічної служби лайки при спілкуванні з іншими службовцями публічної служби. Проте, у даному випадку, у разі встановлення вживання службовцем публічної служби ненормативної лексики у спілкуванні як із громадянами, так із іншими службовцями публічної служби, та притягнення вказаної особи до адміністративної відповідальності відповідно до санкції, визначеної в Кодексі України про адміністративне правопорушення, надалі питання про притягнення до юридичної відповідальності за порушення присяги буде здійснюватися в межах дисциплінарної відповідальності.

Так, Верховний суд України в постанові від 14 березня 2017 року визнав, що публічна розмова з використанням нецензурної лайки, із застосуванням погроз та приниження людської гідності, з підкресленням своєї посади та «особливого статусу» підриває авторитет державної влади, довіру суспільства до органів виконавчої влади, поширює думку щодо вседозволеності чиновників високого рангу та не відповідає званню державного службовця.

Щодо обставин справи, то підставою для висновку про порушення позивачем присяги стали події, які мали місце 05 серпня 2015 року під час зупинки нарядом Державної патрульної служби спеціалізованого відділення ДПС із забезпечення супроводження спеціального загону ДПС особливого призначення при МВС України приватного автомобіля, в якому ОСОБА\_1 знаходився як пасажир, який під час проведення працівниками патрульної служби профілактичної бесіди з водієм втрутився в розмову, спілкувався з працівниками правоохоронних органів грубо, з використанням ненормативної лексики, образ та погроз, що в подальшому було оприлюднене у випусках новин загальнонаціональних каналів та розміщено на новинних ресурсах в мережі Internet.

У зв'язку з цим інцидентом голова Миколаївської обласної державної адміністрації звернувся до Кабінету Міністрів України з пропозицією щодо притягнення ОСОБИ\_1 до дисциплінарної відповідальності шляхом його звільнення із займаної посади за порушення етики поведінки державного службовця, а саме спілкування з працівниками спецпідрозділу з використанням ненормативної лексики, що дискредитує орган, в якому той працює.

При розгляді вказаної справи Верховний суд України здійснив аналіз присяги службовця публічної служби та визначив, що: «аналізуючи текст Присяги, можна дійти висновку, що в основі поведінки державного службовця закладені етичні, правові та службово-дисциплінарні норми поведінки, порушення 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. Тому порушенням Присяги слід вважати скоєння державним службовцем проступку (вчинку) проти інтересів служби, який суперечить покладеним на нього обов'язкам, підриває довіру до нього як носія влади, що спричиняє пониження авторитету державного органу та унеможливорює подальше виконання ним своїх обов'язків.

Отже, порушення Присяги може бути наслідком недотримання державним службовцем як правових, так і етичних (моральних) норм, що правильно було кваліфіковано Президентом України як порушення ОСОБОЮ\_1 Присяги» [104].

Щодо дисциплінарної відповідальності публічного службовця, то це є різновидом юридичної відповідальності, яка настає за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених відповідним нормативно-правовим актом, що регулює питання проходження публічною особою публічної служби, та іншими нормативно-правовими актами у сфері публічної служби, посадовою інструкцією, а також порушенням затверджених правил етичної поведінки.

У 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 [71, с. 32].

Підставою для притягнення службовця публічної служби до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, яке полягає в порушенні службовцем публічної служби законодавства та покладених на нього посадових обов'язків або невиконання покладених на нього посадових обов'язків відповідно до законодавства, що регулює питання проходження цією особою публічної служби.

Так, дисциплінарна відповідальність настає за дисциплінарні проступки, які може скоїти особа при виконанні взятих на себе або покладених на неї трудових, службових, професійних та інших обов'язків, пов'язаних із дотриманням дисципліни. Цей різновид відповідальності застосовується при порушенні норм не лише трудового права. Дисциплінарну відповідальність можуть понести й військовослужбовці в разі порушення військових статутів, судді – за порушення норм судочинства, адвокати – за порушення адвокатської етики, особи, засуджені до позбавлення волі за порушення дисципліни в закладах, де відбувають покарання, тощо. Варто зазначити, що дисциплінарна відповідальність є універсальною в тому сенсі, що притаманна як публічному, так і приватному праву. Так, трудове законодавство, яке належить до приватного права, передбачає можливість настання дисциплінарної відповідальності в разі невиконання або неякісного виконання працівником своїх обов'язків, передбачених трудовим



договором. Найбільш вагомою дисциплінарною санкцією в такому випадку є звільнення з роботи [38, с. 311].

Наприклад, дисциплінарна відповідальність суддів, як вид юридичної відповідальності, полягає в накладенні на порушника суддівської дисципліни несприятливих позбавлень морального, матеріального та організаційного характеру і є одним із засобів забезпечення відповідності діяльності й поведінки суддів професійним стандартам (суддівської дисципліни) [100, с. 14-16].

Перелік підстав притягнення судді до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження, який, наприклад, складається з 19 пунктів, визначено в статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». При цьому скасування або зміна судового рішення, ухваленого суддею, крім випадків, коли скасоване або змінене рішення ухвалено внаслідок умисного порушення норм права чи неналежного ставлення до службових обов'язків, не є підставою для застосування до судді дисциплінарної відповідальності [152].

При цьому жодного заохочення чи то за належне виконання своїх професійних обов'язків, чи то за дотримання присяги Закон України «Про судоустрій і статус суддів» у жодному з положень не містить.

Усе вищезазначене дає підстави зробити висновок, що і порушення присяги, і дисциплінарне правопорушення можуть бути наслідком недотримання, порушення державним службовцем (у тому числі й суддею) як правових, так і етичних (моральних) засад, стандартів проходження публічної служби [71, с. 33].

Проте, щодо такої категорії службовців публічної служби, як прокурори, законодавцем у Законі України «Про прокуратуру» [146] визначено лише 9 підстав для притягнення до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження, у тому числі за порушення присяги, та в Дисциплінарному статуті прокуратури України наведено 5 видів заохочення за сумлінне й зразкове виконання службових обов'язків, ініціативу та оперативність у роботі.

Слід зазначити, що притягнення до дисциплінарної відповідальності службовця публічної служби та застосування до цієї особи юридичної

відповідальності у вигляді припинення публічної служби може застосовуватись тільки в крайніх випадках, коли дисциплінарний проступок містить такі ознаки порушення, які на переконання уповноваженої особи, що приймає рішення про притягнення службовця публічної служби до відповідальності, не може дійти висновку про їх недостатність чи попереднє вжиття запобіжних заходів вчинення порушення присяги не дало бажаного результату.

Оскільки припинення перебування особи на державній службі на підставі порушення присяги може бути здійснено за дисциплінарний проступок, а звільнення на цій підставі унеможлиблює 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 [71, с.34].

Серед конституційної, кримінальної, адміністративної, дисциплінарної виділяють ще такий вид юридичної відповідальності, як цивільно-правова відповідальність.

Цивільна чи цивільно-правова відповідальність – це встановлена законом негативна реакція держави на цивільне правопорушення, що виявляється в позбавленні певних цивільних прав чи накладенні нееквівалентних обов'язків майнового характеру. Виникає така відповідальність унаслідок порушення майнових і особистих немайнових прав громадян і організації, в основному через невиконання договірних зобов'язань, за заподіяння шкоди [66, с. 211].

Загальною базою для визначення цивільної відповідальності службовців публічної служби є Цивільний кодекс України [203].

Крім Цивільного кодексу України, доречно звернути увагу й на Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» [142], яким передбачено право особи на відшкодування шкоди, завданої службовцем публічної служби органів досудового розслідування, прокуратури й суду, при здійсненні ними

владних повноважень. Оскільки порушення службовцем публічної служби майнових та немайнових прав особи фактично є порушенням присяги службовця публічної служби, то, як правило, у подібних випадках при застосуванні дисциплінарного стягнення до службовця публічної служби, особа, яка постраждала внаслідок таких незаконних дій, має право ініціювати питання про притягнення цього публічного службовця до цивільної відповідальності.

Важливим аспектом вищевказаного закону є те, що відповідальність за шкоду, завдану посадовою особою, несе орган державної влади, якщо юридично значущі дії пов'язані зі службовою діяльністю його посадової особи в межах наданої йому компетенції. Слід зазначити, що суб'єкт владних повноважень після відшкодування збитків потерпілій особі має право на звернення до суду з регресним позовом до публічного службовця, діями чи бездіяльністю якого було завдано шкоди особі.

Так, 18 вересня 2018 року Верховна рада України прийняла Закон України № 2543 – VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення забезпечення дотримання прав учасників кримінального провадження та інших осіб правоохоронними органами під час здійснення досудового розслідування», яким внесла зміни до частини 3 статті 1191 Цивільного кодексу України, виклавши в такій редакції: «3. Держава, відшкодувавши шкоду, завдану посадовою, службовою особою органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду, застосовує право зворотної вимоги до цієї особи тільки у разі встановлення в її діях складу кримінального правопорушення за обвинувальним вироком суду щодо неї, який набрав законної сили, або дисциплінарного проступку незалежно від впливу строків застосування та дії дисциплінарного стягнення» [117].

Таким чином, можемо спостерігати, що в цьому випадку відповідне положення вже знайшло своє відображення в кодифікованому законі, оскільки раніше механізм порядку регресного стягнення зі службовця публічної служби не було врегульовано нормами цивільного законодавства.

Крім того, цивільно-правова відповідальність може застосовуватися незалежно від притягнення публічної особи до дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності за те саме порушення.

Наприклад, матеріальна відповідальність – це обов’язок працівників повністю або частково відшкодувати матеріальні збитки, заподіяні з їхньої вини підприємству, де вони працюють [66, с. 211].

Однак, щодо службовців публічної служби, то статтею 132 Кодексу законів про працю України визначено, що за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації при виконанні трудових обов’язків, працівники, крім працівників, що є посадовими особами, з вини яких заподіяно шкоду, несуть матеріальну відповідальність у розмірі прямої дійсної шкоди, але не більше свого середнього місячного заробітку [50]. Тобто, у цьому випадку ми можемо спостерігати цікаве явище, що службовці публічної служби, на відміну від інших працівників, не несуть жодної матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації при виконанні трудових обов’язків.

Зважаючи на вищенаведене, тобто на те, що припинення публічної служби у зв’язку із порушенням присяги та відповідальність публічних службовців може бути наслідком існування подібних фактичних підстав, у разі вчинення службовцем публічної служби схожих за характером правопорушень, однак підстави для кожного із видів відповідальності мають бути самостійними, не повинні дублюватися чи повторюватись, розкриватися в іншому вигляді або через інший вид [79, с. 26].

Крім того, оскільки припинення перебування службовця публічної служби на публічній службі за порушення присяги може бути здійснено й за дисциплінарний проступок, а саме звільнення на цій підставі у подальшому унеможлиблює повторне призначення 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.

Отже, звільнення службовця публічної служби за порушення присяги може мати місце лише тоді, коли цим службовцем було скоєно проступок проти інтересів служби, який суперечить покладеним на нього обов'язкам, підриває довіру до нього як до носія влади, що призводить до пониження авторитету державного органу та унеможливорює подальше виконання ним своїх обов'язків. Таке звільнення має застосовуватися лише за конкретні надзвичайно тяжкі проступки, як за доведеним фактом їх вчинення, так і за наслідками, до яких вони призводять.

#### **2.4. Адміністративно-правове регулювання порядку притягнення службовців публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги**

Порядок притягнення службовців публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги на сьогодні унормовано відповідними законодавчими актами.

Наприклад, порядок притягнення суддів до юридичної відповідальності за порушення присяги регульовано положеннями, які містяться у Конституції України [58], Законі України «Про судоустрій та статус суддів» [152], Законі України «Про Вищу раду правосуддя» [115], Законі України «Про забезпечення права на справедливий суд» [125], Кодексі суддівської етики [132] та Бангалорських принципах поведінки суддів [9].

У працівників прокуратури зазначене питання визначено в Законі України «Про прокуратуру» [146], у Дисциплінарному статуті прокуратури України [102], Кодексі професійної етики та поведінки працівників прокуратури [131], Інструкції про порядок проведення службових розслідувань та службових перевірок в органах прокуратури України, затвердженій наказом Генерального прокурора України № 20 від 06 березня 2012 року [130].

Притягнення до юридичної відповідальності працівників поліції за порушення присяги вирішується згідно з нормами Закону України «Про Національну поліцію» [140], Закону України «Про Дисциплінарний статут

Національної поліції України» [124], Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України №1465 від 17 листопада 2015 року [128].

До речі, однією з новел національного законодавства є прийняття Верховною Радою України 15 березня 2018 року Закону України № 2337-VIII «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», що набув чинності 07 жовтня 2018 року, який визначає як сутність службової дисципліни в Національній поліції України, повноваження поліцейських та їхніх керівників з її додержання, види заохочень і дисциплінарних стягнень, а також порядок їх застосування та оскарження [124].

Зокрема, у статті 11 вищезазначеного закону врегульовано питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності відповідно до цього Статуту поліцейських, яких в установленому порядку притягнуто до адміністративної, кримінальної або цивільно-правової відповідальності [124].

Що ж стосується питання адміністративно-правового регулювання порядку притягнення військовослужбовців до юридичної відповідальності за порушення присяги, то тут є певні особливості.

Загалом, порядок притягнення до юридичної відповідальності військовослужбовця за результатами службового розслідування через порушення присяги здійснюється згідно з вимогами чинного законодавства, а саме Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [111], Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» [112], Дисциплінарного статуту Збройних Сил України [123] та Інструкції про порядок проведення службового розслідування у Збройних Силах України, затвердженої наказом Міноборони № 82 від 15 березня 2004 року [129].

Водночас, у разі вчинення військовослужбовцем корупційних діянь чи інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, разом із порушенням ним присяги військовослужбовця настає відповідальність відповідно до вимог Кодексу України про адміністративні правопорушення [52], а у при вчиненні кримінального правопорушення такий військовослужбовець притягається до

кримінальної відповідальності, згідно з нормами Кримінального кодексу України [72].

Слід зазначити, що незалежно від того, яке діяння вчинить військовослужбовець: чи то буде порушення ним дисциплінарного статуту, чи адміністративне правопорушення пов'язане із корупційним проступком, у сукупності такі діяння військовослужбовця, як службовця публічної служби, будуть розцінюватися як порушення присяги у рамках статті 401 Кримінального кодексу України, як злочин.

Відтак, у такій ситуації виникає цілком логічне й слушне питання щодо визначення законодавцем міри відповідальності за порушення присяги тим чи іншим службовцем публічної служби.

Наприклад, якщо розглядати визначення службовців публічної служби через призму Кодексу адміністративного судочинства України, а саме через їх діяльність, пов'язану із служінням Українському народу, то, якщо присягу порушить військовослужбовець, у межах розгляду питання про притягнення до юридичної відповідальності до нього будуть застосовані санкції, визначені в Кримінальному кодексі України. Водночас до державного службовця за порушення присяги буде застосовано лише дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення із займаної посади.

За умови єдиного визначення статусу щодо службовців публічної служби та їх покликання служити суспільству чи доречним є застосовування менш суворого виду відповідальності за порушення присяги чи, навпаки, застосовування більш суворого виду відповідальності? Питання залишається риторичним і невизначеним.

Порядок притягнення посадових осіб органів місцевого самоврядування за порушення присяги визначено в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» [138], Законі України «Про державну службу» [120] та Порядку розгляду питань, пов'язаних з підготовкою і внесенням подань щодо осіб, призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Верховною Радою України, Президентом України або Кабінетом Міністрів України чи

погоджується з Кабінетом Міністрів України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України № 298 від 11 квітня 2012 року [32].

Аналогічно визначено і врегульовано порядок притягнення до відповідальності за порушення присяги держаним службовцем, а саме нормами Конституції України [58] та в Законі України «Про державну службу» [120], Кодексі законів про працю [50], якими передбачено порядок звільнення державних службовців із займаної посади за порушення присяги.

Що стосується визначення порядку притягнення до юридичної відповідальності Президента України за порушення присяги, то статтею 111 Конституції України визначено, що Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту в разі вчинення ним державної зради або іншого злочину. Ураховуючи, що зміст присяги Президента України містить, між іншим, обов'язок останнього боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни й добробут Українського народу, відстоювати права і свободи громадян, то недотримання цього обов'язку є державною зрадою, і, як наслідок, порушенням присяги [58].

Однак, на сьогодні Закону України «Про імпічмент» Верховною Радою України не прийнято, а іншого порядку притягнення до юридичної відповідальності Президента України за порушення присяги, окрім як певної процедури, зазначеної в статті 111 Конституції України, наразі не існує. Тобто, юридична відповідальність, наприклад, Президента України за порушення присяги має морально-політичний характер, так само як і народного депутата України.

Зокрема, нормами чинного законодавства врегульовано процедуру порядку розгляду питання щодо притягнення народного депутата України до адміністративної, кримінальної, цивільно-правової відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення чи злочину, які несуть відповідальність на загальних підставах. Проте, щодо порядку притягнення до юридичної відповідальності народного депутата України за порушення присяги, національне законодавство містить прогалини, оскільки вказане питання на сьогодні так і не було врегульовано самими народними обранцями.



Отже, певною мірою порядок притягнення службовця публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги є унормованим правом. Цей процес має відповідати принципам права.

Щодо визначення принципів юридичної відповідальності та їх класифікації українськими вченими сьогодні напрацьовано чимало підходів, оскільки це зумовлено складністю такого правового явища, як юридична відповідальність, без якого неможливо уявити існування права як нормативної системи.

При цьому правовими принципами є лише ті, які законодавчо закріплені в нормативно-правових актах і відображають юридичні закономірності та зв'язки, а також проявляються в усіх тубінститутах юридичної відповідальності.

Так, А. Колодій у своєму дослідженні зазначає, що принципи права в цілому є «відправними ідеями буття, які відображають найважливіші підвалини й закономірності, є сутністю й утворюють риси того або іншого явища, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю й загальною значимістю [53, с. 118].

На думку О. Ф. Скакун, принципи юридичної відповідальності як незаперечні вихідні вимоги, що ставляться до правопорушників і дозволяють забезпечувати правопорядок у суспільстві, є різновидом міжгалузевих принципів права, відображають його глибинні усталені закономірні зв'язки [165, с. 704].

Заслуговує на увагу і твердження, що принципи юридичної відповідальності – це положення та ідеї, що мають законодавче закріплення та визначають самостійний і реальний характер відповідальності, як засобу гарантування й охорони об'єктивного й суб'єктивного права та суспільного порядку [174, с. 89].

Узагальнюючи вищенаведені визначення поняття «принципи юридичної відповідальності», а також опрацювавши багато інших, можна констатувати, що в юридичній літературі існує чимало різних підходів щодо виділення принципів юридичної відповідальності та їх класифікації. Зокрема, в основному дискусії між науковцями розгортаються з приводу того, з одного боку, що принципи юридичної відповідальності за своєю суттю дублюють загальні принципи права, а

з іншого, такі є самостійними й лише беруть свій початок із загальних принципів права.

У свою чергу, Л.І. Каленіченко, зазначає, що «під принципом юридичної відповідальності ми будемо розуміти основні керівні ідеї, котрі характеризують сутність і призначення юридичної відповідальності, визначають порядок її покладення та закріплення у формальних джерелах, Конституції, законодавстві, міжнародних договорах» [45, с. 26].

Відтак, на нашу думку, до загальних принципів юридичної відповідальності службовців публічної служби слід віднести духовно-моральні положення, які є законодавчо закріпленими, визначають реальний характер відповідальності та є загальнообов'язковими.

Основними принципами юридичної відповідальності є:

- законність, тобто юридична відповідальність, застосовується відповідно до вимог матеріального та процесуального права;
- обґрунтованість, тобто встановлення об'єктивного існування всіх фактів, що мають значення для застосування заходів юридичної відповідальності;
- справедливість, настання за одне правопорушення однієї відповідальності, несення правопорушником відповідальності тільки за своє власне винне діяння, вид і міра покарання чи стягнення мають відповідати тяжкості діяння, особі правопорушника, не принижуючи й не ображаючи людську гідність;
- доцільність, яка означає, що застосування заходів юридичної відповідальності має відповідати цілям юридичної відповідальності;
- невідворотність, яка полягає в тому, що зазначена відповідальність має бути обов'язковим наслідком будь-якого правопорушення [175, с. 211-212].

Підсумовуючи вищенаведене, слід зазначити, що порядок притягнення до юридичної відповідальності за порушення присяги службовцем публічної служби є відмінним, оскільки передбачає як можливість звільнення особи з публічної служби, або припинення певного виду юридичної діяльності без можливості надалі його відновити, так і призначення кримінального покарання за вчинення такого діяння.

Наприклад, у статті 65 Закону України «Про судоустрій і статус судів» міститься застереження, що не може претендувати на посаду судді особа, яку було раніше звільнено з посади судді за порушення присяги, порушення вимог щодо несумісності або у зв'язку із набранням законної сили обвинувальним вироком, крім випадків визнання в судовому порядку протиправним рішення про звільнення з цих підстав або скасування обвинувального вироку суду [152].

З огляду на те, що припинення перебування особи на публічній службі на підставі порушення присяги може бути здійснено за дисциплінарний проступок, тобто звільнення з посади унеможливорює повторне прийняття такої особи на публічну службу, відтак рівень юридичних гарантій захисту прав зазначених службовців публічної служби при вирішенні питання застосування цих санкцій має бути таким самим, як і при звільненні з органу влади за вчинення дисциплінарного правопорушення.

Отже, прийняттю рішення про це має передувати проведення належного службового розслідування із суворим дотриманням вимог щодо порядку проведення такого розслідування та службовцю публічної служби в цьому випадку має бути забезпечено можливість надати відповідні пояснення щодо обставин правопорушення, поставленого їй за провину як порушення Присяги, надати докази своєї невинуватості, в інший спосіб захищатися від висунутого обвинувачення, беручи участь у відповідному юрисдикційному провадженні [71, с. 34].

Крім того, незважаючи на те, що підстави для кожного виду відповідальності мають бути самостійними, не повинні дублюватися чи повторюватися, розкриватися в іншому виді або через інший вид, на сьогодні за порушення присяги службовцем публічної служби, суб'єктом владних повноважень до цього службовця може застосовуватися поруч із притягненням до дисциплінарної відповідальності і інші види юридичної відповідальності.

Також слід визнати, що сам порядок, визначений законодавцем окремо для кожного з видів службовців публічної служби щодо визначення притягнення службовців публічної служби до юридичної відповідальності за порушення

присяги, особливо суддів, прокурорів, працівників поліції, як особливої категорії публічних службовців, останнім часом є предметом гострого обговорення громадськості, яка здійснює свої повноваження через громадські ради доброчесності чи громадські ради з питань люстрації при Міністерстві юстиції України.

На нашу думку, для уникнення загострення в суспільстві питання щодо відсутності порядку притягнення до юридичної відповідальності певної категорії службовців публічної служби, відносно яких у Конституції України лише зазначено, що така відповідальність за порушення присяги є, а відповідні нормативно-правові акти відсутні, потребує подальшого вирішення зазначеного питання шляхом нормативно-правового забезпечення його вирішення, що передбачає як розробку, так і прийняття нормативно-правового акта, цілком присвяченого регламентації притягнення до юридичної відповідальності за порушення присяги, наприклад, народних депутатів України, працівників Національного антикорупційного бюро України та Національної агенції з питань запобігання та протидії корупції.

## **Висновки до розділу 2**

Отже, розглядаючи такі адміністративно-правові засоби забезпечення дотримання присяги службовцями публічної служби, як: переконання, заохочення, примус, що можуть бути використані суб'єктами владних повноважень для спонукання дотримання службовцем публічної служби наданої присяги, встановлено, що такі є відсутніми на законодавчому рівні й розроблення відповідних методичних рекомендацій щодо цього викликає певний сумнів з огляду на такі моменти.

Так, якщо звернути увагу на те, що основним завданням у діяльності службовця публічної служби (чи то народний депутат України, чи то державний службовець, поліцейський тощо) є служіння Українському народові, забезпечення поваги та охорони прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина,

виконання своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників, причому цей обов'язок службовець публічної служби бере на себе добровільно, це є основною метою в його діяльності, то чи є необхідність у запровадженні адміністративно-правових засобів забезпечення дотримання цим службовцем наданої ним присяги?

На нашу думку, запровадження будь-яких адміністративно-правових засобів забезпечення дотримання присяги службовцем публічної служби не сприятиме становленню довіри до інституту публічної служби та становлення держави в цілому, що є необхідним, оскільки цей інститут слугує засобом у формуванні демократичного суспільного порядку та дозволяє Україні створити ефективну, професійну публічну службу й наблизити стандарти управління до європейських вимог.

Щодо визначення адміністративно-правового регулювання відповідальності за порушення присяги службовцем публічної служби, то з урахуванням нормативно-правового регулювання та доктринальних підходів до розуміння «правового механізму» та «правового регулювання», з огляду на тему нашого дослідження запропоновано таке визначення поняття: «Адміністративно-правовим регулюванням відповідальності за порушення присяги службовцем публічної служби, слід розуміти законодавчо встановлену сукупність адміністративно-правових засобів, які застосовують уповноважені органи публічного управління, їх посадові особи з метою упорядкування суспільних відносини, пов'язаних із діяльністю службовців публічної служби на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійною діяльністю суддів та прокурорів, військової, альтернативної (невійськової), патронатної, державної служби та служби в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування; а також права й законні інтереси самих службовців публічної служби та громадян, на яких орієнтована їх діяльність.

