

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА СКЛАДАННЯ ПРИСЯГИ

ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF TAKING THE OATH

Данилів С.В.,

аспірант кафедри загальноправових дисциплін
факультету № 6

Харківського національного університету внутрішніх справ

Стаття присвячена дослідженню питання правового регулювання процедури складання присяги публічним службовцем. Проаналізовано чинне законодавство, що регулює церемонію складання присяги публічними службовцями, та з'ясовано ключові характеристики. Автором сформульовано пропозиції в частині усунення прогалін у національному законодавстві щодо порядку складання присяги публічним службовцем.

Ключові слова: присяга, публічний службовець, публічна служба, процедура складання присяги, юридична відповідальність.

Статья посвящена исследованию вопроса правового регулирования процедуры принятия присяги публичным служащим. Проанализировано действующее законодательство, которое регулирует церемонию принятия присяги публичным служащим, и выяснены ключевые характеристики. Автором сформулированы предложения в части устранения пробелов в национальном законодательстве касательно принятия присяги публичным служащим.

Ключевые слова: присяга, публичный служащий, публичная служба, процедура принятия присяги, юридическая ответственность.

The article focuses on the issue of the legislation governing procedures of taking the oath by public servants. The current legislation has been analyzed and its key characteristics have been refined. The author formulated proposals to eliminate gaps in national legislation governing procedures of taking the oath by public servants.

Key words: oath, public servant, public service, procedures for taking the oath, legal responsibility.

Постановка проблеми. Вперше складання присяги публічним службовцем в історії незалежної України відбулось 5 грудня 1991 р. на урочистому засіданні Верховної Ради України під час інавгурації першого Президента України – Л. Кравчука. Зокрема, саме з часу складання першим Президентом України присяги на вірність Україні було започатковано інститут правового регулювання процедури складання присяги публічним службовцем. Однак, дослідивши національне законодавство, яке регулює вище означену процедуру, визначено, що воно містить певні прогалини, що потребують вдосконалення шляхом внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Стан опрацювання. У науковій літературі питання, пов'язані із дослідженням правового регулювання процедури складання присяги публічним службовцем, у своїх працях досліджували О. Бандура, Н. Бережкова, Ф. Васильєв, О. Єфімов, О. Кравчук, В. Орленко, В. Пахомова, С. Прилуцький, Н. Русакова, О. Скакун, М. Цуркан.

Вклад основного матеріалу. Присяга є одним із найдавніших правових інститутів, який зберігся та гармонійно увійшов у національне право України. Чинне законодавство України передбачає юридичну відповідальність за порушення присяги. Водночас правове регулювання процедури прийняття присяги нині залишається невичерпно дослідженим та теоретично напрацьованим.

Так, процедура складання присяги публічним службовцем є визначеною як Конституцією України, відповідними законами України, так і іншими нормативно-правовими актами.

Зокрема, процедура складання присяги Президентом України визначена ст. 104 Конституції України, згідно з якою новообраний Президент України вступає на пост не пізніше ніж через тридцять днів після офіційного оголошення результатів виборів, із моменту складання присяги народів на урочистому засіданні Верховної Ради України. Приведення Президента України до присяги здійснює Голова Конституційного Суду України. Президент України, обраний на позачергових виборах, складає присягу у п'ятиденний строк після офіційного оголошення результатів виборів [1].

Згідно з Постановою Верховної ради України «Про порядок проведення урочистого засідання Верховної Ради України, присвяченого складенню присяги новообраним Президентом України» № 2227-IV від 14 грудня 2004 р., складання присяги новообраним Президентом України проводиться у сесійному залі Верховної Ради України. День проведення урочистого засідання визначається рішенням Верховної Ради країни за поданням Голови Верховної Ради України. Час урочистого засідання, список запрошених на нього осіб та інші організаційні питання Голова Верховної Ради України узгоджує з новообраним Президентом України та Головою Конституційного Суду України. Урочисте засідання транслюється в прямому ефірі Національною телекомпанією України та Національною радіокомпанією України на усіх загальнонаціональних каналах. Урочисте засідання відкриває Голова Верховної Ради України, після чого виконується Державний Гімн України. Голова Верховної Ради України повідомляє про усіх осіб, присутніх на урочистому засіданні та надає слово Голові

