

**В. Андрєєв**

## **ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРИСЯГИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ**

**Досліджено питання відповідальності державного службовця за порушення присяги. Доведено, що відповідальність за порушення присяги державним службовцем обіймає окреме місце серед підстав звільнення з посади державної служби і є найтяжчим дисциплінарним проступком. Зазначено, що припинення державної служби унаслідок порушення присяги зумовлює відповідальність державного службовця, який вчинив діяння, несумісне із займаною посадою.**

**Ключові слова:** присяга, державна служба, державний службовець, порушення присяги, дисциплінарний проступок, відповідальність.

Зміст та сутність присяги як правової категорії належить до основоположних принципів державної служби, які визначають сутність державної служби та діяльність державних службовців. Адже державний службовець є узагальнюючим поняттям, яке охоплює професійну діяльність усіх категорій посад державної служби. Необхідною умовою призначення на посаду державного службовця є прийняття присяги.

Юридичне значення присяги полягає, насамперед, у неможливості заміщення посад державних службовців без її складання, адже здебільшого законодавцем встановлені зобов'язальні норми, які закріплюють процедуру прийняття на державну службу. Тобто, прийняття присяги – це момент, із якого, відповідно до чинного законодавства, особа набуває статусу державного службовця.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про державну службу”, державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Тобто, з моменту прийняття присяги держава делегує особі виконання завдань та функцій відповідно до займаної посади. Сутність делегування полягає не тільки у виконанні завдань та функцій держави, але й у відповідальності особи за їх виконання. Своєю чергою, порушення присяги передбачає юридичну відповідальність державного службовця, яка є особливим видом відповідальності і посідає чільне місце серед інших видів відповідальності, таких як: цивільно-правова, кримінальна, адміністративна.

Водночас досліджуючи чинне законодавство, спостерігається акцентування уваги з боку науковців та законодавців щодо механізму правового врегулювання прийняття присяги та відповідальності за її порушення судьями, прокураторами та військовослужбовцями. На нашу думку, проблема порушення присяги та відповідальність державного службовця стосується не окремих категорій осіб, а державної служби загалом, яка бере свій початок для осіб, які претендують на зайняття посади державної служби з моменту складання присяги.

Звідси постає питання щодо дослідження відповідальності державного службовця за порушення присяги. Адже саме склад правопорушення є прямою підставою кваліфікації порушення присяги державним службовцем.

Питання, пов'язані з дослідженням відповідальності державного службовця за порушення присяги, досліджувалися у працях таких вчених, як: О. Абрамова, О. Барабаш, Н. Вапнярчук, Л. Величко, В. Венедіктов, В. Голобородько, В. Горшеньов, К. Гусов, С. Кожушко, О. Кравченко, О. Лейст, О. Пашков, С. Подкопаєв, Ю. Полетаєв, О. Процевський, К. Радіонова, В. Смірнов, Л. Сироватська, А. Шевченко, Г. Чанишева, О. Ярошенко та інші.

Основною метою статті є дослідження відповідальності як наслідку порушення присяги державним службовцем; виокремлення дисциплінарної відповідальності за порушення присяги державним службовцем, наслідком якої є звільнення з посади державної служби.

Становлення України як правової, демократичної, незалежної держави відбувається в умовах глобалізації та уніфікації, що потребує побудови сталої системи державного управління та розвитку інституту державного управління. Належне функціонування державного управління неможливе без інституту державної служби, яка є особливим чинником, від ефективності функціонування якого залежить розвиток держави. Невід'ємною умовою на шляху до європейського співтовариства є наближення державної служби до європейських стандартів на засадах належного врядування відповідно до рішень Ради Європи.

Задля реалізації реформ сьогодення у сфері державного управління повинне бути чітке і безперервне функціонування державного апарату. Державна служба є державно-управлінським інститутом у системі державних органів, яка виконує першорядну функцію державного регулювання і повинна мати фактори результативності та ефективності. Державний службовець, своєю чергою, є так би мовити ланкою між державою і громадянським суспільством, за домовою якої держава знаходиться в тісному взаємозв'язку з особою. Таким чином, при виконанні свої функцій державним службовцем у суспільства формується уявлення не тільки про державне управління, але й про апарат державної влади загалом. Для підвищення довіри населення до управлінських структур державних органів, а саме до апарату державної служби, законодавцем повинен бути чітко визначений механізм відповідальності державного службовця за порушення вимог законодавства.