При дослідженні питання щодо притягнення службовця публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги з'ясовано, що для встановлення складу порушення присяги службовцем публічної служби

необхідно визначити всі індивідуалізуючі ознаки разом (об'єкт, суб'єкт, об'єктивна сторона, суб'єктивна сторона), оскільки це є обов'язковим для встановлення юридичної відповідальності та необхідною умовою. Відсутність хоча б однієї з ознак свідчить про відсутність як юридичної відповідальності, так і можливості застосування до службовця публічної служби певного різновиду юридичної відповідальності.

При вирішенні питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності службовців публічної служби та застосування до цієї особи юридичної відповідальності у вигляді припинення проходження публічної служби, така відповідальність може застосовуватись тільки в крайніх випадках, коли дисциплінарний проступок містить такі ознаки порушення та заходи дисциплінарного стягнення, які на переконання уповноваженої особи щодо прийняття рішення про припинення цієї особою публічної служби не дає змоги дійти висновку про їх недостатність 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 унеможлиблює повторне прийняття такої особи на публічну службу, рівень юридичних гарантій захисту прав такої особи у процедурах вирішення питань застосування такої санкції правової відповідальності має бути таким самим, як і при звільненні з органу влади за вчинення дисциплінарного правопорушення.

Крім того, підстави для кожного виду відповідальності повинні бути самостійними й не дублюватися, розкриватися в іншому вигляді, однак на сьогодні до службовця публічної служби за порушення ним присяги поруч із притягненням до дисциплінарної відповідальності може бути застосовано й інші види юридичної відповідальності.

Що стосується порядку притягнення службовців публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги, то слід визнати, що такий останнім часом є предметом гострого обговорення як серед науковців, так і серед

громадськості, яка здійснює свої повноваження через громадські ради доброчесності чи громадські ради з питань люстрації при Міністерстві юстиції України.

Підставою для цього є те, що, наприклад, стосовно таких службовців публічної служби, як судді, прокурори, працівники поліції, державні службовці, військовослужбовці, відповідні нормативно-правові акти ухвалені, а щодо інших службовців публічної служби, наприклад, таких, як народний депутат, службовець Національного агентства з питань запобігання корупції тощо, нормативно-правові акти відсутні.

Відтак, зазначене питання потребує подальшого врегулювання шляхом нормативно-правового забезпечення його вирішення, що передбачає як розробку, так і прийняття відповідних нормативно-правових актів, цілком присвячених регламентації притягнення до юридичної відповідальності за порушення присяги щодо окремих категорій службовців публічної служби, до яких це питання дотепер є невизначеним.

### Розділ 3

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ ГАРАНТІЇ ДОТРИМАННЯ ПРАВ СЛУЖБОВЦІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ПРИ ПРИТЯГНЕННІ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРИСЯГИ

### 3.1. Адміністративне оскарження застосування заходів впливу до службовців публічної служби у зв'язку з порушення присяги

Аналіз Законів України «Про судоустрій і статус суддів» [152], «Про Національну поліцію» [140], «Про вибори народних депутатів України» [113], «Про державну службу» [120], «Про дипломатичну службу» [122], «Про Національне антикорупційне бюро України» [139], «Про прокуратуру» [146], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [149], «Про статус народного депутата» [150] та інших нормативно-правових актів, якими врегульовано питання про притягнення до юридичної відповідальності службовців публічної служби за порушення присяги, дозволив встановити, що, в основному, у разі вчинення такого виду проступку службовцем, відповідний уповноважений орган застосовує дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення службовця публічної служби із займаної посади.

Зокрема, таке пряме посилення на звільнення з посади державної служби, що є винятковим видом дисциплінарного стягнення й застосовується за умови вчинення дисциплінарного проступку (окрім військовослужбовців), яким і є порушення присяги, на сьогодні містить Закон України «Про державну службу»[120].

Щодо інших службовців публічної служби, то посилення на звільнення з посади за порушення присяги також є, однак у дещо завуальованій формі.

Так, у суддів досліджуване питання врегульовано в пункті 3 частини 6 статті 126 Конституції України [58], у якому зазначено, що підставами звільнення з посади судді є вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи



систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді. І хоча тут прямо не вказано, що це є порушенням присяги, однак, якщо звернути увагу на текст присяги судді, у якому визначено обов'язок об'єктивно, безсторонньо, неупереджено, незалежно, справедливо та кваліфіковано здійснювати правосуддя від імені України, то відповідно невиконання своїх посадових обов'язків і є порушенням присяги.

У прокурорів це питання визначено в пункті 5 частини 1 статті 43 Закону України «Про прокуратуру»[146], у поліцейських – у частині 2 статті 28 Закону України «Про Національну поліцію» [140] та статті 12 Дисциплінарного статуту Національної поліції України [124] тощо.

Причому аналогічно, як і в суддів, ці норми законів не містять прямого посилання на порушення присяги, а лише посилання на невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, що тлумачиться як порушення наданої присяги.

Отже, оскільки за вчинення дисциплінарного проступку, тобто за порушення присяги, службовця публічної служби може бути звільнено з займаної посади, що в майбутньому унеможливорює повторне прийняття такої особи на публічну службу, важливим, на нашу думку, є питання як юридичних гарантій захисту прав зазначеної особи в процедурах вирішення питання застосування дисциплінарних санкцій, так і питання можливості оскарження застосування таких заходів впливу до службовця публічної служби, у зв'язку із порушенням присяги.

Звернення до наукових праць свідчить про те, що питання адміністративного оскарження заходів щодо службовців публічної служби, тобто прокурорів, судді, державних службовців, поліцейських, військовослужбовців тощо, були предметом наукових інтересів таких учених, як: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Я. І. Журавський, С. В. Ківалов, А. М. Сорочкін, В. П. Тимщук, С. О. Шатрава, А. М. Школик та ін. Однак, зазначена вище проблематика адміністративного оскарження застосування заходів впливу на службовців публічної служби дотепер залишається актуальною, особливо в контексті звільнення за порушення присяги.

Так, порядок оскарження державними службовцями рішення про накладення дисциплінарного стягнення наведено в статті 78 Закону України «Про державну службу», згідно з якою рішення про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено протягом 10 календарних днів після одержання копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення державними службовцями категорії «А» – до суду, а категорій «Б» і «В» – до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, або до суду [120].

У суддів порядок оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» прямо не визначено, водночас у статті 111 міститься посилання на те, що суддя може оскаржити рішення про притягнення його до дисциплінарної відповідальності з підстав та в порядку, визначеному Законом України «Про Вищу раду правосуддя» [152].

Так, статтею 51 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» встановлено право судді, щодо якого ухвалено відповідне рішення, оскаржити рішення Дисциплінарної палати в дисциплінарній справі до Вищої ради правосуддя, за наявності дозволу Дисциплінарної палати на таке оскарження, не пізніше тридцяти днів з дня ухвалення рішення. Скарга на рішення Дисциплінарної палати може бути подана виключно до Вищої ради правосуддя [115].

Що стосується можливості захисту суддями своїх прав у судовому порядку, то таке право передбачено частиною 7 статті 266 Кодексу адміністративного судочинства України, якою визначено, що на рішення Вищої ради правосуддя, ухвалене за результатами розгляду скарги на рішення її Дисциплінарної палати, може бути подана скарга до Великої Палати Верховного Суду [49].

Аналогічне відсилання до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [115] містить і стаття 50 Закону України «Про прокуратуру», у якій визначено порядок оскарження накладеного дисциплінарного стягнення відносно прокурора [146].

Зокрема, у цій статті вказано, що прокурор може оскаржити рішення, прийняте за результатами дисциплінарного провадження, до адміністративного

суду або до Вищої ради правосуддя протягом одного місяця з дня вручення йому чи отримання ним поштою копії рішення.

У разі оскарження рішення до Вищої ради правосуддя статтею 53 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» регламентовано, що прокурор, щодо якого прийнято рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності, може оскаржити таке рішення до Вищої ради правосуддя не пізніше тридцяти днів з дня вручення йому чи отримання ним поштою копії рішення. Скарга на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора розглядається Вищою радою правосуддя в пленарному складі в порядку, визначеному статтею 49 цього Закону для розгляду дисциплінарної справи щодо судді [115].

Якщо звернути увагу на те, що такі зміни в Закон України «Про прокуратуру» щодо порядку оскарження рішень про притягнення до дисциплінарної відповідальності було внесено у зв'язку із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [118] та віднесенням органів прокуратури та адвокатури до Розділу VIII Конституції України «Правосуддя», то постає цілком слушне питання відносно того, що у прокурора є альтернативна можливість оскарження рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності або до адміністративного суду, або до Вищої ради правосуддя, тоді як у судді тільки до Вищої ради правосуддя, і в судовому порядку суддя має право оскаржити тільки рішення Вищої ради правосуддя, яке набирає чинності з моменту його проголошення. Тобто, на нашу думку, положення Закону України «Про Вищу раду правосуддя» містить дещо дискримінаційну норму щодо суддів, порівняно з іншою категорією службовців публічної служби, в частині відсутності альтернативного вибору їх права на оскарження рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності лише до Вищої ради правосуддя.

Що стосується поліцейських, то профільний Закон України «Про Національну поліцію» відповідних положень про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу не містить, водночас у статті 19 цього закону

визначено, що підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, що затверджується законом, який, до речі, було ухвалено відносно нещодавно, 15 березня 2018 року, та який набрав чинності 08 жовтня 2018 року [140].

Згідно із статтею 24 вищевказаного Дисциплінарного статуту, поліцейський має право на оскарження застосованого до нього дисциплінарного стягнення протягом місяця з дня його виконання (реалізації) шляхом подання рапорту до прямого керівника особи, яка застосувала дисциплінарне стягнення, а також шляхом звернення до суду в установленому порядку [124].

Аналогічно до поліцейських, положення щодо права на оскарження рішення про застосування дисциплінарного стягнення у військовослужбовців міститься не у відповідному профільному законі, який регламентує проходження військової служби, а в Дисциплінарному статуті Збройних Сил України. Зокрема, у статті 88, згідно з якою військовослужбовець, який вважає, що не вчинив правопорушення, має право протягом місяця з часу накладення дисциплінарного стягнення подати скаргу старшому командирові або звернутися до суду у визначений законом строк [123].

Тобто, фактично всі категорії службовців публічної служби (окрім Президента України, народних депутатів України, осіб, які проходять альтернативну службу – щодо цих службовців публічної служби на законодавчому рівні відсутнє таке визначення, як притягнення до юридичної відповідальності за порушення присяги, так відповідно й оскарження застосування заходів впливу) мають право на оскарження відповідних рішень про застосування заходів впливу як у судовому порядку, так і в позасудовому.

Слід зазначити, що незважаючи на те, що законодавцем для службовців публічної служби визначено альтернативне право на оскарження рішень про притягнення до відповідальності за порушення присяги, як правило, такі службовці надають перевагу оскарженню вказаних рішень у судовому порядку.

На нашу думку, це пов'язано з тим, що відповідна дисциплінарна комісія, відповідальна за проведення спеціальної перевірки та ухвалення рішення щодо застосування заходів впливу до службовця публічної служби у зв'язку із порушенням присяги, фактично при ухваленні рішення щодо застосування того чи іншого виду стягнення вже визначила свою позицію, і її висновок може бути упередженим щодо службовця цієї установи, тоді як розгляд оскаржуваного рішення в судовому порядку і розгляд такої справи безстороннім та незалежним судом є гарантією того, що при вирішенні питання законності та співмірності застосування дисциплінарних санкцій відповідної комісії до цього службовця публічної служби, буде дотримано юридичні гарантії захисту прав зазначеної особи в процедурі вирішення вказаного питання. Водночас єдиним недоліком оскарження рішень про застосування заходів впливу до службовців публічної служби в судовому порядку, на наш думку, є певна тривалість розгляду таких справ та фінансова складова, яка полягає у сплаті судового збору, витрат на правову допомогу тощо.

Отже, вирішення питання щодо оскарження рішень про притягнення до відповідальності службовців публічної служби за порушення присяги в позасудовому порядку, з одного боку, має свої як недоліки, які полягають, наприклад, у сумніві щодо всебічного та повного розгляду комісією всіх обставин справи та відповідно законності прийнятого рішення, так і переваги, порівняно із судовим порядком, наприклад, в економічному аспекті.

Зокрема, цієї думки притримується В. П. Тимошук, який не применшуючи значення судового захисту прав особи, все ж таки відзначає важливість розвитку інституту адміністративного оскарження, до прямих переваг якого над судовим відносить його оперативність, меншу формалізованість та економічність і для скаржника, і для держави. Учений вважає, що ефективно адміністративне оскарження суттєво зменшує навантаження й на судову владу та звертає увагу на економічний аспект життя, оскільки ефективність судового захисту значно залежить від його своєчасності. В. П. Тимошук констатує, що лише в порядку адміністративного оскарження є можливість переглянути адміністративний акт на

предмет його доцільності. Отже, адміністративне оскарження є не обмеженням права на правовий захист, а, навпаки, додатковою гарантією захисту прав та законних інтересів особи. При цьому процедура адміністративного оскарження, безперечно, вимагає розвитку [179, с. 164-167].

С. О. Шатрава зазначає, що сьогодні, хоча й не постає питання про применшення значення судового захисту прав особи, усе ж таки необхідно говорити про збереження та оновлення інституту позасудового (адміністративного) оскарження, а це економічність, оперативність, менша формалізованість. Потрібно раціонально поєднувати механізми адміністративного й судового захисту, але при цьому необхідно розв'язувати певні проблеми. Зокрема, вимагає розв'язання питання паралельного судового й адміністративного оскарження одного рішення [207, с. 193].

Із наведеною думкою ми не зовсім погоджуємось з огляду на таке. Ефективність будь-якої процедури оскарження ґрунтується на принципі неупередженості, тобто скаргу повинен розглядати не той суб'єкт, що прийняв рішення або готував його. Саме тому в порядку адміністративного оскарження скарга має розглядатися вищим у порядку підлеглості органом або посадовою особою відносно тих, що прийняли рішення. Такий орган або посадова особа і є «суб'єктом розгляду скарги». Чинним Законом України «Про звернення громадян» цілком обґрунтовано заборонено направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються, хоча на практиці це зовсім не так [169].

Погоджуємося з думкою О. В. Сорочкіна, А. М. Школика, Я. І. Жукровського, що розглядати оскаржуване рішення про притягнення до відповідальності має не той суб'єкт, що прийняв рішення або готував, оскільки, дійсно, жодний суб'єкт, що готував відповідне рішення про притягнення до відповідальності службовця публічної служби за порушення присяги, не буде неупередженим при ухваленні вказаного рішення, хоча б тому, що, по-перше, сьогодні на законодавчому рівні відсутнє єдине визначення змісту таких понять у присязі, як «вірність», «чесність», «сумлінність», «гідність» тощо, тобто такий

суб'єкт на власний розсуд тлумачитиме ці поняття, а по-друге, інститут публічної служби в Україні ще тільки починає своє становлення в умовах євроінтеграції нашої держави, зокрема зміни курсу на європейське законодавство та розуміння значення діяльності службовців публічної служби передусім для суспільства – народу України, а відтак і використання суб'єктом можливості скасувати власні рішення як такі, що можуть бути не зовсім законними щодо оцінки того чи іншого діяння службовця публічної служби.

Припинення публічної 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 особі права на прийняття владного рішення щодо неї та ін.), зміст яких розкрито, у тому числі в процесі практики Європейського Суду з прав людини, та перевірка дотримання яких при здійсненні суб'єктами владних повноважень владних управлінських функцій становить завдання адміністративного судочинства, обов'язок адміністративних судів за положеннями Кодексу адміністративного судочинства України [71, с. 34].

Усе вищезазначене свідчить, що дійсно єдиним неупередженим та незалежним органом, який здійснить розгляд провадження щодо правомірності застосування відповідним суб'єктом владних повноважень до службовця публічно служби, заходів впливу за порушення присяги, на нашу думку, на сьогодні є суд, причому його неупередженість та незалежність є гарантованою та очевидною для обох учасників судового процесу.

Що стосується термінів адміністративного оскарження рішень про застосування заходів впливу до службовців публічної служби, то законодавцем відносно переважної більшості таких службовців (судді, прокурори, військовослужбовці, поліцейські) визначено строк – 30 днів з часу отримання такого рішення, який, на нашу думку, є цілком достатнім у контексті отримання

як якісної правової допомоги, так і, у разі необхідності, зібрання необхідних доказів на підтвердження спростування висновків комісії щодо наявності підстав застосування того чи іншого дисциплінарного стягнення. І лише стосовно державних службовців законодавцем визначено термін на оскарження такого рішення протягом 10 днів. Чому законодавцем визначено такі різні часові підходи до оскарження рішень щодо цієї категорії службовців публічної служби питання риторичне.

При цьому, як зазначають В. Б. Авер'янов та В. П. Тимошук, принциповим питанням в адміністративному оскарженні є правові наслідки подання скарги, зокрема зв'язок подання скарги та виконаності оскаржуваного рішення. Тобто те, чи зупиняє чи не зупиняє факт подання скарги можливість виконання адміністративного акта. У країнах, де оскарження в адміністративному порядку не зупиняє дії акта, у законодавстві передбачено можливість звернення відразу безпосередньо до суду за так званим «швидким захистом», тобто з клопотанням про зупинення дії адміністративного акта [207, с.195].

Таку можливість на сьогодні передбачено лише в прокурорів, оскільки відповідне положення міститься у статті 50 Закону України «Про прокуратуру», у якій зазначено, що подання адміністративного позову до суду на рішення Вищої ради правосуддя про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності або про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора не зупиняє дію такого рішення, але суд у порядку забезпечення адміністративного позову може відповідною ухвалою зупинити дію рішення Вищої ради правосуддя про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності або про неможливість подальшого перебування особи на посаді [146].

Отже, відносно такої категорії службовців публічної служби, як прокурори, законодавцем з урахуванням положень європейського законодавства про публічну службу, ураховано юридичну визначеність у цих правовідносинах.

Сподіваємось, що надалі таке ж положення щодо юридичної визначеності буде відображене в законодавчих актах відносно й інших категорій службовців публічної служби.



Якщо щодо строків оскарження рішень про притягнення до відповідальності законодавцем визначено чіткі терміни, як і можливість їх поновлення, у разі пропущення строків з поважних причин, то відносно оформлення скарг на рішення про притягнення до відповідальності за порушення присяги такі вимоги відсутні.

У всіх нормативно-правових актах, які регулюють питання оскарження відповідного рішення, чітких вимог до скарги на рішення немає, що дає підстави для розуміння того, що такі скарги подаються у довільній формі, що унеможлиблює ухвалення рішення про залишення їх без розгляду, у зв'язку із недотриманням тих чи інших реквізитів, за аналогією до позовних заяв у адміністративному судочинстві.

У процедурі адміністративного оскарження важливі ще декілька елементів, які однозначного визначення на законодавчому рівні не мають, оскільки сьогодні на законодавчому рівні визначено лише право на подання скарги на рішення про притягнення до відповідальності за порушення присяги та строки такого оскарження.

Подальший деталізований порядок перегляду таких скарг на сьогодні визначено лише щодо прокурорів, що регламентовано в Законі України «Про Вищу раду правосуддя», а відносно інших службовців публічної служби відповідне законодавство містить лише загальні норми.

Зокрема, у статті 53 вищевказаного закону зазначено, що Вища рада правосуддя розглядає скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора не пізніше шістдесяти днів з дня їх надходження, який може бути продовжений не більше ніж на шістдесят днів та за результатами розгляду скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора Вища рада правосуддя має право:

- 1) скасувати повністю рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора та закрити дисциплінарне провадження;

2) скасувати частково рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора та ухвалити нове рішення;

3) скасувати повністю або частково рішення відповідного органу про відмову в притягненні до дисциплінарної відповідальності прокурора та ухвалити нове рішення;

4) змінити рішення відповідного органу, застосувавши інший вид дисциплінарного стягнення;

5) залишити рішення відповідного органу без змін.

За результатами розгляду скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора копія рішення в семиденний термін зо дня його ухвалення вручається чи надсилається прокурору або його представнику [115].

Водночас, що стосується суддів, то вони оскаржують рішення Вищої ради правосуддя, ухваленого за результатами розгляду скарги на рішення Дисциплінарної палати, якщо рішення Вищої ради правосуддя ухвалене за скаргою судді вже до суду.

Тобто, щодо прокурорів Вища рада правосуддя здійснює розгляд скарг як суд апеляційної інстанції, а щодо суддів – як суд першої інстанції, рішення якої можуть бути переглянуті в апеляційному порядку у Верховному Суді.

У поліцейських порядок розгляду скарги визначено в статті 24 Дисциплінарного статуту Національної поліції України, згідно з якою розгляд рапорту про незгоду з дисциплінарним стягненням здійснюється шляхом проведення перевірки викладених у рапорті фактів та обставин, які, на думку поліцейського, не були враховані під час проведення службового розслідування та під час прийняття рішення про застосування до нього дисциплінарного стягнення. Про результати розгляду рапорту уповноважений керівник письмово інформує поліцейського, який подав скаргу [124].

У військовослужбовців порядок розгляду скарги визначено в Дисциплінарному статуті Збройних сил України, згідно з яким скаргу на рішення про притягнення до відповідальності може бути подано як в усній, так і в

письмовій формі, та такі вирішуються командиром протягом тридцяти днів [123]. Інші відомості щодо порядку розгляду таких скарг відсутні.

Так само відсутній подальший порядок розгляду скарги на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності і в державних службовців, оскільки в Законі України «Про державну службу» лише зазначено право на оскарження та строки подання скарги.

Підсумовуючи вищенаведене та враховуючи наявні норми у відповідних законодавчих актах, які регулюють питання адміністративного оскарження рішень про притягнення до відповідальності за порушення присяги службовцями публічної служби, можна зауважити таке:

1) за порушення своїх посадових обов'язків або неналежне їх виконання будь-яким службовцем публічної служби зазначенні діяння (бездіяльність) законодавцем у відповідних нормативно-правових актах тлумачиться як порушення присяги;

2) притягнення службовця публічної служби до дисциплінарної відповідальності за порушення присяги не виключає можливості притягнення його до адміністративної (наприклад, надання недостовірної чи несвоєчасної інформації майнового характеру стосовно службовців публічної служби) чи кримінальної відповідальності (у військовослужбовців порушення присяги є не тільки підставою для застосування дисциплінарного стягнення, але й підставою для притягнення до кримінальної відповідальності) у випадках, передбачених законом;

3) для переважної більшості службовців публічної служби (крім Президента України, народних депутатів України, службовців альтернативної служби) визначено термін для оскарження рішення про притягнення до відповідальності – 30 днів з дня ухвалення відповідного рішення, тоді як для державних службовців визначено 10 днів;

4) визначено альтернативну можливість оскарження рішення про застосування дисциплінарного стягнення до вищого керівництва, або безпосередньо до суду; причому, у разі слухання такої справи в суді, сторонам

провадження гарантовано забезпечення принципів незалежності та неупередженості при розгляді вказаної категорії справ, а також об'єктивне ухвалення законного й справедливого рішення (чого не можна стверджувати при перегляді прийнятого рішення про застосування дисциплінарного стягнення вищим керівництвом того державного органу, де працює службовець публічної служби);

5) вимоги до скарги на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності є довільними, чіткі реквізити відсутні, що, з одного боку, може свідчити як про можливість зловживання правом на оскарження як з боку службовця публічної служби, так і зловживанням відповідними правами керівництвом у разі залишення такої скарги без розгляду;

б) саме адміністративне провадження щодо оскарження рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності службовця публічної служби складається з таких стадій, як: подання скарги у визначений відповідним законом термін; відкриття провадження (перевірка даних про законні підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності), розгляд скарги та ухвалення рішення про задоволення скарги або відмову в задоволенні такої.

Отже, при розгляді цього питання нами досліджено порядок адміністративного оскарження рішення про застосування дисциплінарного стягнення за порушення присяги деякими категоріями службовців публічної служби та з'ясовано, що належне правове регулювання порядку оскарження застосованих заходів впливу конкретизовано та визнано лише в прокурорів. Відносно інших категорій службовців публічної служби цей інститут оскарження ще потребує доопрацювання.

На сьогодні, нашу думку, позасудовий спосіб оскарження рішення суб'єкта щодо притягнення службовця публічної служби до відповідальності хоча й має право на існування, однак відсутність при перегляді прийнятого рішення такої обов'язкової складової, як неупередженість, у цілому нівелюють процедуру оскарження рішення та принцип юридичної визначеності.

Відтак більш доцільним, на нашу думку, було б запровадження єдиного визначення на законодавчому рівні порядку оскарження рішень про притягнення до відповідальності в судовому порядку, оскільки рівень юридичних гарантій захисту прав таких службовців у процедурах перегляду питання застосування цих санкцій є значно вищим, ніж це буде здійснено керівником чи комісією відповідного державного органу.

### **3.2. Оскарження притягнення службовців публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги в порядку адміністративного судочинства**

Серед публічно-правових спорів спори службовців публічної служби з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, з якими цей службовець перебуває чи перебував у трудових відносинах, посідають особливе місце, оскільки, вступаючи в правовідносини з органами державної влади, така особа перебуває в підпорядкуванні цих органів, які визначають права й обов'язки службовця публічної особи та мають відповідні повноваження щодо притягнення цього службовця до відповідальності за порушення присяги.

Слід констатувати, що після ухвалення Верховною Радою України Закону України «Про очищення влади» [141], в Україні до юридичної відповідальності за порушення присяги було притягнуто значну кількість службовців публічної служби та, як наслідок, звільнено із внесенням запису до трудової книжки «за порушення присяги», що спонукало останніх звертатися до адміністративних судів із відповідними позовами про оскарження актів індивідуальної дії. Унаслідок цього, в адміністративних судах значно збільшилась кількість адміністративних справ зазначеної категорії.

При з'ясуванні питання щодо статистичних даних з розгляду цієї категорії справ було встановлено, що така інформація у звітності судів окремо за графами не виділяється.

