

АНОТАЦІЯ

Кремова Д.С. Інститут присяги у службовому праві України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2021.

Проведено аналіз інституту присяги у службовому праві України, його генези, сучасного стану, виокремлено проблеми у використанні його ресурсу, визначено перспективи удосконалення його доктринального дослідження та закріплення у законодавстві.

Досліджено та узагальнено положення правової доктрини щодо розуміння присяги як різновиду присяги у праві, присяги у публічному праві й запропоновано авторське визначення присяги у службовому праві як історично сформованої, унормованої нормами службового права офіційної урочистої символічної обіцянки, різновиду клятви особи, яка набуває права статусу публічного службовця й професійна діяльність якої спрямована на служіння публічним інтересам, зміст якої формують правові та морально-етичні зобов'язання особи перед українським народом та державою, гарантована заходами юридичної відповідальності у разі порушення її. Виділено ознаки присяги у службовому праві: а) це юридичний факт, що породжує набуття особою особливого правового статусу, статусу публічного службовця; б) це різновид правового символу; в) сферою об'єктивізації присяги є відносини публічної служби; г) нормативно-правова визначеність її у джерелах службового права; д) поєднання у змісті присяги правових приписів із морально-етичними засадами; е) урочиста офіційна публічна унормована процедура складання; є) гарантованість державою заходами правового впливу у випадку порушення; ж) санкціонованість державою, із урахуванням історичних передумов формування; з) це різновид клятви особи, яка набуває правового статусу публічного службовця; і) обов'язковий

характер.

Обґрунтовано доцільність класифікаційного розподілу присяги у службовому праві й запропоновано авторську модель такого поділу, із використанням різних критеріїв, а саме : за різновидом публічної служби; залежно від безпосереднього суб'єкта; залежно від правових засад закріплення всіх ознак; залежно від ступеню деталізації засад у службовому законодавстві; залежно від ступеню урочистості процедури; е) залежно від імперативного унормування наявності державних символів під час складання – унормована.

З'ясовано особливості історіографії доктринального дослідження присяги у службовому праві, із акцентом на те, що феномен присяги формувався поступово, у «прив'язці» до державотворчих та правотворчих процесів, із модернізацією від суто релігійної клятви, сакральної процедури, «процедури дії із доторканням до священних предметів» й до «обіцянки вірності народу і державі», із етико-правовим змістом, деталізацією процедури складання, фіксацією тексту та заходів відповідальності за її порушення. Обґрунтовано доцільність доктринального дослідження присяги саме як інституту службового права. На підставі аналізу спеціалізованих наукових та навчальних видань, запропоновано умовну періодизацію генези історіографії дослідження присяги у службовому праві у вітчизняній адміністративно-правовій науці, а саме: 1) перший етап (з прадавніх часів і до розпаду Київської Русі), із виокремленням присяги з її переважно релігійним змістом, сакральним характером; 2) другий етап (період «Козацької Держави») із релігійно-правовим змістом присяги, виокремленням розмаїття присяг залежно від їх спрямованості; 3) третій етап (до середини XVIII ст.) етап збереження релігійно-правового змісту присяги та поступовим розширенням сфери «цивільної» професійної присяги, із складанням її на вірність цивільній владі; 4) четвертий етап (XVIII ст. – сер. XIX ст.) із аналізом нормативно-правових актів, які закріпили існування «присяги на вірність», «присяги на справу», «присягу на діяльність», фіксація

процедурних засад присяги у нормативно-правових актах; 5) п'ятий етап (сер. XIX ст. поч. XX ст.) із фрагментарним аналізом присяги в аспекті акту, що фіксує вірність служіння особи монарху; 6) шостий (поч. XX ст. – 20 рр. XX ст.) із формуванням положень про правовий статус державного службовця і присяги як її елементу, щоправда, при узагальненому підході до з'ясування змісту присяги; 7) сьомий етап (20-ті рр. – 40 рр. XX ст.) із «домінуванням» трудових правовідносин у сфері публічної служби, фрагментарною увагою до ролі і значення присяги у службі; 8) восьмий етап (40–80-ті роки XX ст.) із «сплеском» уваги до проблематики державної служби й розгляду присяги як «формального» акту; 9) дев'ятий етап (90-ті рр. XX ст.) із аналізом присяги в аспекті правового статусу службовця та відповідальності за її порушення; 10) десятий етап (XXI ст.) із обґрунтуванням доцільності виокремлення у системі національного права службового права, появою робіт з проблематики публічної служби, в тому числі й із виокремленням інституту права державної служби, присяги як елементу державної служби, елементу дипломатичної служби тощо, оновленням засад присяги із її етико-правовим змістом. Доведено існування тенденції щодо спеціалізації дослідження ресурсу присяги у службовому праві, яку запропоновано зберегти і надалі у вітчизняній правовій науці, із акцентом уваги на присягу у службовому праві як окремий інститут останнього, тим самим сприяючи формуванню новітнього наукового базису для вітчизняної нормотворчості у сфері публічної служби й врегулювання засад використання ресурсу присяги, із виокремленням наступних «базових» пріоритетів такого дослідження: а) обґрунтуванні інституційного характеру присяги у службовому праві; б) оновлений доктринальний погляд на комплексний (етико-правовий, матеріально-процедурний) характер присяги у службовому праві; в) компаративно-правовий аналіз присяги у службовому праві, з орієнтацією на пошук оптимальної правової моделі її існування; г) аналіз засобів забезпечення ефективності використання присяги у