Відповідно до чинного законодавства України, у разі необхідності та на правових підставах, за порушення норм Конституції України, законів України та дисциплінарних статутів державних службовців передбачена юридична відповідальність, а саме: дисциплінарна, адміністративна, матеріальна та кримінальна. Відповідальність державних службовців настає за порушення законності та службової дисципліни, невиконання або неналежне виконання ними посадових обов'язків [1].

Правопорушення державних службовців, зокрема дисциплінарні проступки, характеризуються підвищеним рівнем шкідливості для інтересів держави, правопорядку, конституційних прав і свобод людини та громадянина [2]. У положеннях нового Закону України "Про державну службу" законодавцем було акцентовано увагу на дисциплінарну відповідальність державного службовця у випадках передбачених розділом "Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців". Дані положення закріплюють конкретні обставини, які мають причинно-наслідкове спрямування і призводять до

дисциплінарної відповідальності. Серед обставин, які зазначені законодавцем, окреме місце займає дисциплінарна відповідальність державного службовця за порушення присяги і кваліфікується як дисциплінарний поступок, за який передбачене звільнення з посади державної служби. Своєю чергою, звільнення з посади державного службовця за порушення присяги передбачене у випадках скоєння проступку, який підриває довіру зі сторони громадян до державного службовця як до особи, яка наділена владними повноваженнями, а також до авторитету державного органу загалом.

Водночас, проаналізувавши дисциплінарну відповідальність державного службовця, доцільно зауважити, що на законодавчому рівні визначення поняття “дисциплінарна відповідальність” відсутня, що може призводити до інтерпретації зазначеного поняття на власний розсуд.

Дисципліна (лат. *disciplina* – виховання, розпорядок) – твердо встановлений обов’язковий порядок поведінки членів трудового колективу, громадян, організації, що відповідає нормам права і моралі суспільства або вимогам певної організації. У суспільстві є два різновиди дисципліни: спеціальна та загальнообов’язкова, остання з яких стосується певної організації [3]. Отже, дисципліна в певній організації, а саме в органах державної влади, передбачає неухильне дотримання встановлених правил поведінки, які врегульовані правовими нормами та нормами моралі у державному та суспільному житті суспільства. Основним завданням дотримання дисципліни є підтримка та узгодженість суспільних відносин, які забезпечуються засобами юридичної відповідальності та механізмом державного контролю. Зміцнення службової дисципліни сприяє становленню інституту державної служби відповідно до європейських принципів управлінської діяльності. З боку органів державної влади повинні бути чітко встановлені права та обов’язки державних службовців, відповідно встановлюючи міру юридичної відповідальності за порушення або недотримання Конституції та законів України.

Дисциплінарна відповідальність як один із видів юридичної відповідальності застосовується до державних службовців за невиконання або за неналежне виконання посадових обов’язків [4], відповідно до Закону України “Про державну службу”, підзаконних актів, посадових інструкцій.

У юридичній літературі дисциплінарну відповідальність визначають як “врегульовані нормами права відносини між державою, в особі її компетентних органів і посадових осіб, та державними службовцями, що виникають на підставі вчинення ними службових правопорушень і виражені в застосуванні до винних осіб заходів державного примусу, а також характеризуються засудженням правопорушника та протиправного діяння з боку держави та суспільства з метою попередження та недопущення в майбутньому інших правопорушень” [5]. Відтак, автором наголошується на відповідальності державного службовця за порушення службової дисципліни за допомогою заходів державного примусу.

Деякі автори мають схожу думку щодо визначення дисциплінарної відповідальності. Так, наприклад, С. Стеценко вбачає, що дисциплінарна відповідальність державного службовця – це “застосування до особи, яка здійснила порушення службової дисципліни, певних дисциплінарних стягнень” [6]. Водночас, відповідно до чинного законодавства, підставою дисциплінарної відповідальності є, насамперед, дисциплінарний проступок, за який законодавцем передбачено дисциплінарне стягнення.

На нашу думку, буде слушним конкретизувати визначення поняття проступку. Проступок – це протиправна вина, дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський

порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку, відповідно до законів України, встановлена відповідальність. Своєю чергою, виділяють адміністративний та цивільний проступок [7]. Досліджуючи наукові думки з приводу визначення дисциплінарного проступку, можна констатувати факт розбіжності думок науковців.