Водночас, Державною судовою адміністрацією України надано статистичні дані за 2015 рік, за якими видно, що адміністративними судами у 2015 році було розглянуто 4454 справи із спорів щодо відносин з публічної служби, зокрема справи, що стосуються: прийняття громадян на публічну службу судами першої інстанції розглянуто – 65 справ, із ухваленням постанови про задоволення позову – 9 справ; щодо проходження служби – 1868 справ, із ухваленням постанови про задоволення позову – 859 справ; щодо звільнення з публічної служби – 2428 справ, із ухваленням постанови про задоволення позову – 1167 справ.

В апеляційному порядку за 2015 рік було переглянуто 2791 справу, із залишенням постанов суду першої інстанції без змін щодо спорів про прийняття громадян на публічну службу – 30; щодо проходження служби – 781; щодо звільнення з публічної служби – 1103.

У 2016 році адміністративними судами було розглянуто 9497 справи із спорів щодо відносин із публічної служби, зокрема справи щодо: прийняття громадян на публічну службу судами першої інстанції розглянуто 102 справи, із ухваленням постанови про задоволення позову – 73 справи; щодо проходження служби – 3 977 справ, із ухваленням постанови про задоволення позову – 3 273 справи; щодо звільнення з публічної служби – 5314 справи, з ухваленням постанови про задоволення позову – 4 610 справ.

В апеляційному порядку за 2016 рік було переглянуто 4 587 справ, із залишенням постанов суду першої інстанції без змін щодо спорів про прийняття громадян на публічну службу – 34; щодо проходження служби – 1041; щодо звільнення з публічної служби – 2000 [76].

Слід зазначити, що адміністративними судами при судовому розгляді адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, питання присяги публічного службовця досліджується в усіх трьох вищезазначених категоріях справ: чи це питання прийняття громадянина на публічну службу, чи це проходження служби, чи звільнення з публічної служби.

Згідно з даними, що містяться в Єдиному державному реєстрі судових рішень, у 2015 році адміністративними судами було розглянуто 564

адміністративні справи про порушення присяги публічним службовцем, а у 2016 році – 1236 справ [34].

Аналізуючи статистичні показники, наведені як у звітах Державної судової адміністрації України, так і в Єдиному державному реєстрі судових рішень, щодо розгляду адміністративним судами справ про порушення присяги службовцями публічної служби, слід констатувати тенденцію про збільшення таких справ.

Наведені статистичні дані свідчать про те, що службовці публічної служби, у разі незгоди з рішенням суб'єкта владних повноважень щодо притягнення їх до юридичної відповідальності за порушення присяги, усе частіше реалізують своє право на захист у судовому порядку, шляхом подання відповідного позову до адміністративного суду щодо оскарження дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

У демократичній і правовій державі, якою є Україна, захист прав, свобод та інтересів громадян є її першочерговим завданням. Для реалізації цього завдання в Україні створені та діють адміністративні суди.

Із прийняттям Верховною Радою України 03 жовтня 2017 року Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» за № 2147-19 [116], Кодекс адміністративного судочинства було викладено в новій редакції і розгляд справ щодо оскарження рішень про звільнення із займаної посади за порушення присяги за правилами нового процесу фактично почав здійснюватися з січня 2018 року. На сьогодні в Єдиному державному реєстрі судових рішень наявна незначна кількість справ із зазначеної категорії. Оскільки пройшло мало часу, щоб робити висновки щодо якості розгляду таких справ за новими процесуальними правилами, нами для аналізу вказаної категорії справ щодо застосування норм матеріального права було взято період як 2015-2017 років, так і частково 2018 року.

Згідно зі статтею 19 Кодексу адміністративного судочинства України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі справи в публічно-

правових спорах, крім спорів, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення [49]

У статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України (у редакції до 15 грудня 2017 року) зазначається, що справа адміністративної юрисдикції – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, зокрема, на виконання делегованих повноважень [168].

У новій редакції Кодексу адміністративного судочинства України ця ж норма міститься в пункті 1 статті 19 [49].

Оскільки між публічними службовцями та їхніми роботодавцями – органами державної влади й місцевого самоврядування – також можливі спори, важливість норм Кодексу адміністративного судочинства України полягає в тому, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби [51].

Особливості проходження публічної служби в органах, що розглядаються як суб'єкти владних повноважень, пов'язані зі специфікою самої адміністративної діяльності, а тому й спори щодо проходження публічної служби, прийняття на службу та звільнення з неї виведено з юрисдикції загальних судів, оскільки вони тісно пов'язані з конституційно-правовим та адміністративно-правовим регулюванням діяльності цих органів. Отже, такі спори не віднесено до трудових спорів, хоча за своєю природою вони близькі до трудових правовідносин. Можна також зазначити, що трудове законодавство з розгляду спорів, пов'язаних із проходженням публічної служби, може застосовуватися додатково, тобто в тих випадках, коли в законодавстві, що регулює публічну службу, є прогалини, та у вирішенні питань, не врегульованих відповідним конституційним або адміністративним законодавством [85, с. 103 ].



Проблематика визначення поняття публічно-правового спору, його сутності й ознак перебувала й перебуває в центрі уваги таких науковців, насамперед адміністративістів, як: М. В. Жернаков, С. В. Ківалова, І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда, А.Ю. Осадчий, В. Г. Перепелюк, В. А. Сьоміна, Г. Й Ткач, Н. Є. Хлібороб та інших. При цьому окремі як теоретичні, так і практичні аспекти вказаної проблематики на сьогодні повністю не з'ясованій потребують подальших наукових розробок.

Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні досліджував М. І. Цуркан. Предметом наукових досліджень О. С. Боевої стали питання судового захисту права на працю. Крім того, правий статус державних службовців досліджували такі вчені, як: Д. В. Балуха, Ю. П. Битяк, О. С. Продаєвич та ін.

Проте, актуальні наукові дослідження щодо порядку розгляду адміністративними судами справ про порушення присяги публічним службовцем при проходженні публічної служби, з огляду на ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України у новій редакції, на сьогодні відсутні.

Аби перейти до висвітлення питання розгляду спорів вищезазначеної категорії справ, слід зазначити, що в статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України подано тлумачення термінів, які вживаються в цьому кодексі [49].

Так, відповідно до пункту 8 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України, позивач – особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду [49].

Відповідач, відповідно до пункту 9 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України, – це суб'єкт владних повноважень, а у випадках, передбачених законом, і інші особи, до яких звернена вимога позивача [49].

Отже, позивачами у справах про порушення присяги службовцем публічної служби є особи, які перебувають чи перебували на посаді публічного службовця, а відповідачами у справах досліджуваної категорії є орган, з яким службовець перебуває чи перебував у відносинах публічної служби.

Також нормами чинного Кодексу адміністративного судочинства України, зокрема статтею 49, передбачено, що при розгляді вказаної категорії справ може бути залучено третю особу без самостійних вимог на стороні відповідача, якими у такому випадку є посадові особи, що приймали чи могли прийняти рішення, пов'язанні із притягненням публічної особи до відповідальності за порушення присяги, та інші особи, якщо рішення у справі може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки.

Оскільки адміністративні справи з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби стосуються оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийнято (вчинено, допущено) щодо конкретної фізичної особи, то статтею 25 Кодексу адміністративного судочинства України, визначено, що службовець публічної служби повинен звертатись із позовом за власним вибором до адміністративного суду за зареєстрованим у встановленому законом порядку своїм місцем проживання (перебування, знаходження) або до адміністративного суду за місцем знаходження відповідача.

Наведена норма є зручною для позивача і сприяє захисту його прав з огляду на загальне правило вирішення адміністративних справ адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача [98, с. 297-298].

За загальним правилом, наведеним у частині 2 статті 122 Кодексу адміністративного судочинства України, для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів [49].

Водночас частиною 5 статті 122 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян

на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк [49].

Тобто, у разі звільнення такого службовця з публічної служби, у зв'язку із притягненням останнього до юридичної відповідальності за порушення присяги, то в такій особі буде лише місячний термін для звернення до суду із позовом про захист та відновлення порушених прав.

Статтею 160 Кодексу адміністративного судочинства України законодавець визначив вимоги до форми та змісту позовної заяви. Відповідно до вказаної норми адміністративний позов подається до адміністративного суду у формі письмової позовної заяви особисто позивачем або особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб.

У частині 3 вищезазначеної статті визначено, що позовна заява може бути складена шляхом заповнення бланка позову, наданого судом. Проте, існування уніфікованого бланку для такої категорії справ викликає певні сумніви, оскільки ці справи стосуються оскарження актів індивідуальної дії, під які виробити єдину форму позову неможливо. Зазвичай, такі бланки є й вони надаються судами, при розгляді справ якими вирішуються спори фізичних осіб із суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг.

Також у цій статті визначено вимоги до позову, а саме до того, що має бути зазначено [49].

Статтею 161 Кодексу адміністративного судочинства України визначено обов'язок позивача долучити документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати, а також подання всіх наявних доказів, що підтверджують обставини, на яких ґрунтується позов.

Позов підписується позивачем або уповноваженим представником із зазначенням дати його підписання.

У разі подання позову представником, то в ньому зазначаються ім'я представника, його поштова адреса, реєстраційний номер облікової картки платника податків, офіційна електронна пошта та номер засобу зв'язку. Одночасно до позову долучається документ, що підтверджує повноваження представника [49].

Отже, першою стадією адміністративно-позовного провадження, відповідно до статті 160 Кодексу адміністративного судочинства України, є подання позовної заяви до суду першої інстанції, отримання її канцелярією суду та обов'язкової реєстрації в автоматизованій системі документообігу суду, яка здійснюється працівниками апарату відповідного суду в день надходження документів.

Згідно з п 2.3.1 Положення про автоматизовану систему документообігу суду, затвердженого Рішенням Ради суддів України від 26 листопада 2010 року N 30 (із змінами і доповненнями), на підставі інформації, внесеної до автоматизованої системи, уповноваженою особою апарату суду, відповідальною за здійснення автоматизованого розподілу судових справ, у день їх реєстрації в суді здійснюється розподіл судових справ [101].

Після автоматизованого розподілу судових справ автоматизованою системою відповідальна особа суду не пізніше наступного робочого дня передає судові справи визначеному автоматизованою системою головуючому судді (судді-доповідачу).

Статтею 171 Кодексу адміністративного судочинства України визначено дії судді після одержання позовної заяви, згідно з якою суддя з'ясовує, чи:

- 1) подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність;
- 2) має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником);
- 3) відповідає позовна заява вимогам, встановленими статтями 160, 161, 172 цього Кодексу;
- 4) належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства;

5) подано адміністративний позов у строк, установлений законом (якщо адміністративний позов подано з пропуском встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання поважними причин пропуску строку звернення до суду);

б) немає інших підстав для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених цим Кодексом.

Аналіз ухвал адміністративних судів, які наявні в Єдиному державному реєстрі судових рішень, дає підстави зробити висновок, що службовці публічної служби, які звертаються до суду із позовом про захист своїх порушених прав та їх відновлення не завжди дотримуються вимог статей 160, 161, 172 Кодексу адміністративного судочинства України (у редакції КАС до 15 грудня 2017 року стаття 106), якими визначено вимоги до позову, внаслідок чого суддя-доповідач постановляє ухвалу про залишення позову без руху, у якій зазначає недоліки позовної заяви, спосіб і термін їх усунення, який не може перевищувати 10 днів з дня вручення цієї ухвали.

Однак є і інші підстави. Наприклад, ухвалою Одеського окружного адміністративного суду від 16 січня 2015 року залишено без руху позовну заяву ОСОБИ\_1 до Головного управління юстиції в Одеській області в особі начальника управління про визнання протиправним та скасування наказу Головного управління юстиції в Одеській області від 31.10.2014 року №2144-к про припинення державної служби державному виконавцю другого Приморського відділу виконавчої служби Одеського міського управління юстиції та звільнення з займаної посади 31 жовтня 2014 року на підставі п.6 ч.1 ст. 30 Закону України «Про державну службу» за порушення присяги державного службовця, оскільки позивач не визначився з суб'єктним складом по заявленому адміністративного позову, а так само відповідно до приписів КАС України визначитися щодо позовних вимог.

Зокрема, звертаючись до суду з вимогою про скасування наказу Головного управління юстиції в Одеській області від 31.10.2014 року №2144-к про

припинення державної служби державному виконавцю другого Приморського відділу виконавчої служби Одеського міського управління юстиції ОСОБА\_1, в якості відповідача позивач зазначив Головне управління юстиції в Одеській області в особі начальника управління. Поряд із цим, позивач, в адміністративному позові зазначаючи в якості відповідача Головне управління юстиції в Одеській області в особі начальника управління, не звертався до вказаного суб'єкта владних повноважень із жодними вимогами.

Крім того, позивач, зазначаючи в прохальній частині адміністративного позову вимоги в редакції «спростувати недостовірну інформацію про припинення державної служби державному виконавцю другого Приморського відділу державної виконавчої служби Одеського міського управління юстиції ОСОБА\_1 та звільнення його з займаної посади 31 жовтня 2014 року на підставі п.6 ч. 1 ст 30 Закону України «Про державну службу» за порушення присяги державного службовця шляхом направлення відповідачем до всіх структурних підрозділів управління Державної виконавчої служби Головного управління юстиції в Одеській області копії наказу про скасування наказу від 31.10.2014 року і поновлення ОСОБА\_1 на посаді», не зазначив, до яких саме всіх структурних підрозділів управління Державної виконавчої служби Головного управління юстиції в Одеській області необхідно направити інформацію, не вказавши, на підставі яких норм чинного законодавства та який саме суб'єкт владних повноважень повинен здійснити вказані дії та відповідно приписів якої правової норми і якого нормативного акту [195].

Прикладом може бути й ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 10 вересня 2018 року, згідно з якою залишено без руху адміністративний позов ОСОБИ\_1 до Управління інвестицій, міжнародного та міжрегіонального співробітництва Одеської облдержадміністрації про визнання протиправними дій управління інвестицій, міжнародного та міжрегіонального співробітництва Одеської обласної державної адміністрації щодо притягнення ОСОБИ\_1 до дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення за порушення присяги державного службовця та прийняття наказу від 20.08.2018 року № 29/о-2018 «Про

звільнення ОСОБА\_1»; визнання протиправним та скасування наказу управління інвестицій, міжнародного та міжрегіонального співробітництва Одеської обласної державної адміністрації від 20.08.2018 року №29/о-2018 «Про звільнення ОСОБИ\_1»; поновлення на посаді завідувача сектору протоколу управління інвестицій, міжнародного та міжрегіонального співробітництва Одеської обласної державної адміністрації; стягнення середнього за час вимушеного прогулу, починаючи з дня звільнення; стягнення моральної шкоди в сумі 5000 грн.

Підставою для залишення судом цього позову без руху стало те, що позивачем на порушення вимог 160, 161, 172 Кодексу адміністративного судочинства України не було виконано обов'язок щодо надання до позовної заяви всіх наявних у нього доказів, що підтверджують обставини, на яких ґрунтуються позовні вимоги, та відсутності обґрунтування розрахунку суми моральної шкоди в сумі 5000 грн., заявленої позивачем до стягнення з управління інвестицій, міжнародного та міжрегіонального співробітництва Одеської обласної державної адміністрації [196].

У разі усунення позивачем недоліків адміністративного позову, суддя відкриває провадження та призначає справу до судового розгляду.

Водночас, якщо позивач не усуває недоліки адміністративного позову, суддя відповідно до статті 169 Кодексу адміністративного судочинства України, ухвалює рішення про повернення адміністративного позову, копію якого не пізніше наступного дня після дня його ухвалення разом із позовом і всіма доданими до нього матеріалами надсилає особі, яка подала позов.

Крім того, позовна заява повертається позивачу, якщо:

1) позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання. Відкликання позовної заяви не слід ототожнювати з відмовою від адміністративного позову, оскільки відмова від позову виключає можливість висунення аналогічних позовних вимог у майбутньому. Натомість, відкликання позовної заяви такого правового наслідку не має. Позивач, який відкликав позовну заяву, має право звернутися до суду з тими самими позовними вимогами, до тієї самої сторони і з тих самих підстав;

2) позов подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, не підписано або підписано особою, яка не має право її підписувати, або особою, посадове становище якої не вказано;

3) позивач не надав доказів звернення до відповідача для досудового врегулювання спору у випадках, у яких законом визначено обов'язковість досудового врегулювання, або на момент звернення позивача із позовом не сплив визначений законом строк для досудового врегулювання спору;

4) позивачем подано до цього самого суду інший позов (позови) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з однакових підстав і щодо такого позову (позовів) на час вирішення питання про відкриття провадження у справі, що розглядається, не постановлена ухвала про відкриття або відмову у відкритті провадження у справі, повернення позовної заяви або залишення позову без розгляду;

5) порушено правила об'єднання позовних вимог;

6) відсутні підстави для звернення прокурора до суду в інтересах держави або для звернення до суду особи, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи;

7) якщо позовну заяву із вимогою стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, подано суб'єктом владних повноважень до закінчення строку, визначеного частиною другою статті 122 цього Кодексу.

Наведений перелік підстав є вичерпним і не підлягає розширеному тлумаченню. Це означає, що будь-які інші порушення при оформленні позовної заяви (та додаткових матеріалів) не можуть бути підставою для її повернення позивачу [83, с. 94-95].

Що стосується постановлення ухвали про відмову у відкритті провадження, то в статті 170 Кодексу адміністративного судочинства України, наведено вичерпний перелік підстав.

Отже, якщо відсутні підстави для залишення без руху, повернення позовної заяви, залишення її без розгляду чи відмови у відкритті провадження у справі,



суддя не пізніше п'яти днів з дня надходження позовної заяви до адміністративного суду та не пізніш наступного дня з дня отримання в порядку, передбаченому частиною 4 статті 171 Кодексу адміністративного судочинства України, інформації про місце проживання (перебування) фізичної особи, відкриває провадження в адміністративній справі та призначає справу до судового розгляду [49].

Слід зазначити, що порядок отримання інформації щодо визначення місця проживання відповідача чинним Кодексом адміністративного судочинства України передбачено лише щодо відповідачів – фізичних осіб, які не мають статусу підприємця.

У такому випадку, суддя не пізніше двох днів з дня отримання позову звертається до відповідного органу реєстрації місця перебування та місця проживання особи щодо надання суду інформації про зареєстроване місце проживання (перебування) такої фізичної особи.

Однак, слід зазначити, що ця норма застосовуються суддею лише тоді, коли позивачем у справі про порушення присяги публічним службовцем є суб'єкт владних повноважень, а відповідачем є сам службовець публічної служби.

Статтею 174 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що після відкриття провадження у справі копія цієї ухвали разом із копією позовної заяви, з копіями доданих до неї документів надсилається учасникам справи [49].

До речі, ухвали про відкриття провадження про залишення адміністративного позову без руху, про повернення позову, про залишення позову без розгляду (з підстав пропущення терміну на звернення із позовом до суду), про відмову у відкритті провадження можуть бути оскаржені в апеляційному порядку протягом п'ятнадцяти днів з дня проголошення ухвали. У разі постановлення оскаржуваної ухвали в письмовому провадженні або без виклику особи, яка її оскаржує, апеляційна скарга подається протягом п'ятнадцяти днів з дня отримання копії ухвали.

Після відкриття провадження у справі суддя призначає підготовче судове засідання, метою якого є забезпечення правильного, своєчасного й

безперешкодного розгляду справи по суті, яке має бути проведено не пізніше ніж через 30 днів із відкриття провадження у справі, а саму справу по суті суд має розглянути протягом тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті [49].

Основною із засад адміністративного судочинства є розумність розгляду справи адміністративним судом.

У пункті 11 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України надано визначення терміна розумний строк – це найкоротший строк розгляду й вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невинуватених зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.

Однак, слід визнати, що починаючи з 2015 року й дотепер розгляд судами справ у визначені законодавцем строки фактично не відбувається, з огляду на проведення в державі низки реформ, зокрема судової, унаслідок якої відбулося звільнення значної кількості суддів із займаних посад, у зв'язку з відставкою або за власним бажанням, проходженням чинними суддями процедури кваліфікаційного оцінювання на відповідність займаній посаді, відсутністю призначення нових суддів на вакантні посади та закінчення повноважень у суддів, призначених строком на п'ять років. Усе це призвело до значного збільшення навантаження на чинних суддів, які залишились, та відповідно не мають можливості здійснення розгляду справ у визначені законодавцем строки через об'єктивні чинники.

Як уже зазначалося вище, основною метою проведення підготовчого судового розгляду є з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи або забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку. Таке судове засідання проводиться за правилами проведення судового засідання, встановленими главою 6 розділу II «Розгляд справи по суті» Кодексу адміністративного судочинства України [49].

Так, у призначений день, час та місце головує суддя відкриває підготовче судове засідання, встановлює осіб, які прибули на судове засідання, оголошує склад суду й роз'яснює права відводу, роз'яснює учасникам справи їх

права та обов'язки, а також вирішує питання щодо неприбуття на судові засідання учасника справи, який бере участь у справі, та за наявності вирішує відповідні клопотання сторін. Як у попередній редакції Кодексу адміністративного судочинства України до 15 грудня 2017 року, так і в новій редакції, суд під час розгляду справи в судовому засіданні здійснює повне фіксування його перебігу за допомогою відео- та (або) звукозаписувального технічного засобу.

Під час підготовчого судового засідання суд для врегулювання спору з'ясовує, чи не відмовляється позивач від адміністративного позову, чи не визнає відповідач адміністративний позов, і роз'яснює сторонам можливості щодо примирення.

Якщо спір не врегульовано відповідно до вищезначеного порядку, суд під час підготовчого судового засідання:

1) уточнює позовні вимоги та заперечення відповідача проти адміністративного позову;

2) з'ясовує питання про склад осіб, які братимуть участь у справі та вирішує питання про залучення до справи інших осіб, заміну неналежного відповідача, заміну позивача, залучення співвідповідача, об'єднання справ і роз'єднання позовних вимог, прийняття зустрічного позову, якщо ці питання не були вирішені раніше;

3) роз'яснює учасникам справи, які обставини входять до предмета доказування, які докази мають бути подані тим чи іншим учасником справи;

4) з'ясовує, чи повідомили сторони про всі обставини справи, які їм відомі;

5) з'ясовує, чи надали сторони докази, на які вони посилаються в позові і відзиві, а також докази, витребувані судом, чи причини їх неподання; пропонує учасникам справи надати суду додаткові докази або пояснення; вирішує питання про проведення огляду письмових, речових та електронних доказів за їх місцезнаходженням; вирішує питання про витребування додаткових доказів та визначає строки їх подання; вирішує питання про забезпечення доказів, якщо ці питання не були вирішені раніше;

6) вирішує питання про призначення експертизи, виклик у судові засідання експертів, свідків, залучення перекладача, спеціаліста;

7) за клопотанням учасників справи вирішує питання про забезпечення позову;

8) вирішує заяви та клопотання учасників справи;

9) направляє судові доручення;

10) встановлює строки для подання відповіді на відзив та заперечення;

11) встановлює строк для подання пояснень третіми особами;

12) встановлює строки та порядок врегулювання спору за участю судді за наявності згоди сторін на його проведення;

13) призначає справу до розгляду по суті, визначає дату, час і місце проведення судового засідання (засідань) для розгляду справи по суті;

14) встановлює порядок з'ясування обставин, на які сторони посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, та порядок дослідження доказів, якими вони обґрунтовуються, під час розгляду справи по суті, про що зазначається в протоколі судового засідання;

15) здійснює інші дії, необхідні для забезпечення правильного й своєчасного розгляду справи по суті.

За наслідками проведення підготовчого судового засідання суд, відповідно до статті 183 Кодексу адміністративного судочинства України, постановляє ухвалу про:

1) залишення позовної заяви без розгляду;

2) закриття провадження у справі;

3) закриття підготовчого провадження та призначення справи до судового розгляду по суті.

Як приклад може слугувати ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 03 липня 2018 року, якою у зв'язку із пропуском строку звернення до суду було залишено без розгляду позовну заяву ОСОБИ\_1 до Головного управління Національної поліції в м. Києві про визнання протиправним та скасування наказу Головного управління Національної поліції в м. Києві №195 від

27.03.2018 «Про притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників Дніпровського управління поліції» в частині накладення дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення з посади за порушення вимог абзацу 2 частини 1 статті 7 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, абзаців першого, другого та третього частини 1 розділу II Правил етичної поведінки поліцейських, затверджених наказом МВС України від 09.11.2016 №1179, Присяги працівника поліції та пунктів 1,2 частини 1 статті 18 Закону України «Про національну поліцію» капітана поліції ОСОБА\_1, начальника управління внутрішньої безпеки в Запорізькій області Департаменту начальника сектору розкриття незаконних заволодінь транспортними засобами відділу кримінальної поліції Дніпровського управління поліції з 27.03.2018 року та поновлення на роботі. Зокрема, судом було встановлено, що позивача звільнено з лав поліції згідно з наказом №195 від 27.03.2018 року за вчинення дисциплінарного проступку. У позовній заяві позивач зазначав, що 06.04.2018 року його було викликано до ГУ Національної поліції в м. Києві для ознайомлення та підписання витягу з оскаржуваного наказу. Отже, позивач, починаючи з 06.04.2018 року, знав про порушення своїх прав, свобод та інтересів, до суду звернувся 08.06.2018 року, що підтверджується штапелем канцелярії суду. Крім того, представником позивача зазначено, що строк звернення до суду не пропущений, оскільки відповідно до абзацу 2 частини 2 статті 122 КАС України передбачений тримісячний строк звернення до суду за захистом своїх прав.

