

## **ПРЕВЕНТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ТА БЕЗПЕКОВІ ІНІЦІАТИВИ ПОЛІЦІЇ У НАЦІОНАЛЬНОМУ ТА МІЖНАРОДНОМУ ВИМІРАХ. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ**

**Лілія ЗОЛОТУХІНА**

професор кафедри цивільно-правових  
дисциплін Дніпропетровського  
державного університету внутрішніх  
справ (м. Дніпро, Україна),  
доктор юридичних наук, професор

### **ДЕЯКІ ПИТАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРИСЯГИ**

Інститут присяги міцно вкорінений у сучасному правовому регулюванні службово-трудова відносин, та й взагалі так званих відносин публічної служби, які врегульовуються системою правових норм, що у сучасному науковому дискурсі прийнято іменувати службовим правом. Присяга як юридичне явище має кілька аспектів. Найголовнішим та найочевиднішим є те, що з моментом складання присяги об'єктивне право пов'язує остаточне виникнення службово-трудова відносин, тобто присяга, а точніше факт її складання, має правову природу правостворюючого юридичного факту, який породжує регулятивні службово-трудова відносини. Маючи ще кілька інших правових аспектів, присяга, зокрема, пов'язана з відносинами дисциплінарної відповідальності спеціальних суб'єктів трудового права, які реалізують свою трудову правосуб'єктність у службово-трудова правовідносинах. Йдеться про те, що правове регулювання окремих видів службово-трудова відносин прямо або побічно визнає порушення присяги дисциплінарним правопорушенням і, відповідно, підставою для притягнення винного до дисциплінарної відповідальності. Тож порушенню присяги тут також надається правова природа правостворюючого юридичного факту, але такого, який породжує відносини вже охоронного характеру, а саме відносини дисциплінарної відповідальності, і отже, порушення присяги постає юридичним складом дисциплінарного правопорушення. Найвищий рівень інституціоналізації дисциплінарної відповідальності за порушення присяги спостерігається у чинному законодавстві про державну службу, яке і буде нормативною емпіричною базою дослідження.

Ч. 2 ст. 65 Закону № 889-VIII містить вичерпний перелік конкретних видів (складів) дисциплінарних проступків, які є підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності. І, зокрема, п. 1 ч. 2 ст. 65 Закону № 889-VIII до дисциплінарних проступків відносить «порушення Присяги державного службовця» [1].

А відповідно до ч. 5 ст. 66 Закону № 889-VIII «порушення Присяги державного службовця» належить до обмеженого кола дисциплінарних проступків, за які може бути застосований винятковий вид дисциплінарного стягнення – звільнення з посади державної служби. Деякі дослідники навіть вважають, що звільнення є єдиним (безальтернативним) стягненням за порушення Присяги державного службовця [2, с. 141]. Не можемо з цим погодитися з огляду на вживання законодавцем у ч. 5 ст. 66 Закону № 889-VIII слова «може», яке допускає певну дискрецію уповноваженого суб'єкта. Однак це не применшує серйозності проблеми відповідальності за порушення присяги.

Критичний аналіз дисциплінарної відповідальності за порушення присяги наводять автори Науково-практичного коментаря до Закону № 889-VIII [3]. Дослідники зазначають, що «зовсім неважко будь-які дії чи бездіяльність державного службовця витлумачити як такі, що порушують присягу державного службовця». Цьому «сприяють» застосування у статті 36 Закону таких оціночних слів (конструкцій) як «вірно служити Українському народові», «поважати права, свободи і законні інтереси людини і громадянина», «з гідністю

нести високе звання державного службовця», «сумлінно виконувати свої обов'язки». Для опису ознак правопорушення зазначені термінологічні конструкції є недостатньо формалізованими. І це зрозуміло, адже присяга державного службовця за своєю суттю є декларацією (публічною клятвою), покликаною спонукати державних службовців робити все від них залежне для якнайкращої реалізації функцій державної служби. Тому зазначені вище терміни та термінологічні звороти є нормальними для конструювання тексту присяги, але абсолютно неприпустимими для опису ознак дисциплінарного проступку» [3, с. 492–493]. Також автори правильно констатують, що «дисциплінарний проступок «порушення Присяги державного службовця» виписано в Законі настільки абстрактно, що він охоплює будь-яке інше правопорушення, передбачене пунктами 2–14 частини другої коментованої статті. Тобто аналізований склад є загальним стосовно інших («спеціальних») складів дисциплінарних правопорушень, передбачених пунктами 2–14 частини другої коментованої статті» [3, с. 496]. Тобто, по суті, «порушення Присяги державного службовця» (п. 1 ч. 2 ст. 65 Закону № 889-VIII) є юридико-технічною хибою: у низку конкретних (спеціальних) дисциплінарних деліктів законодавець безпідставно включив склад, по суті, генерального делікту. На жаль, автори коментаря не пропонують принципового і остаточного вирішення проблеми, обмежуючись наданням рекомендацій щодо тлумачення і застосування п. 1 ч. 2 ст. 65 Закону № 889-VIII [3, с. 496–499], які, хоча і є доволі слушними та корисними, все ж не вирішують проблеми як такої.

Отже, наведений вище огляд свідчить про те, що очевидною є проблема правомірності встановлення і реалізації дисциплінарної відповідальності за порушення присяги. Проблема полягає у тому, що через загальні та оціночні формулювання змісту присяги неможливо з достатнім рівнем формальної визначеності з'ясувати, в чому конкретно (на рівні об'єктивної сторони правопорушення) полягає порушення присяги. Внаслідок цього підстава дисциплінарної відповідальності виявляється невизначеною та такою, що допускає дуже широкі тлумачення під час правозастосування. Цим, очевидно, порушується принцип верховенства права, зокрема такі його елементи, як принципи правомірних очікувань та юридичної визначеності.