службовому праві, забезпечення її «максимальної якості» як умови ефективності правового регулювання відносин публічної служби.

Доведено інституційний характер присяги у службовому праві, із визначенням її як цілісної, відносно самостійної, структурованої сукупності норм права, які регулюють відносини, безпосередньо пов'язані із складанням особою, яка вперше вступає на публічну службу, присяги, організацією процедури складання останньої, дотримання публічним службовцем у своїй діяльності присяги й припиненням винної у порушенні присяги особи до відповідальності. Ознаками такого інституту запропоновано вважати: а) сукупність правових норм; б) відносно самостійна, автономна сукупність таких норм; в) однорідність відносин, які формують предмет правового регулювання; г) стійку сукупність правових норм; д) об'єктивно-суб'єктивну природу; е) системність зв'язків між нормами права в межах самого інституту й зв'язків сукупності відповідних норм з іншими нормами – складовими елементами інших структурних елементів системи права; є) наявність специфічної термінології, дефініцій та конструкцій; ж) формальну визначеність в актах службового законодавства різної юридичної сили; з) функціональну спрямованість на забезпечення дотримання морально-етичних правових приписів особою у професійному служінні публічним інтересам.

Запропоновано суб'єктами присяги у службовому праві вважати осіб, органів (у меншій мірі), які, згідно з нормами службового права, наділені правами, обов'язками, відповідальність у сфері публічної служби, і зокрема складання, дотримання, забезпечення складання, дотримання присяги публічного службовця і притягнення до дисциплінарної відповідальності у разі її порушення. Все їх розмаїття умовно розподіляти на групи залежно від різних критеріїв, а саме: 1) «безпосереднього зв'язку» особи із присягою на стадіях формування своєї професійної службової кар'єри; 2) ступеню «дотичності» осіб до різних аспектів ресурсу присяги; 3) з огляду на вид самої присяги; 4) організаційної форми участі осіб у «присяжних»

відносинах.

Запропоновано зміст присяги у службовому праві розглядати як поєднання кількох складових, а саме: правової (переважної за обсягом) і моральної, що й передбачає зобов'язання особи, яка вперше вступає на службу, яка вперше призначається на посаду публічної служби, юридичного характеру й настання відповідних для такої особи юридичних наслідків, а також морального характеру (визначення яких у текстах присяги забезпечується використанням оціночних понять), спрямованих на підвищення авторитету і престижу публічної служби, публічного службовця, значимості служіння публічним інтересам, виконання службових обов'язків, посилення відповідальності за служіння публічним інтересам. Залежно від особливостей закріплення у актах службового законодавства запропоновано виокремлювати: а) текст присяги у «базовому» законодавчому акті про державну службу; б) текст присяги у «базовому» законодавчому акті про державну службу, посилення на якого закріплено у спеціальному законодавчому акті про різновид публічної служби; в) текст присяги у спеціальному законодавчому акті про вид публічної служби (в окремій статті); г) текст присяги, у підзаконному акті, який визначає засади публічної служби у конкретному органі публічної влади, засади різновиду публічної служби.

