

УДК 94: 0612

Державна служба і політика в сучасній Україні: історія пошуку адекватної моделі взаємодії та розмежування

О.О. РАЦЮК

Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К.Д. Ушинського,
м. Одеса, Україна, E-mail: msvirin@yandex.ru

Авторське резюме

У статті досліджується еволюція підходів до визначення моделі участі державних службовців у політичному процесі в офіційних документах сучасної української держави. Автором проаналізовані програмні та нормативно-правові документи за період з першої половини 90-х років ХХ століття до цього часу: 1) закони і постанови Верховної Ради України, законопроекти народних депутатів; 2) укази та послання Президента України, його офіційні промови і законодавчі ініціативи 3) постанови Кабінету Міністрів України, Програма діяльності уряду, урядові законопроекти; 4) накази Національного агентства України з питань державної служби; 5) політичні угоди, які були підписані представниками політичних фракцій парламенту та главою держави.

На думку автора, сформувались та набули закріплення у політичних та правових документах три основних підходи: 1) департизація; 2) політична нейтральність; 3) політична неупередженість. Принцип департизації згадується в офіційних документах з початку існування сучасної незалежної української держави і означає вимогу заборонити створювати осередки політичних партій в державних органах і установах. Принцип політичної нейтральності уперше згадується в «Концепції адміністративної реформи України» (1996) і означає вимогу обмежити політичні права державних службовців, реалізація яких заважає виконанню їх професійних обов'язків. Принцип політичної неупередженості згадується в офіційних документах з 2000 року і означає вимогу обмеження, перш за все, права на свободу слова і інформації при виконанні професійних обов'язків державних службовців.

Ключові слова: державна служба, розвиток законодавства про державну службу, політичний процес, історія адміністративних реформ в Україні, принцип деполітизації, принцип політичної неупередженості, принцип політичної нейтральності.

Public service and politics in contemporary Ukraine: the stages of search for the model of interaction and delimitation

O.O. RATSYK

K.D. Ushynsky south ukrainian national pedagogical university, Odessa, Ukraine,
E-mail: msvirin@yandex.ru

Abstract

The author considers the approaches to the model of civil servants' participation in the political process. The author compares political documents and legal regulations for the period from the first half of the 90s of last century to the present: 1) the laws and regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine, bill of People's Deputies, 2) decrees and message of the President of Ukraine, his official speeches and bills 3) Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Program of Activity and government bills 4) Order of the National Agency of Ukraine on Civil Service, 5) political agreements of representatives of the Parliament and the Head of State.

The author concludes that three main approaches were formed and fixed in the political and legal documents: de-politicization, political neutrality and political impartiality. For the first time the principle of de-politicization was mentioned in official documents from the beginning of the modern independent Ukrainian state. It means the prohibition for political parties to create its offices in government bodies and organizations. The principle of political neutrality was mentioned in «The Conception of Administrative Reform in Ukraine» (1996). It means the need to restrict some political rights and freedoms for civil servants, that interfere perform their professional duties. The principle of political impartiality mentioned in official documents in 2000. It means the need to restrict, above all, the right to freedom of speech and information for civil servants.

Keywords: civil service, the development of civil service legislation, the political process, history of administrative reforms, de-politicization, political neutrality, political impartiality.

Постановка проблеми. З історії політичної думки та практики відомі, як мінімум, дві моделі участі корпусу державних службовців у політичному процесі. Перша модель, яка характерна для радянської однопартійної політичної системи, побудована на основі прин-

ципу партійності. Цей принцип передбачає вимогу до представників державного апарату керуватись у професійній діяльності цілями та завданнями керівної політичної партії. Друга модель, яка характерна для демократичних багатопартійних політичних систем, побудована

на основі принципів обмеження політичної активності державних службовців. Обмеженню підлягають ті види політичної активності, які заважають службовцям належним чином виконувати їхні професійні обов'язки та загрожують реалізації політичних прав і свобод інших громадян. Перелік та ступінь таких обмежень можуть бути різними у демократичних державах, що обумовлено особливостями політичної культури та традиціями кожної з таких країн.

Трансформаційні процеси у сучасному українському суспільстві, що пов'язані з переходом від однопартійної до багатопартійної політичної системи, а також з запровадженням інституту професійної державної служби, поставили у 90-ті роки ХХ ст. на порядок денний питання про необхідність розробки власного варіанта моделі регулювання політичної активності державних службовців.

