

Корнута Л. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРИНЦИП ПОЛІТИЧНОЇ НЕУПЕРЕДЖЕНОСТІ В СИСТЕМІ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

PRINCIPLE OF POLITICAL IMPARTIALITY IN PRINCIPLES STATE SERVICE SYSTEM

Стаття присвячена аналізу принципів державної служби, передбачених у новому Законі «Про державну службу». Аналізуються зміни, закріплені в новому Законі, щодо принципів державної служби. Ряд принципів є цілком новим (принцип верховенства права, політичної неупередженості, прозорості), а інші дещо змінені змістовно. Особлива увага приділяється принципам політичної нейтральності та політичної неупередженості в системі принципів державної служби в умовах сучасної української держави та їх ролі в становленні нового сучасного інституту державної служби України.

Ключові слова: державний службовець, державна служба, принципи, політична нейтральність, політична неупередженість.

Статья посвящена анализу принципов государственной службы, предусмотренных в новом Законе «О государственной службе». Анализируются изменения, закрепленные в новом Законе, о принципах государственной службы. Ряд принципов является совершенно новым (принцип верховенства права, политической нейтральности, гласности), а другие несколько изменены содержательно. Особое внимание уделяется принципам политической нейтральности и политической беспристрастности в системе принципов государственной службы в условиях современного украинского государства и их роли в становлении нового современного института государственной службы Украины.

Ключевые слова: государственный служащий, государственная служба, принципы, политическая нейтральность, политическая беспристрастность.

The article is devoted to the analyses of principles of the state service that are provided in the new Law «On the state service». The article analyzes the changes than have found their consolidation in the new Law of Ukraine on the principles of public service. A number of principles is quite new (the rule of law, political impartiality, transparency) and the other slightly altered substantially. Special attention is given to the principles of political neutrality and political impartiality in state service system under conditions of modern Ukrainian state and their role in establishment of new Ukraine's state service institute.

Key words: statesman, public service, principles, political neutrality, political impartiality.

Постановка проблеми. Становлення демократичної, соціальної, правової України обумовлює суттєве оновлення інституту державної служби, що потребує підвищення ефективності реалізації завдань та функцій держави в забезпеченні прав, свобод та інтересів громадян. Важливим етапом розвитку адміністративної реформи в Україні залишається удосконалення інституту державної служби. У свою чергу, пріоритетність розвитку сучасної державної служби встановлюється шляхом закріплення в Законі принципів як основоположних ідей функціонування інституту. Тому на сьогодні розвиток та удосконалення принципів держслужби, а також новий підхід до їх розуміння та визначення є особливо актуальними. Серед системи принципів державної служби особливе місце посідає принцип політичної неупередженості, оскільки він не лише виступає основоположною ідеєю функціонування державної служби в цілому, але і визначає особливості правового статусу державного службовця.

Аналіз досліджень. Питання принципів державної служби в цілому та принципу політичної неупередженості зокрема були предметом вивчення багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема О.О. Акімова, В.Б. Авер'янова, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, І.П. Голосніченка,

Є.В. Додіна, С.Д. Дубенка, В.В. Зуя, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, В.К. Малиновського, Л.Р. Наливайка, Н.Р. Нижник, О.Д. Оболенського, І.М. Пахомова, А.А. Сергієнка, Ю.М. Старілова, В.К. Шкарупи, В.В. Щербака, Н.В. Янюк та ін. У той же час дослідження, в яких принцип політичної неупередженості розглядалися б детально, з урахуванням законодавчих особливостей та реформ, на сьогодні практично відсутні. Як наслідок, у вітчизняній науці відсутні комплексні дослідження принципу політичної неупередженості на державній службі, що отримав своє закріплення в Законі України «Про державну службу» 2015 р.