Деякі науковці стверджують, що дисциплінарний проступок – це протиправне, суспільно-небезпечне, винне діяння, що завдало несуттєвої шкоди суспільству і державі, інші вважають, що дисциплінарний проступок – це протиправне, винне порушення дисципліни, що не передбачає кримінальної відповідальності [8]. Заслуговує на увагу наукове бачення дисциплінарного проступку В. Щербини, який зазначає, що “дисциплінарний проступок – це протиправне, винне діяння, яке посягає на службу дисципліну в державному органі шляхом невиконання або неналежного виконання працівником своїх обов’язків, порушення заборон або обмежень, зловживання повноваженнями, або вчинення проступку, який порочить його як державного службовця чи дискредитує орган, в якому він працює” [9], що відображено в положеннях Закону України “Про державну службу”.

У ст. 2 Закону України “Про державну службу” законодавцем чітко визначено поняття службової дисципліни, як “неухильне дотримання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов’язків та правил внутрішнього службового розпорядку” [10]. Водночас задля кваліфікації дисциплінарного проступку, такого як порушення присяги, у сфері дисциплінарної відповідальності державного службовця можливе лише тоді, коли наявні всі ознаки складу цього правопорушення відповідно до чинного законодавства, задля унеможливлення незаконного притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності і як наслідку звільнення його з посади державної служби.

Дисциплінарному поступку державного службовця, як і іншим видам злочинів, характерні ознаки складу злочину, які поділяють на чотири групи: об’єкт, об’єктивний аспект, суб’єкт, суб’єктивний аспект. Об’єктом дисциплінарного поступку державного службовця є правовідносини у сфері державного управління, які забезпечують належне функціонування державного апарату і становлять зміст службової діяльності державного службовця. Тобто, об’єктом дисциплінарного проступку повинен бути службовий обов’язок державного службовця, який він бере на себе при складанні присяги і є обов’язковим для всіх державних службовців, незалежно від займаної посади, рангу та особливостей функціональних обов’язків, покладених на нього як на суб’єкта владних повноважень. Сутнісними ознаками такого обов’язку, на нашу думку, повинні бути достойна поведінка, відповідно до загальних правил етичної поведінки державних службовців, як під час здійснення службових повноважень, так і поза межами служби; чітке та неухильне дотримання Конституції та законів України; служіння українському народові; повага до прав та свобод людини і громадянина, що випливає зі змісту присяги державного службовця. Таким чином, при скоєнні такого дисциплінарного проступку, як порушення присяги державного службовця, особа повинна усвідомлювати, що своїми діями або бездіяльністю завдає шкоду службовій дисципліні, авторитету державного органу та підриває довіру населення до органів державної влади.

Об’єктивний аспект дисциплінарного проступку виражається у протиправній поведінці державного службовця, який своїми діями або бездіяльністю порушує присягу. Характерними рисами дисциплінарного проступку є діяння, яке завдає шкоди суспільним

відносинам. Дисциплінарний проступок має дві форми, які проявляються у дії або бездіяльності державного службовця, наслідком чого є негативні наслідки, такі як завдання шкоди суспільним інтересам або об'єкту владних повноважень.

Доцільно наголосити, що деякі науковці вважають, що обов'язковою умовою дисциплінарного проступку є настання негативних наслідків цього діяння, інші вважають, що для кваліфікації дисциплінарного проступку, спричинення негативних наслідків як ознаки об'єктивного аспекту зазначеного проступку є необов'язковим і може бути вибірковим для кожного конкретного проступку.

На нашу думку, якщо не має причинно-наслідкового зв'язку у діях або бездіяльності державного службовця при порушенні присяги державного службовця, це унеможливає такі дії кваліфікувати як дисциплінарний проступок, адже при вчиненні цього проступку шкода завдається або суспільним інтересам або органу державної влади. Відповідно, порушення присяги державним службовцем є особливим видом дисциплінарного проступку, наслідком якого може бути як матеріальна, так і формальна шкода. Матеріальна шкода зумовлює матеріальні збитки об'єкту владних повноважень або суспільним відносинам, а формальна шкода найчастіше завдається авторитету державної служби, належному функціонуванню державного апарату та авторитету державного службовця. Таким чином, на нашу думку, слушною є думка науковців, які стверджують, що шкода є обов'язковою ознакою об'єктивного аспекту дисциплінарного проступку державного службовця.