Центральної виборчої комісії для оголошення результатів виборів Президента України. Голова Конституційного Суду України повідомляє стосовно виконання новообраним Президентом України усіх конституційних вимог щодо несумісності з посадою Президента України та відсутності інших обставин, що унеможливають складення ним присяги, запрошує до трибуни новообраного Президента України, вручає йому текст присяги українському народові, визначений Конституцією України. Новообраний Президент України, поклавши руку на Конституцію України і, за бажанням, на Пересопницьке Євангеліє, проголошує присягу українському народові, підписує її текст, який передає Голові Конституційного Суду України. Голова Конституційного Суду України оголошує, що новообраний Президент України склав присягу українському народові і вступив на пост президента, та передає Голові Верховної Ради України текст присяги, підписаний новообраним Президентом України. Голова Центральної виборчої комісії вручає новообраному очільнику держави посвідчення Президента України. Голова Конституційного Суду України вручає новообраному Президенту України офіційні символи влади Президента України. Президент України з трибуни Верховної Ради України проголошує звернення до українського народу (інавгураційну промову) [2]. Таким чином нині визначено процедуру прийняття присяги Президентом України.

Також у Конституції України, зокрема у ст.ст. 79, 82, визначено процедуру складання присяги народним депутатом, які не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів збираються на першу сесію та перед вступом на посаду складають присягу. Перше засідання новообраної Верховної Ради України відкриває найстарший за віком народний депутат України та який зачитує зміст присяги, після чого 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 [1].

За аналогією, ст. 2 Закону України «Про статус народного депутата України» визначено момент набуття народним депутатом повноважень. Також вищевказаним законом визначено, що народний депутат не може брати участі у засіданнях Верховної Ради України та її органів, а також здійснювати інші депутатські повноваження до того часу, поки він не скріпить присягу особистим підписом під її текстом. Відмова скласти та підписати присягу спричиняє втрату депутатського мандата [3].

Інші нормативно-правові акти щодо процедурного питання про прийняття присяги Президентом України та народним депутатом України на законодавчому рівні відсутні. Тобто нині на законодавчому рівні неповною мірою визначено процедуру прийняття присяги Президентом України та народним депутатом, оскільки у вищевказаних законах відсутня інформація щодо: порядку визначення списку запрошених на церемонію складання присяги осіб (гостей), а саме: як він формується, за

якими критеріями; місце зберігання підписаного тексту присяги; чи робиться запис у трудовій книжці про складання присяги; в якій послідовності та де народні депутати скріплюють присягу своїми підписами під її текстом (місце), після її проголошення найстаршим депутатом; у разі відмови народним депутатом скласти та підписати присягу, яким чином та ким це оформлюється.

З огляду на вищевказане, на нашу думку, означені питання потребують вирішення шляхом внесення змін до чинного законодавства або шляхом ухвалення окремого нормативно-правового документа, який би детально описував та регулював порядок прийняття присяги Президентом України та народними депутатами України, як це, наприклад, визначено у суддів.

Зокрема, Указом Президента України № 380/2011 від 6 квітня 2011 р. «Про Порядок складення присяги судді особою, вперше призначеною на посаду професійного судді» [4] та ст. 56 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [5] визначено порядок складання присяги особами, призначеними на посаду судді.

Згідно з вищевказаним Порядком, особа, призначена на посаду професійного судді, складає присягу судді у присутності Президента України під час урочистої церемонії, що проводиться у приміщенні, де встановлено Державний Герб України і Державний Прапор України.

На урочисту церемонію складення присяги судді особою, вперше призначеною на посаду професійного судді, запрошуються Голова Верховного Суду, Голова Ради суддів України, Голова Вищої ради правосуддя та Голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [4].