Завданням статті є визначення та аналіз принципів політичної нейтральності та політичної неупередженості в системі принципів державної служби в Україні, які отримали своє закріплення в Законі «Про державну службу» 2015 р. Адже з'ясування поняття, особливостей та сутності державної служби, визначення особливостей правового статусу державного службовця є неможливим без вивчення основ та особливостей реалізації принципу політичної неупередженості інституту державної служби.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи спеціалізовану літературу, можна стверджувати, що термін «принципи державної служби» (від лат.

«*principium*» – основні, найзагальніші, вихідні положення) означає основні риси, суттєві характеристики, зміст і значення самої державної служби. Принципи державної служби – це основоположні ідеї, настанови, які виражають об'єктивні закономірності та визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців [10, с. 32]. Необхідно зазначити, що принципи – це завжди суб'єктивне поняття, оскільки воно формується людиною з урахуванням таких суттєвих чинників, як правова культура, досвід, основні положення правової системи, рівень розвитку законодавства тощо [9, с. 7]. Першочергова важливість принципів державної служби підтверджується тим, що вони закріплені в Конституції України (ст. 3, 17, 19 – відповідальність органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людьми й державою, ст. 6 – поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову, ст. 8 – верховенство права, ст. 17 – соціальний захист службовців, ст. 24 – рівність прав громадян перед законом, ст. 37 – політична нейтральність) [1]. Більш спеціальні принципи, що безпосередньо характеризують специфіку державної служби, у свій час були закріплені в Законі України «Про державну службу» 1993 р. (ст. 3) [4]. Також вони отримали законодавче підґрунтя в новому Законі України «Про державну службу» 2015 р. (ст. 4) [2] та інших нормативно-правових актах. Разом із тим єдиного вичерпного переліку нормативно закріплених принципів немає, оскільки вони є досить різноманітними, численними і взаємообумовленими.

У ст. 4 Закону України «Про державну службу» 2015 р. встановлено, що державна служба здійснюється з дотриманням наступних принципів: верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості та стабільності. Необхідно зазначити, що Закон передбачає перелік принципів державної служби, який частково є оновленим, оскільки передбачає новітні принципи, які не були визначені в попередньому Законі «Про державну службу» 1993 р.: верховенства права, патріотизму, доброчесності, політичної неупередженості, прозорості діяльності та стабільності [2]. Слід зазначити, що частково вони також відрізняються і від попереднього Закону «Про державну службу» 2011 р., який так і не набрав чинності. Натомість із переліку принципів вилучено такі: демократизм, гуманізм, соціальна справедливість, ініціативність, компетентність, відданість справі, дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування й дотримання прав підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян, персональної відповідальності.

Серед усіх законодавчо закріплених принципів державної служби особливе місце посідає принцип політичної неупередженості, оскільки він визначає особливості правового статусу державного службовця. Зокрема, Закон «Про державну службу» 2015 р. у відповідному розділі «Правовий статус держав-

ного службовця» регламентує політичну неупередженість як елемент правового статусу службовця. Тому вбачається за потрібне більш детально охарактеризувати принцип політичної неупередженості державної служби з метою з'ясування їх сутності та особливостей реалізації.

Сутність принципу політичної неупередженості відповідно до ст. 4 Закону «Про державну службу» 2015 р. полягає в недопущенні впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також в утриманні від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрацій власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків [2]. У той же час більш детально принцип політичної неупередженості законодавець визначає в ст. 10 Закону. Зокрема, державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази або розпорядження, доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань. Державний службовець не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що в будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей. У свою чергу, державний службовець не має права: 1) бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А». На час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії; 2) обіймати посади в керівних органах політичної партії; 3) суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»; 4) залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі в передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями; 5) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях [2]. У разі реєстрації державного службовця кандидатом у депутати Центральною виборчою комісією, виборчими комісіями, сформованими (утвореними) в установленому порядку, він зобов'язаний в одноденний строк письмово повідомити про це керівника державної служби. Окрім того, державному службовцю за його заявою надається відпустка без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі. Державний службовець не має права організовувати і брати участь у страйках та агітації [13, с. 42].