Вищезазначене дає підстави стверджувати, що позивач мав реальну можливість вчасно звернутися до суду за захистом своїх прав, свобод та інтересів у строки, передбачені статтею 99 Кодексу адміністративного судочинства України (у редакції чинній на час розгляду справи).

Аналогічна позиція висвітлена в ухвалі Вищого адміністративного суду України у справі №К/800/43872/15 від 26.01.2017 року щодо проходження публічної служби, при обчисленні строків звернення до суду значення мають обставини, які підтверджують обізнаність особи про порушення прав, свобод або інтересів, а не дата ознайомлення з наказом.

Позивачем не було надано суду достатніх доказів щодо причин не звернення до суду в термін, визначений частиною 5 статті 122 Кодексу адміністративного судочинства України, як і не було наведено будь-яких доводів та не надано доказів в обґрунтування поважності причин пропуску строку звернення до суду, унаслідок чого суд не вбачає підстави для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними та їх поновлення.

Крім того, суд звернув увагу на те, що встановлення процесуальних строків законом передбачено з метою дисциплінування учасників адміністративного судочинства та своєчасного виконання ними передбачених Кодексом адміністративного судочинства України певних процесуальних дій. Інститут строків в адміністративному процесі сприяє досягненню юридичної визначеності в публічно-правових відносинах, а також стимулює учасників адміністративного процесу добросовісно ставитися до виконання своїх обов'язків. Ці строки обмежують час, протягом якого такі правовідносини можуть вважатися спірними; після їх завершення, якщо ніхто не звернувся до суду за вирішенням спору, відносини стають стабільними.

Поважними причинами пропуску строку звернення до суду відповідно до вимог Кодексу адміністративного судочинства України визнаються обставини, які є об'єктивно непереборними та не залежать від волевиявлення сторони й пов'язані з дійсними істотними перешкодами чи труднощами для своєчасного вчинення сторонами у справі процесуальних дій. Таким чином, позивач звернувся до суду з пропуском встановленого статті 122 Кодексу адміністративного судочинства України строку звернення до суду.

При цьому, відповідно до частини 3 статті 123 Кодексу адміністративного судочинства України, якщо факт пропуску позивачем строку звернення до адміністративного суду буде виявлено судом після відкриття провадження в адміністративній справі і позивач не заявить про поновлення пропущеного строку звернення до адміністративного суду, або якщо підстави, вказані ним у заяві, будуть визнані судом неповажними, суд залишає позовну заяву без розгляду [194].

Відповідно до статті 189 Кодексу адміністративного судочинства України до ухвалення судового рішення, тобто й на стадії підготовчого судового засідання позивач шляхом подання письмової заяви може відмовитися від адміністративного позову повністю або частково, а відповідач – визнати адміністративний позов повністю або частково. Зазначена письмова заява про відмову від адміністративного позову чи визнання адміністративного позову приєднується до справи. У разі прийняття відмови від адміністративного позову суд постановляє ухвалу, якою закриває провадження у справі [49].

Однак, якщо позивачем подано заяву про відмову лише в частині позовних вимог, суд постановляє ухвалу про закриття провадження у справі лише щодо частини позовних вимог.

Крім того, під час попереднього судового засідання суд до закінчення судового розгляду справи за клопотанням особи, яка бере участь у справі, може ухвалити постанову про часткове визнання адміністративного позову відповідачем, у разі визнання відповідачем, якщо з'ясовані судом обставини дають можливість без шкоди для справи вирішити ці вимоги, виділивши їх в окреме провадження [49].

За наслідками проведеного попереднього судового розгляду, у разі визнання позову відповідачем або відмови позивачем від позову, суд не приймає відмови від адміністративного позову, визнання адміністративного позову і продовжує розгляд адміністративної справи, якщо ці дії позивача або відповідача суперечать закону чи порушують чий-небудь права, свободи або інтереси.

Окрім вищенаведених дій, під час підготовчого провадження, за клопотанням сторін суд може зупинити провадження у справі на час, необхідний сторонам для примирення, яке може стосуватися лише прав та обов'язків сторін і предмета адміністративного позову.

Так, Вищим адміністративним Судом України під час розгляду позову ОСОБА\_4 до Верховної Ради України про визнання Постанови Верховної Ради України «Про реагування на факти порушення суддями Конституційного Суду України присяги судді» від 24 лютого 2014 року № 775-VII незаконною в частині

припинення його повноважень та звільнення з посади судді Конституційного Суду України за порушення присяги та зобов'язання Верховної Ради України утримуватися від дій щодо призначення іншого судді Конституційного Суду України на адресу суду надійшло клопотання представника Верховної Ради України про зупинення провадження у справі за № 30/6-176(73589) від 17 квітня 2014 року.

В обґрунтування підстав, представник Верховної Ради України зазначив, що 04 квітня 2014 року за № 4630 у Верховній Раді України зареєстровано проект Постанови «Про припинення повноважень суддів Конституційного Суду України», яким передбачається внесення змін до оскаржуваної Постанови Верховної Ради України «Про реагування на факти порушення суддями Конституційного Суду України присяги судді» № 775-VII від 24 лютого 2014 року та послався на положення статті 113 КАС України (у редакції чинній на час виникнення спірних правовідносин).

Позивач та його представник при розгляді судом заявленого клопотання не заперечували проти клопотання представника відповідача щодо досудового врегулювання спору на підставі взаємних поступок.

Ухвалою Вищого адміністративного Суду України від 23 квітня 2014 року клопотання представника Верховної Ради України про зупинення провадження у справі № П/800/119/14 задоволено та зупинено провадження у справі № П/800/119/14 [185].

Відповідно до частини 5 статті 190 Кодексу адміністративного судочинства України, у разі примирення сторін суд постановляє ухвалу про закриття провадження у справі, у якій фіксуються умови примирення. Умови примирення не повинні суперечити закону або порушувати чий-небудь права, свободи або інтереси [49].

Із ухваленням Кодексу адміністративного судочинства України в новій редакції законодавцем було вдосконалено інститут обов'язковості виконання ухвали про примирення між сторонами, надавши цій ухвалі статусу виконавчого документа та зазначено, що, у разі невиконання ухвали суду про затвердження



умов примирення, вона може бути подана для її примусового виконання в порядку, визначеному законодавством для виконання судових рішень [49]. Вважаємо, що зазначена норма є ще однією перевагою щодо розгляду таких спорів у судовому порядку, ніж у позасудовому, оскільки в разі виникнення бажання в тієї чи іншої сторони уникнути виконання досягнутої між сторонами угоди, таку все одно буде виконано, однак уже за участю державних виконавців, відповідно до вимог Закону України «Про виконавче провадження» [114].

Однак, вивчаючи судову практику вирішення зазначеного питання судами саме у справах про порушення присяги службовцем публічної служби, встановлено, що таке процесуальне питання до тепер перед національними судами не поставало. Зокрема, в Єдиному державному реєстрі судових рішень ухвали про затвердження умов примирення відсутні.

Крім того, нормами Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що відповідно до статті 150, суд за клопотанням позивача або з власної ініціативи може постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення позову на будь-якій стадії процесу, якщо невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду, або очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю [49].

Як відомо, подання адміністративного позову до суду та відкриття провадження у справі не зупиняють дію оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень, однак суд у порядку забезпечення адміністративного позову може відповідною ухвалою зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються, до ухвалення рішення у справі.

Така ухвала негайно надсилається до суб'єкта владних повноважень, що прийняв рішення та є обов'язковою для виконання.

У разі апеляційного оскарження суб'єктом владних повноважень такої ухвали, її дія не зупиняється до апеляційного розгляду апеляційної скарги на ухвалу, а також не перешкоджає подальшому розгляду справи.

Отже, якщо між сторонами під час попереднього судового засідання спір не врегульовано, суд, окрім дій, які належить вчинити відповідно до вимог визначених у частині 2 статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України, вчиняє інші дії, необхідні для підготовки справи до судового розгляду.

Під іншими діями, які необхідні для підготовки справи до судового розгляду законодавець визначив, що з метою реалізації завдань підготовчого провадження суду вживає заходи щодо зібрання доказів у справі (витребує документи та інші матеріали для перевірки доводів як позову, так доводів відзиву на позов).

Наприклад, Донецький окружний адміністративний суд під час розгляду адміністративної справи № 805/6899/13-а за позовом ОСОБА\_1 до Управління Міністерства внутрішніх справ України на Донецькій залізниці про скасування наказів № 276 та № 190 від 17.04.2013 року про звільнення та стягнення виплати за вимушений прогул з моменту звільнення на день фактичного встановлення на роботу, 16 травня 2016 року постановив ухвалу про витребування в сторін у справі такі документи: копію трудової книжки позивача; копію наказу Управління № 190 о/с від 17.04.2013 року про звільнення позивача зі служби в ОВС за п. 66 за скоєння вчинків, що дискредитують звання рядового й начальницького складу; матеріали службового розслідування за фактом причетності оперуповноваженого ВКРУМВС України на Донецькій залізниці майора міліції ОСОБА\_1 до пошкодження власного автомобіля ОСОБИ\_2 07.04.2013 року у м. Костянтинівка Донецької області; копію наказу Управління № 276 від 17.04.2013 року; копію присяги Особи\_1; докази ознайомлення позивача з умовами проходження служби в ОВС України; а також інші документи, наявні в цій адміністративній справі [190].

Окрім цих дій, суд, з метою реалізації завдань підготовчого провадження, вирішує питання про залучення до розгляду справи свідків, спеціаліста, перекладача, третіх осіб, які не заявляють самостійні вимоги, а також вирішує

питання про обов'язковість особистої участі в судовому засіданні осіб, які беруть участь у справі.

Зокрема, це стосується тих випадків, коли представники відповідачів – суб'єктів влади ухиляються від явки до суду та заяви суду щодо розгляду справи за їх відсутності суду не подають.

Крім того, статтею 81 Кодексу адміністративного судочинства України, проводить огляд доказів у місці їх знаходження[49].

Відповідно до статті 36 Кодексу адміністративного судочинства України, суд має право зупинити провадження у справі за наявності інших причин, які не зазначені в такій статті за обґрунтованим клопотанням сторони – до терміну, встановленого судом [49].

Прикладом цього може слугувати ухвала Донецького окружного адміністративного суду від 18 червня 2015 року, якою було задоволено клопотання позивача та зупинено провадження в адміністративній справі № 805/8381/14-а за позовом ОСОБИ\_1 до Міністерства внутрішніх справ України, Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Донецькій області, Дружківського міського відділу Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Донецькій області, Головного управління Державної казначейської служби України в Донецькій області про визнання дій протиправними, скасування наказів, поновлення на посаді, виплату середнього заробітку за час вимушеного прогулу та відшкодування моральної шкоди.

Підставою для зупинення провадження стало те, що 21 травня 2015 року через відділ діловодства та документообігу суду представник відповідача 1 МВС України надав копію висновку службового розслідування за фактом порушення службової дисципліни окремими працівниками ГУМВС України в Донецькій області та УМВС України від 07 серпня 2014 року та витяг з наказу МВС України від 27 серпня 2014 року № 1680о/с «По особовому складу». У висновку від 07 серпня 2014 року зазначено, що службове розслідування проводилося на підставі наказу МВС України від 07 серпня 2014 року № 793.

У ході перевірки здобуто інформацію про причетність працівників Дружківського МВ ГУМВС України в Донецькій області до протиправної діяльності. Зокрема, слідчий слідчого відділу Дружківського МВ ГУМВС України в Донецькій області капітан міліції ОСОБА\_1 надавала всіляку допомогу своєму чоловіку, який займався вчиненням злочинів із заволодіння квартир громадян.

За результатами службового розслідування запропоновано за скоєння вчинку, що дискредитує звання рядового й начальницького складу, порушення статті 65 Конституції України та Присяги працівника органів внутрішніх справ капітана міліції ОСОБИ\_1, слідчого відділу Дружківського МВ ГУМВС України в Донецькій області, на підставі наказу МВС України №1680 о/с від 27 серпня 2014 року звільнено з органів внутрішніх справ у запас із постановленням на військовий облік за п.66 (за скоєння вчинків, що дискредитують звання рядового й начальницького складу) Положення про порядок проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ.

З огляду на наведене, суд вважав за необхідне витребувати у відповідача 1 МВС України засвідчені у встановленому законом порядку копію наказу МВС України від 07 серпня 2014 року № 793, копію дисциплінарного наказу МВС України (або витягу з нього в частині, яка стосується позивача) від 07 серпня 2014 року № 865, на підставі якого виданий наказ МВС України від 27 серпня 2014 року № 1680о/с «По особовому складу», та ураховуючи підставу звільнення витребувати у відповідача 3 – Дружківського МВ ГУМВС України в Донецькій області інформацію про те, чи вносилися до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомості про кримінальне (і) правопорушення, вчинене (і) ОСОБИ\_2, якщо так, то про які саме.

18 червня 2015 року через відділ діловодства та документообігу суду позивач надав клопотання про зупинення провадження у справі з метою витребування додаткових доказів.

Вирішуючи заявлене клопотання, суд виходив з того, що рішення у справі має бути обґрунтованим, тобто повинно ухвалюватися на підставі повного і

всебічного з'ясування обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні [191].

Оскільки витребувані судом документи мали безпосереднє відношення до предмету спору, позивач самостійно їх надати не міг, а за їх відсутності повне та всебічне з'ясування обставин і, як наслідок, прийняття законного й обґрунтованого рішення у справі, не видавалось за можливе, суд дійшов висновку, що надане позивачем клопотання про зупинення провадження у справі є обґрунтованим і таким, що підлягає задоволенню, а провадження у справі слід зупинити до 16 липня 2015 року. Вказаний строк відповідає критерію розумності, оскільки, зважаючи на місцезнаходження відповідача 1, терміни доставки поштової кореспонденції та обсяг витребуваних доказів, є достатнім для надання суду необхідних документів, з іншого боку, цей строк не призведе до невинуватого зволікання в розгляді й вирішенні справи по суті [191].

Також, нормами Кодексу адміністративного судочинства України передбачено, що для з'ясування обставин, які мають значення для справи і потребують спеціальних знань у галузі науки, мистецтва, техніки, ремесла тощо, суд призначає експертизу [49]. Слід зазначити, що наведений перелік дій суду є вичерпним.

Водночас, які саме з вищенаведених дій необхідно вчинити, суд, з урахуванням обставин справи, вирішує самостійно, наприклад, визнання явки сторони обов'язковою, а інші дії – лише за клопотанням сторони, наприклад, вирішення клопотання про забезпечення доказів.

Як вже зазначалося вище, підготовче судове засідання проводиться з метою з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи або забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку.

Якщо під час підготовчого судового засідання не встановлено підстав для залишення позовної заяви без розгляду, зупинення провадження у справі, або закриття провадження у справі, суд постановляє ухвалу про закінчення підготовчого провадження та призначення справи до судового розгляду, в якій

ззначаються проведені підготовчі дії, вирішення кола осіб, які беруть участь у справі, та визначається дата, час і місце розгляду справи.

Постановлення судом ухвали підготовчого судового засідання про призначення справи до судового розгляду є другою стадією адміністративно-позовного провадження, за наслідками проведення та розгляду позову суд першої інстанції або постановляє ухвалу про закриття провадження у справі чи залишення позову без розгляду або ухвалює постанову по суті позовних вимог чи про задоволення позову чи про відмову в задоволенні такого.

Частиною 2 статті 194 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що про місце, час і дату судового засідання суд повідомляє учасників справи. Однак, норми Кодексу адміністративного судочинства України також містять норму про те, що сторони мають право подавати клопотання про розгляд справи за їх відсутності та ухвалення постанови за наявними матеріалами у справі. За наявності таких заяв від обох сторін, суд розглядає справу в порядку письмового провадження.

Водночас, ураховуючи певні особливості при розгляді адміністративних справ про порушення присяги службовцем публічної служби, розгляд таких справ у письмовому провадженні не відбувається.

Отже, у призначений день, час та місце розгляду справи головує у судовому засіданні, як і під час підготовчого судового засідання, відкриває судові засідання та оголошує, яка справа розглядається.

Наступним – третім етапом провадження є вже власне сам розгляд справи по суті.

Цей етап починається, як і в підготовчому судовому засіданні, зі встановлення осіб, які прибули на судові засідання, оголошення складу суду й роз'яснення прав відводу, роз'яснення учасникам справи їхніх прав і обов'язків, розгляду заяв та клопотань, після чого суд надає можливість сказати вступні слова позивачу та відповідачу, які в усній формі стисло викладають зміст і підстави своїх вимог та заперечень щодо предмета позову та дають необхідні пояснення щодо них.

Після заслуховування вступних слів учасників справи, суд з'ясовує обставини, на які учасники справи посилалися, як на підставу своїх вимог і заперечень, та досліджує в порядку, визначеному в підготовчому засіданні у справі, докази, якими вони обґрунтовуються.

Під час судового розгляду предметом доказування є факти, які становлять основу заявлених вимог чи заперечень або мають інше значення для вирішення справи [83, с. 99-100].

З метою встановлення зазначених обставин на судовому засіданні досліджуються пояснення сторін, показання свідків, третіх осіб, письмові та речові докази, висновки експертів, звуко- і відеозаписи тощо [83, с. 99-100].

Оскільки темою дисертації є дослідження особливостей юридичної відповідальності за порушення присяги службовцем публічної служби і, як наслідок, розгляд такої категорії справ у суді, вважаємо за необхідне зазначити, що, як правило, позивачами в таких справ ставляться позовні вимоги щодо скасування актів індивідуальної дії, прийнятими суб'єктом владних повноважень, якими цих осіб притягнуто до відповідальності за порушення присяги, і як наслідок звільнення їх із займаних посад.

Зокрема, предметом дослідження в зазначеній категорії справ є встановлення судом таких обставин, чи дійсно службовцем публічної служби було вчинено дії щодо порушення присяги; якщо так, то в чому це полягає; чи відповідає накладена відповідальність вчиненому діянню тощо.

Наприклад, під час перегляду в касаційному порядку справи № К/800/42571/15 за позовом ОСОБА\_3 до Комісії з ліквідації Державної виконавчої служби України, Міністерства юстиції України про визнання дій протиправними, скасування наказу, поновлення на роботі та стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу Вищим адміністративним судом України було встановлено, що суди першої та апеляційної інстанції під час розгляду справи не звернули увагу на те, що оскаржуваний наказ Державної виконавчої служби від 05 березня 2015 року №106/к не конкретизує вчинення позивачем порушення, яке можна кваліфікувати як порушення ним Присяги.

Так, відмовляючи позивачу в задоволенні позову, суд першої інстанції, з рішенням якого погодився і суд апеляційної інстанції, виходив з того, що, ураховуючи характер правопорушення та обставини, за яких його вчинено, відповідачами правомірно було застосовано до ОСОБИ\_3 дисциплінарне стягнення у вигляді припинення перебування на державній службі відповідно до пункту 6 частини першої статті 30 Закону України «Про державну службу» за порушення Присяги державних службовців.

Проте, колегія суддів касаційної інстанції не погодилась з такими висновками судів попередніх інстанцій.

Статтею 30 Закону України «Про державну службу» передбачено, що підставами припинення державної служби є ті, що визначені в Кодексі законів про працю. Окрім цих підстав, державна служба також може бути припинена в разі: порушення умов реалізації права на державну службу; недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог, передбачених статтею 16 Закону України «Про державну службу»; досягнення державним службовцем граничного віку проходження державної служби; відставки державних службовців, які займають посади першої або другої категорії; виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі; відмови державного службовця від прийняття або порушення Присяги, передбаченої статтею 17 Закону України «Про державну службу»; неподання або подання державним службовцем неправдивих відомостей щодо його доходів, передбачених статтею 13 Закону України «Про державну службу». При цьому в пункті 6 частини першої статті 30 України «Про державну службу» визначено не окремий вид відповідальності державних службовців за порушення Присяги, а спеціальну підставу для припинення державної служби, що відбувається у формі звільнення.

У частині другій статті 14 Закону України «Про державну службу» законодавець визначив іще два додаткові заходи дисциплінарного впливу для державних службовців, наголосивши, що, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України (стаття 147 Кодексу



законів про працю), можуть застосовуватися попередження про неповну службову відповідність і затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

Таким чином, законодавець навів вичерпний перелік дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до державних службовців, а також підстави припинення державної служби.

Разом з тим, порядок застосування таких заходів впливу в Законі України «Про державну службу» не передбачено. Натомість порядок застосування дисциплінарних стягнень, у тому числі звільнення, урегульовано в Кодексі законів про працю (стаття 149) [188].

Частиною третьою статті 149 Кодексу законів про працю України передбачено, що при обранні виду стягнення власник або уповноважений ним орган має враховувати ступінь тяжкості вчиненого проступку й заподіяну ним шкоду, обставини, за яких вчинено проступок, і попередню роботу працівника.

У частині другій статті 17 Закону України «Про державну службу» наведено текст присяги державного службовця такого змісту: «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».

З тексту Присяги видно, що в основу поведінки державного службовця закладено 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 унеможлиблює подальше виконання ним своїх обов'язків.

Отже, і порушення Присяги, і дисциплінарне правопорушення може бути наслідком недотримання, порушення державним службовцем як правових, так і етичних (моральних) засад проходження публічної служби. Таким чином, 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. Звільнення за порушення присяги може мати місце лише тоді, коли державний службовець скоїв проступок проти інтересів служби, який суперечить покладеним на нього обов'язкам, підриває довіру до нього як до носія влади, що призводить до приниження державного органу та унеможлиблює подальше виконання ним своїх обов'язків. Тобто звільнення за порушення присяги має застосовуватися за конкретні надзвичайно тяжкі проступки, як за фактом їх вчинення, так і за наслідками, до яких вони призводять.

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 [107].

Ураховуючи те, що в оскаржуваному наказі вказано, що позивач порушив Присягу державного службовця, що стало можливим унаслідок недодержання ним законодавства про державну службу, бюджетного законодавства та перевищення ним службових повноважень, колегія суддів вважає, що припинення державної служби за цих обставин не передбачено законодавством, яке було застосовано відповідачами.

Разом з тим, застосувавши за вчинення дій положення пункту 6 частини першої статті 30 Закону України «Про державну службу» (порушення Присяги), які кваліфіковані як неналежне (несумлінне) виконання ОСОБА\_3 своїх

посадових обов'язків, тобто є порушенням службової дисципліни відповідно до визначення Кодексу законів про працю України та статті 14 Закону України «Про державну службу», відповідачі тим самим позбавили позивача права на належний захист своїх законних прав та інтересів відповідно до положень законодавства про працю України.

При цьому неможливість застосування щодо позивача положень Кодексу законів про працю України та статті 14 Закону України «Про державну службу» відповідачами не мотивовано [188].

Після з'ясування та перевірки всіх обставин справи головуєчий у судовому засіданні надає сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, можливість надати додаткові пояснення. Вислухавши додаткові пояснення й дослідивши додаткові докази, суд постановляє ухвалу про закінчення з'ясування обставин справи, що є початком наступного четвертого етапу провадження – судових дебатів.

Тривалість судових дебатів визначається головуєчим з урахуванням думки учасників справи, виходячи з розумного часу для викладення учасниками справи своїх позицій у справі. Відкриває дебати суб'єкт звернення та його представник. Суд може встановити регламент промов учасників справи, але він має бути однаковим. Головуючий може зупинити промовця лише тоді, коли він виходить за межі справи, що розглядається, або повторюється, або істотно виходить за межі визначені судом часу для викладання промови. З дозволу суду, після закінчення судових дебатів, промовці можуть обмінятися репліками, остання репліка завжди належить відповідачу.

Останньою стадією провадження є ухвалення адміністративним судом рішення у справі.

Судовий розгляд в суді першої інстанції закінчується ухваленням рішення, яким вирішується спір по суті. Воно приймається в нарадчій кімнаті суду, а перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку закінчується прийняттям постанови.

Ухвалене в нарадчій кімнаті рішення негайно оприлюднюється після закінчення судового розгляду. Як виняток (підставою для цього є істотна складність справи), законодавцем визначено, що складання повного тексту рішення може бути відкладено на строк не більше як 10 днів, а якщо справу розглянуто в порядку спрощеного провадження – 5 днів з дня розгляду справи.

Проте, і в такому випадку вступна та резолютивна частини судового рішення мають бути обов'язково проголошені на тому самому засіданні, на якому розгляд справи було завершено [83, с. 99-100].

У разі незгоди з ухваленим судовим рішенням, учасники справи мають право на апеляційне оскарження судового рішення протягом 30 днів з дня проголошення на судовому засіданні, а в разі відсутності на судовому засіданні – протягом 30 днів з дня отримання копії судового рішення.

Що стосується особливостей судового розгляду справ щодо звільнення службовців з публічної служби за порушення присяги слід зауважити таке.

Аналіз судових рішень зазначеної категорії справ, що міститься в Єдиному державному реєстрі судових рішень, свідчить про те, що внаслідок прийняття суб'єктом владних повноважень рішення про порушення службовцем публічної служби присяги, відносно останнього не вирішувалось питання про притягнення до юридичної відповідальності, а відразу ухвалювалось рішення про звільнення із займаної посади.

Оскільки звільнення службовця публічної служби із займаної посади за порушення присяги тягне за собою для цієї особи в майбутньому заборону обіймати посади або займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, відтак адміністративним судам при розгляді цієї категорії необхідно ретельно з'ясовувати питання про наявність обставин, що свідчать про дійсність порушення публічним службовцем присяги та, у зв'язку із цим, правомірності підстав прийняття суб'єктом владних повноважень відповідного рішення.

Отже, особливість судового розгляду адміністративних справ щодо порушення присяги публічним службовцем полягає передусім у визначенні

юрисдикції й підсудності справ, оскільки зазначена проблема пов'язана з правильністю встановлення критеріїв та віднесення тієї чи іншої особи до публічного службовця.