Водночас у законодавстві України відсутні чіткі приписи щодо настання негативних наслідків порушення присяги державним службовцем, окрім загальних, які випливають зі змісту присяги.

Так, у пункті 1 ст. 65 Закону України "Про державну службу" передбачені підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності і законодавцем зазначається, що "підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення". Також у цій статті закріплений перелік видів діянь, які кваліфікуються як дисциплінарний проступок, і серед перших – порушення присяги державних службовців, що свідчить про значущість і особливість цього правопорушення. Водночас, звертаючись до положень зазначеної статті, ми не знаходимо конкретних норм, які б характеризували дію чи бездіяльність державного службовця при порушенні присяги.

У спеціалізованій літературі науковцями обґрунтовано позицію щодо кодифікації законодавчих актів про дисциплінарну відповідальність [11]. Водночас досі в чинному законодавстві ми спостерігаємо розгалуженість норм, які закріплюють дисциплінарну відповідальність державного службовця, у різних правових актах, статутах державної служби, положеннях.

Закон України "Про державну службу" також не надає чіткої характеристики діям або бездіяльності державного службовця, які призвели до такого дисциплінарного проступку, як порушення присяги державним службовцем. Окрім цього, в пункті першому зазначеної статті вказано, що підстави притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності регулюється Законом України "Про державну службу"

та іншими законами, що може призводити до колізій при винесенні рішень щодо звільнення державного службовця за порушення присяги.

Не менш важливими ознаками об'єктивного аспекту є місце, час, обставини вчинення дисциплінарного проступку державним службовцем. Так, наприклад, час скоєння дисциплінарного проступку пов'язаний із порушенням службової дисципліни, проявом якого є невиконання або неналежне виконання службових обов'язків. Окрім того, час скоєння такого дисциплінарного проступку, як порушення присяги державного службовця, не може бути обмеженим тільки робочим часом, під час якого службовець виконує свої обов'язки як суб'єкт владних повноважень. Адже зі змісту присяги випливають не тільки дозвільні норми закону, але й норми заборонні, яких державний службовець повинен дотримуватись незалежно від місця, часу і обставин. Так, наприклад, законодавцем передбачені обмеження, пов'язані з державною службою, такі як: здійснення підприємницької діяльності або іншими видами діяльності, які передбачають отримання прибутку; проступки, які порочать честь та гідність державного службовця або органу в якому він працює, які можливі і в позаробочий час і не можуть бути обмежені місцем його вчинення. Таким чином, порушення присяги державним службовцем не може бути обмежено часом або місцем скоєння певного правопорушення.

Дисциплінарний проступок, такий як порушення присяги, може вчинити тільки суб'єкт владних повноважень. Суб'єкти, які несуть відповідальність за порушення присяги, – це особи, які уповноважені на виконання функцій держави, тобто державні службовці. Відповідно до положень Закону України “Про державну службу”, особа набуває статусу державного службовця тільки після прийняття ним присяги. Таким чином, у разі відмови особи від складання присяги державного службовця, вона втрачає можливість займати посади в органах державної служби. Суб'єктом такого проступку, як порушення присяги державного службовця, може бути державний службовець, що не виконав або неналежно виконав свої службові обов'язки, які порочать честь та гідність державного службовця та органу державної служби.

Суб'єктивний аспект дисциплінарного проступку, скоєного державним службовцем, охоплює вину, мотив, мету його вчинення. Вина при порушенні присяги державного службовця виражається у його психологічному ставленні до норм законності і моралі, які він порушує при скоєнні цього проступку, і може бути як у формі умислу, так і з необережності, хоча останнє піддається певним сумнівам, адже порушення присяги державним службовцем характеризується усвідомленням особою свого діяння.

Як зазначає М. Матузов, “порушуючи закон, індивід повинен усвідомлювати, що своїм діянням завдає шкоди державі або особі, нехтує суспільними інтересами, тобто вчиняє винне, протиправне діяння. У протилежному разі його дії не можна оцінювати з позицій права” [12]. Таким чином, державний службовець, який своїми діями порушує присягу державного службовця, усвідомлює, що його протиправні діяння є суспільно шкідливі і, як наслідок, призведуть до звільнення його з посади державної служби.