Присягу судді зачитує особа, вперше призначена на посаду професійного судді, а в разі складення присяги судді кількома особами, вперше призначеними на посаду професійного судді, – найстарша з них за віком особа, після чого вона (вони) підписують текст присяги. Після складення присяги судді Президент України або за його дорученням інша особа вручає судді посвідчення. Урочиста церемонія складення присяги судді завершується виконанням Державного Гімну України. Підписаний суддею текст присяги судді зберігається в його суддівському досьє, та про складення присяги у трудовій книжці судді робиться запис.

Однак навіть у детально визначеному порядку відсутня дуже суттєва інформація, а саме не визначено час проведення процедури складання присяги суддею після підписання та опублікування Указу Президента «Про призначення судді».

З огляду на таку прогалину у законодавстві останнім часом склалася негативна тенденція, коли особа призначена на посаду судді протягом тривалого часу не може приступити до виконання своїх професійних обов'язків, оскільки не має відповідних повноважень до того часу, поки не складе присягу.

Так, наприклад, у державі мала місце ситуація, коли судді, яких було призначено указами Прези-

дента у травні, липні, серпні та жовтні 2012 р. склали присягу лише у грудні 2012 р., тобто протягом 4–7 місяців значна частина новопризначених суддів фактично було позбавлена можливості здійснювати правосуддя у рамках відповідних судових процедур.

Аналогічна ситуація склалася із суддями, яких було призначено указами Президента України у 2013–2014 рр., та щодо яких процедура приведення до присяги відбулася лише 31 березня 2015 р.

Отже, 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, на законодавчому рівні варто визначити час проведення процедури складання присяги судді, після опублікування указу Президента про призначення на посаду судді.

З огляду на вищенаведене, Указ Президента України № 380/2011 від 6 квітня 2011 р. «Про Порядок складання присяги судді особою, вперше призначеною на посаду професійного судді» [4], на нашу думку, було б за доцільно доповнити пунктом 1.1 такого змісту:

«Урочиста церемонія складання присяги судді особою, призначеною на посаду професійного судді, проводиться не пізніше тридцяти днів із 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 дасть змогу в майбутньому уникати нарікання громадськості щодо тривалого невиконання суддею своїх обов'язків, у зв'язку з відсутністю повноважень, і, як наслідок, нерівномірного навантаження на суддів, які мають повноваження, що тягне за собою розгляд справ понад строки, визначені процесуальними кодексами.

Що стосується процедури прийняття присяги прокурором, то у ст. 36 Закону України «Про прокуратуру» [6] зазначено, що особа, призначена на посаду прокурора, набуває повноважень прокурора після складання присяги прокурора, процедура складання якої визначена у Наказі Генеральної прокуратури України № 135 від 5 квітня 2016 р. «Про затвердження Порядку складання Присяги прокурора» [7].

Згідно з вищезазначеним Порядком, складання присяги відбувається в офіційній обстановці за участю керівника прокуратури, до якої призначено працівника або уповноваженої ним особи. Прокурора завчасно повідомляють про дату, час і місце складання присяги. Складання прокурором присяги відбувається у присутності прокурорів прокуратури (структурного підрозділу), на посаду в якій (якому) його призначено, шляхом зачитування та підписання тексту Присяги, який зберігається в особовій справі працівника. У разі, коли присягу складає декілька прокурорів, текст Присяги може зачитати один із них, старший за віком, після чого всі прокурори, які склали присягу, ставлять свої підписи під текстом Присяги. Для прокурорів, які з поважних причин не склали присягу у визначений термін, керівни-

ком прокуратури, до якої призначено прокурора на посаду, визначається інший день і час для її складання. Про складання присяги вноситься запис у трудову книжку [7].

Однак, за аналогією до прогалини у порядку складання присяги суддею, у зазначеному порядку не визначено, через який час після призначення на посаду прокурор її складає. Крім того, не конкретизовано місце складання присяги; чи є якісь вимоги до приміщення, де відбувається складання присяги; хто займається організаційними питаннями щодо приведення прокурора до присяги; вручення посвідчення прокурора після складання присяги.

Усі ці питання потребують визначення на законодавчому рівні, шляхом внесення відповідних змін до Наказу Генеральної прокуратури України № 135 від 5 квітня 2016 р. «Про затвердження Порядку складання Присяги прокурора» [7].