На нашу думку, основним та першочерговим критерієм для віднесення особи до службовця публічної служби та відповідно проходження ним публічної служби є складання останнім присяги та наявність запису про це в трудовій книжці особи. Інші чинники, такі, як присвоєння відповідного рангу та наявність виплати сум за ранг у загальній сумі заробітної плати є другорядними.

Так, ухвалою Херсонського окружного адміністративного суду від 21 липня 2016 року (Справа № 666/1284/16-а), закрито провадження у справі за позовом ОСОБА\_1 до Регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги в Херсонській області про скасування дисциплінарного стягнення та стягнення заробітної плати, оскільки справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства. Підставою для постановлення вказаної ухвали стало те, що посада позивача – заступника начальника відділу організаційної роботи, юридичного забезпечення діяльності та інформації Регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги в Херсонській області не віднесена до категорії посад державних службовців. Зокрема, позивач не приймала присяги державного службовця, Закон України «Про державну службу» на неї не поширюється, записи про прийняття присяги в копії трудової книжки позивача відсутні [197].

За загальним правилом, установленим частиною 2 статті 26 Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративні справи вирішуються судом за місцезнаходженням відповідача [49].

Однак, ураховуючи положення частини 1 статті 25 Кодексу адміністративного судочинства України, публічний службовець має право на звернення із позовом за власним вибором до адміністративного суду за зареєстрованим у встановленому законом порядку своїм місцем проживання (перебування, знаходження), або до адміністративного суду за місцезнаходженням відповідача [49].

Водночас, що стосується розгляду судами справ про порушення присяги судьями, то в такому випадку діє норма статті 266 Кодексу адміністративного судочинства України, правила якої поширюються на розгляд адміністративних справ щодо:

1) законності дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів;

2) законності актів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів;

3) законності рішень Вищої ради правосуддя, ухвалених за результатами розгляду скарг на рішення її Дисциплінарних палат.

Зокрема, адміністративні справи, зазначені у вказаних вище пунктах розглядаються в порядку спрощеного провадження Верховним Судом у складі колегії Касаційного адміністративного суду не менше ніж з п'яти суддів, місце знаходження якого, як відомо, у м. Києві. Судом апеляційної інстанції в таких справах є Велика Палата Верховного Суду.

Однак, не можна повністю погодитися з таким відокремленням розгляду Верховним Судом справ про порушення присяги суддеюта, наприклад, окружним адміністративним судом розгляду порушення присяги працівником Служби безпеки України.

Під час вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, Вищим адміністративним судом України було підготовлено аналітичну довідку від 01 лютого 2009 року, в якій зазначено, що, визначаючи територіальну підсудність адміністративних справ, судам слід урахувувати правову позицію Верховного Суду України, висловлену у справі за позовом гр. С. до Президента України про поновлення на публічній службі, відповідно до якої правила територіальної підсудності не передбачають процесуальних переваг суду якої-небудь ланки над судом того самого рівня, а також виключного права того чи іншого суду на розгляд справ певної категорії, у

зв'язку з чим суд, виявивши, що провадження у справі відкрито без дотримання правил територіальної підсудності, може відповідно до статті 22 Кодексу адміністративного судочинства України передати адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду лише до початку судового розгляду. Спори між адміністративними судами щодо підсудності цього виду не допускаються. Суди однієї ланки мають однакову компетенцію й рівні можливості щодо розгляду будь-якої справи, яка за предметною підсудністю віднесена до їх юрисдикції [6].

На нашу думку, оскільки законодавцем у пункті 17 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства професійну діяльність судді віднесено до публічної служби, так само, як і діяльність на державних політичних посадах, службу в органах влади тощо, відповідно і розгляд справ у разі порушення суддею присяги має здійснюватися в місцевих окружних судах, оскільки таким чином судді буде забезпечено доступ до правосуддя за місцем свого знаходження (проживання), який гарантовано пунктом 1 статті 6 Конвенції про захист прав і свобод людини [57].

Також, особливістю судового розгляду справ щодо порушення публічними службовцями присяги є визначення законодавства, яке є пріоритетним для застосування цієї категорії справ.

Зокрема, частиною 2 статті 38 Конституції України визначено, що громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [58].

Статус державних службовців визначено в Законі України «Про державну службу», зокрема частиною 2 статті 3 визначено коло осіб, правовий статус яких регулюється Конституцією та цим законом.

Дія такого Закону поширюється на державних службовців:

- 1) Секретаріату Кабінету Міністрів України;
- 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- 3) місцевих державних адміністрацій;
- 4) органів прокуратури;

- 5) органів військового управління;
- 6) закордонних дипломатичних установ України;
- 7) державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені статтею 91 цього Закону;
- 8) інших державних органів [120].

Частиною 3 статті 3 Закону України «Про державну службу» визначено, що дія цього Закону не поширюється на: Президента України, Главу Адміністрації Президента України та його заступників, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників, членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів, Голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голову та членів Антимонопольного комітету України, Голову та членів Національного агентства з питань запобігання корупції, Голову та членів Рахункової палати, Голову та членів Центральної виборчої комісії, голів та членів інших державних колегіальних органів, Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступників, Голову Фонду державного майна України та його заступників, народних депутатів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представників, службовців Національного банку України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим та його заступників, міністрів Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування, суддів, прокурорів, працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами, військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону, осіб рядового й начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються



спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом, працівників патронатних служб [120].

Регулювання правового стану цих осіб здійснюється відповідно до Конституції України [58] та Законів України: «Про альтернативну (невійськову) службу» [109], «Про вибори народних депутатів України» [113], «Про державну службу» [120], «Про дипломатичну службу» [122], «Про Національну поліцію» [140], «Про Національне антикорупційне бюро України» [139], «Про запобігання корупції» [126], «Про прокуратуру» [146], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [149], «Про статус народного депутата» [150], «Про судоустрій і статус суддів» [152], «Про службу безпеки України» [148], «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» [124], «Про Дисциплінарний статут Збройних сил України» [123], тощо.

Така кількість законодавчих актів значно ускладнює вирішення судами справи при їх застосуванні, зокрема в частині визначення законодавства, що є пріоритетним для розв'язання спірних правовідносин, а саме, чи було вчинено публічним службовцем порушення присяги та чи передбачена на законодавчому рівні юридична відповідальність за вчинене (чи не вчинене) діяння.

У зв'язку з цим, для адміністративних судів під час розгляду спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, пріоритетними для застосування є норми спеціальних законів та нормативно-правових актів України. Норми трудового законодавства підлягають застосуванню лише у випадках, якщо нормами спеціальних законів не врегульовано спірні правовідносини та коли про це безпосередньо вказано у спеціальному законі [6].

Крім того, слід звернути увагу на порядок вирішення питання судами щодо залучення до розгляду справи співвідповідачів та третіх осіб.

Статтею 48 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що суд першої інстанції, встановивши, що з адміністративним позовом звернулася не та особа, якій належить право вимоги, або не до тієї особи, яка повинна відповідати за адміністративним позовом, може за згодою позивача допустити

заміну первинного позивача або відповідача належним позивачем або відповідачем, якщо це не потягне за собою зміни підсудності адміністративної справи [49].

Відповідно до частини 2 статті 49 Кодексу адміністративного судочинства України, треті особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмету спору, можуть вступити у справу на стороні позивача або відповідача до закінчення підготовчого судового засідання або до початку першого судового засідання в разі , якщо рішення у справі може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки. Вони можуть бути залучені до участі у справі також за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або з ініціативи суду [49].

Прикладом цього може слугувати ухвала Окружного адміністративного суду м. Києва від 08 червня 2015 року у справі за позовом ОСОБА\_1 до Кабінету Міністрів України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, третя особа – Міністерство внутрішніх справ України – про скасування розпорядження та зобов'язання вчинити дії, у якій вбачається, що позивач звернувся до суду з адміністративним позовом до відповідача, в якому просить суд визнати протиправним та скасувати розпорядження Кабінету Міністрів України № 241-р від 25.03.2015 року «Про звільнення ОСОБИ\_1 з посади Голови Державної служби України з надзвичайних ситуацій», поновити його на посаді, стягнути з Державної служби України з надзвичайних ситуацій на його користь середній заробіток за час вимушеного прогулу з 25.03.2015 року та визнати недійсним запис про звільнення з роботи (посади), зроблений в трудовій книжці за № 34 про звільнення ОСОБИ\_1 за порушення Присяги державного службовця.

У підготовчому судовому засіданні позивач та його представник заявили клопотання про залучення до участі у справі в якості другого відповідача Державну службу України з надзвичайних ситуацій, у якості третьої особи Міністерство внутрішніх справ України та витребування доказів.

Зазначені клопотання мотивовані тим, що однією з позовних вимог вказано стягнення з Державної служби України з надзвичайних ситуацій на користь ОСОБИ\_1 середнього заробітку за час вимушеного прогулу з 25.03.2015 року.

Отже, для суду необхідним є надання розрахунку щодо заробітної плати позивача за лютий 2015 року та березень 2015 року Державною службою України з надзвичайних ситуацій.

Також представник позивача повідомив суд, що підставою для видання оскаржуваного розпорядження слугував арешт позивача, на підставі відкритого кримінального провадження № 1201500000000 159 від 23.03.2015 року, досудове розслідування на цей час триває, а тому розгляд вказаної справи та ухвалене рішення може в подальшому вплинути на права, інтереси та обов'язки Міністерства внутрішніх справ України.

З огляду на вищезазначене, суд залучив до участі у справі другим відповідачем Державну службу України з надзвичайних ситуацій, у якій позивач працював на посаді Голови Державної служби України з надзвичайних ситуацій, та в якості третьої особи – Міністерство внутрішніх справ України [192].

Слід визнати, що при вирішенні зазначеної категорії справ щодо порушення присяги службовцем публічної служби існують проблеми в дослідженні судами доказів та застосування належних норм матеріального права до спірних правовідносин.

Як свідчать судові рішення в розглянутих судами адміністративних справаху Єдиному державному реєстрі судових рішень, предметом звернення до суду є оскарження акта індивідуальної дії, яким особу притягнуто до юридичної відповідальності за порушення присяги, і як наслідок, як правило, звільнено з посади.

Підставою прийняття таких рішень з позиції суб'єкта владних повноважень переважно слугувало порушення публічними службовцями присяги.

Отже, вирішуючи справи цієї категорії, суди мають досліджувати дотримання суб'єктом владних повноважень процедури прийняття оскаржуваного рішення, яка є одним із критеріїв оцінки рішень, відповідно до частини 3 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України [49].

Так, Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 14 липня 2016 року у справі № К/800/41407/15 було скасовано рішення судів першої та другої

інстанції, на підставі того, що, приймаючи рішення про відмову в задоволенні позову, суди попередніх інстанцій виходили з того, що рішення про звільнення позивача приймалося відповідачем за сукупністю підстав, встановлених у висновку службового розслідування та не спростованих під час судового розгляду, а тому дійшли висновку про законність виданого відповідачем наказу та, як наслідок, звільнення позивача з посади прокурора прокуратури Першотравневого району м. Чернівці за порушення Присяги працівника прокуратури.

Однак, колегія суддів Вищого адміністративного суду України вважає такі висновки судів попередніх інстанцій передчасними.

Так, суди першої та апеляційної інстанції, зазначили в оскаржуваних рішеннях про законність виданого відповідачем наказу №325к від 23.04.2015 року про звільнення позивача з посади прокурора прокуратури Першотравневого району м. Чернівці у зв'язку з тим, що вчинені ним в ході здійснення процесуального керівництва в кримінальному провадженні №12014260020000888 дії становлять собою саме порушення Присяги працівника прокуратури, суди не навели мотивів, за яких дійшли такого висновку, та не врахували, що в наведеному наказі підставами звільнення позивача зазначені як пункт 2 частини 2 статті 46-2 Закону №1789 (за порушення «Присяги працівника прокуратури»), так і пункт 6 частини 2 статті 46-2 Закону №1789 (притягнення до відповідальності згідно з Дисциплінарним статутом прокуратури України).

Крім того, під час розгляду цієї справи судами попередніх інстанцій не досліджувалося питання дотримання відповідачем встановлених Дисциплінарним статутом та Інструкцією процедури та порядку проведення відносно позивача службового розслідування, зокрема, у контексті відібрання в нього письмових пояснень й ознайомлення з висновком службового розслідування, оскільки ненадання права особі, щодо якої проводиться службове розслідування, надати письмові пояснення та ознайомитись з його висновком, позбавляє таку особу права на належний захист своїх законних прав та інтересів.

Крім того, у висновку службового розслідування зазначено, що нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва здійснював не лише позивач, але й прокурор прокуратури Першотравневого району м. Чернівці, проте вказана обставина залишилась поза увагою та оцінкою судів.

Разом з тим, судом першої інстанції було досліджено в судовому засіданні не всі матеріали службового розслідування, а лише ті, що не містять грифу ДСК; суд же апеляційної інстанції на це уваги не звернув і, у свою чергу, дослідження матеріалів службового розслідування не здійснив, що не узгоджується з положеннями частини 4 статті 70 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до яких обставини, які за законом повинні бути підтверджені певними засобами доказування, не можуть підтверджуватися жодними іншими засобами доказування, крім випадків, коли щодо таких обставин не виникає спору, та частиною 1 статті 86 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якою суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні.

Твердження ж суду апеляційної інстанції про те, що позивач, посилаючись на невідповідність ступеня тяжкості вчиненого проступку мірі дисциплінарної відповідальності, не навів жодних доказів і мотивів, які б свідчили про необхідність та можливість застосування до нього більш м'якого виду дисциплінарного стягнення, а також, що ним не було обґрунтовано критеріїв, за якими відповідач при прийнятті оскаржуваного рішення оцінював (повинен був оцінювати) ступінь тяжкості вчиненого проступку та обирати вид дисциплінарного стягнення, суперечать змісту частини 2 статті 71 Кодексу адміністративного судочинства України (у чинній редакції на час розгляду справи), за змістом якої в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову.

Виходячи з наведеного, суди, не з'ясувавши всіх обставин справи, що мають суттєве значення для її правильного вирішення, і не надавши цим обставинам належної правової оцінки, дійшли передчасних висновків, які стали підставою для відмови в задоволенні позовних вимог [187].

Вважаємо за необхідне звернути увагу й на питання забезпечення позову у вказаній категорії справ. Відразу слід зазначити, що, оскільки чинним законодавством адміністративним судам надано право контролю правомірності дій, бездіяльності та прийнятих суб'єктом владних повноважень рішень шляхом розгляду позовних заяв осіб, права яких порушені, в судовому порядку, то статистичні дані щодо розгляду таких клопотань дають підстави зробити висновок, що у справах про порушення присяги службовцями публічної служби адміністративні суди переважно відмовляють у задоволенні таких клопотань.

Відповідно до статті 171 Кодексу адміністративного судочинства України, суд за клопотанням позивача або з власної ініціативи може постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, якщо існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, або захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без ужиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також якщо очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

При розгляді таких клопотань про забезпечення позову суд повинен у кожному випадку, виходячи з конкретних доказів, чи хоча б однієї з передбачених статтею 171 Кодексу адміністративного судочинства України обставин, оцінити, чи не може застосуванням заходів забезпечення позову бути завдано ще більшої шкоди, ніж та, якій можна запобігти [49].

Згідно з приписами частини 17 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України № 2 від 06 березня 2008 року «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних

справ», судам необхідно враховувати, що згідно з частинами третьою та четвертою статтею 117 Кодексу адміністративного судочинства України забезпечення позову в адміністративних справах допускається лише у двох формах:

1) зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються;

2) заборони вчиняти певні дії.

Наведений перелік підстав забезпечення позову є вичерпним [145].

Наприклад, у адміністративній справі № 826/9107/15 за позовом ОСОБА\_1 до третьої особа Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів загальної юрисдикції Вища рада юстиції про визнання протиправним та скасування висновку №20/02-15 від 22 квітня 2015 року ухвалою Окружного адміністративного суду м. Києва від 24 червня 2015 року було відмовлено в задоволенні клопотання позивача про забезпечення позову, на підставі того, що зупинення дії оскаржуваного висновку в цій справі є безпосереднім втручанням та створенням перешкод у діяльності Вищої ради юстиції як незалежного органу, відповідального за формування суддівського корпусу.

Наводячи позицію про дискреційні повноваження, суд наголосив на тому, що забезпечення позову у спосіб, обраний позивачем, є неприпустимим через відсутність у суду повноважень втручатися у волевиявлення органу Вищої ради юстиції щодо розгляду та прийняття відповідного рішення за висновком Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів загальної юрисдикції.

Разом з тим, позивачем не доведено та документально не підтверджено обставини, які б вказували на очевидну небезпеку заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача, які б унеможливили захист її прав, свобод та інтересів без вживання відповідних заходів [193].

Підсумовуючи вищенаведене, слід зазначити, що особливість судового розгляду справ щодо звільнення службовців публічної служби за порушення присяги полягає у встановленні складу та процесуального стану учасників адміністративного процесу.

Так, позивачем у справах щодо публічної служби може бути тільки службовець публічної служби, оскільки лише зазначені особи, на відміну від інших службовців та працівників, складають присягу. Відповідачем в адміністративній справі щодо порушення присяги публічної служби може бути тільки суб'єкт владних повноважень.

Основним критерієм при розгляді такої категорії справ та віднесенням особи до службовця публічної служби є прийняття останнім присяги та наявність запису в трудовій книжці про складання особою присяги.

При вирішенні питання щодо притягнення службовців публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги і звільнення із займаних посад пріоритетними для застосування є норми спеціальних Законів України: «Про альтернативну (невійськову) службу» [109], «Про вибори народних депутатів України» [113], «Про державну службу» [120], «Про дипломатичну службу» [122], «Про Національну поліцію» [140], «Про Національне антикорупційне бюро України» [139], «Про прокуратуру» [146], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [149], «Про статус народного депутата» [150], «Про судоустрій і статус суддів» [152], «Про службу безпеки України» [148], «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» [124], «Про Дисциплінарний статут Збройних сил України» [123] тощо.

Аналізуючи судову практику про порушення присяги публічним службовцем, слід зазначити, що значна частина справ у сфері публічної служби стосується оскарження рішень суб'єктів владних повноважень про притягнення публічного службовця до юридичної відповідальності та, як наслідок, оскарження рішення щодо звільнення з посади за порушення присяги.

Також, слід вказати, що в переважній більшості суди встають на захист порушених прав публічних службовців при притягненні їх до юридичної відповідальності за порушення присяги, оскільки суб'єкт владних повноважень при вирішенні питання щодо застосування дисциплінарного стягнення нерідко керується найсуворішою санкцією відповідальності державного службовця, який вчинив діяння, несумісне з посадою, та звільняє такого із займаної посади.



Однак, Верховний Суд України неодноразово, здійснюючи аналіз текстів присяги службовців публічної служби, зазначав, що в основі поведінки державного службовця закладені етичні, правові та службово-дисциплінарні норми поведінки, недодержання яких утворює факт порушення присяги.

У зв'язку з цим, як порушення присяги слід розуміти скоєння службовцем публічної служби проступку (вчинку) проти інтересів служби, який суперечить покладеним на нього обов'язкам, підриває довіру до нього як носія влади, що призводить до приниження авторитету державного органу та унеможливорює подальше виконання ним своїх обов'язків.

Отже, як порушення присяги, так і дисциплінарне правопорушення можуть бути наслідком недодержання, порушення державним службовцем як правових, так і етичних (моральних) засад проходження публічної служби.

Таким чином, припинення публічної служби у зв'язку з порушенням присяги та дисциплінарна відповідальність можуть бути наслідком існування схожих фактичних підстав у разі вчинення достатньо близьких за характером дисциплінарного або іншого правопорушень.

При цьому службовець публічної служби, який вчинив дисциплінарний проступок, не може бути звільнений за порушення присяги, якщо цей проступок не можна кваліфікувати як порушення присяги.

Аналогічну правову позицію висловив Верховний Суд України в постанові від 01 жовтня 2013 року (справа N 21-259a13) (Постанова N 21-259a13) [102].

Підсумовуючи наведене, можна констатувати, що особливостями адміністративних справ, які розглядаються адміністративними судами, є те, що при зверненні службовцями публічної служби позовом до суду про оскарження актів індивідуальної дії, у першу чергу встановлюється чи є вказана особа службовцем публічної служби, чи складала ця особа присягу, чи є відповідний запис у трудовій книжці, а вже далі судом досліджується, чи було повністю дотримано відповідачами процедуру розгляду питання щодо порушення цим службовцем публічної служби присяги. Якщо так, то які саме діяння (бездіяльність) вчинено цим службовцем проти інтересів служби, що суперечить

покладеним на нього обов'язкам, підриває довіру до нього як до носія влади, що призводить до приниження державного органу та унеможлиблює подальше виконання ним своїх обов'язків. Крім того, підчас розгляду вказаної категорії справ адміністративний суд надає правову оцінку тексту присяги такого службовця публічної служби та з'ясовує, чи підпадають визначені відповідачами діяння (чи бездіяльність) під порушення присяги.

Аналіз судових рішень у Єдиному державному реєстрі судових рішень дозволяє зробити висновок, що в цілому суди задовольняють позови таких службовців публічної служби про скасування актів індивідуальної дії, якими їх звільнено за порушення присяги, з огляду на те, що відповідачами у справах не конкретизується вчинення позивачем порушення, яке можна кваліфікувати як порушення ним присяги; не здійснюється аналіз тяжкості вчиненого проступку як за фактом вчинення, так і за наслідками, до якого воно призводить; не дотримуються вимоги законодавства щодо порядку застосування дисциплінарних стягнень.

Слід зазначити, що з 15 грудня 2017 року в адміністративних судах запроваджено новий процесуальний порядок розгляду всіх справ, що стосуються проходження службовцем публічної служби, практика якої ще не є сталою та тільки напрацьовується, відтак аналізоване питання є перспективним для подальших досліджень.

### **3.3. Шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання підстав, змісту та порядку притягнення службовців публічної служби до відповідальності за порушення присяги**

Актуальність питань, пов'язаних з адміністративно-правовим регулюванням підстав, змісту та порядку притягнення службовців публічної служби до відповідальності за порушення присяги, на сьогодні зумовлена низкою суспільно-політичних і правових чинників. Зокрема, в умовах політико-правових процесів, а також проведення реформ з урахуванням євроінтеграційних процесів, які

відбуваються в Україні, виникла потреба в перегляді законодавства щодо цілої низки службовців публічної служби, а саме відносно суддів, прокурорів, поліцейських, державних службовців тощо, як на предмет його оновлення, так і усунення наявних колізій.

Важливе значення має створення в Україні цілісного інституту публічної служби. У світі немає жодної універсальної моделі, яку можна було б використати під час формування національного інституту публічної служби. Проте, урахування досвіду зарубіжних країн, передусім членів Європейського Союзу, допоможе визначити основні засади публічної служби в Україні і сприятиме створенню відповідної законодавчої бази [213, с. 162].

Окремі аспекти адміністративно-правового регулювання підстав, змісту та порядку притягнення службовців публічної служби до відповідальності за порушення присяги в Україні та країнах ЄС, як нами вже зазначалося вище, було висвітлено у працях таких науковців, як: І. П. Лопушинський, В. П. Тимошук, А. М. Школик, Н. В. Янюк та ін.

Державна служба розглядається в зарубіжних країнах як державний апарат, що на практиці здійснює функції держави. У більшості європейських країн концепції державної служби склалися на основі теорії держави, складовою якої стала теорія дихотомії (розподілу) влади Вудро Вільсона і «раціональної бюрократії» Макса Вебера, що справили значний вплив на створення й функціонування постійної й професійної державної служби в США, Європі та за її межами. З розвитком і зміцненням державності, реалізацією завдань і функцій держави в більшості країн встановлюються єдині основні принципи функціонування й управління державною службою. Це принципи законності, демократії, централізму, професійності, стабільності (довічного найму). Для України важливим аспектом вивчення зарубіжного досвіду державної служби є також практика її децентралізації, механізми взаємодії центральних, регіональних і місцевих органів виконавчої влади, державної служби і структур громадянського суспільства.

Крім того, для нашої держави становлять значний інтерес і правові засади державної служби за кордоном. На думку фахівців, досвід правового регулювання державної служби, формування чиновництва як особливої групи людей, функціонування інших інститутів державної служби дають підстави вести мову про завершеність правового регулювання державної служби в західних країнах, чого не можна сказати відносно вітчизняної державної служби, оскільки сучасне чинне законодавство щодо державної служби в Україні суттєво поступається західному. Разом з тим у більшості європейських країн уже давно розроблено правові акти, у яких зафіксовано норми й вимоги до різних категорій державних службовців, їхні права й обов'язки, зобов'язання держави щодо їхньої правової й соціальної захищеності, їхній правовий і соціальний статус [ 77, с. 48].

Питання щодо правового регулювання прийняття присяги службовцем публічної служби в країнах Європи було розглянуто в пункті 1.4 дисертації та встановлено, що у відповідних Законах Німеччини, Польщі, Литви, Чехії, які регулюють питання проходження публічної служби, прямого посилання на притягнення службовця публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги немає.

Не можна залишити поза увагою рекомендацію №R (2000) 6 про статус публічних службовців у Європі, яка у 2000 році була схвалена Комітетом Міністрів Ради Європи, де у додатку до Рекомендації №R(2000)6 приділено увагу дисциплінарній відповідальності державного службовця, що є особою, яка працює в публічному органі [158].