Доведено, що процедура складання присяги, яка регламентована нормами службового права, є складовою всього інституту присяги у службовому праві; є різновидом адміністративної процедури й запропоновано її визначення як регламентованого нормами службового права стадійного безспірного порядку послідовних дій особи, як вперше вступає на публічну службу, вперше призначається на посаду останньої, та суб'єкта публічної влади, зобов'язаного забезпечити організацію складання такою особою (групою осіб) присяги, спрямованих на проголошення та підписання тексту присяги, набуття такою особою (особами) правового статусу публічного службовця й оформлення за наслідками акту про

призначення особи на посаду публічної служби. Виділено її ознаки:

- а) врегульованість нормами службового права, тобто правову природу, нормативний характер;
- б) це сукупність послідовно здійснюваних дій, це певний порядок таких дій;
- в) обов'язкову участь суб'єкта публічної адміністрації, який зобов'язаний забезпечити організацію складання присяги особою, яка вперше вступає на посаду публічної служби (як індивідуально – для особи, так і для колективу осіб у разі складання присяги одночасно певною кількістю осіб);
- г) спрямованість на прийняття підсумкового акту – акту про призначення особи на посаду публічної служби («основного» акту), набуття такою особою правового статусу публічного службовця;
- д) індивідуальний, конкретизований характер (щодо певної особи (групи осіб), які складають присягу, набувають статусу публічного службовця, призначаються на посаду публічної служби);
- е) цільову спрямованість (ефективність реалізації права особи на доступ до публічної служби, забезпечення останньої кадровими ресурсами);
- є) настання «зовнішніх» наслідків (для особи, яка набуває нового правового статусу – статусу публічного службовця);
- ж) безспірний характер;
- з) стадійність (із внутрішнім поділом процедури складання присяги на стадії (обов'язкові та факультативну), етапи, процедурні дії).

З'ясовано роль і місце процедури складання присяги у службовому праві у загальноновизнаному розподілі процедур на види й доведено, що вона є:

- а) безспірною (за наявністю або відсутністю спору);
- б) втручальною (залежно від ініціатора);
- в) «зовнішньою» (за характером наслідків);
- г) «позитивною» (за змістом і характером наслідків приватної особи);
- д) організаційною (за спрямованістю дій у публічному адмініструванні) з елементами ознак «внутрішньоорганізаційної та зовнішньорганізаційної» процедури;
- е) звичайною (формальною) залежно від порядку здійснення процедурних дій;
- є) правонаділяючою (за предметом).

Обґрунтовано доцільність класифікаційного розподілу всього розмаїття процедур присяги у службовому праві й запропоновано авторський варіант умовного їх поділу на

види (внутрішній розподіл, внутрішня кваліфікація): а) за ступенем деталізації нормативно-правових; б) залежно від кількості суб'єктів; в) за ступенем урочистості; г) за місцем проведення; д) за ступенем активності суб'єкта, що складає присяги; е) залежно від «залучення» зовнішніх («сторонніх») осіб.

Встановлено, що інститут присяги у службовому праві містить й деліктні, в т.ч. деліктно-процедурні службові норми, які передбачають відповідальність особи за порушення присяги службовця й порядок розгляду відповідних справ про такі порушення. Порушення присяги публічного службовця запропоновано вважати видом дисциплінарного проступку, за вчинення якого передбачено найсуворіше дисциплінарне стягнення – звільнення. З огляду на особливості закріплення відповідних норм в актах законодавства запропоновано виділяти загальну та спеціальну моделі дисциплінарно-деліктної процедури й розглядати її як вид «спірної», безумовної, внутрішньої, складної, втручальної, правообмежувальної процедури, із розподілом на обов'язкові (порушення, дисциплінарне розслідування, розгляд та прийняття остаточного рішення й оформлення акту публічної влади, виконання) та факультативну (оскарження) стадії. Доведено, що для неї характерним є залучення «додаткових» суб'єктів на стадії дисциплінарного розслідування – дисциплінарних комісій, значення «фінального» акту як результату діяльності яких, у законодавстві абсолютно невизначено й навіть є суперечливим, що й ускладнює додатково процедуру розгляду справ про відповідальність осіб за порушення присяги публічного службовця. Сформульовано ряд пропозицій щодо усунення проблемних аспектів врегулювання дисциплінарно-деліктних та дисциплінарно-процедурних публічно-службових відносин: а) унормування визначень «присяга», «порушення присяги»; б) визнання суб'єктом дисциплінарно-деліктного проступку (або ж дисциплінарного проступку) – порушення присяги лише особи, яка при вступі на публічну службу склала присягу публічного службовця (у всьому її розмаїтті); в) визнання акту

дисциплінарної комісії за підсумками дисциплінарного (службового) розслідування як обов'язкового для урахування суб'єктом призначення, суб'єктом застосування дисциплінарної відповідальності за порушення присяги при вирішенні відповідної справи; г) визначення в якості безстрокової обставини, яка перешкоджає вступу особи на публічну службу, звільнення особи за порушення присяги публічного службовця, із внесенням відповідних змін та доповнень до чинного законодавства (Закону України «Про державну службу», законодавчих та підзаконних актів щодо окремих різновидів публічної служби, створення Єдиного державного реєстру присяг на публічній службі, із виокремленням відомостей про притягнення особи до відповідальності за її порушення) як завдання нормотворчості на найближчу перспективу й закріплення всіх цих положень у єдиному кодифікованому акті про публічну службу у майбутньому.

