

Інститут присяги у службовому праві України

У монографії висвітлюються основні положення новітньої вітчизняної теорії права стосовно розуміння службового права, його місця і ролі у системі національного права, місця у його системі інституту присяги.

Обґрунтовується інституційний характер присяги у службовому праві, аналізується ґене́за інституційного формування, суб'єктний, процедурний, деліктний аспект, а також визначаються основні напрямки розвитку інституту присяги у службовому праві України.

Для науковців, практичних працівників, викладачів і студентів, широкого кола читачів.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	5
--	---

ВСТУП	6
--------------------	---

РОЗДІЛ 1

ПРИСЯГА У СЛУЖБОВОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ:

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ТА ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ

1.1 Присяга як правова категорія: поняття, ознаки, види. Присяга у службовому праві як різновид присяги у праві	9
1.2 Дослідження присяги у службовому праві у вітчизняній правовій науці: напрямки, етапи та їх особливості, пріоритети	25
1.3 Присяга у службовому праві України: інституційна характеристика	40

РОЗДІЛ 2

ПРИСЯГА У СЛУЖБОВОМУ ПРАВІ: СУБ'ЄКТИ,

ЗМІСТ, ПРОЦЕДУРА

2.1 Присяга у службовому праві: суб'єктний аспект	59
2.2 Зміст присяги у службовому праві	74
2.3 Присяга у службовому праві: процедурний аспект	87
2.4 Інститут присяги у службовому праві: деліктний аспект	107

РОЗДІЛ 3

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРИСЯГИ У СЛУЖБОВОМУ ПРАВІ В УКРАЇНІ

- 3.1 Присяга у службовому праві зарубіжних країн
та напрямки запозичення досвіду їх
нормативно-правового закріплення
засад використання ресурсу присяги
у службовому праві для України 123
- 3.2 Присяга у службовому праві України:
перспективні пріоритети доктринального
дослідження та закріплення у законодавстві 137

ВИСНОВКИ 147

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 159

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

п.	пункт
ч.	частина
ст.	стаття

ВСТУП

В умовах новаційних реформаційних державотворчих та правотворчих процесів в Україні, безпосередньо пов'язаних, в т.ч. й із переглядом сутності, призначення публічної служби та всього багатоманіття її різновидів, впровадження численних нових та перегляду змісту вже існуючих її інститутів, безпосереднього запозичення відповідного зарубіжного досвіду нормотворення та правозастосування, в т.ч. й щодо врегулювання відносин, безпосередньо пов'язаних із формуванням «кадрового» ресурсу публічної служби, «відданого служінню інтересам Українського народу, України», а отже відносин із складанням, дотриманням присяги публічного службовця та притягненням до відповідальності за її порушення, нагальною є потреба концентрації всіх зусиль наукової правничої вітчизняної та зарубіжної спільноти, юристів-практиків й всієї зацікавленої громадськості, зорієнтованої на розробку й прийняття єдиного кодифікованого нормативно-правового акту про публічну службу, із закріпленням у його окремому розділі засад врегулювання «присяжних» відносин. Важливості набуває не тільки сама нагальна потреба уніфікованого правового врегулювання «присяжних» відносин у сфері публічної служби, а й його «новаційна» наукова фундаменталізація із акцентом на унікальність самого інституційного ресурсу присяги у службовому праві України, що й дозволить забезпечити високу «присяжних норм» для правового врегулювання відповідних відносин та ефективність їх застосування. Суттєва активізація вітчизняної нормотворчої діяльності, безпосередньо пов'язаної із внесенням численних змін, доповнень до чинних нормативно-правових актів про публічну службу та всі її різновиди, й одночасно діяльності, зорієнтованої на розробку проекту єдиного кодифікованого нормативно-правового акту про публічну службу, для забезпечення їх результативності, дотримання принципу науковості під час такої діяльності, формування для неї новаційного наукового базису, який би був

релевантним сучасному доктринальному розумінню сутності та призначення службового права як підгалузі адміністративного права, всіх інститутів останньої, серед яких й інститут присяги. Невід'ємною складовою такого базису й мають слугувати результати комплексних наукових правових досліджень, безпосередньо присвячених особливості ресурсу інституту присяги у службовому праві України. Прийняття єдиного кодифікованого нормативно-правового акту про публічну службу, із обов'язковим закріпленням в окремому його розділі положень, безпосередньо присвячених присязі у публічній службі, є необхідною передумовою для впровадження у життя Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», Стратегії реформи державного управління до 2021 року (в оновленій редакції), Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки, Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки та цілого ряду інших актів, які й визначають пріоритетні напрямки розвитку України.

Проблематика присяги у службовому праві системно не досліджувалася, оскільки вона безпосередньо пов'язана із становленням службового права як підгалузі адміністративного права, із розвитком доктринальних та нормативних положень, які пов'язані із публічною службою.