Аналіз досліджень та публікацій. У сучасній науковій літературі чимало робіт, які відображають погляд представників різних галузей знань (істориків, політологів, правознавців, філософів тощо) на питання щодо визначення моделі політичної активності державних службовців. Серед них помітне місце займають публікації таких авторів, як І. Данильєва, І. Коліушко, О. Литвин та Д. Минюк, В. Мельниченко, Т. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, А. Панасевич, В. Побережна, А. Рачинський, І. Розпутенко, М. Рудакевич, С. Серьогін, В. Фесенко, О. Якубовський, Н. Янюк тощо. У публікаціях цих авторів розглянуті питання зарубіжного досвіду регулювання участі цивільних службовців у політичному житті, розмежування політичних та адміністративних посад, обмеження політичних прав державних службовців, визначення принципів участі державних службовців у політичних процесах. В той же час науковий і практичний інтерес представляє історико-політологічний аспект теми.

Мета дослідження: на основі аналізу офіційних документів вищих органів державної влади України визначити основні підходи до розуміння адекватної моделі участі державних службовців у політичному житті суспільства, провести класифікацію цих підходів, описати їх зміст та інструменти реалізації. Хронологічні межі дослідження охоплюють період з першої половини 90-х років минулого століття до теперішнього часу.

Виклад основного матеріалу. Спочатку необхідно визначити джерельну базу для проведеного дослідження. Питання участі державних службовців у політичному житті розглядалися у наступних офіційних документах: 1) закони і постанови Верховної Ради України; 2) укази та послання Президента України, його офіційні промови і законодавчі ініціативи; 3) постанови Кабінету Міністрів України, Програма діяль-

ності уряду, урядові законопроекти; 4) накази Національного агентства України з питань державної служби (Головного управління державної служби України до 2010 р.); 5) офіційні політичні угоди між вищими органами державної влади.

Згідно з законодавством державну політику у сфері державної служби має визначати Верховна Рада [9, ст. 6]. Конституція України встановила, що основи державної служби встановлюються виключно законами України [3, ст. 92]. При цьому, як показує проведене дослідження, з середини 90-х років і до цього часу простежується певна традиція, коли пріоритети реформування інституту державної служби визначались в актах Президента. Практично всі ключові політичні документи щодо розвитку системи державної служби були затверджені за цей період указами глави держави [4; 16 - 19; 24].

Тенденція забезпечити обмеження впливу партій на державний апарат простежується з перших днів проголошення незалежності України. Так, ще 24 серпня 1991 року Верховна Рада України під головуванням Л.М. Кравчука прийняла постанову «Про департизацію державних органів, установ та організацій». Ця постанова вимагала «припинення діяльності організацій політичних партій в усіх органах державної влади та управління, правоохоронних органах, установах радіо і телебачення, інших державних установах, органах і організаціях» [6]. В 1991 р. інституту державної служби ще не існувало і зазначене рішення Верховної Ради слід розглядати не як крок для обмеження політичних прав посадових осіб органів державної влади, а як результат прагнень обмежити вплив КПРС на державні інститути УРСР.

Такий підхід використали також через п'ять років при прийнятті Конституції України, коли законодавці внесли до Основного Закону норму про те, що «не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування» [3, ст. 37]. Обмеження це поширюється саме на ті органи державної влади, де працюють державні службовці.

Вимога забезпечити унеможливлення впливу політичних партій на державний апарат, окремі його ланки набула втілення у принципі департизації або у принципі позапартійності. Так, принцип департизації набув правового закріплення при визначенні основ побудови Збройних сил України (1993) [5], а принцип позапартійності – при визначенні принципів функціонування Служби безпеки України (1992) [23], розвідувальних органів [22], а також Державної прикордонної служби України (2003) [8], Державної кримінально-виконавчої

служби України [7] та інших. Як правило, для забезпечення реалізації цих принципів законодавством було передбачено обмеження права службових осіб цих державних органів на членство у політичних партіях. Членство у політичних партіях також було заборонено законодавством для працівників низки органів державної влади, до принципів діяльності яких не було віднесено у відповідних законах принцип позапартійності. Це – працівники органів державної податкової служби, працівники прокуратури, а також працівники органів внутрішніх справ [20].

Власне, історія правового інституту саме цивільної державної служби в Україні починається з прийняттям парламентом Закону «Про державну службу» (1993). В законі набули правового закріплення: а) основні принципи державної служби (серед яких: принципи служіння народу України; демократизму і законності; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму) (ст. 3); б) норма про те, що право на державну службу мають громадяни України «незалежно від політичних поглядів (ст. 4) [9]. На думку автора, цілісного системного уявлення про модель регулювання політичної активності державних службовців цей закон не давав.