Встановлено різноплановість, різномістовність досвіду зарубіжних країн у дослідженні та використанні ресурсу присяги у службовому праві, апробованого часом в практикою. В умовах докорінних реформаційних державотворчих та правотворчих процесів, безпосередньо пов'язаних із публічною службою в Україні в цілому, важливим є компаративно-правовий аналіз відповідного досвіду задля виокремлення того, запозичення якого є доцільним. Обґрунтовано, що відповідне запозичення у жодному разі не може бути штучним, тотальним, а навпаки виваженим, із урахуванням особливостей національної нормотворчості та правозастосування, із урахуванням позитивної апробації часом і практикою у зарубіжних країнах та приналежності країн до різних правових систем світу. У цьому сенсі доцільним вбачається для України запозичення досвіду щодо: а) систематизації всіх «присяжних норм» (як матеріальних, так і процедурних, як регулятивних, так і охоронних) в єдиному кодифікованому акті про публічну службу (досвід Греції); б) закріплення, поряд із присягою для громадян України й «урочистого зобов'язання» для іноземних громадян, осіб без громадянства (досвід Німеччини, Канади); в) закріплення

можливості доповнення особою, яка складає присягу, тексту останньої, з урахуванням її релігійних уподобань, реченням релігійного змісту (досвід Німеччини, Польщі, Канади); г) закріплення норми-дефініції «присяга»; д) оптимізації тексту присяги, із максимальною його лаконічністю (вказівкою на зобов'язання особи перед народом і державою професійно служити публічним інтересам), мінімізацією використання у тексті оціночних понять і словосполучень, які слугують підставою для суб'єктивного тлумачення й різноваріативного застосування (досвід Болгарії, Німеччини); е) деталізації процедурних засад присяги – урочистості (досвід Польщі), визначення обов'язковості присутності керівника служби, безпосереднього керівника, службовців департаменту, відділу тощо (досвід Болгарії, Естонії), строків, місця складання (досвід Чехії), формування реєстру складених присяг (досвід Чехії), посилення засад публічності. Це дозволить охопити весь ресурс інституту присяги у службовому праві й знайти оптимальну форму його зовнішнього закріплення у службовому законодавстві України, із урахуванням позитивних практик нормотворення і застосування зарубіжних країн.

Запропоновано перспективні пріоритети доктринального дослідження, із розподілом їх на загальнотеоретичний та галузевий рівні, та закріплення у законодавстві інституту присяги у службовому праві України.

Запропоновано пропозиції щодо змін до чинного законодавства про публічну службу, обґрунтовано доцільність їх врахування суб'єктами нормотворчої діяльності (щодо Законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про дипломатичну службу», «Про Національну поліцію», підзаконних нормативно-правових актів тощо). Практичне значення результатів визначається, зокрема, можливістю використання основних положень, висновків та рекомендацій, запропонованих у роботі, у правотворчості – шляхом внесення змін до Законів України, нормативних актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади тощо, а також при підготовці

єдиного кодифікованого акту про публічну службу.

Положення дисертаційного дослідження можуть бути також використані в правозастосуванні – у діяльності органів публічної влади, органів місцевого самоврядування тощо. У навчальному процесі результати дослідження можуть бути використані при проведенні викладанні навчальних дисциплін службово-правового блоку у закладах вищої освіти, закладах підвищення кваліфікації державних службовців та службових осіб місцевого самоврядування, при підготовці відповідних навчальних, навчально-методичних та навчально-практичних матеріалів. У науково-дослідній сфері результати можливо використати шляхом проведення подальших досліджень інституту присяги у службовому праві, в т.ч. й у межах проблематики службового права в цілому.

Ключові слова: вдосконалення, відповідальність за порушення присяги, зарубіжне законодавство, зміст, інститут службового права, порушення присяги, присяга, «присяжні норми», процедура складання присяги, публічний службовець, публічно-службова діяльність, службове право, суб'єкти.