Підґрунтям для написання слугували наукові праці з теорії права (О. Петришина, П. Рабіновича, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, Д. Лук'янова, С. Максимова, В. Смородинського та ін.), адміністративного права (В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Битяка, В. Гаращука, В. Бевзенка, Л. Біли Тіунової, І. Бойко, С. Данилів, П. Діхтєвського, С. Ківалова, Т. Коломoeць, В. Колпакова, О. Кравчука, О. Кузьменко, Д. Лученка, Р. Мельника, С. Стеценка, А. Шарої, та ін.), в т.ч. й з проблематики службового права (роботи Д. Припутня, Т. Аніщенко, Т. Коломoeць, М. Титаренко, Ю. Буланової, В. Столбового, В. Колпакова та ін.), принципів адміністративного права та його підгалузей (роботи А. Пухтецької, П. Баранчика, Б. Коваленка, Т. Коломoeць, Д. Лук'янця, Н. Писаренко, В. Галай, А. Шарої, М. Лученко, О. Мілієнко та ін.), окремих різновидів публічної служби (наприклад,

роботи Л. Біли-Тіунової, В. Столбового, А. Школика та ін.), з державного управління (наприклад, роботи В. Андреева). Водночас, враховуючи все розмаїття наукових праць з окремих питань проблематики публічної служби, правового статусу публічних службовців, проходження публічної служби, відповідальності публічних службовців і навіть з окремих питань присяги публічних службовців, й жодним чином не применшуючи їх значення, варто зазначити, що комплексних наукових досліджень, безпосередньо присвячених присязі у службовому праві України саме як інституту останнього, в аспекті висвітлення генези її доктринального дослідження, ознак, класифікаційного поділу, детального аналізу ресурсу кожної складової її ресурсу, формулюванням пропозиції щодо удосконалення використання її ресурсу, в т.ч. й із запозиченням позитивного зарубіжного досвіду, не було проведено, що й актуалізує дослідження, зумовлює його теоретичне та практичне значення.

РОЗДІЛ 1

Присяга у службовому праві України: історико-правові та теоретико-правові питання

1.1 Присяга як правова категорія: поняття, ознаки, види. Присяга у службовому праві як різновид присяги у праві

Задля з'ясування феномену присяги у службовому праві необхідним є з'ясування ресурсу «базової» правової категорії, якою є «присяга». У наукових джерелах можна зустріти значну кількість різноманітних визначень присяги. Так, наприклад, М. Цуркан, аналізуючи наявні визначення присяги, виокремлює такі – «присяга – це лише ритуал морально стримуючого характеру стосовно осіб, що її складають» [170, с. 20; 145, с. 271–272], «присяга – це офіційна урочиста обіцянка дотримуватися певних зобов'язань, зокрема на підтвердження правдивості свідчень, вірності тій чи іншій справі, діяти відповідно до Конституції тощо» [170, с. 27; 114, с. 376], «присяга – це урочиста обіцянка дотримуватися певних зобов'язань або ж обітниця – акт, який породжує юридичний факт» [170, с. 27], «присяга – це клятва на вірність Конституції та служінню народу, яку обов'язково дає посадова особа, яка вступає на високу державну посаду» [170, с. 21; 123, с. 90], він також формулює й власне визначення присяги як «... невід'ємного обов'язкового структурного елементу правового статусу особи, який фактично й ознаменує набуття особою такого статусу, ... й зумовлює дотримання особою не тільки норм законодавства, а й морально-етичних норм, які для неї є не просто бажаними, а й обов'язковими» [170, с. 26]. При цьому спостерігається розмаїття авторських підходів до розуміння присяги –

як з т.з. акценту уваги на її зміст, на її роль у правовому статусі особи, на її особливість у порівнянні із суміжними поняттями, на її історичну зумовленість тощо. Саме тому неможна стверджувати, що всі вищезазначені визначення є дефектними. Ні, вони є такими, що у тій чи іншій мірі зосереджують увагу на ознаках (кількох) присяги, які, на думку їх авторів, є превалюючими у ресурсі присяги і про них важливо зазначити у визначенні.

У фаховій літературі також можна знайти визначення присяги як: «... урочистої офіційної обіцянки додержуватися зобов'язань, клятви вірності будь-якій справі; урочистої обіцянки, із згадуванням чогось дорогого, священного для особи; запевнення у правдивості свідчень» [53, с. 60], як «юридичного факту, що являє собою прийняття офіційної клятви» [101, с. 170], «як невід'ємного обов'язкового елементу правового статусу особи, що й зумовлює специфіку відповідного статусу особи» [101, с. 167], як «... офіційної урочистої клятви на вірність ...» [81, с. 13], як «чинника, який надає особі можливість добровільно набути прав і обов'язків, які полягають, насамперед, у служінні своєму народові» [18, с. 30], як «... юридичного факту, який представляє собою прийняття особою клятви дотримуватись й виконувати права і обов'язки у відповідності до займаної посади, зумовлює зміну правового статусу особи й здійснюється в особливому ритуальному порядку на основі символічних дій» [80, с. 109], як «юридичного моменту набуття особою особливого правового статусу» [80, с. 110], як «... складового елементу управлінського та правового статусу службовця, що визначає його місію та основоположні обов'язки у служінні Українській державі та народові України» [19, с. 32], як «... спеціального виду державно-управлінських відносин, зміст яких – в урочистій клятві громадянина України, що вступає на службу для забезпечення реалізації функцій державі, на вірність народові і державі» [19, с. 41].

