



УДК 342.92 (477)

## ПИТАННЯ УЧАСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ПОЛІТИЧНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Федчишин С.А., к. ю. н.,  
асистент кафедри адміністративного права,  
заступник декана господарсько-правового факультету  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена питанням участі державних службовців у політичній діяльності в Україні, особливостям сучасного стану правового регулювання їх членства в політичних партіях, визначення доцільності наділення державних службовців правом бути членами політичних партій в Україні.

**Ключові слова:** державна служба, державні службовці, позапартійність, політична нейтральність, політична неупередженість, політичні партії.

Статья посвящена вопросам участия государственных служащих в политической деятельности в Украине, особенностям современного состояния правового регулирования их членства в политических партиях, определения целесообразности наделения государственных служащих правом быть членами политических партий в Украине.

**Ключевые слова:** государственная служба, государственные служащие, внепартийность, политическая нейтральность, политическая беспристрастность, политические партии.

### Fedchishin S.A. QUESTIONS OF THE PARTICIPATION OF STATE SERVANTS IN POLITICAL ACTIVITIES IN UKRAINE

The article is devoted to questions of participation of state servants in political activities in Ukraine, features of modern legal regulation of their membership in political parties, determination appropriateness of fixing state servants' right to be members of political parties in Ukraine.

**Key words:** state service, state servants, impartiality, political neutrality, political impartiality, political parties.

**Постановка проблеми.** Невід'ємною складовою реформування державної служби в Україні є протидія корупції, запобігання виникненню у державних службовців конфлікту інтересів, забезпечення дотримання ними правил етичної поведінки. У цьому сенсі важливе значення має дослідження питання щодо участі державних службовців у політичній діяльності, їх членства в політичних партіях, вироблення та закріплення підходу, який би, з одного боку, забезпечив запобігання корупції у державній службі, її розвиток як стабільного та ефективного інституту, а з іншого – гарантував незалежність державної служби від впливу політичних партій, рухів та окремих політиків.

**Ступінь розробленості проблеми.** Питання політичної діяльності державних службовців аналізувались у працях багатьох вчених-адміністративістів, а саме: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, М.О. Германюк, І.Е. Данильєвої, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, Т.О. Коломоєць, Н.В. Янюк та ін. Науковці досліджували політичну неупередженість (нейтральність) та позапартійність, як принципи державної служби, їх змістовні вимоги та особливості практичної реалізації, пропонували варіанти необхідного обмеження політичної діяльності державних службовців з метою забезпечення ефективності інституту державної служби, аналізували зарубіжний

досвід у цій сфері тощо. Однак, низка наукових позицій і сьогодні залишається дискусійною. Водночас черговий етап реформування державної служби вимагає ще раз звернутися до питання участі державних службовців у політичному житті, їх членства в політичних партіях.

**Мета статті** – проаналізувати сучасний стан розвитку вітчизняного законодавства про державну службу та існуючі законодавчі ініціативи в цій сфері, переглянути деякі висновки і пропозиції, зокрема з метою визначення доцільності їх практичного запровадження на сучасному етапі розвитку України.

**Виклад основного матеріалу.** Так, у чинному Законі України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. не передбачено заборони державним службовцям бути членами політичних партій, і не закріплено такого принципу державної служби, як позапартійність [1]. Водночас, відповідно до ч. 3 ст. 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» від 5.04.2001 р. членами політичних партій не можуть бути судді, прокурори, працівники органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, органів доходів і зборів, військовослужбовці та персонал Державної кримінально-виконавчої служби України. На час перебування на зазначених посадах або службі члени політичної партії зупиняють членство в партії [2].

Положення Закону України «Про політичні партії в Україні» розвинуті в низці спеціальних законів України, які визначають особливості проходження державної служби в окремих органах публічної влади (наприклад, закони «Про міліцію» (ч. 9 ст. 18), «Про прокуратуру» (ч. 3 ст. 18), «Про Службу безпеки України» (ч. 3 ст. 6), «Про Державну прикордонну службу України» (ч. 1 ст. 15), «Про Національну гвардію України» (ч. 1 ст. 11), «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» (ч. 1 ст. 12), «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» (ч. 1 ст. 15) та ін.). Поряд із безпосередньою заборонаю державним службовцям бути членами політичних партій більшість із цих законів визначають позапартійність, як принцип (засаду), на якому ґрунтується діяльність відповідних органів публічної влади, а також встановлюють заборону діяльності в цих органах політичних партій, рухів та інших об'єднань, які переслідують політичні цілі.