Інтерес до нашого питання знов актуалізувався в офіційних документах вищих державних органів уже наприкінці 90-х років ХХ ст. у зв'язку з початком Адміністративної реформи. Саме у тексті в «Концепції Адміністративної реформи в Україні» (1998), яка була затверджена Указом Президента Л.Д. Кучми, з'явилась пропозиція закріпити у базовому законі принцип обмеження політичної активності цивільних державних службовців – принцип політичної нейтральності. При цьому слід сказати, що у тексті Концепції причини таких новацій, зміст нового принципу та механізми його реалізації не розкривались. Автори Концепції запропонували лише провести розмежування політичних і адміністративних посад в органах виконавчої влади і закріпити у законодавстві нову класифікацію державних: політичні, адміністративні і патронатні посади [4, с. 29]. Статус «політичного діяча» (політика) передбачалось поширити на членів уряду, перших заступників міністрів, а на заключному етапі реформи його мали отримати також голови обласних державних адміністрацій, а також їх перші заступники [4, с. 22, 26]. Реалізація основних пропозицій щодо реформування державної служби мала пройти шляхом оновлення закону «Про державну службу».

Ідеї забезпечення політичної нейтральності державної служби знов були підняті у Посланні Президента Л.Д. Кучми «Україна: поступ у ХХІ століття: Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 - 2004 рр.» (2000).

В ньому відносно системи державної служби зазначалось, що «політична нейтральність цієї системи, її стабільність та професійне наступництво мають бути забезпечені шляхом розмежування політичних та адміністративних посад, а також за рахунок запровадження нових процедур атестації, призначення, просування по службі чи звільнення державних службовців, удосконалення системи підготовки, перепідготовки, підвищення фахового рівня, стимулювання праці» [28]. Таким чином, у ключовому програмному документі глави держави питання реалізації принципу політичної нейтральності було пов'язано з забезпеченням двох інших засад державної служби - стабільності і професіоналізму.

У тому ж 2000 році в «Стратегії реформування системи державної служби в Україні», яка було затверджено Указом Президента Л.Д. Кучми в квітні місяці, йшлося про те, що результатом реформування системи державної служби має стати «професійна, політично нейтральна та авторитетна державна служба» [24]. Як відомо, ясність цілей потребує рішучих дій. Наприкінці року Головне управління державної служби України затвердило «Загальні правила поведінки державних службовців». Правила були прийняті «з метою створення умов для підвищення авторитету державної служби та інформування громадян про поведінку, яку вони мають очікувати від державних службовців» [12]. Правилами уперше в історії вітчизняного законодавства про державну службу закріплювався принцип політичної неупередженості державних службовців.

Для реалізації принципу політичної неупередженості передбачались дві норми. По-перше: «Державні службовці, з урахуванням конституційних прав, можуть брати участь у політичній чи іншій громадській діяльності лише поза межами їх службових обов'язків і в позаробочий час, щоб не підривати віру громадськості в неупереджене виконання ними своїх функцій. Власні політичні погляди вони не можуть використовувати при виконанні своїх посадових обов'язків». По-друге, «Державний службовець має виконувати свої посадові обов'язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій» [12]. Слід звернути увагу на той факт, що для належного виконання цих правил необхідні додаткові роз'яснення ключових термінів. Без таких тлумачень, на наш погляд, контролювати виконання цих правил майже неможливо.

Перспективи забезпечення політичної нейтральності державних службовців знов опинились у центрі уваги державного керівництва у зв'язку визначенням пріоритету вектора європейської інтеграції. У 2002 році у Посланні

«Європейський вибір» була підтверджена відданість курсу на зближення України з Європейським Союзом [1]. Реформування системи державної служби вже розглядалось у контексті наближення до критеріїв для прийому в ЄС. Основні завдання перетворень були визначені таким чином: «Протягом 2002 – 2004 рр. необхідно реформувати систему державної служби з удосконаленням практики відбору, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, посилення соціальної й політичної захищеності держслужбовця, підвищення суспільного престижу державної служби» [1]. Слід звернути увагу на той факт, що в тексті документа не було пояснень про механізми реалізації такої захищеності.

У зв'язку з курсом на європейську інтеграцію Президентом Л.Д. Кучмою була затверджена «Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» (2004). У ній відзначалось, що суміщення адміністративних і політичних функцій у межах однієї посади є проблемою вітчизняної системи державної служби [17]. Вирішення такої проблеми мали здійснити в ході адаптації державної служби до європейських стандартів.

Саме така логіка простежується і в документі уряду «Програма розвитку державної служби на 2005-2010 роки» (2004). В ньому мова йшла про те, що забезпечення політичної нейтральності державних службовців є інструментом адаптації інституту державної служби до європейських стандартів [14].

Крім того, в програмі ставилось завдання визначити при розробці проектів законодавчих актів щодо правового статусу державної служби «механізм забезпечення політичної незалежності і стабільності державної служби» [14]. За авторськими оцінками, тут уперше поняття «політична незалежність державної служби» згадувалось у тексті офіційного документа вищого державного органу. Програма не розкривала, що саме означає така незалежність і за допомогою яких засобів вона має бути забезпечена.