Так, відповідно до 14 пункту Додатку до рекомендації публічні службовці несуть відповідальність за виконання покладених на них завдань. Невиконання публічним службовцем своїх обов'язків, навмисне або внаслідок недбалості, може призвести до застосування дисциплінарних проваджень. Крім цього, Рекомендація визначає невичерпний перелік санкцій, який може застосуватися до державного службовця, а саме: письмове попередження, догана, відкладення присвоєння вищої категорії, зниження категорії, звільнення з посади тощо [154, с. 711].

Така рекомендація дає загальний орієнтир для нормативного регулювання країнами-учасницями питання дисциплінарної відповідальності на державному рівні, однак за своєю юридичною природою вона належить до вторинних і необов'язкових джерел права, тому, застосовувати її чи ні, вирішують самі країни-учасниці [17, с.43].

Отже, проаналізувавши нормативно-правові акти країн Європи, слід зазначити, що в жодному з них немає прямої вказівки про те, що порушення присяги державного службовця є дисциплінарним проступком, як це, наприклад, визначено в частині 2 статті 65 Закону України «Про державну службу» [120], так само як і немає такого виду дисциплінарної відповідальності, як звільнення із займаної посади у зв'язку із порушенням присяги, що трапляється у національному законодавстві.

Натомість у законодавстві країн Європи, що регулює питання прийняття, проходження та звільнення з публічної служби, значну увагу приділено питанню дисциплінарної відповідальності службовців публічної служби та порядку здійснення дисциплінарних проваджень відносно цих службовців, зокрема із зазначенням апеляційного чи судового оскарження, тоді як в національному законодавстві щодо окремих публічних службовців такого порядку загалом немає.

Зокрема, це стосуються державних службовців Національного антикорупційного бюро, Національного агентства з питань запобігання корупції, народних депутатів України, які є службовцями публічної служби, однак законодавчого визначення відносно порушення цими службовцями присяги на сьогодні немає, як немає й порядку розгляду таких дисциплінарних справ. Відтак досліджувана проблема підлягає вирішенню на законодавчому рівні шляхом прийняття відповідних змін до законодавчих актів або ухваленням нових нормативно-правових актів, у яких буде вирішено це питання.

З огляду на вищенаведене, вважаємо, що концепція законодавства України щодо визначення порядку правового врегулювання вирішення питання юридичної відповідальності публічних службовців за порушення присяги повинна передбачати приведення його у відповідність до міжнародних стандартів, із запровадженням

ефективного правового регулювання та забезпечення дієвого організаційно-правового механізму контролю за його виконанням.

Урахування досвіду зарубіжних країни, передусім членів Європейського союзу, допоможе визначити основні засади правового регулювання порядку та розробити дієвий порядок притягнення публічних осіб до юридичної відповідальності за порушення присяги й сприятиме створенню нової законодавчої бази з аналізованого питання.

У дисертації з'ясовано й ставлення суспільства до прийняття присяги службовцем публічної служби та до самої процедури прийняття присяги. Дослідження громадської думки проводилося за допомогою анкетного опитування у серпні-вересні 2018 року. В анкетуванні брали участь особи віком від 19 до 64 років, з яких 70 – чоловіки, та 130 – жінки, з них вищу освіту мали 90 % респондентів, середню та неповну – 10%.

На перше запитання «Чи відомо Вам, що службовці публічної служби, уперше призначені на посаду, складають присягу?» 100% респондентів відповіли стверджувально. На запитання «Які службовці публічної служби складають присягу?» 60 % респондентів відповіли, що це військовослужбовці, державні службовці та Президент України, 20 % – що це прокурори та судді, 10% – депутати та службовці органів місцевого самоврядування, по 5 % – державні виконавці та працівники Служби безпеки України.

На запитання «Чи відомо, як відбувається прийняття присяги службовцями публічної служби?» 90% респондентів відповіли, що відомо, але на наступне запитання «Який є порядок прийняття присяги службовцем публічної служби?» 50% респондентів розповіли про порядок прийняття присяги військовослужбовцями, яка проходить в урочистій обстановці на плацу в присутності інших військовослужбовців, керівництва та батьків; 10 % респондентів відповіли, що Президент України приймає присягу у Верховній Раді України, 10% респондентів відповіли, що державні службовці просто підписують текст присяги у відділі кадрів після їх призначення на посаду, та 20 респондентів

просто зазначили, що прийняття присяги службовцями публічної служби відбувається в урочистій обстановці, однак не деталізували як саме.

На запитання «Чи є складним порядок прийняття присяги службовцем публічної служби?» 90 % респондентів відповіли, що ні, та 10 % відповіли, що не знають.

На запитання «Чи відомо Вам, які настають правові наслідки за порушення присяги службовцем публічної служби?» 80 % респондентів відповіли, що їм це невідомо, та 20 % респондентів зазначили, що за порушення присяги службовця публічної служби звільнюють із займаної посади.

На запитання «Чи доцільним є інститут присяги службовця публічної служби в Україні?» 60% респондентів надали стверджувальну відповідь, та 40% респондентів відповіли, що ні. Причому, ті респонденти, що надали стверджувальну відповідь, вказували на необхідність на законодавчому рівні вирішити питання щодо посилення юридичної відповідальності службовців публічної служби за порушення ними присяги, оскільки, на думку респондентів, просто звільнення із займаної посади не відновлює тієї шкоди, яка була спричинена недобросовісними службовцями публічної служби як суспільству, так і державі. Крім того, вказаними респондентами було запропоновано, щоб інститут присяги службовця публічної служби перестав бути формальним та декларативним і перетворився на потужний інструмент для посадових осіб місцевого самоврядування та народних депутатів України.

Результати соціологічного дослідження вказують на те, що в цілому суспільству відомо про вимогу до службовця публічної служби скласти присягу при призначенні на посаду. Щодо кола суб'єктів, то в основному респонденти вказали, що присягу складають військовослужбовці, що, на нашу думку, пов'язано з тим, що більшість з опитаних чоловіків самі склали присягу при проходженні строкової військової служби, а жінки були запрошені на такий урочистий захід як матері, сестри, дружини, подруги тощо. Щодо складання присяги Президентом України, це пов'язано з тим, що за інавгурацією, яка

транслюється у прямому ефірі, мають можливість спостерігати всі громадяни України.

Що стосується відповіді опитаних респондентів про відсутність труднощів у складанні присяги службовцями публічної служби, то це дає підстави зробити висновок про те, що, загалом, суспільству невідомо, як відбувається процедура складання присяги службовцями публічної служби, а відповідно невідомі й труднощі, які виникають при її проведенні.

Відсутність у респондентів інформації про наявність у службовця публічної служби юридичної відповідальності за порушення присяги свідчить про неналежний громадський контроль щодо виконання цими службовцями наданої присяги. Внаслідок цього питання про настання відповідальності за порушення присяги стає формальним для переважної більшості службовців публічної служби, що надалі призводить до зловживання такими службовцями наданою їм владою та відсутності стримуючих факторів для недопущення порушення присяги, а це підриває авторитет публічної служби.

У цілому, опитані респонденти схвалюють наявність інституту присяги службовця публічної служби, однак є певні рекомендації, які полягають у тому, щоб законодавець відійшов від формалізму при вирішенні питання про притягнення до відповідальності окремих службовців публічної служби за порушення присяги та запровадив єдиний дієвий механізм для вирішення питання щодо виконання складеної присяги такими службовцями. У разі порушення присяги останніми має наставати кримінальна відповідальність, яку військовослужбовців.

Отже, з огляду на досвід зарубіжних країн, передусім членів Європейського Союзу, та з урахуванням запиту суспільства до службовців публічної служби на сьогодні, це дає змогу сформулювати такі пропозиції щодо вдосконалення національного законодавства.

По-перше, на нашу думку, необхідно розпочати з розмежування етичних, правових та службово-дисциплінарних норм, які утворюють факт порушення присяги службовцем публічної служби. Тобто розмежувати відповідальність



службовців публічної служби за порушення етичних норм та службово-дисциплінарних норм, зокрема навмисного свідомого порушення цим службовцем взятих на себе добровільно в урочистій обстановці основних обов'язків.

По-друге, визначити вихідні критерії щодо притягнення до відповідальності службовців публічної служби за неетичну поведінку, унаслідок якої завдається шкода авторитету влади в цілому. Тобто розмежувати етико-моральну відповідальність службовців публічної служби як у робочий час, так і поза роботою. Зокрема, якщо при порушенні загальновідомих етичних норм службовцем публічної служби не було порушено права й законні інтереси інших осіб, та це порушення не пов'язано із здійсненням службової діяльності, то, у цьому випадку, з метою недопущення та запобігання вчиненню такої дії (бездіяльності) в майбутньому, слід застосовувати дисциплінарну відповідальність у вигляді попередження або догани.

Водночас, у разі вчинення службовцем публічної служби такого проступку етико-морального характеру, який однозначно підриває довіру до цього службовця, як носія влади, призводить до приниження авторитету державного органу, дає підстави сумніватися в його здатності служити народу України, утверджувати принцип верховенства права, дотримуватись Конституції України й законів України, охороняти та відстоювати основоположні права та свободи людини, так і свідомого порушення своїх службових обов'язків, які визначені у його присязі, необхідно застосовувати дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення із займаної посади.

Однак, як і в першому, так і в другому випадку, з огляду на досвід країн Європи, необхідно створити всі умови для незалежного та об'єктивного службового розслідування.

З метою захисту службовців публічної служби від можливого безпідставного незаконного звільнення із займаної посади за порушення присяги, законодавцям слід ухвалити відповідні нормативно-правові акти відносно окремих категорій службовців публічної служби, які будуть передбачати: чіткі процедури

проведення службових розслідувань (як вдалий приклад європейського законодавства можна навести Федеральний дисциплінарний статут Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (з подальшими змінами й доповненнями) [199]), формування незалежних комісій для проведення розслідувань (за приклад можна взяти принцип формування Вищої ради правосуддя, до складу якої входять 10 суддів: 2 – призначає Президент України, 2 – обирає Верховна Рада України, 2 – обирає з'їзд адвокатів України, 2 – обирає всеукраїнська конференція прокурорів, 2 – обирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, яка розглядає питання щодо притягнення до відповідальності як суддів, так і прокурорів), порядку оскарження рішень комісій у судовому порядку тощо.

Крім того, під час притягнення службовця публічної служби до відповідальності за порушення присяги, підстави притягнення не повинні дублюватися чи розкриватися через інший вид, як зараз можна спостерігати на прикладі притягнення до відповідальності військовослужбовців за порушення присяги, оскільки незалежно від того, яке діяння вчинить військовослужбовець, чи то буде адміністративне правопорушення, пов'язане з корупційним проступком, чи порушення ним дисциплінарного статуту, у сукупності такі діяння військовослужбовця будуть розцінюватися як порушення присяги, а саме – скоєння злочину, передбаченого статтею 401 Кримінального кодексу України[72].

Відтак, з огляду на запит суспільства щодо службовців публічної служби, вважаємо, що питання відповідальності за порушення етичних норм таким службовцем має бути передбачено у відповідному, ухваленому законодавцем Дисциплінарному статуті, де необхідно визначати види дисциплінарної відповідальності у такій градації, як: зауваження, догана, зменшення заробітної плати (тимчасова не виплата надбавок за вислугу років, науковий ступінь тощо), позбавлення можливості просування на державній службі, пониження в посаді або ранзі, попередження про службову невідповідність, і, як крайній захід, звільнення із займаної посади. Вважаємо, що застосування різних дисциплінарних

стягнень забезпечить більш ефективний вплив на порушників етичних норм та буде виконувати превентивну функцію.

Водночас, при порушенні службовцем публічної служби правових та службово-дисциплінарних норм присяги, вважаємо, що вже настав час, щоб законодавець відійшов від формалізму при вирішенні питання про притягнення до відповідальності окремих службовців публічної служби за порушення присяги та запровадив єдиний дієвий механізм для вирішення зазначеного питання, а саме щоб за порушення присяги службовцем публічної служби було передбачено кримінальну відповідальність, як у військовослужбовців. Лише тоді, на нашу думку, на належному державному рівні буде підвищено авторитет інституту присяги службовця публічної служби, оскільки буде відсутній морально-політичний характер юридичної відповідальності за порушення присяги відносно деяких службовців публічної служби, що надалі позитивно вплине на інститут публічної служби в цілому та спонукає окремих службовців публічної служби дотримуватися наданої ними присяги Українському народові.

З огляду на вищенаведене, питання вдосконалення порядку притягнення службовців публічної служби до відповідальності за порушення присяги потребує подальшого вирішення шляхом нормативно-правового забезпечення, що передбачає як розробку та прийняття нормативно-правових актів, присвячених регламентації притягнення до юридичної відповідальності за порушення окремими службовцями публічної служби присяги, щодо яких це питання ще не є визначеним, так і внесення відповідних змін до Кримінального кодексу України [72].

### **Висновки до розділу 3**

При дослідженні питання адміністративного оскарження застосування заходів впливу до окремих службовців публічної служби за порушення присяги з'ясовано, що належне правове регулювання порядку оскарження застосованих заходів впливу конкретизовано та визначено лише в прокурорів. Відносно інших службовців публічної служби цей інститут оскарження ще потребує доопрацювання.

Крім того, наявний на сьогодні позасудовий спосіб оскарження рішення суб'єкта щодо притягнення службовця публічної служби до відповідальності хоча й існує, однак відсутність такої обов'язкової складової як неупередженість при перегляді прийнятого рішення, на нашу думку, нівелює процедуру оскарження рішення та принцип юридичної визначеності.

Відтак, більш доцільним видається запровадження єдиного визначення на законодавчому рівні порядку оскарження рішень про притягнення до відповідальності в судовому порядку, оскільки рівень юридичних гарантій захисту прав таких службовців у процедурах перегляду питання застосування таких санкцій є значно вищим, ніж це буде здійснено керівником чи комісією відповідного державного органу.

Самі спори службовців публічної служби з органами державної влади, з якими службовець публічної служби перебуває чи перебував у відносинах публічної служби, серед публічно-правових спорів посідають особливе місце, оскільки особа, вступаючи в правовідносини з органами державної влади, перебуває в підпорядкуванні цим органам, які, зокрема, і визначають права й обов'язки публічної особи, а також мають повноваження щодо притягнення до відповідальності за порушення присяги.

З урахуванням наявних норм у відповідних законодавчих актах, які регулюють питання адміністративного оскарження рішень про притягнення до відповідальності за порушення присяги службовцями публічної служби можна стверджувати таке.

1. Порушення посадових обов'язків, або неналежне виконання посадових обов'язків будь-яким службовцем публічної служби, зазначені діяння (бездіяльність) законодавець у відповідних нормативно-правових актах тлумачить як порушення присяги.
2. Притягнення службовця публічної служби до дисциплінарної відповідальності за порушення присяги не виключає можливості його притягнення до адміністративної (наприклад, надання недостовірної чи несвоєчасної інформації майнового характеру стосовно службовців публічної

служби) чи кримінальної відповідальності (у військовослужбовців порушення присяги є не тільки підставою для застосування дисциплінарного стягнення, але й для притягнення до кримінальної відповідальності) у випадках, передбачених законом.

3. Для переважної більшості службовців публічної служби визначено термін для оскарження рішення про притягнення до відповідальності – 30 днів зо дня ухвалення відповідного рішення, а для державних службовців визначено 10 днів.

4. У законодавстві наявна альтернативна можливість оскарження рішення про застосування дисциплінарного стягнення до вищого керівництва або безпосередньо до суду. Причому службовцями публічної служби з питання оскарження акта індивідуальної дії перевага надається судовому розгляду. Вказане, на нашу думку, пов'язано з тим, що в суді сторонам провадження гарантовано забезпечення принципів незалежності та неупередженості при розгляді вказаної категорії справ, а також об'єктивне ухвалення законного і справедливого рішення.

5. Вимоги до скарги на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності є довільними, чіткі реквізити відсутні, що може свідчити про можливість зловживання правом на оскарження як з боку службовця публічної служби, так і про можливість зловживання відповідним правом керівництвом у разі залишення такої скарги без розгляду.

6. Саме адміністративне провадження щодо оскарження рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності службовця публічної служби складається з таких стадій, як: подання скарги у визначений відповідним законом строк; відкриття провадження (перевірка даних про законні підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності), розгляд скарги та ухвалення рішення про задоволення скарги або відмову в задоволенні такої.

7. Щодо розгляду вказаної категорії справ у суді, слід зазначити, що однією з особливостей є те, що позивач має право на розгляд справи за його місцезнаходженням, на відміну від загального правила, встановленого Кодексом адміністративного судочинства України, оскільки предметом оскарження, як

правило, є правовий акт індивідуальної дії суб'єкта владних повноважень, який стосується інтересів конкретної особи. Однак, крім проваджень, визначених у статті 266 Кодексу адміністративного судочинства України, розгляд яких здійснюється Вищим адміністративним судом України в м. Києві.

До особливостей також можна віднести встановлення складу та процесуального стану учасників адміністративного процесу при розгляді справ такої категорії, якими є позивачі – службовці публічної служби, які перебувають чи перебували в трудових відносинах із суб'єктом владних повноважень; відповідачі – державний орган або орган місцевого самоврядування, з яким службовець перебуває в службових відносинах чи з якого звільнено особу; треті особи без самостійних вимог на стороні відповідача – посадові особи, які: а) прийняли оскаржувані рішення; б) інші особи, якщо рішення у справі може вплинути на їхні права, свободи, законні інтереси, обов'язки.

8. При розгляді справ судами в обов'язковому порядку з'ясовується основний критерій віднесення особи до службовця публічної служби, а це – прийняття присяги службовцем публічної служби та наявність у трудовій книжці запису про складання особою присяги.

9. Розгляд такої категорії справ відбувається в чітко визначеному статтями 173-250 Кодексу адміністративного судочинства України порядку, та аналогічно до розгляду адміністративних справ щодо прийняття особи на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби.

Можливість урегулювати спір під час підготовчого судового засідання в зазначеній категорії справ фактично не відбувається, зокрема, в Єдиному державному реєстрі судових рішень такі ухвали адміністративних судів відсутні, що свідчить про те, що ні службовець публічної служби, ні суб'єкт владних повноважень самостійно без судового розгляду вирішити наявний спір не бажають.

Як і в інших категоріях адміністративних справ, так і у справах про порушення присяги службовцем публічної служби, законодавцем визначено 30-денний строк розгляду справи з початку судового розгляду справи.

Однак, у зв'язку із судовою реформою в державі, значним звільненням суддів у відставку та за власним бажанням, закінченням повноважень у суддів, призначених строком на п'ять років, строки розгляду справи адміністративними судами не дотримуються з об'єктивних причин, а саме, зменшенням фактичної чисельності суддів у судах та значним збільшенням навантаження на суддів, які працюють.

Крім того, аналізуючи статистичні дані за 2015-2017 роки, слід констатувати тенденцію до збільшення кількості такої категорії справ у судах, що свідчить як про реалізацію права особи на оскарження рішення суб'єкта владних повноважень у судовому порядку, так і на належний судовий захист порушених прав особи, оскільки з 1236 справ розглянутих у 2016 році судами першої інстанції в 1046 справах було ухвалено постанову про задоволення позовних вимог службовця публічної служби щодо визнання незаконним та скасування акта індивідуальної дії, яким особу було притягнуто до відповідальності за порушення присяги.

10. При вирішенні питання щодо законності дій суб'єкта владних повноважень щодо притягнення публічних осіб до юридичної відповідальності за порушення присяги та їх звільнення із займаних посад пріоритетними для застосування є норми спеціальних Законів України, які регламентують проходження служби службовцями публічної служби тощо.

11. Аналізуючи судову практику про порушення присяги службовцем публічної служби, слід зазначити, що в переважній більшості суди захищають та поновлюють порушені права службовців публічної служби при притягненні їх до юридичної відповідальності за порушення присяги, оскільки суб'єкт владних повноважень при вирішенні питання щодо застосування дисциплінарного стягнення, як правило, керується найсуворішою санкцією відповідальності державного службовця, який вчинив діяння, несумісне з посадою, та звільняє такого із займаної посади, а також не дотримується визначеного процесуального порядку щодо розгляду таких проваджень.

12. Що стосується шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання підстав, змісту та порядку притягнення до відповідальності

службовців публічної служби, з огляду на запит суспільства до цих службовців, вважаємо, що питання відповідальності за порушення етичних норм таким службовцем має бути передбачено у відповідному, ухваленому законодавцем Дисциплінарному статуті, де необхідно визначати види дисциплінарної відповідальності в такій градації, як: зауваження, догана, зменшення заробітної плати (тимчасова невивплата надбавок за вислугу років, науковий ступінь тощо), позбавлення можливості просування на державній службі, пониження в посаді або в ранзі, попередження про службову невідповідність, і, як крайній захід, звільнення із займаної посади.

Застосування різних дисциплінарних стягнень, на нашу думку, забезпечить більш ефективний вплив на порушників етичних норм та виконає превентивну функцію.

Водночас, при порушенні службовцем публічної служби правових та службово-дисциплінарних норм присяги, вважаємо, що вже настав час, щоб законодавець відійшов від формалізму при вирішенні питання про притягнення до відповідальності за порушення присяги окремими службовцями публічної служби та запровадив єдиний дієвий механізм для вирішення означеного питання, а саме: щоб за порушення присяги службовцем публічної служби, було передбачено кримінальну відповідальність, як у військовослужбовців. Лише тоді, на нашу думку, на належному державному рівні буде підвищено авторитет інституту присяги службовця публічної служби, оскільки буде відсутній морально-політичний характер юридичної відповідальності за порушення присяги стосовно деяких службовців публічної служби, що в подальшому позитивно вплине на інститут публічної служби в цілому та спонукає окремих службовців публічної служби дотримуватися складеної ними присяги Українському народові.

13. З огляду на наведене, є необхідність у подальшій розробці та прийнятті нормативно-правових актів, присвячених регламентації притягнення до юридичної відповідальності за порушення присяги службовців публічної служби, щодо яких питання ще не є визначеним, та внесення відповідних змін до Кримінального кодексу України.



## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання щодо визначення адміністративно-правових засад присяги у сфері публічної служби, а також шляхів її удосконалення. У результаті дослідження сформульовано низку положень та висновків, спрямованих на досягнення визначеної мети. Основні з них такі:

1. Досліджено сутність та правову природу публічної служби, а також місце присяги у її проходженні, та з'ясовано, що однозначного та уніфікованого визначення поняття «публічної служби» серед українських вчених на теперішній час не має, як і відсутні чіткі критерії щодо віднесення тієї чи іншої служби до публічної, а тому вказане питання залишається дискусійним та перспективним для подальшого наукового дослідження.

Водночас, з урахуванням положень статті 5 Конституції України та опрацьованих робіт українських вчених, які розглядали вказану проблематику запропоновано авторське визначення поняття «публічна служба», під яким пропонується розуміти службу в органах публічної влади, через професійну діяльність, на підставі виданого правового акта про призначення на відповідну посаду, яка спрямована на служіння суспільству та задоволенню публічних інтересів, визначених державою.

Достатньо повний перелік видів публічної служби містить частина 3 статті 3 Закону України «Про державну службу», включаючи саму державну службу в розумінні цього Закону, однак, вказаний закон та інше чинне законодавство не містить виключного переліку усіх видів службовців публічної служби, відтак в рамках даного дисертаційного дослідження нами розглянуто адміністративно-правові засади присяги стосовно службовців публічної служби, перелік яких наведено у пункті 17 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України.

Крім того, виявлено, що альтернативна (невійськова служба) відноситься до публічної служби, водночас жодний нормативно-правовий акт не містить обов'язку для особи, яка проходить таку службу, складати присягу та взагалі текст такої присяги є відсутнім.

2. З'ясовано, що обов'язковою умовою для проходження публічної служби є прийняття присяги службовцем публічної служби, яка у одних службовців є конкретизованою і детальною із зазначенням службових обов'язків, а в інших - має формальний та декларативний характер. Досліджено поняття та значення присяги в інституті публічної служби та розроблено уніфікований лаконічний текст присяги для усіх службовців публічної служби в Україні, незалежно від їх належності до законодавчої, виконавчої чи судової гілки влади, в якому, з урахування досвіду країни Європи, наступного змісту: «Я ( прізвище та ім'я) вступаючи на посаду (зазначається посада) присягаю неухильно дотримуватись Конституції України, законів України та етичних принципів, і добросовісно виконувати свої службові обов'язки. Якщо я порушу цю присягу, готовий (а) нести відповідальність, встановлену законом України». У даному тексті присяги запропоновано визначити обов'язок службовця публічної служби дотримуватись норм Конституції України, етичних принципів та встановити відповідальність за порушення присяги для усіх службовців публічної служби.

3. Виявлено, що на сьогоднішній день законодавство, що регулює процедуру прийняття присяги службовцями публічної служби, є розрізненим, що, як наслідок, призводить як до труднощів у їх систематизації, так і виникнення певних прогалин у питаннях щодо прийняття присяги окремими службовцями публічної служби.

Зокрема, дослідження адміністративно-правового регулювання прийняття присяги окремими службовцями публічної служби в Україні, перелік яких наведено у пункті 17 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства, дає підстави зробити висновок, що на законодавчому рівні означене питання більш повно врегульовано лише стосовно військових, поліцейських та суддів. Водночас, відносно державних службовців, прокурорів, посадових осіб органів місцевого самоврядування процедура прийняття присяги на теперішній час має формальний характер, що ніяк не підвищує авторитету державної влади, та потребує вирішення, шляхом внесення відповідних змін до законодавства, що регулює означене питання.

Запропоновано для врегулювання питань, що стосуються правового регулювання прийняття присяги службовцями публічної служби, внести відповідні зміни до національного законодавства, що дасть змогу особі, яка складає присягу, більш глибоко сприйняти значущість присяги як не просто звичайної процедури, а як події, яка наділяє цю особу правами та обов'язками, які він повинен неухильно виконувати на благо держави та її громадян.