Порядок складання присяги громадянами, які приймаються на дипломатичну службу, визначено у ст. 10 Закону України «Про дипломатичну службу» [8], згідно з якою особи складають присягу державних службовців відповідно до Закону України «Про державну службу» [9].

Отже, оскільки закон містить відсилання до Закону України «Про державну службу», ми доходимо висновку, що і порядок прийняття присяги громадянином, який вперше приймається на дипломатичну службу, є аналогічним порядку прийняття присяги державним службовцем [9].

Отже, процедуру прийняття присяги державними службовцями визначено ст. 31 Закону України «Про державну службу», згідно з якою служба управління персоналом у день призначення особи на посаду державної служби організовує складання присяги державного службовця особою, яка вперше призначена на посаду державної служби, а також ознайомлює державного службовця під підпис із правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією [9]. Відповідно до ч. 2 ст. 36 Закону України «Про державну службу», особа, призначена на посаду державної служби вперше, виголошує Присягу державного службовця у присутності державних службовців структурного підрозділу, на посаду в якому її призначено, представників служби управління персоналом відповідного державного органу, підписує текст цієї Присяги і зазначає дату її складання [9].

Водночас аналіз норм вищевказаного Закону також не дає можливості визначити місця складання присяги, адже визначено лише коло осіб, перед якими складається присяга (наприклад, судді складають присягу у приміщенні із символами влади), а також не визначено, хто приймає присягу та у якому порядку проголошуються присяга, у разі прийняття на службу одночасно двох та більше осіб. Зазначені прогалини у законодавстві теж потребують усунення шляхом внесення відповідних змін.

Процедура прийняття присяги посадовими особами місцевого самоврядування визначена ст. 11 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», згідно з якою громадяни України,

які вперше приймаються на службу в органи місцевого самоврядування, у день прийняття відповідного рішення складають присягу. Присяга вважається складеною, якщо після її проголошення громадянин України скріплює присягу своїм підписом. Підписаний 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. Особи, які вперше були обрані на посади сільських, селищних, міських голів, голів рад, складають присягу на сесії відповідної ради [10].

Інші нормативно-правові акти, які б детальніше описували процедуру складання присяги посадовими особами місцевого самоврядування відсутні.

За аналогією до порядку складання присяги суддями та прокурорами, відсутня інформація щодо часу приведення до присяги, після обрання (призначення)

на посаду; місця проведення церемонії (приміщення та відповідних атрибутів символів влади); особи (структурного підрозділу), відповідальної за проведення церемонії прийняття присяги, та інші процедурні питання. Вважаємо, що зазначені прогалини у законодавстві потребують усунення шляхом внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Висновки. Враховуючи, що у статті нами наведено інформацію щодо процедури складання присяги лише частини публічних службовців, в розумінні ч. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України [11], варто зазначити, що більш-менш питання щодо адміністративної процедури складання присяги публічною особою ретельно визначено лише стосовно суддів, військових, поліцейських, прокурорів та державних службовців.

Що стосується процедури складання присяги іншими публічними службовцями, нині чинне законодавство має певні прогалини та невизначеності, які варто усунути шляхом внесення змін до відповідних законів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України : Закон № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vp/>.
2. Про порядок проведення урочистого засідання Верховної Ради України, присвяченого складенню присяги новообраним Президентом України : Постанова Верховної ради України № 2227-IV від 14 грудня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2227-15>.
3. Про статус народного депутата : Закон України № 2790-XII від 17 листопада 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.
4. Про Порядок складення присяги судді особою, вперше призначеною на посаду професійного судді : Указ Президента України № 380/2011 від 6 квітня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/380/2011>.
5. Про судоустрій і статус суддів : Закон України № 1402-VIII від 2 червня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/>.
6. Про прокуратуру : Закон України № 1697-VII від 14 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/>.
7. Про затвердження Порядку складення Присяги прокурора : Наказ Генеральної прокуратури України № 135 від 5 квітня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0646-16>.
8. Про дипломатичну службу : Закон України № 2728-III від 20 вересня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2728-14/>.
9. Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/>.
10. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України № 2493-III від 7 червня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/>.
11. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України № 2747-IV від 6 липня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.