Надалі теза про необхідність політичної нейтральності державних службовців в Україні була актуалізована вже на початку 2005 року у «Концепції розвитку законодавства про державну службу». Це був один з останніх документів, які підписав Л.Д. Кучма на посаді глави держави. У тексті Концепції зазначалось що негативні фактори і тенденції в системі державної служби спричинені, у тому числі, «недодержанням у багатьох випадках вимог щодо політичної нейтральності державних службовців» [19]. Зазначалось, що подальший розвиток державної служби має здійснюватись, в тому числі, на засадах: а) «політичної нейтральності державних службовців»; б) «чіткого розмежування політичних та адміністративних

посад, повноважень та відповідальності осіб, що їх займають»; в) «надійної захищеності державних службовців від політичного чи іншого незаконного втручання у виконання ними службових обов'язків» [19]. Крім того, увагу було акцентовано на необхідності «вдосконалення правових механізмів забезпечення політичної нейтральності державних службовців» [19]. Таким чином, глава держави висловлював незадоволеність результатами попередніх реформаторських кроків у цій сфері та визнав необхідність кардинальних системних змін у правовому інституті державної служби.

Для адекватної оцінки цього документа слід враховувати історичний контекст, в якому затверджувалась Концепція на початку 2005 року. В ході «помаранчевої революції» Судова палата у цивільних справах Верховного Суду України 3 грудня 2004 року прийняла рішення, в якому, зокрема, зазначалось, що службові особи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування не дотримувались вимоги щодо заборони участі у передвиборчій агітації, здійснювали незаконне втручання у виборчий процес [30]. Суд зробив висновок про порушення принципів виборчого права та неможливість встановити результати волевиявлення в ході другого туру президентських виборів. Прогнорувати наявність такого висновку суду при складанні документа про пріоритети розвитку законодавства про державну службу було неможливо.

Зміна у 2005 р. вищого державного керівництва України не зменшила інтерес вищих органів державної влади до обмеження політичної активності державних службовців. Так, одним з пріоритетів Програми діяльності Кабінету Міністрів Ю.В. Тимошенко «Назустріч людям» (2005) було завдання провести реформування системи державної служби на нових засадах, у тому числі на основі принципу «політичної нейтральності службовців» [26]. Програма уряду була затверджена парламентом. Цей факт можна розглядати як демонстрацію спільного розуміння перспектив розвитку державної служби і виконавчої, і законодавчої влади, а також глави держави.

У першому Посланні до парламенту (2006) Президент В.А. Ющенко зазначив, що «забезпечення політичної нейтральності та суспільної престижності професійної державної служби» є одним з п'ятьох пріоритетів «реальної, комплексної політичної реформи» [2]. Можна сказати, що в такій інтерпретації ідея політичної нейтральності з інструменту перетворювалась вже на цінність.

На початку 2006 року Президент В.А. Ющенко затвердив свій варіант «Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні» (2006). У Концепції було сформульовано завдання побудови державної

служби на нових засадах, серед яких знов були названі принципи «політичної нейтральності державних службовців», «надійної захищеності державних службовців від політичного чи іншого незаконного втручання у виконання ними службових обов'язків» [18]. Принципово новим інструментом для реалізації цього було запропоновано забезпечити у новому законі обмеження права державних службовців на участь в політичних об'єднаннях («припинення ними на час перебування на державній службі членства у політичних партіях») [18]. Така пропозиція в офіційних документах держави з'явилась уперше.

Крім того, у квітні 2006 року В.А. Ющенко при затвердженні «Цільового плану Україна - НАТО на 2006 рік у рамках Плану дій Україна – НАТО» [25] ув'язав пріоритетне завдання формування політично нейтральної державної служби з забезпеченням євроатлантичної інтеграції. Знаковим документом у політичному житті країни у період президентства В.А. Ющенка став «Універсал національної єдності», який було укладено після проведення чергових виборів до Верховної Ради (березень 2006 року) [29]. Універсал зафіксував існування консенсусу глави держави, фракцій парламентської більшості та значної частини опозиції щодо визнання негайної потреби українського суспільства забезпечити політично нейтральну діяльність державних службовців.

У вересні 2007 року було підписано Указ Президента «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців», яким визначались вимоги щодо нового проекту закону «Про державну службу». У преамбулі цього документа зазначалось, що запорукою демократичного розвитку країни може бути тільки високоефективна організація державної служби, яка, у тому числі, має бути зорієнтована на політичну нейтральність державних службовців [16]. В Указі доручалось уряду при доопрацюванні законопроекту передбачити «запровадження ефективних правових механізмів забезпечення стабільності діяльності державних службовців та їх незалежності від особистої позиції осіб, які займають політичні посади» [16]. Протягом президентства В.А. Ющенка декілька спроб прийняти та ввести в дію нову редакцію Закону України «Про державну службу» не мали успіху.