4. При дослідженні питання щодо порядку притягнення до юридичної відповідальності службовця публічної служби за порушення присяги з'ясовано, що такий є відмінним, оскільки передбачає як можливість звільнення вказаної особи з публічної служби, або припинення певного виду юридичної діяльності без можливості у подальшому їх відновлення, так і призначення кримінального покарання за вчинення такого діяння.

Також з'ясовано, що сам порядок притягнення до юридичної відповідальності є визначеним законодавцем окремо для кожного із видів службовців публічної служби, щодо визначення притягнення службовців публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги, особливо суддів, прокурорів, поліцейських, водночас стосовно інших службовців публічної служби, відносно яких у Конституції України лише зазначено, що відповідальність за порушення присяги є, такий порядок відсутній.

З огляду на наведене, запропоновано внести зміни до нормативно-правових актів щодо регламентації притягнення до юридичної відповідальності за порушення присяги, наприклад, народних депутатів України, працівників Національного антикорупційного бюро України та Національної агенції з питань запобігання та протидії корупції.

5. При дослідженні порядку оскарження рішення суб'єкта владних повноважень про притягнення службовця публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги, у яких передбачено оскарження вказаного рішення до кваліфікаційно-дисциплінарної комісії, визначено що законодавцем передбачено альтернативне право на оскарження таких рішень у судовому порядку. При цьому з'ясовано, що при наявності можливості

альтернативного оскарження таких рішень суб'єктів владних повноважень, службовці публічної служби надають перевагу оскарженню саме у судовому порядку, що, на думку автора, пов'язано із тим, що єдиним неупередженим та незалежним органом, який здійснює розгляд провадження щодо правомірності застосування відповідним суб'єктом владних повноважень до службовця публічної служби заходів впливу за порушення присяги, на теперішній час є суд, причому його неупередженість та незалежність є гарантованою та очевидною для обох учасників судового процесу.

З огляду на наведене запропоновано та обґрунтовано пропозицію, що оскарження рішень суб'єктів владних повноважень про притягнення службовців публічної служби до відповідальності за порушення присяги повинно здійснюватися лише у судовому порядку, оскільки рівень юридичних гарантій захисту прав таких службовців у процедурах перегляду питання співмірності застосування санкцій буде значно вищим.

6. При дослідженні текстів присяг окремих службовців публічної служби встановлено, що такі поняття як «вірність», «чесність», «гідність», «честь», «сумлінність» є загальними, оціночними та специфічною формою відображення суспільних цінностей та на законодавчому рівні юридичне визначення цим поняттям відсутнє, що дає підстави для їх вільного трактування. На підставі вищенаведеного сформовано пропозицію щодо удосконалення вказаних понять на законодавчому рівні.

7. З'ясовано, що для ефективного адміністративно-правового регулювання прийняття присяги окремими службовцями публічної служби в Україні, необхідно внести зміни до чинного законодавства України:

1) статтю 7 Постанови Верховної ради України № 2227-IV від 14 грудня 2004 року привести у відповідність із положеннями статті 104 Конституції України, щодо визначення об'єкта присяги та доповнити нормами, які конкретизують питання щодо визначення списку запрошених осіб (гостей), місця зберігання підписаного тексту присяги та відомостями про внесення запису у трудову книжку із зазначенням дати складення присяги;

2) у Законі України «Про статус народного депутата України» визначити: місце зберігання підписаного тексту присяги, внесення відомостей щодо запису у трудову книжку про складання присяги, у якій послідовність народні депутати скріплюють присягу своїми підписами під її текстом та де (місце), після її проголошення найстаршим депутатом, яким чином та ким оформлюється відмова народного депутата скласти та підписати текст присяги;

3) в Указі Президента України № 380/2011 від 06 квітня 2011 року «Про Порядок складання присяги судді особою, вперше призначеною на посаду професійного судді» доповнити пунктом, яким визначити термін проведення процедури складання присяги суддею після підписання та опублікування Указу Президента «Про призначення судді»;

4) у Законі України «Про прокуратуру» визначити через який час після призначення на посаду прокурор складає присягу, тобто набуває повноважень як представник держави, місце складання присяги (мається на увазі вимоги до приміщення наявність у ньому Державного Гербу України і Державного Прапора України) та відповідальну особу, яка буде займатися організаційними питаннями щодо приведення прокурора до присяги та вручення посвідчення прокурора після складання присяги, аналогічно тому, як це відбувається в суддів;

5) у Законі України «Про Національну поліцію» та наказі Міністерства внутрішніх справ України № 1453 від 09 листопада 2015 року, визначити час, з якого працівник поліції має відповідні повноважень: з моменту видання наказу про призначення на посаду поліцейського, чи з моменту складання присяги;

6) у Законі України «Про державну службу» пропонується закріпити положення, що державний службовець складає присягу у приміщенні, де наявні державні символи та процедура складання присяги розпочинається і закінчується виконанням Державного Гімну України, а також визначити порядок проголошення присяги, у разі прийняття на службу одночасно двох та більше осіб;

7) у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначити інформацію про час приведення публічного службовця до присяги,

після обрання (призначення) на посаду, місце проведення церемонії (приміщення та відповідних атрибутів символів влади) та відповідальну особу за проведення церемонії приведення до присяги.

8. Здійснено аналіз порядку розгляду справ щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень щодо службовців публічної служби, що порушили присягу, з огляду на викладені у новій редакції процесуальні положення Кодексу адміністративного судочинства України, а також проаналізовано судову практики з розгляду даної категорії справ та виявлено, що при вирішення питання про притягнення службовців публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги і звільнення із займаних посад – пріоритетними для застосування є норми спеціальних Законів України

9. З огляду на запит суспільства до службовців публічної служби, та отримані дані анкетування проведеного в рамках цього дисертаційного дослідження, з урахуванням відсутності нормативно-правового визначення юридичної відповідальності за порушення присяги відносно низькі службовців публічної служби запропоновано та обґрунтовано пропозицією щодо запровадження кримінальної відповідальності за порушення присяги службовцем публічної служби, аналогічно як це відбувається у військовослужбовців.

10. Окреслено зарубіжний досвід публічної служби на прикладі таких країн Європи, як: Французька Республіка, Федеративна Республіка Німеччина, Чеська Республіка, Польща, Литва, З огляду на запит суспільства до службовців публічної служби, та дані проведеного анкетування в рамках даного дисертаційного дослідження, з урахуванням відсутності нормативно-правового визначення юридичної відповідальності за порушення присяги відносно низькі службовців публічної служби запропоновано та обґрунтовано пропозицією щодо запровадження кримінальної відповідальності за порушення присяги службовцем публічної служби, аналогічно як це відбувається у військовослужбовців.

### Список використаних джерел

1. Авер'янов В.Б. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні /В. Авер'янов, О. Андрійко //Юридичний журнал. – № 8 (38). –2005. – С. 53–55.
2. Авер'янов В.Б. Принцип верховенства — визначальна засада нової доктрини адміністративного права /Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. – К., 2008. – С. 6-13.
3. Адміністративне право України: підруч. / Ю.П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
4. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття): монографія / за заг. ред. В.В.Галунька. – Херсон: Херсонська міська друкарня, 2010. – С. 87-97. – URL: <http://www.law-property.in.ua/images/books/aruvsu.pdf>.
5. Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. - М. : Юристъ, 2002.
6. Аналітична довідки Вищого адміністративного суду України про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби від 01 лютого 2009 року. Вищий адміністративний суд. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0006760-09/>
7. Андреев В.О. Генезис присяги державного службовця як складового елемента його правового статусу /В.О.Андреев// Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 3. – С. 25-31.
8. Балух Д.В. До визначення особливостей управління державною службою / Д.В. Балух // Південноукраїнський правничий часопис. – 2008. – № 4. – С. 123-127.
9. Бангалорські принципи поведінки суддів від 19 травня 2006 року. Резолюція Економічної та Соціальної Ради ООН N 2006/23 від 27 липня 2006 року. Організація Об'єднаних Націй. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_j67](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_j67)

10. Бандурка О.М., Греченко В. А., Ярмиш О. Н. Поліція в Україні: історико-правове дослідження (початок XVIII ст. – 1917 р.). Харків: Золота миля – 2012 – 616 с.
11. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: поняття та особливості // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». – 2012. – Т. 11. – С. 127-139.
12. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно правові засади. Монографія. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
13. Битяк Ю.П. Державні секретарі в системі органів виконавчої влади [Текст] /Ю.П. Битяк, О.В. Петришин// Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2001. – Вип. 1. – С. 91–98.
14. Боєва О.С. Судовий захист права на працю: автореферат дис. канд.. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право, право соціального забезпечення»/Луганськ, 2009. – 20 с.
15. Ващенко К., Публічна служба в модерній державі: Матеріали науково-практичної конференції, присвяченої 100-річчю державної служби України, Київ, 13 червня 2018 року /За заг. ред. Войтович Р.В., Ворони П.В. – К. :ІПК ДСЗУ, 2018. – 270 с.
16. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250000 / уклад. та голов. ред. В.Т. Бусел. – Київ; Ірпінь: Перун, 2005. – VIII, 1728 с.
17. Галєєв Я.В. Дисциплінарна відповідальність державних службовців в країнах Європейського союзу /Міжнародна науково-практична конференція/ м. Дніпро, 8-9 грудня 2017 року. – С. 43-46.
18. Галунько В.В. Охорона права власності: Адміністративно-правові аспекти: Монографія /За заг. ред. В. К. Шкарупи. – Херсон: ХМД, 2008. –348 с.
19. Галунько В.В. Публічний інтерес в адміністративному праві / В.В. Галунько // Форум права. – 2010. – № 4.– С. 178-182.
- 19.1. Голосніченко І.П. Адміністративне право України: основні поняття: [навч. посіб.] /І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський. – К.: ГАН, 2005. – 231 с.



20. Гончаренко О.В. Актуальні питання притягнення суддів до відповідальності (частина друга)/О.В. Гончаренко//Вища рада юстиції /«Вісник Вищої ради юстиції»/ – 2011.– № 1 (5) – С. 79-92

21. Гостев В.В. Деякі питання застосування міліцією адміністративно-правових засобів забезпечення громадської безпеки. URL: [http://www.rusnauka.com/31\\_NNM\\_2013/Pravo/2\\_147199.doc.htm](http://www.rusnauka.com/31_NNM_2013/Pravo/2_147199.doc.htm)

22. Губська О. Зарубіжний досвід правового регулювання працевлаштування та проходження публічної служби, рекомендації для України. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/121367-zarubizhniy-dosvid-pravovogo-regulyuvannya-pratsevlashtuvannya-ta-prokhozheniya-publichnoyi-sluzhbi-rekomendatsiyi-dlya-ukrayini>

23. Данилів С.В. Адміністративна процедура складання присяги працівниками Національної поліції. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Серія Юриспруденція. – Вип. 27. – Одеса, 2017 – С.49-51.

24. Данилів С.В. Сутність та види адміністративно-правових засобів забезпечення дотримання присяги службовцями публічної служби. Одеські юридичні читання: матеріали міжнародно-наукової конференції (м. Одеса, 09 листопада 2018). – С.79-82.

25. Данилів С.В. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання присяги у сфері публічної служби та можливості його використання в Україні. Інтеграція юридичної науки і практики як основа сталого розвитку правової системи: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 8-9 листопада 2018 року). 2018. – С. 111-114.

26. Данилів С.В. Правовий аналіз поняття «Присяга». Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії: Міжнародна науково-практична конференція (м. Харків, 2-3 грудня 2016 р.).–Ч.1.– Харків: Східноукраїнська науково юридична організація, 2016. – С. 124-126.

27. Данилів С.В. Публічна служба: поняття та правова природа. Соціально-економічний розвиток в умовах євроінтеграції: XLVIII Міжнародної науково-практичної конференції (Чернівці, 15-16 листопада 2016 року). Т.4- Київ: Науково-видавничий центр «Лабораторія думки», 2016. – С. 17-19.

28. Данилів С.В. Сутність та види адміністративно-правових засобів забезпечення дотримання присяги службовцями публічної служби. Одеські юридичні читання: матеріали міжнародно-наукової конференції (м. Одеса, 09 листопада 2018.) – С. 79-82.

29. Демків Р.Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння /Науковий вісник Ужгородського національного університету – Серія Право – Випуск 34 – Том 1 – 2015. С. 19-23, с. 21-22.

30. Державна служба України: сучасний стан та напрями адаптації до стандартів Європейського союзу: Матеріали щорічної науково-практичної конференції. 28 квітня 2005 р. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2005. – 253 с.

31. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

32. Деякі питання, пов'язані з підготовкою і внесенням подань щодо осіб, призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Верховною Радою України, Президентом України або Кабінетом Міністрів України чи погоджується з Кабінетом Міністрів України». Постанова Кабінету Міністрів України № 298 від 11 квітня 2012 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/298-2012-p>.

33. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні. Навч. метод. посіб. / Н.Р.Нижник (ред.). – К.: Ін Юре, 1999. – 244 с.

34. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua>

35. Жевар П. Основные вопросы публичной службы /П. Жевар ; пер. с фр.Ю. Брагиной. – Лиль : Изд-во РИУ, 2004. – 164 с.

36. Жернаков В.В. Теоретичні та практичні питання інституту захисту прав людини в сфері праці / В.В. Жернаков // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – Вип. 25. – С. 329-335.

37. Загальна теорія держави і права: навчальний посібник / За ред. В.В. Копейчикова. – К., 2001. – 73 с.

38. Загальна теорія права: підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. – К.: Ваіте, 2015. – 392 с.

39. Зайчук О.В., Заєць А.Ф., Журавський В.С., Копиленко О.Л., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник /МОН; Ковальський В.С., ред. – 2-е вид., перероб. і доп. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 687 с.
40. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія / Комзюк А. Т.; [За заг. ред. О. М. Бандурки]. – Харків: Вид-во Нац. Унту внутр. справ, 2002., С. 44-48.
41. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Ж. Зіллер; пер. з фр. В. Ховхуна. – К. : Основи, 1996. – 418 с.
42. Інагурація Кравчука Леоніда Макаровича [Електр. ресурс]. – URL: [http://www.calendarium.com.ua/ua/na\\_urochistomu\\_zasidanni\\_verhovnoi\\_radi\\_ukraini\\_vidbulasya\\_inauguratsiya\\_leonida\\_kravchuka\\_1991](http://www.calendarium.com.ua/ua/na_urochistomu_zasidanni_verhovnoi_radi_ukraini_vidbulasya_inauguratsiya_leonida_kravchuka_1991)
43. Іншин М.І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні / М. І. Іншин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 4-9.
44. Іншин М.І. Правові питання розвитку службово-трудових відносин в сфері державної служби України [Текст] / М.І. Іншин // Право і безпека. – 2002. – № 4. – С. 67-71.
45. Каленіченко Л.І. Поняття та види принципів юридичної відповідальності / Харківський національний університет внутрішніх справ/ Право і Безпека/ 2017. – № 1. – С. 24-31
46. Ківалов С.В. Державна служба в Україні [Текст]: підручник/ С.В.Ківалов, Л. Р.Біла. – Одеса : Юрид. л-ра, 2003. – 368 с.
47. Ківалов С.В. Закон про державну службу [Текст] : наук.-практ.комент. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Одеса : Фенікс, 2007. – 316 с.
48. Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України № 2747-IV від 06 липня 2005 року (у редакції до 15 грудня 2017 року). Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20170803>.
49. Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України № 2747-IV від 06 липня 2005 року (у редакції з 15 грудня 2017 року). Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20171215>

50. Кодекс законів про працю України. Закон Ураїни № 322-VIII від 10 грудня 1971 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
51. Кодекс законів про працю України: Науково-практичний коментар /І.В.Арістова, В.В.Безусий. С.О.Бондар та ін./; за ред. О. О Погрібного, М.І. Іншина, І. М. Шубіної. – К.: Правоваєдність, 2009. – 456 с.
52. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Закон України № 8073-X від 07 грудня 1984 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
53. Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): Дис...д. юрид. н.: 12.00.01; 12.00.02. – К., 1998. – 391 с.
54. Колпаков В.К. Адміністративне право України: [підруч.] / В.К. Колпаков. – К.:Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
55. Колпаков В.К. Адміністративне право України / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
56. Колпаков В.К. Теорія і практика адміністративного судочинства : моногр. / В.К.Колпаков, В.В. Гордєєв. – Чернівці: Місто, 2011. – 384 с.
57. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Конвенція, Міжнародний документ від 04 листопада 1950 року. Рада Європи. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
58. Конституція України. Закон України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/>
59. Конституція Литовської Республіки.Прийнята громадянами Литовської Республіки на референдумі 25 жовтня 1992 року. URL: [http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/lit\\_konst1.htm](http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm)
60. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) /В.М. Шаповал – К.: Москаленко О.М., 2018. – 84 с.
61. Конституція Республіки Польща від 02 квітня 1997 року. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/kon1.htm>
62. Конституція Федеративної Республіки Німеччини від 23 травня 1949 року. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>

63. Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) /В.М. Шаповал – К.: Москаленко О.М., 2018. – 56 с. URL: [http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/lit\\_konst1.htm](http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm)
64. Конституція Чеської Республіки. URL: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>
65. Кравченко В.В. Конституційне право України / В. В. Кравченко: Навч. посіб. – Вид. 4-те, виправл. та доповн. – К.: Атіка, 2006. – с. 568.
66. Кравчук М.В. Теорія держави і права (опорні конспекти): Навч. посіб. для студентів вищих навчальних закладів/М.В. Кравчук. – К.: Атіка – 2003. – 288 с.
67. Кравчук О.Л. Історичний розвиток поняття «присяга» /О.Л. Кравчук // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Серія «Юриспруденція». – 2015. – № 13. – Том 1. –С. 107-111.
68. Красівський Д.О. Впровадження європейських стандартів кадрового забезпечення політичного управління: польський досвід / Д.О. Красівський. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Krasivskiy.pdf>
69. Крестовская Н. Н. Теория государства и права: элементарный курс / Н.Н.Крестовская, Л.Г.Матвеева. – Х.: Одиссей, 2007. – 384 с.
70. Кривенко В.В. До питання про присягу державного службовця та припинення державної служби за її порушення //Вісник Верховного Суду України : офіц. наук.-практ. вид. /засн. Верховний Суд України. – 2013. – № 8 – С.30-35.
71. Кривенко В.В., Константи́й О.В. До питання про Присягу державного службовця та припинення державної служби за її порушення. Вісник Верховного Суду України. – 2013. – №8(156). – С. 30-35.
72. Кримінальний кодекс України. Закон України № 2341-III від 05 квітня 2001 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
73. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу: навч. посіб. /О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 208 с.,
74. Кунцевич М.П. Публічні і приватні інтереси як цінності, що охороняються адміністративним правом/ М.П. Кунцевич // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2014. – № 2. – С. 11-15.

75. Кутерга М.В. Поняття й сутність адміністративно-правових засобів. Забезпечення безпеки дорожнього руху // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2014. – Серія Право. – Вип. 29 – Част. 2. – Том 2. – С. 63-66.

76. Лист Державної Судової Адміністрації ІНФ/Д650-17-507/17 від 06 липня 2017 року (Додаток № Б).

77. Лопушинський І.П. Публічна служба Німеччини: досвід для України. Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 4(8) – С. 48-54.

78. Люблинский П. Энциклопедический словарь Русского библиографического института Гранат / П. Люблинский – Т. 33. – М., 1954. – С. 479-480.

79. Маляренко А.В. Про присягу судді та відповідальність за її порушення. Вісник Верховного Суду України. – 2012 – №2 (138). – С. 26-31.

80. Мельников О. Ф. Парадигми фахової підготовки державних службовців: моногр. – Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. – 424 с.

81. Миронюк Р.В. Місце публічної служби в системі адміністративного права //Порівняльно аналітичне право/ – 2014 – № 7 – С. 128-131.

82. Миськів Л.І. Адміністративно-правові засоби морально-правового виховання курсантів у ВНЗ МВС України / Л. І. Миськів //Форум права. – 2009. – № 2. – С. 263-272 .

83. Мінка Т.П., Алфьоров С.М., Обушенко О.М., Заброда Д.Г., Миронюк Р.В., Кривий А.О., Логвиненко Б.О., Голобородько Д.В., Легеза Є.О., Припутень Д.С., Кононець В.П. Адміністративне процесуальне право: Навч. посібник /За заг. ред. Т.П. Мінки. – Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. – 278 с.

84. Наден О.В. Щодо поняття норми кримінального права / О. Наден // Право України/ – 2006. – № 2. – С. 26-32.

85. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України /О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.В. Авер'янов та ін./ за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: ЮрінкомІнтер, 2009. – 704 с.

86. Нечухрана Ю.М. Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи. Матеріали II-ї Міжнародної наукової конференції аспірантів та докторантів з державного управління. URL: [http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/new\\_18\\_09\\_17.pdf](http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/new_18_09_17.pdf) стр. 203
87. Нижник Н.Р. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування / Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Ч. 1. – С. 166-167.
88. Никифоров М.В. Присяга (клятва) как правовое явление. URL: [http://www.unn.ru/pages/vestniki\\_journals/9999-0195\\_West\\_pravo\\_2001\\_1\(3\)/39.pdf](http://www.unn.ru/pages/vestniki_journals/9999-0195_West_pravo_2001_1(3)/39.pdf) С. 260- 265.
89. Новий тлумачний словник української мови: у 4-х т. - Т. 2 / уклад.: В. Яременко, О. Сліпущко. – К. : Аконіт, 1998. - 910 с.
90. Овчаренко О.М. Порухення присяги як підстава конституційної відповідальності. Проблеми законності. – 2013. – Вип. 123. – С. 237-247.
91. Омелянович О.Т. Публічна служба в Україні: поняття та зміст // Часопис Київського університету права/ – 2016 – № 2 – с. 397-402.
92. Організація державної служби Україні: теорія та практика: Навчальний посібник / За заг. ред. М.О. Багмета, М.С. Іванова, В.С. Фуртатова. – Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, – 2007. – 244 с.
93. Панейко Ю.Л. Наука адміністрації і адміністративного права. У 2-х томах. Загальна частина. – Авгсбург, – 1949. – С. 49-51
94. Пахович М.М. Присяга як правове та суспільне явище присяга як правове явище. //Вісник прокуратури/ – грудень 2013 – № 12 (50). – С. 140-145.
95. Пахомова Т.І. Державна служба: система і особистість: Монографія. – О.: ОРІДУ НАДУ, 2002. – 410 с.
96. Петришин А.В. Государственная служба: Историко теоретические предпосылки. Сравнительно правовой и логико понятийный анализ. Монография. –Харків: Факт, 1998.– 167 с.
97. Петренко О.В. Формування публічної служби в Україні: інституційний підхід: URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Petrenko.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Petrenko.pdf)

98. Підвальна М.З. Особливості реалізації принципу верховенства права при розгляді спорів із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби /Публічне право/. – № 2 (6). – 2012. – С. 295-301.

99. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування /[А. Вишневський (кер. авт. кол.), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін., за ред. Т. Мотренка.] – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – с. 200.

100. Подкопаєв С. Про дисциплінарну відповідальність суддів // Юридичний журнал, 2005. – № 6. – С. 14-16.

101. Положення про автоматизовану систему документообігу суду. Рішення Ради суддів України N 30 від 26 листопада 2010 року. Судова влада України. URL: <http://court.gov.ua/969076/polozhenniapasds/>.

102. Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України» № 1796-XII від 06 листопада 1991 року/ Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1796-12>.

103. Постанова Верховного суду України від 01 жовтня 2013 року (справа N 21-259a13). Верховний Суд України. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/DB074B78A557288EC2257C0E00465143](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/DB074B78A557288EC2257C0E00465143)

104. Постанова Верховного Суду України від 14 березня 2017 року. URL: <http://www.krapka.org.ua>

105. Постанова Вищого адміністративного суду України від 24 травня 2017 року. Справа № 800/423/16. Вищий адміністративний суд. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/очищ>.

106. Постанова Вінницького окружного адміністративного суду від 16 травня 2016 року. Справа № 802/672/15-а. Вінницький окружний адміністративний суд. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57864928>.



107. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 04 квітня 2017 року. Справа № 826/17521/14. Київський апеляційний адміністративний суду. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65967196>

108. Прилуцький С.В. Присяга судді: стара категорія — новий правовий зміст. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/696/%CC>.

109. Про альтернативну (невійськову) службу. Закон України № 1975-ХІІ від 12 грудня 1991 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1975-12/>.

110. Про відновлення довіри до судової влади в Україні». Закон України № 1188-VII від 08.04.2014 року, Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1188-18>.

111. Про військовий обов'язок і військову службу». Закон України № 2232-ХІІ від 25 березня 1992 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>.

112. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України». Закон України № 3099-III від 07 березня 2002 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3099-14>.

113. Про вибори народних депутатів України: Закон України № 4061-VI від 17 листопада 2011 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4061-17/>.

114. Про виконавче провадження. Закон України № 1404-VIII від 02 червня 2016 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>.

115. Про Вищу раду правосуддя. Закон України № 1798-VIII від 21 грудня 2016 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#n657>.

116. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів». Закон України № 2147-УІІ від 03 жовтня 2017 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>.

117. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення забезпечення дотримання прав учасників кримінального провадження та інших осіб правоохоронними органами під час здійснення досудового розслідування». Закон України № 2543-VIII від 18 вересня 2018 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2548-viii>.

118. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя). Закон України № 742-VIII від 02 червня 2016 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>.

119. Продаєвич О.С. Проходження державної служби в Україні: організаційно правовий аспект: автореф. дис....канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.С.Продаєвич; кер. роботи Л.Р.Біла; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». – Одеса, 2008. – 19 с.

120. Про державну службу. Закон України № 889-VIII від 10 грудня 2015 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/>.

121. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України. Закон України № 3475-IV від 23 лютого 2006 року Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15/ed20070511>.

122. Про дипломатичну службу. Закон України № 2728-III від 20 вересня 2001 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2728-14/>

123. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України Закон України № 551-XIV від 16 квітня 2017 року. Верховна Рада України. URL: <http://https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-14>.

124. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України. Закон України № 2337-VIII від 15 березня 2018 року. Верховна Рада України. URL: <http://https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19>.

125. Про забезпечення права на справедливий суд. Закон України № 192-VIII від 12 лютого 2015 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/192-19>.

126. Про запобігання корупції. Закон України № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/>

127. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя». Постанова Пленуму Верховного Суду України № 9 від 01 листопада 1996 року. Верховний Суд України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96>.

128. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських». Наказ Міністерства внутрішніх справ України № 1465 від 17 листопада 2015 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1445-15>.

129. Про затвердження інструкції про порядок проведення службового розслідування у Збройних Силах України». Наказ Міноборони № 82 від 15 березня 2004 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0385-04>.

130. Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань та службових перевірок в органах прокуратури України. Наказ Генеральної прокуратури України № 20 від 06 березня 2012 року. Генеральна прокуратура України. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/GP12008.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP12008.html).

131. Про затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури». Наказ Генеральної прокуратури України № 123 від 28 листопада 2012 року. Генеральна прокуратура України. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=113992](https://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992).

132. Про затвердження Кодексу суддівської етики. Рішення XI (чергового) З'їзду суддів України від 22 лютого 2013 року. З'їзду суддів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001415-13>.

133. Про затвердження нормативно-правових актів щодо застосування Закону України «Про альтернативну (невійськову) службу». Постанова Кабінету Міністрів України № 2066 від 10 листопада 1999 року. Кабінет Міністрів України URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2066-99-%D0%BF>.

134. Про затвердження Порядку складання Присяги працівниками Національної поліції», Наказ Міністерства внутрішніх справ України № 1453 від 09 листопада 2015 року. Міністерство внутрішніх справ України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1487-15/>.

135. Про затвердження Порядку складення Присяги прокурора. Наказ Генеральної прокуратури України № 135 від 05 квітня 2016 року. Генеральна прокуратура України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0646-16>.

136. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців». Постанова Кабінету Міністрів України № 65 від 11 лютого 2016 року. Кабінет міністрів України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/65-2016-п>.

137. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу. Наказ Національного агентства України з питань державної служби № 47 від 03 березня 2016 року. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16>.

138. Про місцеві державні адміністрації». Закон України № 586-XIV від 09 квітня 1999 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

139. Про Національне антикорупційне бюро України. Закон України № 1698-VII від 14 жовтня 2014 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

140. Про Національну поліцію. Закон України № 580-VIII від 02 липня 2015 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19/>

141. Про очищення влади. Закон України № 1682-VII від 16 вересня 2014 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.

142. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину не законними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду». Закон України № 266/94-ВР від 01 грудня 1994 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/266/94-вр>.

143. Про порядок проведення урочистого засідання Верховної Ради України, присвяченого складенню присяги новообраним Президентом України. Постанова Верховної ради України № 2227-IV від 14 грудня 2004 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2227-15>.

144. Про Порядок складення присяги судді особою, вперше призначеною на посаду професійного судді. Указ Президента України № 380/2011 від 06 квітня 2011 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/380/2011>.

145. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 2 від 06 березня 2008 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>

146. Про прокуратуру. Закон України № 1697-VII від 14 жовтня 2014 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/>.

147. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Закон України № 1678-VII від 16 вересня 2014 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2>.

148. Про службу безпеки України. Закон України № 2229-XII від 25 березня 1992 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

149. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України № 2493-III від 07 червня 2001 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/>.

150. Про статус народного депутата: Закон України № 2790-XII від 17 листопада 1992 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12/>

151. Про судову практику в справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи. Постанова Пленуму Верховного суду України № 1 від 27 лютого 2009 року. Верховний суд України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v\\_001700-09](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_001700-09).

152. Про судоустрій і статус суддів. Закон України № 1402-VIII від 02 червня 2016 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/>

153. Про текст Військової присяги. Постанова Верховної Ради України № 1936-XII від 06 грудня 1991 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1936-12/>.

154. Про текст Військової присяги. Указ Президії Верховної ради України № 1640-XII від 10 жовтня 1991 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1640-12/>

155. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України /за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика; Центр політ.-прав. реформ. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

156. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: [навч. посіб.] П.М. Рабінович. – К.: Атіка. – 2001. – 176 с.

157. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. – 6-е вид. – Х. : Консум – 2002. – 160 с.

158. Радченко О.І. Конституційно-правова характеристика інституту присяги народного депутата України / О.І. Радченко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2015. – № 3 (70). – С. 44-50.

159. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року. URL: [http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7\\_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20Okorup/Legislation/Legislature/Rekomend\\_poved\\_DS.pdf](http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20Okorup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf)

160. Рішення Конституційний Суд України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Вищу раду юстиції». Рішення Конституційного Суду України № 2-рп/2011 від 11 березня 2011 року. Конституційний Суд України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-11>

161. Рунова Н.О. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції / Н.О.Рунова // – Публічне право. – 2012. – № 3 (7). – С. 269-274.

162. Русакова Н.Г. Присяга как общеправовой феномен: монографія./Н.Г.Русакова/ Н. Новгород: 2009. – 118 с.

163. Савченко С.В. Співвідношення приватних і публічних інтересів: досвід України / С. В. Савченко // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 520-528.

164. Синявіна М. В. Публічне управління та публічна служба як результат демократизації державного управління /М.В. Синявіна// Публічне управління: теорія і практика. – 2011. – № 3 (7). – С. 48–53.
165. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
166. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – С. 386
167. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: [підруч.] / О. Ф. Скакун [пер. з рос.]. – Х.: Консум, 2008. – 656 с.
168. Скочиляс-Павлів О.В. Публічно-правовий спір як предмет розгляду в адміністративних судах /О.В. Скочиляс-Павлів// Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – № 9-2, Т. 1. – С. 123-126.
169. Сорочкін О.В. Вдосконалення процедури адміністративного оскарження рішень, дій та бездіяльності виконавчих органів місцевого самоврядування (для громадян та правозахисників) / О. Сорочкін, А. Школик, Я. Жукровський. – Львів: Регіон. громадс. Благод. фонд «Право і демократія», 2005. – 32 с.
170. Старилов, Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы [Текст] / Ю. Н. Старилов. – М., 2001.
171. Стародубцев А. А. Організаційно правові питання діяльності інспекцій особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. А. Стародубцев – Харків, 1999. – 185 с.
172. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.
173. Теліпко В.Е. Конституційне та конституційно-процесуальне право України: навч. посіб. /В.Е. Теліпко – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 568 с.
174. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчук, Н.М. Онищенко. – К.: Юрінком Інтер – 2008. – 688 с.

175. Теорія держави і права: навч. посіб. /О.М. Головка, І.М. Погрібний, О.В. Волошенюк та ін./; за заг. ред. І.М. Погрібного; МВС України, Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х. : ХНУВС. – 2010. – 276 с.

176. Теорія держави і права: Навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, Є.Л. Лисенков та ін.; За заг. ред. С.Л. Лисенкова [В. В., Копейчикова]. – К.: Юрінком Інтер, 2002. –368 с.

177. Теория государства и права: учебник для юрид. вузов и факультетов / [под ред. С. С. Алексеева]. – М. – БЕК – 1998. – 453 с.

178. Тимків В.М. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні / В.М. Тимків / Інвестиції: практика і досвід. – 2012. – № 3. – С. 70-71.

179. Тимощук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія/ В.П. Тимощук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.

180. Тихомиров Ю.А. Курс адміністративного права и процесу /Ю.А. Тихомиров. – М.: Юрінформцентр. – 1998. – 798 с.

181. Тодик Ю.Н. Конституция Украины: Проблемы теории и практики / Ю. Н. Тодыка: Монография. – Х.: Факт – 2000. – 387с.

182. Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики / А.И. Турчинов. – М. : Флинта, 1998. – 271 с.

183. Угода між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Міжнародний документ. Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16 вересня 2014 року. Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011)

184. Ульяновська О.В. Адміністративно-правові засоби реалізації конституційного права на судовий захист: теоретичний аналіз //Віче / – 2013. – № 6 (339) – С. 30-32.

185. Ухвала Вищого адміністративного Суду України від 23 квітня 2014 року. Справа № 800/119/14. Вищий адміністративний суд України. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42310651>.



186. Ухвала Вищого адміністративного Суду України від 26 лютого 2015 року. Справа № К/800/10481/13. Вищий адміністративний суд України. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43138179>.

187. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 14 липня 2016 року Справа К/800/41407/15. Вищий адміністративний суд України. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/58985474>.

188. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 08 листопада 2016 року. Справа К/800/42571/15. Вищий адміністративний суд України. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62758109>.

189. Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду від 03 серпня 2016 року. Справа № 802/672/15-а: Вінницький апеляційний адміністративний суд. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59589808>.

190. Ухвала Донецького окружного адміністративного суду від 16 травня 2016 року. Справа №805/6899/13-а. Донецький окружний адміністративний суд. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57725492>.

191. Ухвала Донецького окружного адміністративного суду від 18 червня 2015 року. Справа №805/8381/14-а. Донецький окружний адміністративний суд. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45703167>.

192. Ухвала Окружного адміністративного суду м. Києва від 08 червня 2015 року. Справа № 826/7299/15. Окружний адміністративний суд м. Києва. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44704888>.

193. Ухвала Окружного адміністративного суд м. Києва від 24 червня 2015 року. Справа № 826/9107/15. Окружний адміністративний суд м. Києва. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/46034237>

194. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 03 липня 2018 року Справа № 826/8845/18. Окружний адміністративний суд м. Києва. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75142117>.

195. Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 16 січня 2015 року. Справа № 815/276/15. Одеський окружний адміністративний суд. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42313345>.

196. Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 10 вересня 2018 року. Справа № 1540/4540/18. Одеський окружний адміністративний суд. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76328746>

197. Ухвала Одеського апеляційного адміністративного суду від 17 березня 2017 року. Справа № 666/1284/16-а. Одеський апеляційний адміністративний суд. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/65384304>.

198. Ухвала Херсонського окружного адміністративного суду від 21 липня 2016 року. Справа № 666/1284/16-а. Херсонський окружний адміністративний суд: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/59162913>.

199. Федеральний дисциплінарний статут Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями) URL: <http://www.gesetzeim-internet.de/bdgbjnr151010001.html>

200. Філософія права: Навч. посіб. /О.О.Бандура, С.А.Бублик, М.Л.Заїнчковський та ін.; за заг. ред. М.В.Костицького та Б.Ф.Чміля. – К.: Юрінком Інтер – 2000. –336 с.

201. Хорошенюк О.В. Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз та пропозиції для України. //Державне управління: теорія та практика – 2013. – № 1. – С. 140-150.

202. Цивільна служба у Польщі. Правові рамки. URL: <https://dsc.kprm.gov.pl/en/legal-framework>

203. Цивільний кодекс України. Закон України № 435-IV від 16 січня 2003 року. Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

204. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія /М.І. Цуркан. – Х.: Право – 2010. – 216 с.

205. Цуркан М.І. Присяга судді як невід’ємний структурний елемент його правового статусу. Вісник вищої ради юстиції /М.І. Цуркан / Вісник Вищої ради юстиції. – 2010. – №3. – С. 18-27.

206. Червяцова А.О. Конституційна-правова відповідальність в системі видів юридичної відповідальності: теоретико-правовий аспект: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 /Червяцова Аліна Олегівна.– Х., 2004. – 202 с.

207. Шатрава С.О. Щодо позасудового порядку оскарження рішення про застосування дисциплінарного стягнення (на прикладі органів прокуратури України)// Вісник ХНУВС. – 2014. – № 2 (65) – с.192-199.

208. Шестопалова Л.М. Теорія держави і права: [навч. посіб.] /Л.М. Шестопалова. – К.: Прецедент – 2006. – 197 с.

209. Шопіна І. М. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання / І.М. Шопіна // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 1055-1061 URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11simvpr.pdf>

210. Юридична енциклопедія. Том 4 / За ред. колективу авторів. – К.: ЮрІнком, 2002. – 565 с.

211. Юридичний словник / За ред. Б.М. Бабія, В.М. Корецького, В.В. Цветкова. – К.: Головна редакція Української рад. енцикл. АН України РСР, 1974. – 848 с.

212. Якимець Ю.В. Публічне адміністрування сферою культури: Дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07 /Якимець Юлія Валеріївна; Нац. акад.внутр. справ. – К., 2012. – 228 с.

213. Янюк Н.В. Актуальні проблеми у регулюванні питань професійної етики публічних службовців // Вісник Львівського університету. – Серія юридична – 2014. – Вип. 59 – С. 194-199.

214. Янюк Н.В. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні – Львів: // Вісник Львівського університету/ – Серія юридична – 2010. – Випуск 51. – С.162-167.

215. Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Х.П. Ярмакі. – Х., – 2006. – 438 с.

216. Serwis Służby Cywilnej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. URL: <http://www.dsc.kprm.gov.pl>

## ДОДАТКИ

### Додаток А

#### **СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ**

*Наукові праці, у яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Данилів С.В. Присяга як адміністративний акт. «JUNALUL JURRIDIC NATIONAL: TEORIE SI PRACTICA» Научный юридический журнал: теория и практика. (Республіка Молдова). 2016. № 6 (22). С. 28-32.

2. Данилів С.В. Особливості розгляду адміністративними судами справ щодо порушення присяги публічними службовцями. Актуальні питання публічного та приватного права. Науковий журнал: 2017. № 2 (16). С. 38-44.

3. Данилів С.В. Адміністративна процедура складання присяги. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Том 1. 2017. № 45. С. 152-155.

4. Данилів С.В. Порушення провадження в адміністративних справах щодо порушення присяги публічним службовцем. Науково-практичний господарсько-правовий журнал: Підприємництво, господарство і право. 2017. № 8 (258). С. 94-98.

5. Данилів С.В. Юридична відповідальність за порушення присяги публічного службовця. Науковий вісник публічного та приватного права: Збірник наукових праць. Випуск 3. К.: Науково-дослідний інститут публічного права. 2017. № 3. С. 68-74.

6. Данилів С.В. Адміністративна процедура складання присяги працівниками Національної поліції. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція. Випуск 27. Одеса, 2017. С. 49-51.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

7. Данилів С.В. Публічна служба: поняття та правова природа. Соціально-економічний розвиток в умовах євроінтеграції: XLVIII Міжнародної науково-

практичної конференції (Чернівці, 15-16 листопада 2016 року). Т.4. К.: Науково-видавничий центр «Лабораторія думки», 2016. С. 17-19 (заочна участь).

8. Данилів С.В. Правовий аналіз поняття «Присяга». Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії: Міжнародна науково-практична конференція (м. Харків, 2-3 грудня 2016 року). Ч. 1. Харків: Східноукраїнська науково юридична організація, 2016 С. 124-126 (очна участь).

9. Данилів С.В. Сутність та види адміністративно-правових засобів забезпечення дотримання присяги службовцями публічної служби. Одеські юридичні читання: матеріали міжнародно-наукової конференції (м. Одеса, 09 листопада 2018 року). С. 79-82 (заочна участь).

10. Данилів С.В. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання присяги у сфері публічної служби та можливості його використання в Україні. Інтеграція юридичної науки і практики як основа сталого розвитку правової системи: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 8-9 листопада 2018 року). 2018. С. 111-114 (очна участь).



ДЕРЖАВНА СУДОВА АДМІНІСТРАЦІЯ УКРАЇНИ  
ДСА України

вул. Липська, 18/5, м. Київ, 01601, тел. 277-76-86, факс 277-76-11,  
e-mail: [inbox@court.gov.ua](mailto:inbox@court.gov.ua), web: <http://www.dsa.court.gov.ua>, код ЄДРПОУ 26255795

06.07.2017 № инсп/Ф570-17-507/17

Данилів С. В.

[sv\\_danyliv@ukr.net](mailto:sv_danyliv@ukr.net)

*Про розгляд запиту  
від 01.07.2017*

**Шановна Софіє Вікторівно!**

На Ваш запит надаємо наявну статистичну інформацію про кількість розглянутих та переглянутих в апеляційному порядку адміністративних справ зі спорів з відносин публічної служби за 2015 – 2016 роки.

Надати іншу запитувану інформацію не маємо можливості, оскільки така інформація у звітності судів окремо не виділяється.

Крім того інформуємо, у частині отримання статистичних даних про кількість справ, переглянутих у касаційному порядку, Вам слід звернутися до відповідного суду, як володільця вказаної інформації.

Одночасно інформуємо, що звітність про розгляд судами справ розмішена на веб-порталі судова влада України ([www.court.gov.ua](http://www.court.gov.ua)) у розділі "Судова статистика" рубрики "Інше".

Додаток: на 2 арк. на електронну адресу [sv\\_danyliv@ukr.net](mailto:sv_danyliv@ukr.net)

З повагою  
Заступник Голови

О. Булка

### Результати перегляду постанов суду першої інстанції за апеляційними скаргами

№ з/п	Категорії справ	Загальна кількість переглянутих постанов суду (сума граф 2, 3, 4)			
		усього	у тому числі		
			Постанову суду залишено без змін	Постанову суду змінено	Постанову суду скасовано
А	Б	1	2	3	4
<b>2015 рік</b>					
1	Справи зі спорів з відносно публічної служби, зокрема справи щодо:	2791	1927	82	782
2	<i>прийняття громадян на публічну службу</i>	42	30		12
3	<i>проходження служби</i>	1097	781	21	295
4	<i>звільнення з публічної служби</i>	1626	1103	60	463
<b>2016 рік</b>					
5	Справи зі спорів з відносно публічної служби, зокрема справи щодо:	4 587	3 089	208	1 290
6	<i>прийняття громадян на публічну службу</i>	47	34	1	12
7	<i>проходження служби</i>	1 463	1 014	34	415
8	<i>звільнення з публічної служби</i>	3 017	2 000	171	846

Додаток до листа від 05.01.17 № 166/ДЮО-17-507 /17

## Результати розгляду адміністративних справ (перша інстанція)

№ з/п	Категорії справ	Загальна кількість справ, у яких закінчено провадження					
		усього	у тому числі				
			із прийняттям постанови	із задоволенням позову (із графи 4)	передано в іншій суди	із закриттям провадження у справі	залишенням заяви без розгляду
А	Б	1	2	3	4	5	6
<b>2015 рік</b>							
1	Справи зі спорів з відносин публічної служби, зокрема справи щодо:	4454	3567	2133	50	136	701
2	прийняття громадян на публічну службу	65	44	9		4	17
3	проходження служби	1868	1504	859	29	43	292
4	змінення з публічної служби	2428	1951	1167	17	82	378
<b>2016 рік</b>							
5	Справи зі спорів з відносин публічної служби, зокрема справи щодо:	9 497	8 041	5 047	282	131	1 043
6	прийняття громадян на публічну службу	102	73	23	1	4	24
7	проходження служби	3 977	3 273	1 685	206	51	447
8	змінення з публічної служби	5 314	4 610	3 281	71	73	560



## АНКЕТА

## для опитування громадян

Шановний респонденте!

Звертаємося до Вас із проханням відповісти на питання, що стосуються значення для суспільства присяги службовця публічної служби в інституті публічної служби.

Отримана від Вас інформація буде оброблена, проаналізована та використана у наукових дослідженнях у галузі адміністративного права і процесу

Будь ласка, не залишайте жодного запитання без відповіді!

Анкета є анонімною: вказувати своє прізвище і підписувати її не треба, просимо лише зазначити:

вік \_\_\_\_\_ стать \_\_\_\_\_ освіта \_\_\_\_\_

Чи відомо Вам, службовці публічної служби вперше призначені на посаду складають присягу ?

\_\_\_\_\_

Які службовці публічної служби складають присягу?

\_\_\_\_\_

Чи відомо Вам як відбувається складання присяги службовців публічної служби?

\_\_\_\_\_

Який є порядок прийняття присяги службовцем публічної служби?

\_\_\_\_\_

Чи складним порядок прийняття присяги службовцем публічної служби?

\_\_\_\_\_

Чи відомо Вам, які настають правові наслідки для службовця публічної служби за порушення присяги?

\_\_\_\_\_

Чи доцільним є інститут присяги службовця публічної служби в Україні?

\_\_\_\_\_

Дякуємо за Вашу участь в анкетуванні!!



**ПОКРОВСЬКА МІСЬКА РАДА ДОНЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ**

пл. Шибанкова, 11, м.Покровськ, 85300, тел. (0623) 52-19-90

E-mail: [krs.v@dn.gov.ua](mailto:krs.v@dn.gov.ua)

Веб сайт: [www.pokrovsk-rada.gov.ua](http://www.pokrovsk-rada.gov.ua)

вх. 9/18-1430 від 25.10.2018 року  
на № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_ року

**ДОВІДКА**

про використання матеріалів дисертаційної роботи Данилів С.В.

Матеріали дисертаційної роботи аспіранта факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ Данилів Софії Вікторівни на тему «Адміністративно-правові засади присяги у сфері публічної служби», зокрема:

1 розділ дисертаційного дослідження «Загальнотеоретична характеристика присяги у публічній службі як правове явище», який включає в себе такі теми як: Сутність та правова природа публічної служби в Україні, Поняття та значення присяги як правового акту в інституті публічної служби, Адміністративно-правове регулювання прийняття присяги окремими публічними службовцями в Україні;

2 розділ дисертаційного дослідження «Адміністративно-правове забезпечення дотримання присяги службовцями публічної служби», який включає в себе такі теми як: Сутність та види адміністративно-правових засобів забезпечення дотримання присяги службовцями публічної служби, Адміністративно-правове регулювання відповідальності за порушення присяги службовцями публічної служби, Порушення присяги службовцями публічної служби як підстава юридичної відповідальності, Адміністративно-правове регулювання порядку притягнення службовців публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги використовуються при вирішенні питання про прийняття в процесі проходження посадовими особами Покровської міської ради, а також рекомендації, які наведено у підрозділі дисертаційного дослідження на тему: «Адміністративно-правове регулювання порядку притягнення службовців публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги» в кадровій роботі служби персоналу.

Міський голова



Р.В.Требушкін



**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ**  
**ГОЛОВНЕ ТЕРИТОРІАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ЮСТИЦІЇ**  
**У ДОНЕЦЬКІЙ ОБЛАСТІ**  
**УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛУ**  
**ВІДДІЛ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**  
**ТА ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**  
вул. Ярослава Мудрого 39/3, м. Краматорськ, 84301, тел.: (06264) 3-10-13  
e-mail: info@dn.minjust.gov.ua, ЄДРПОУ 34898944

31.10.2018

**ДОВІДКА**

про використання матеріалів дисертаційної роботи Данилів С.В.

Матеріали дисертаційної роботи аспіранта факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ Данилів Софії Вікторівни на тему «Адміністративно-правові засади присяги у сфері публічної служби», зокрема:

1 розділ дисертаційного дослідження «Загальнотеоретична характеристика присяги у публічній службі як правове явище», який включає в себе такі теми як: Сутність та правова природа публічної служби в Україні, Поняття та значення присяги як правового акта в інституті публічної служби, Адміністративно-правове регулювання прийняття присяги окремими публічними службовцями в Україні;

2 розділ дисертаційного дослідження «Адміністративно-правове забезпечення дотримання присяги службовцями публічної служби», який включає в себе такі теми як: Сутність та види адміністративно-правових засобів забезпечення дотримання присяги службовцями публічної служби, Адміністративно-правове регулювання відповідальності за порушення присяги службовцями публічної служби, Порушення присяги службовцями публічної служби як підстава юридичної відповідальності, Адміністративно-правове регулювання порядку притягнення службовців публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги використовуються при вирішенні питання дотримання присяги державними службовцями управління персоналу в

процесі проходження державної служби, а також рекомендації, які наведено у підрозділі дисертаційного дослідження на тему: «Адміністративно-правове регулювання порядку притягнення службовців публічної служби до юридичної відповідальності за порушення присяги» в кадровій роботі відділу кадрового забезпечення та проходження державної служби управління персоналу Головного територіального управління юстиції у Донецькій області.

Заступник начальника відділу  
кадрового забезпечення та проходження  
державної служби управління персоналу  
Головного територіального управління  
юстиції у Донецькій області



С.О.Городскова



УКРАЇНА

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД

«ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»

85300, Донецька область, місто Покровськ, площа Шибанкова, 2

телефон/факс (06239) 2-03-09, e-mail: [mail@donntu.edu.ua](mailto:mail@donntu.edu.ua), код ЄДРПОУ 0207082626.12.2017 № 59**ДОВІДКА**

про використання матеріалів дисертаційної роботи Данилів С.В.

Матеріали дисертаційної роботи аспіранта факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ Данилів Софії Вікторівни на тему «Адміністративно-правові засади присяги у сфері публічної служби», зокрема 1 розділ дисертаційного дослідження «Загальнотеоретична характеристика присяги у публічній службі як правове явище», який включає в себе такі теми як: Сутність та правова природа публічної служби в Україні, Присяга як адміністративно-правовий акт в інституті публічної служби, Поняття й ознаки складу порушення присяги публічного службовця та види правової відповідальності, Нормативно-правове регулювання прийняття присяги окремими публічними службовцями в Україні, використовуються у Навчально-науковому інституті післядипломної освіти ДВНЗ «Донецький національний технічний університет» під час викладання дисциплін «Публічне адміністрування» «Публічна служба» слухачам магістратури державного управління спеціальності «Публічне управління та адміністрування».

Директор ННПО

О.А. Ганич

Ректор ДВНЗ «ДонНТУ»

Я.О. Ляшок