Принцип політичної неупередженості державної служби в цілому і державного службовця зокрема обумовлюється ст. 35 (свобода совісті) і ст. 36 (свобода об'єднання в політичні партії і громадські організації) Конституції України [1]. У новому Законі «Про державну службу» принцип політичної неупередженості вперше передбачений щодо адмі-

ністративних державних службовців і спрямований на забезпечення ефективності й дієвості державної служби. При цьому слід звернути увагу на те, що й у чинному законодавстві, і в юридичній науці використовуються такі схожі поняття: «безпартійність», «політична нейтральність», «політична неупередженість» [8]. Аналіз їхнього змістовного навантаження дозволяє зазначити, що найбільш суворим і жорстким, безперечно, є поняття «безпартійність», яке висуває таку однозначну вимогу, як «не бути членом політичної партії чи політичного руху». Саме ця вимога висувається до службовців спеціалізованої і мілітаризованої державної служби. Поняття «політична нейтральність» і «політична неупередженість» є певною мірою м'якшими, оскільки не забороняють членство в політичних партіях і політичних рухах, а висувають вимоги щодо утримання від демонстрації політичних поглядів, політичних уподобань, особливого ставлення до політичних партій під час виконання своїх службових обов'язків [14, с. 155]. Таким чином, і політична нейтральність, і політична неупередженість дозволяють особі бути членом політичної партії, але не дозволяють проявляти свою політичну приналежність під час виконання службових обов'язків [9, с. 12]. Так, у Законі «Про державну службу» 1993 р. не було передбачено заборони державним службовцям бути членами політичних партій, не закріплено такого принципу державної влади, як позапартійність [13, с. 45]. У той же час Закон «Про політичні партії в Україні» визначив, що членами політичних партій не можуть бути судді, прокурори, поліцейські, співробітники Служби Безпеки України, військовослужбовці, працівники органів доходів і зборів, персонал державної кримінально-виконавчої служби України, працівники Національного антикорупційного бюро України [3]. На час перебування на зазначених посадах або службі члени політичної партії зупиняють членство в партії. Аналізуючи положення Закону «Про державну службу» 2015 р., можна стверджувати, що державним службовцям не забороняється бути членом політичних партій, проте їх політичні переконання не повинні впливати на виконання ними своїх службових повноважень та обов'язків. Беручи до уваги рівень етики та політичної культури державних службовців і політичних діячів, забезпечити належне виконання і контроль за дотриманням цього принципу на практиці буде вкрай важко. Так. На думку науковців, очевидно, що членство в будь-якій політичній партії прямо породжує конфлікт інтересів із принципом політичної неупередженості та підриває довіру до державної служби [11]. На жаль, в Законі не має відповідного механізму для його практичної реалізації службовцями, а тому реальне впровадження дій цього принципу викликає багато сумнівів [5].

Як влучно зазначає С.В. Ківалов, політична неупередженість – це здійснення державним службовцем своїх службових повноважень без урахування: а) політичних мотивів чи обставин, що не стосуються предмета його службової діяльності; б) особистої прихильності або неприязні до будь-яких

осіб; в) особистих політичних поглядів або переконань. Державному службовцю слід уникати демонстрації в будь-якому вигляді своїх політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків. Принцип політичної нейтральності забороняє державному службовцю: а) використовувати своє службове становище, майно та інші матеріальні ресурси державного органу, в якому він працює, для здійснення політичної діяльності; б) залучати підлеглих йому осіб до участі в політичній діяльності; в) брати участь у публічних політичних дебатах (крім випадків, коли участі в таких дебатах вимагає виконання службових обов'язків); г) проводити політичну, в тому числі передвиборну, агітацію; д) використовувати партійну символіку під час виконання службових обов'язків [9, с. 12].