Продовження цієї роботи пов'язано з початком президентства наступного глави держави - В.Ф. Януковича. За хронологією подій, на авторську думку, слід звернути увагу на декілька фактів.

По-перше, у липні 2010 року парламент ухвалив президентський законопроект «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», в якому в число пріоритетів державної політики

була включена «модернізація системи державної служби з урахуванням європейського досвіду на принципах професійності та політичної нейтральності» [11].

По-друге, у серпні 2010 року Голодержслужба затвердила нову редакцію «Загальних правил поведінки державних службовців» [13]. Цим документом було закріплено незначне оновлення норм, які визначають характер дій службовців у сфері політичних відносин.

По-третє, у березні 2011 року Президент запропонував парламенту проект Закону України «Про державну службу», який передбачав правове закріплення принципу «політичної нейтральності і лояльності» (ст. 3). Цей законопроект передбачав, що: а) «державний службовець не має права бути членом політичних партій, організовувати страйки та брати в них участь», б) «державному службовцю забороняється брати участь у передвиборній агітації, крім випадків його реєстрації кандидатом на виборну посаду», в) у разі реєстрації державного службовця кандидатом на виборну посаду він має піти у відпустку на період виборчого процесу» (ст. 11) [27];

По-четверте, у жовтні 2011 року парламент після доопрацювання ухвалив нову редакцію Закону України «Про державну службу». У законі було закріплено замість принципу «політичної нейтральності і лояльності» принцип «політичної неупередженості» і виключені низка інноваційних норм, які були наведені [10]. Після прийняття закону його було направлено на підпис Президенту України.

По-п'яте, глава держави без зауважень підписав нову редакцію закону, яка була позбавлена радикальних пропозицій президентського законопроекту і широко рекламувалась в інформативній для ЗМІ.

Таким чином, спроба здійснити правове закріплення принципу «політичної нейтральності державних службовців» завершилася внесенням до базового закону принципу «політичної неупередженості державних службовців». На думку автора, цей принцип має більш м'яку конотацію, ніж його близький родич - принцип «політичної нейтральності». Останній часто сприймається як вимога виключити державних службовців з політичного процесу.

Відтепер «принцип політичної нейтральності» продовжив свій шлях по сторінках офіційних документів державних органів. Так, у Законі «Про правила етичної поведінки» (2012) одним з таких правил була названа «політична неупередженість» [21]. Зміст цього правила закріплено у статті 8: «Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, виконують свої службові повноваження політично неупереджено, уникають демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не викорис-

товують службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків. Положення частини першої цієї статті не поширюється на осіб, які обіймають політичні або виборні посади» [21]. У грудні 2012-го Національне агентство з питань державної служби затвердило «Примірний кодекс корпоративної культури державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим та його апарату». В ньому «політична неупередженість» названа однією з корпоративних цінностей державного органу [15]. З високою часткою ймовірності можна припустити, що саме принцип «політичної неупередженості» на довго отримає прописку у вітчизняному законодавстві і офіційних документах вищих державних органів.

Висновки. У політичних документах вищих органів державної влади відносно моделі регулювання участі державних службовців у політичних відносинах, на думку автора, можна визначити три основні підходи, які по черзі виникали і розвивалися в конкретних суспільно-політичних умовах сучасної України та набували правове закріплення в нормах вітчизняного законодавства. Для назв цих підходів були запозичені назви принципів, які використовувались у політико-правових документах: 1) департизація та позапартійність; 2) політична нейтральність; 3) політична неупередженість.

Хронологічно перший за часом формування підхід щодо департизації відображав вимоги встановлення заборони на створення в державних органах і установах осередків політичних партій. Вперше він згадується на початкових кроках сучасної незалежної української держави (Постанова Верховної Ради «Про департизацію державних органів, установ та організацій» від 24 серпня 1991 року). Змістовна частина цього підходу набула правове закріплення у нормах статті 37 Конституції України (1996). В окремих випадках у законодавстві закріплення принципу департизації супроводжувалось включенням норми про заборону службовцям бути членами політичних партій (наприклад, військовим Збройних сил України). В такому разі інструмент реалізації принципу департизації збігається з засобами реалізації принципу позапартійності, який у дев'яностих та нульових роках використовується у законодавстві щодо спеціалізованих мілітаризованих видів державної служби (прикордонну, розвідувальну, службу безпеки України тощо).