Водночас, законодавством України закріплено також норми щодо політичної нейтральності, яка за своїм змістом відрізняється від позапартійності. Так, у ст. 40 «Політична нейтральність» Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. визначено, що особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (до яких належать і державні службовці – авт. Ф.С.) зобов'язані при виконанні своїх службових повноважень дотримуватись політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків, або окремих політиків. Політична нейтральність не поширюється на виборних осіб та осіб, які обіймають політичні посади. Поряд із цим, положення щодо політичної нейтральності доповнюються вимогами неупередженості, згідно з якими особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, «діють неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання» (ст. 41 Закону України «Про запобігання корупції» [3]).

Повною мірою усвідомлюючи складність і багатоаспектність дискусії щодо змісту «позапартійності», «політичної неупередженості» та «політичної нейтральності», доцільність їх подальшого аналізу, розмежування між собою і з суміжними поняттями, все ж можна констатувати, що основна відмінність політичної нейтральності від позапартійності в тому, що перша хоч і містить

обмеження участі державного службовця в політичній діяльності, проте не виключає його права і практичної можливості бути членом політичної партії.

Отже, аналіз чинного законодавства України свідчить, що в ньому закріплено диференційований підхід до визначення права державних службовців на членство в політичних партіях. Зокрема, одна група державних службовців, вичерпний перелік яких визначений Законом «Про політичні партії в Україні» (працівники органів внутрішніх справ, військовослужбовці та ін.), зобов'язані дотримуватись у своїй діяльності як позапартійності, так і політичної нейтральності: а) їм забороняється бути членами політичних партій; б) вони мають уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків, або окремих політиків. Інша група державних службовців, до якої фактично належать всі службовці, за винятком тих, що віднесені до першої групи, зобов'язані дотримуватись лише політичної нейтральності, проте членами політичних партій бути можуть, позапартійність на них не поширюється. Наприклад, такими є державні службовці місцевих державних адміністрацій, більшість державних службовців (крім працівників органів внутрішніх справ, органів доходів і зборів, військовослужбовців та інших винятків) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів та ін.

Слід відзначити, що доцільність наділення державних службовців правом на членство в політичних партіях є дискусійним питанням. Для адміністративно-правової науки ця дискусія є далеко не новою [4; 5; 6; 7 та ін.], значною мірою вона активізується в контексті обговорення тих чи інших законопроектів. Відмінність підходів, які закладались у відповідних нормативно-правових актах або їх проектах, є яскравим відображенням складності наявної наукової дискусії та багатоманітності думок щодо міри можливої і допустимої участі державних службовців у політичній діяльності.

Так, у 2011 році президентським законопроектом «Про державну службу» (реєстр. № 8306) пропонувалось закріпити заборону державним службовцям бути членами політичних партій [8]. Однак, вже у прийнятому Законі України «Про державну службу» від 17.11.2011 р., набрання чинності якого неодноразово відтермінувався, у ст. 13 «Вимоги до політичної неупередженості державного службовця» закріплено норму, яка допускає участь держслужбовців у політичних партіях: «1. Державний службовець



повинен неупереджено виконувати свої службові обов'язки незалежно від партійної належності та особистих політичних переконань ... 3. Державний службовець під час виконання службових обов'язків не має права вчиняти дії, що демонструють його політичні погляди або свідчать про особливе ставлення до певних політичних партій» [9]. Поряд з іншим, слід відзначити й проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» (щодо вимог політичної неупередженості) від 23.12.2014 р. (реєстр. № 1596), яким пропонується у Законі «Про державну службу» закріпити, що «державний службовець на час виконання своїх повноважень в органах виконавчої влади припиняє своє членство в політичній партії» [10].

У контексті питання, що розглядається, безумовно привертають увагу два проекти нового Закону України «Про державну службу», які нещодавно були зареєстровані у Верховній Раді України: а) урядовий законопроект «Про державну службу» від 30.03.2015 р. (реєстр. № 2490); б) законопроект «Про державну службу» народного депутата С.П. Мельничука від 10.04.2015 р. (реєстр. № 2490-1). Як перший, так і другий проекти пропонують заборонити державним службовцям бути членами політичних партій та встановити механізм, згідно з яким у разі висування та реєстрації державного службовця кандидатом у депутати в установленому порядку, він зобов'язаний в односторонній строк письмово повідомити про це керівника державної служби з метою отримання відпустки без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі [11, 12]. Хоча варто відзначити, що ще у проекті Закону «Про державну службу», який був оприлюднений у лютому 2015 року на офіційному веб-сайті Національного агентства України з питань державної служби, все ж передбачалось право державного службовця «на участь у діяльності об'єднань громадян та політичних партій, крім входження до складу керівних органів політичних партій» [13].