Слід зазначити, що принцип політичної неупередженості відрізняється від принципу безпартійності, оскільки перший надає можливість державному службовцю бути членом політичної партії, однак забороняє йому відстоювати інтереси своєї партії, використовуючи своє службове становище, а принцип безпартійності забороняє бути членом політичної партії [3]. Однак слід мати на увазі, що можна й не бути членом політичної партії, проте захищати її інтереси під час виконання своїх посадових обов'язків, тобто принцип безпартійності не забезпечує партійної неупередженості державного службовця. Принцип політичної неупередженості має на меті захищати державних службовців від впливу й контролю з боку політичних партій так, щоб вони могли ефективно працювати незалежно від того, яка партія приходить до влади [16, с. 62]. Водночас принцип політичної неупередженості також захищає державних службовців від втрати своїх посад за політичними мотивами у випадках, коли одна партія змінює іншу при владі, тобто все, що пов'язує державного службовця з політичною партією, є його особистою справою і не має відношення до його державно-службової діяльності. Особливе значення даного принципу підтверджується ще й тим, що політична неупередженість законодавцем визначена як складова правового статусу державного службовця [2, ст. 10].

Висновки. Отже, аналіз новітніх принципів державної служби, закріплених у Законі «Про державну службу» 2015 р., дозволяє зробити висновок, що система цих важливих, основоположних ідей становить фундамент не тільки державної служби, але й цілого інституту публічної служби, який повинен зорієнтувати свої цілі на людину, враховувати ті потенційні можливості і ресурси, які є в суспільстві та в управлінському апараті. У процесі оновлення національного законодавства з урахуванням основ європейських стандартів у сфері державної служби залишилися досить спірні позиції, зокрема щодо принципу політичної неупередженості. Ідея принципу політичної неупередженості є вимогою сьогодення, але поряд із тим залишилася проблема щодо реалізації на практиці неупередженого характеру державної служби.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квітня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua> (втратив чинність).
5. Акімов О.О. Становлення професійної державної служби в Україні : правові принципи / О.О. Акімов // Публічне адміністрування : теорія та практик. – 2015. – Вип. 1(13). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua>.
6. Акімов О.О. Формування психологічної готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах євроінтеграції України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / О.О. Акімов. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – 20 с.
7. Баранцева К.К. Професіоналізація державної служби / К.К. Баранцева. – К., 2012. – 134 с.
8. Григорчук Н.В. Поняття політичної нейтральності державної служби. Розмежування політичних та адміністративних посад / Н.В. Григорчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kds.org.ua>.
9. Ківалов С.В. Принципи державної служби у новому Законі «Про державну службу» / С.В. Ківалов // Актуальні проблеми держави і права. – С. 7–16.
10. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2009. – 688 с.
11. Курочка Л. Принципи державної служби в Україні : сучасні підходи / Л. Курочка // Вісник Національної академії державного управління. – 2012. – № 3. – С. 66–72.
12. Мустафасва У. Реформування державної служби України : аналіз кадрової складової / У. Мустафасва // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 1(20). – С. 234–243.
13. Наливайко Л.Р. Принцип політичної неупередженості в системі державної служби / Л.Р. Наливайко, А.Ф. Орешкова // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2016. – № 3(1). – С. 41–44.
14. Свірін М. Принципи обмеження політичної активності державних службовців у офіційному політичному дискурсі сучасної української держави / М. Свірін // Державна служба. – 2014 [Електронний ресурс]. – С. 152–156.
15. Федчишин С.А. Питання участі державних службовців у політичній діяльності в Україні / С.А. Федчишин // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2015. – № 2. – С. 206–209.
16. Янюк Н.В. Принцип політичного нейтралітету в діяльності посадових осіб / Н.В. Янюк // Право України. – 2000. – № 12. – С. 62–64.
17. Michael Josephson and the Government Ethics Center Commission of the Josephson Institute of Ethics. Preserving the public trust: the five principles of public service ethics [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://josephsoninstitute.org/public/overview/faq.html>.