Другий підхід, що передбачає забезпечення політичної нейтральності діяльності державних службовців уперше згадується у зв'язку з концептуальним оформленням перетворень в

адміністративній системі в «Концепції Адміністративної реформи в Україні» (1998), яка була затверджена Указом Президента України. Відтоді саме фраза про «необхідність забезпечення політичної нейтральності державної служби» стала перманентно використовуватись як завдання реформи державної служби у програмних і концептуальних документах, які затверджувались главою держави та урядом, а також в Універсалі національної єдності (2006). Законодавче закріплення пріоритетності саме цього підходу і в цих формулюваннях («політична нейтральність») було здійснено у Законі України «Про основи внутрішньої та зовнішньої політики» (2010).

Інструменти реалізації принципу політичної нейтральності в офіційних документах мають декілька варіантів комплектації. Вузкий варіант включає а) правове закріплення принципу політичної нейтральності у базовому законі про державну службу; б) розмежування політичних і адміністративних посад в органах виконавчої влади («Концепції адміністративної реформи в Україні»). Після подій «помаранчевої революції» 2004 року цей набір було доповнено з арсеналу інструментів реалізації принципу позапартійності, а саме: пропозицією встановити заборону на членство у політичних партіях для цивільних державних службовців [«Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні» (2006)]. Широкий варіант передбачає: а) правове закріплення принципу політичної нейтральності у базовому законі про державну службу; б) обмеження права на участь службовців у політичних партіях; в) заборону для службовця участі у передвиборній агітації, крім випадків його реєстрації кандидатом; г) обов'язковість відпустки на період участі у передвиборній кампанії зареєстрованому кандидату з числа державних службовців; д) обмеження свободи слова і інформації з політичних питань при виконанні професійних обов'язків. У найбільш повному варіанті набір цих норм представлено в проекті Закону «Про державну службу» № 8306 від 25.03.2011.

Третій підхід - забезпечення політичної неупередженості набув правове закріплення уперше в «Загальних правилах поведінки державних службовців» (2000), а пізніше у новій редакції Закону України «Про державну службу» (2011), а також Законі України «Про правила етичної поведінки» (2012). Інструменти реалізації цього підходу: а) правове закріплення принципу у законах; б) обмеження свободи слова та інформації стосовно політичних уподобань при виконанні професійних обов'язків та, зокрема, в ході передвиборних кампаній.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки : Послання Президента України до Верховної Ради України // Урядовий кур'єр. – 2002. – 4 черв.
2. Звернення Президента України до Верховної Ради України у зв'язку з Посланням Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році» // Урядовий кур'єр. – 2006. – 10 лютого.
3. Конституція України. - Х. : Право, 2011. - 54 с.
4. Концепція адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. – К. : Центр політико-правових реформ, 1998. – 62 с.
5. Про военну доктрину України: Постанова Верховної Ради України від 19.10.1993 № 3529-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 43. - стаття 409.
6. Про департизацію державних органів, установ та організацій: Постанова Верховної Ради України від 24.08.1991 № 1429-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 504.
7. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23.06.2005 № 2713-IV // Голос України, 26.07.2005. - № 135.
8. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 27. - стаття 208. – Ст. 3.
9. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
10. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI // Голос України, 19.01.2012. - № 10.
11. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI // Голос України, 20.07.2010. - № 132.
12. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: Наказ Голодержслужби України від 23.10.2000 № 58 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 45. – Ст. 1971.
13. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: Наказ Голодержслужби України від 04.08.2010 № 214 // Офіційний вісник України. - 2010. - № 90, стор. 211.
14. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. N 746 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 23. – Ст. 1554.
15. Примірний кодекс корпоративної культури державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим та його апарату: Наказ Нацдержслужби України від 25 грудня 2013 року № 236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nads.gov.ua/control/publish/article;jsessionid=D44CEC950282D26EBC670BBD5F72F4?art_id=831762
16. Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців: Указ Президента України від 20.09.2007 № 900/2007 // Урядовий кур'єр. – 2007. – 26 верес.
17. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 05.03.2004 № 278/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – Ст. 578.
18. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 20 лютого 2006 року N 140/2006 // Урядовий кур'єр. – 2006. – 3 берез.
19. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу: Указ Президента України від 05.01.2005 № 1/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 2. – Ст. 76.
20. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 23. - стаття 118
21. Про правила етичної поведінки: Закон України від 17.05.2012 № 4722-VI // Голос України, 12.06.2012. - № 106.
22. Про розвідувальні органи України: Закон України від 22.03.2001 № 2331-III // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 19. - стаття 94. – Ст. 3
23. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2229-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 27. - стаття 382. – Ст. 6.
24. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14.04.2000 № 599/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 16.
25. Про Цільовий план Україна - НАТО на 2006 рік у рамках Плану дій Україна - НАТО: Указ Президента України від 07.04.2006 № 295/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=295%2F2006>
26. Програма діяльності Кабінету Міністрів «Назустріч людям» // Офіційний вісник України. – 2005. – № 6. – Ст. 348.
27. Проект Закону про державну службу № 8306 від 25.03.2011 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39999
28. Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 - 2004 рр. : Послання Президента України Верховній Раді України від 23.02.2000 // Урядовий кур'єр. – 2000. – 28 січ.
29. Універсал Національної Єдності // Урядовий кур'єр. – 2006. – 5 серп.
30. Щодо справи за скаргою на рішення, дії та бездіяльність Центральної виборчої комісії по встановленню результатів повторного голосування з виборів Президента України 21 листопада 2004 року: Рішення Верховного Суду від 03.12.2004 // Урядовий кур'єр. – 2004. – 8 груд.