Отже, спостерігається певне дублювання у підходах до формулювання визначення присяги, водночас мають місце і деякі новації, а саме: розгляд її не лише у «прив'язці» до змісту (як обіцянки,

клятви ...), до правового статусу особи, яка її складає, до вказівки на сферу її об'єктивізації, до цільового спрямування її існування, а й вказівка її процедурний аспект її «динаміки», що знову ж таки підтверджує комплексний характер присяги у праві. У Великій українській юридичній енциклопедії присяга визначена як «акт урочистої клятви (обіцянки) особи виконувати певні обов'язки (зобов'язання), що випливають зі статусу, якого вона набуває» [35, с. 743]. Аналіз положень цього джерела дозволяє умовно виокремити кілька «базових» аспектів у визначенні присяги: а) «прив'язка» до юридичного акту, що порушує правові наслідки; б) прив'язка до ритуалу, який безпосередньо пов'язаний із історичним корінням присяги та із урочистою процедурою складання особою присяги; в) поєднання у змісті правових та морально-етичних зобов'язань, а отже й особливості регулювання; г) вказівка на важливість процедурного аспекту. Все це і дозволяє стверджувати, що присяга є комплексним правовим явищем, дослідження ресурсу якого вимагає ґрунтовного підходу. Розпочати варто із етимологічного аналізу назви. Аналіз енциклопедичної, довідникової, словникової та іншої літератури дозволяє стверджувати. Що всі без винятку автори, які приділяли увагу дослідженню присяги (будь-то: історичний, правовий, організаційний тощо аспект), розпочинали свої дослідження з аналізу етимології назви, і їх варто підтримати у цьому, розпочавши і це дослідження з етимологічного аналізу. Так, наприклад, М. Цуркан, досліджуючи особливості присяги судді як невід'ємного елемента правового статусу зазначає, що «присяга (клятва, божба, клятвена обіцянка) представляє собою «доторкання до предмета клятви (наприклад, до землі)» [170, с. 18]. Цю ж тезу дублюють у своїй роботі О. Кравчук, й додає, що її можна вважати і як «... доторканністю до священного предмету, що знаходиться на певній відстані від особи, а присягаючий дотягується до нього й присягає або ж підтверджує вірність своїх слів, надаючи тим самим словам священного урочистого змісту» [80, с. 107]. М. Маськовита, зосереджуючи увагу на особливості присяги працівника органів внутрішніх справ, також звертається до з'ясування походження

«присяги», зазначаючи, що воно походить від слова «присягати», що у свою чергу означає «... доторкнутися до того предмету, до якого звертається така особа, до предмета, якому особа присягає» [100, с. 164; 48, с. 579]. Доповнюючи ці положення результатами опрацювання інших джерел, М. Маськовита уточнює, що, не зважаючи на багатозначність поняття «присяга», його зміст полягає у «... офіційній, урочистій, обіцянці або ж клятві під час вступу на ... службу, отримання статусу ..., або ж вступу на посаду» [100, с. 164]. При цьому формулюється ще одне уточнення – «... це урочиста клятва особи стосовно виконання певних обов'язків як елементу набутого особливого правового статусу» [100, с. 164; 24]. Аналіз цих положень дозволяє стверджувати, що присяга розглядається, із згадування урочистої обіцянки, клятви, обітничі особою, яка або ж займає певну посаду, або ж вступає на службу й у зв'язку із цим набуває особливого правового статусу. Для того, щоб «посилити» розуміння цього поняття, М. Маськовита наводить перелік дієслів, які, на її погляд, розкривають зміст присяги, – «обіцяю», «клянусь», «гарантую», «даю обітничю», «даю чесне слово», «зарікаюсь», «зобов'язуюсь» [100, с. 167–168]. В. Андреев також пов'язує «присягу» із «клятвою», посиляючись не тільки на положення словникових джерел (насамперед, роботи В. Даля), а й історичні джерела. Він стверджує, що присяга пов'язується із «Хресним цілуванням» – «... публічними зобов'язаннями особи перед ім'ям Хреста стосовно добросовісного здійснення певного державного державно значущого або ж суспільно значущого завдання, а й із ... урочистою обіцянкою дотримуватися певних зобов'язань» [19, с. 126]. Знову ж таки прослідковується «тісний зв'язок» клятви із присягою й пояснює В. Андреев це саме етимологічним змістом останньої, яке означає «... клястися, клятвенно завіряти, давати клятву» [19, с. 26; 41, с. 450]. Аналіз цих та інших подібних за змістом положень дозволяє з упевненістю стверджувати, що «присягу» безпосередньо пов'язують із клятвою, урочистою обіцянкою, обітничею, зобов'язаннями тощо. Найпоширенішим є «зв'язок» присяги саме із клятвою, що пояснюється особливостями розуміння присяги, почи-



[Перейти на сайт](#) →