Мотив дисциплінарного проступку, такого як порушення присяги, – це так би мовити відображення свідомості суб'єкта владних повноважень, які спонукають його скоїти це правопорушення. Мета порушення присяги державним службовцем не завжди має місце, так як дії, які призвели до зазначеного протиправного діяння, не обов'язково свідчитимуть про очікування певного результату державним службовцем, до якого він прагне. Мотив нам вказує, чим керується особа під час порушення присяги державного

службовця, то мета в цьому правопорушенні – це спрямованість на очікуваний результат від дій державного службовця, який порушує присягу.

Таким чином, звільнення державного службовця з посади державної служби за порушення присяги є видом дисциплінарної відповідальності, кваліфікованим як дисциплінарний проступок, такий як порушення службової дисципліни.

### **Висновки**

На сучасному етапі розвитку та удосконалення державної служби закріплені на законодавчому рівні інституту відповідальності за порушення присяги державного службовця та реформ у зазначеній сфері, на нашу думку, сприятимуть здійсненню ефективних демократичних перетворень у системі державного управління. Доцільно зазначити, що питання дисциплінарної відповідальності за порушення присяги державним службовцем стало предметом розгляду судових справ інстанціями усіх рівнів, що свідчить про уненормованість цього питання. Це призводить до певних непорозумінь, колізій при винесенні рішень судами в певних справах, а також порушенні прав самих державних службовців.

Окрім цього, досліджуючи чинне законодавство, можна констатувати факт відсутності чіткого регулювання процедури звільнення з посади державного службовця за скоєння такого дисциплінарного проступку, як порушення присяги. Відсутність єдиного нормативно-правового акту, який би закріплював, окрім тексту присяги державного службовця, який на нашу думку, повинен бути приведений до єдиного змісту для всіх службовців, незалежно від займаних посад, функцій та категорій, норми, які, своєю чергою надавали б характеристику діям державного службовця, які кваліфікувалися б як порушення присяги державним службовцем. Доцільно було б закріпити на законодавчому рівні чітку процедуру звільнення з посади за порушення присяги державним службовцем, що призвело б до якісного та прозорого застосування норм законів та підзаконних актів у зазначеній сфері.

Удосконалення інституту дисциплінарної відповідальності за порушення присяги державним службовцем сприятиме підвищенню ефективності функціонування органів державного управління та апарату державної служби, крім того, саме від якості надання державними службовцями управлінських послуг залежить рівень довіри громадянського суспільства до органів державної влади.

### **Список використаної літератури**

1. Хомик В. М. Особливості юридичної відповідальності державних службовців. URL : <http://www.turadm.gov.ua/reformy-v-ukraini/item/2721-osoblyvosti-yurydychnoyi-vidpovidal-nosti-derzhavnyh-sluzhbovciv>.
2. Фомінова А. О. Особливості інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців. URL : [http://www.lex-line.com.ua/?go=full\\_article&id=1997](http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=1997).
3. Тофтул М. Г. Сучасний словник з етики. Житомир : Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2014. С. 112.
4. Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. // Голос України. 2015. № 250.
5. Коломієць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2011. С. 142.
6. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Вид. 3-тє, перероб. та доп. К. : Атіка, 2011. С. 156.

7. Петков С. В. Громадський порядок: місце й роль місцевої міліції в протидії проступкам проти громадського порядку // Право та державне управління. 2010. № 1. С. 46.

8. Административное право Российской Федерации : учебник / под ред. : А. П. Алехина, А. А. Кармолицкого, Ю. М. Козлова. М. : Зерцало, 2008. С. 14.

9. Щербина В. І. Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів внутрішніх справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.05. Х., 1998. 22 с.

10. Про державну службу...

11. Гавриленко Д. А. Государственная дисциплина: сущность, функции, значение / за ред. А. П. Шергина. Минск : Наука и техника, 1988. С. 291.

12. Теория государства и права : курс лекц. / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М. : Юристъ, 2000. С. 283.

*Стаття надійшла до редакції 01.03.2018*

*Схвалена до друку редколегією 26.03.2018*

V. Andriev

## RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF THE PUBLIC SERVICE

**The article is devoted to the investigation of the issue of responsibility of a civil servant for violating the oath. It is proved that responsibility for breach of oath by a public servant occupies a separate place among the grounds for dismissal from the office of public service and is the most serious disciplinary offense. The cessation of civil service as a result of a violation of the oath entails the responsibility of a civil servant who has committed an act incompatible with his position.**

**Key words: oath, public service, civil servant, violation of oath, disciplinary offense, responsibility.**