Стаття надійшла до редакції 01.02.2014

REFERENCES:

1. Yevropeys'kyy vybir. Kontseptual'ni zasady stratehiyi ekonomichnoho ta sotsial'noho rozvytku Ukrainy na 2002 – 2011 roky : Poslannya Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoyi Rady Ukrainy (European choice. Strategy of economic and social development of Ukraine for 2002 - 2011 year: President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine). Uryadovyy kur'yer, 04.06.2002.
2. Zvernennya Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoyi Rady Ukrainy u zv'yazku z Poslannam Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoyi Rady Ukrainy «Pro vnutrishnye i zovnishnye stanovishche Ukrainy u 2005 rotsi» (Address of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine in connection with the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine «On the domestic and foreign situation of Ukraine in 2005»). Uryadovyy kur'yer, 10.02.2006.
3. Konstytutsiya Ukrainy (The Constitution of Ukraine). Kharkiv. 2011. 54 p.
4. Kontseptsiya administratyvnoyi reformy v Ukraini (The conception of administrative reform in Ukraine). Kyiv. 1998. 62 p.
5. Pro Voyennu doktrynu Ukrainy: Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrainy vid 19.10.1993 No 3529-XII (On the Military Doctrine of Ukraine: Resolution of Verkhovna Rada of Ukraine). Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy. 1993. No 43. Art. 409.
6. Pro departyzatsiyu derzhavnykh orhaniv, ustanov ta orhanizatsiy: Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrainy vid 24.08.1991 No 1429-XII (On de-partization of government agencies, institutions and organizations: Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine). Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy. 1991. No 38. Art. 504.
7. Pro Derzhavnu kryminal'no-vykonavchu sluzhbu Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 23.06.2005 No 2713-IV (On the State Penal Service of Ukraine: Law of Ukraine). Holos Ukrainy, 26.07.2005. No 135.
8. Pro Derzhavnu prykordonnu sluzhbu Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 03.04.2003 No 661-IV (On the State Border Service of Ukraine: Law of Ukraine). Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy. 2003. No 27. Art 208.
9. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 16.12.1993 No 3723-XII (On the Civil Service Law of Ukraine). Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy. 1993. No 52. Art. 490.
10. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 17.11.2011 No 4050-VI (On the Civil Service Law of Ukraine). Holos Ukrainy, 19.01.2012. No 10.
11. Pro zasady vnutrishn'oyi i zovnishn'oyi polityky: Zakon Ukrainy vid 01.07.2010 No 2411-VI (On the Principles of Domestic and Foreign Policy: The Law of Ukraine). Holos Ukrainy, 20.07.2010, No 132.
12. Pro zatverdzhennya Zahal'nykh pravyl povedinky derzhavnoho sluzhbovtstva (On approval of the General Rules for Civil Servant): Nakaz Holovderzhsluzhby Ukrainy vid 23.10.2000 No 58. Ofitsiyyny visnyk Ukrainy, 2000, No 45. Art. 1971.
13. Pro zatverdzhennya Zahal'nykh pravyl povedinky derzhavnoho sluzhbovtstva (On approval of the General Rules for Civil Servant): Nakaz Holovderzhsluzhby Ukrainy vid 04.08.2010 No 214. Ofitsiyyny visnyk Ukrainy, 2010, No 90, Art. 211.
14. Pro zatverdzhennya Prohramy rozvytku derzhavnoyi sluzhby na 2005-2010 roky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 chervnya 2004 r. No 746 (On approval of the Civil Service Development for 2005 - 2010 : the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine). Ofitsiyyny visnyk Ukrainy, 2004, No 23. Art 1554.
15. Prymirnyy kodeks korporatyvnoyi kul'tury derzhavnoho orhanu, orhanu vlady Avtonomnoyi Respubliky Krym ta yoho aparatu: Nakaz Natsderzhsluzhby Ukrainy vid 25 hrudnya 2013 roku No 236 (Sample code of corporate culture of public bodies and its staff). Regime to access: http://nads.gov.ua/control/publish/article;jsessionid=D44CEC950282D26EBCCC670BBD5F72F4?art_id=831762
16. Pro zakhody shchodo reformuvannya derzhavnoyi sluzhby v Ukraini ta zabezpechennya zakhystu konstytutsiynykh prav derzhavnykh sluzhbovtstiv: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 20.09.2007 No 900/2007 (On measures for civil service reform in Ukraine and to protect the constitutional rights of public servants: Order of the President of Ukraine). Uryadovyy kur'yer. 26.09.2007.
17. Pro Kontseptsiyu adaptatsiyi instytutu derzhavnoyi sluzhby v Ukraini do standartiv Yevropeys'koho Soyuzu: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 05.03.2004 No 278/2004 (On the Concept of Adaptation of the Civil Service of Ukraine to EU standards : Order of the President of Ukraine). Ofitsiyyny visnyk Ukrainy, 2004. No 10. Art. 578.
18. Pro Kontseptsiyu rozvytku zakonodavstva pro derzhavnu sluzhbu v Ukraini: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 20 lyutoho 2006 roku N 140/2006 (On the conception of civil service legislation in Ukraine : Decree of President of Ukraine). Uryadovyy kur'yer. 03.03.2006.
19. Pro Kontseptsiyu rozvytku zakonodavstva pro derzhavnu sluzhbu: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 05.01.2005 No 1/2005 (On the conception of civil service legislation : Decree of President of Ukraine). Ofitsiyyny visnyk Ukrainy, 2005. No 2. Art. 76.
20. Pro politychni partiyi v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 05.04.2001 No 2365-III (On Political Parties in Ukraine : Law of Ukraine). Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy. 2001. No 23. Art. 118.
21. Pro pravyla etychnoyi povedinky: Zakon Ukrainy vid 17.05.2012 No 4722-VI (On the rules of ethical conduct: The Law of Ukraine). Holos Ukrainy, 12.06.2012. No 106.
22. Pro rozviduval'ni orhany Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 22.03.2001 No 2331-III (On the intelligence bodies of Ukraine : Law of Ukraine). Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy. 2001. No 19. Art 94.
23. Pro Sluzhbu bezpeky Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 25.03.1992 No 2229-XII (On Security Service of Ukraine: Law of Ukraine). Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy. 1992. No 27. Art. 382.
24. Pro Stratehiyu reformuvannya systemy derzhavnoyi sluzhby v Ukraini: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 14.04.2000 No 599/2000 (On the strategy of civil service reform in Ukraine : the Decree of the President of Ukraine). Ofitsiyyny visnyk Ukrainy, 2000. No 16.