Серед пропонованих в літературі шляхів вирішення проблеми переважають такі.

1. Доктринальне та/або правозастосовче, у т.ч. суддівське, тлумачення. Вади такого способу такі. По-перше, тлумачення, яке як засновки приймає положення, які практично повністю складаються із оціночних понять, не може не мати своїм результатам такі ж оціночні судження і положення. Наприклад, поширене суддівське тлумачення, започатковане і підтримуване Верховним Судом – «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 унеможливорює подальше виконання ним своїх обов'язків» [4] – є яскравим прикладом заміни одних оціночних понять і суджень на інші, внаслідок чого формальної юридичної визначеності явно не додається. По-друге, такі тлумачення часто вдаються до аналогії права/закону; водночас майже аксіоматичним є доктринальне положення про те, що у сфері публічної юридичної відповідальності не можна вдаватися до аналогії права/закону.

2. Встановлення вичерпного переліку формально визначених дисциплінарних проступків, які вважатимуться порушенням присяги. За такого способу дисциплінарна відповідальність «за порушення присяги» стає фактично фікцією, оскільки вона по суті заміщається дисциплінарною відповідальністю за низку інших дисциплінарних проступків.

Виникає питання, чи можливо було б модифікувати сам зміст присяги, аби він був більш конкретним та задовольняв вимоги юридичної визначеності і міг бути основою для формулювання складу дисциплінарного проступку. Звичайно, можна було б перетворити текст (зміст) присяги на перелік чітко визначених обов'язків державного службовця, однак таким чином докорінно змінилася би правова природа присяги, яка би втратила свої унікальні риси як окреме правове явище та здатність виконувати свої специфічні функції.

Вказане неминуче приводить до думки про те, що від «охоронного», «репресивного» навантаження присяги треба відмовитися взагалі. Потрібно зважати на те, що виконання різних правових функцій вимагає адекватних правових засобів, серед яких не може бути універсальних.

Формулювання складу дисциплінарного проступку в умовах верховенства права не може бути засноване на апеляціях до присяги та її змісту та зводиться до формулювання «порушення присяги». Внаслідок своєї сутності як урочистої клятви присяга має

текстуальне вираження (зміст присяги), мовні характеристики якої не відповідають вимогам до нормативного юридичного тексту. Відповідно, поняття «присяга» та «порушення присяги» неодмінно зводяться до низки оціночних понять і суджень, що є неприпустимим для формулювання підстав юридичної відповідальності. Доктринальне та судове тлумачення виявляються нездатними повноцінно вирішити цю проблему. Звільнення тексту (змісту) присяги від оціночних елементів призведе до спотворення самої сутності присяги. Вирішення проблеми вбачається у повсюдній відмові (і передусім у законодавстві про державну службу) від правотворчої практики встановлення дисциплінарної відповідальності за порушення присяги та переходу до більш конкретних та юридично визначених способів закріплення складів дисциплінарних правопорушень. Саме такий шлях дозволить узгодити практику дисциплінарної відповідальності з вимогами принципу верховенства права, а також усуне нерівність у становищі державних службовців та інших працівників – суб'єктів службово-трудова відносин. Отже, пропонується п. 1 ч. 2 ст. 65 Закону № 889-VIII виключити.

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
2. Кримова Д. С. Інститут присяги у службовому праві України : дис. ... д-ра філософії : 081 «Право». Запоріжжя, 2021. 223 с.
3. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук, В. А. Дерезь (відп. ред.). Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. 796 с.
4. Постанова Верховного Суду від 25.11.2021 р. у справі №826/6038/15. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101370681>

**Роман МИРОНЮК**

професор кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ (м. Дніпро, Україна), доктор юридичних наук, професор

**ОКРЕМІ ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ  
ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ ЩОДО ВИЯВЛЕННЯ, ФІКСАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ  
ПРАВОПОРУШЕНЬ ТА ПРИТЯГНЕННЯ ОСІБ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ  
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ**

Частими випадками в діяльності поліції є втручання в роботу поліції, перешкоджання виконання ними поліцейських функцій. При цьому частіше всього це здійснюється з метою відволікання поліцейського від оформлення процесуальних документів на місці вчинення правопорушення для затягування процедури притягнення до відповідальності та допущення процесуальної помилки поліцейським, і зазвичай це властиве в процесі виконання поліцейським превентивної функції та оформлення матеріалів справ про адміністративні правопорушення.

При цьому треба зазначити, що встановлена ст. 343 КК України кримінальна відповідальність за «втручання в діяльність працівника правоохоронного органу, судового експерта, працівника державної виконавчої служби, приватного виконавця» [1] є не діючим засобом відповідальності, що вказує на відсутність рішень суду про притягнення осіб за вчинення цього кримінального правопорушення, вчиненого щодо поліцейського. Тож аналіз судової практики, систематизований в звітності Державної судової адміністрації України, свідчить, що, наприклад, в 2020 році за втручання в діяльність працівника поліції було порушено всього 12 кримінальних проваджень, і жодному з них не було винесено судові рішення, натомість за цей же період було порушено 54 кримінальних провадження щодо перешкоджання діяльності журналістів, хоча жодне до них не мало наслідком притягнення особи до кримінальної відповідальності [2]. Водночас у більшості європейських країн за перешкоджання поліцейської діяльності встановлені заходи відповідальності від штрафу в 400 євро в Іспанії за прирікання з поліцейським до 7 000 євро