25. Pro Tsil'ovyy plan Ukrayina - NATO na 2006 rik u ramkakh Planu diy Ukrayina - NATO: Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 07.04.2006 No 295/2006 (On Target Plan Ukraine - NATO 2006 in the framework of the Ukraine - NATO: Order of the President of Ukraine). Regime to access: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=295%2F2006>
26. Prohrama diyal'nosti Kabinetu Ministriv «Nazustrich lyudyam» (the Program of Activity of the government «Towards the People»). *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny*. 2005. No 6. Art. 348.
27. Proekt Zakonu pro derzhavnu sluzhbu No 8306 vid 25.03.2011 (the Draft Law on Civil Service). Regime to access: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39999
28. Ukrayina: postup u XXI stolittya. Stratehiya ekonomichnoyi ta sotsial'noyi polityky na 2000 - 2004 : Poslan-nya Prezydenta Ukrayiny Verkhovniy Radi Ukrayiny vid 23.02.2000 (Ukraine : progress in the XXI Century. The Strategy for Economic and Social Policy in 2000 - 2004 years). *Uryadovyy kur'yer*. 28.01.2000.
29. Universal Natsional'noyi Yednosti (Universal of National Unity). *Uryadovyy kur'yer*. 05.09.2006.
30. Shchodo spravy za skarhoju na rishennya, diy i ta bezdiyal'nist' Tsentral'noyi vyborchoyi komisiyi po vs-tanovlennyyu rezul'tativ povtorno ho holosuvannya z vyboriv Prezydenta Ukrayiny 21 lystopada 2004 roku: Rishennya Verkhovnoho Sudu vid 03.12.2004 (The case on appeal against decisions, actions or inaction of the Central Election Commission for the results of the second round of presidential elections in Ukraine on 21 No- vember 2004: The Decision of Supreme Court). *Uryadovyy kur'yer*. 08.12.2004.

Рацюк Елена Александрівна – кандидат наук з державного управління, доцент
Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К.Д. Ушинського
Адреса: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 4
E-mail: msvirin@yandex.ru

Ratsyuk Olena Oleksandrivna – PhD in public administration, associate professor
K.D. Ushynsky south ukrainian national pedagogical university
Address: 4, Fontanska road Str., Odessa, 65009
E-mail: msvirin@yandex.ru