Чи є доцільним та відповідає вимогам часу наділення державних службовців правом бути членами політичних партій, а також існуючий законодавчий підхід до вирішення цього питання диференційовано залежно від виду службовців? На нашу думку, можна відзначити певні аргументи на користь заборони державним службовцям бути членами політичних партій.

По-перше, дозволити державним службовцям бути членами політичних партій,

але водночас заборонити їм діяти в інтересах цих партій означає свідомо на законодавчому рівні закріпити положення, які об'єктивно сприятимуть виникненню у відповідних державних службовців конфлікту інтересів, запобігання якому є одним із напрямків протидії корупції. Законодавці приписи, згідно з якими державні службовці можуть бути членами політичних партій, але не можуть діяти в їх інтересах, містять риси корупціогенних чинників, адже створюють передумови для корупції. Вважаємо, що всі державні службовці, які є членами політичних партій, перебувають вже, як мінімум, у потенційному конфлікті інтересів, поняття якого вводиться у ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. та визначається як «наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень» [3].

По-друге, за сучасних умов навряд чи вдасться на практиці реально забезпечити підхід, згідно з яким державні службовці, будучи членами політичної партії, не використовуватимуть свої службові повноваження в інтересах цієї партії, не демонструватимуть власні погляди у вигідний для себе та політичної партії спосіб. Істотною перешкодою є значна політизація і протекціонізм, що за сучасних умов спостерігаються у державній службі, та по праву визнаються одними із основних проблем її подальшого розвитку. Красномовним є те, що згідно з соціологічними дослідженнями близько 32% опитаних державних службовців не відносять політичну нейтральність до переліку характеристик, які сприяють їх кар'єрному просуванню по службі [14, с. 187]. Державні службовці вже традиційно розглядаються, як важливий пункт опори правлячої політичної сили, той потужний та ефективний адміністративний ресурс (а це 335270 осіб)<sup>1</sup>, який дозволяє забезпечити утримання влади та бажані результати під час проведення чергових виборів.

Не випадково у звітах щодо оцінювання системи врядування в Україні, які проводились експертами у 2006 р. в рамках міжнародного проекту SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) відзначено, що «державна служба є політизованою: вона не функціонує як професійний корпус... Частково це викликано недоліками законодавства, але здебільшого – завдяки успадкуванню практичної діяльності та адміністративно-командної культури... Факти свідчать, що політичні еліти навряд чи вітатимуть професійне держав-

<sup>1</sup> Станом на 01.01.2014 р. згідно з виданням «Державна служба в цифрах (2014)», підготовленим Національним агентством України з питань державної служби.

не управління, яке уособлює правову раціональність, цілісність держави, є оплотом проти зловживання державною владою та стає на захист принципу законності» [15, с. 14].

Принагідно слід зауважити, що саме заборона державним службовцям бути членами політичних партій, як складова їх політичної нейтральності, передбачається Концепцією розвитку законодавства про державну службу в Україні, затвердженою Указом Президента України від 20.02.2006 р.: «необхідно запровадити більш ефективні правові механізми забезпечення стабільності діяльності державних службовців та їх незалежності від особистої позиції осіб, які займають політичні посади, вдосконалити порядок формування державної політики, правовий механізм забезпечення політичної нейтральності державних службовців, передбачивши, зокрема, припинення ними на час перебування на державній службі членства у політичних партіях» [16, п. 4].

**Висновки.** Підсумовуючи, відзначимо, що на сучасному етапі розвитку України за умов триваючих у державі відповідальних реформ, а також з урахуванням значної політизованості та корумпованості державної служби, існуючого рівня політичної культури як політичних діячів, так і державних службовців, доцільним є вжиття додаткових заходів з метою забезпечення стабільності та ефективності державної служби як базової основи реформаційних процесів. Одним із таких заходів пропонуємо перегляд законодавчих положень щодо міри можливої участі державних службовців у політичному житті. При цьому пріоритетним та таким, що відповідає вимогам часу, вважаємо закріплення заборони держслужбовцям бути членами політичних партій (незалежно від виду державної служби та органу влади, в якій громадяни її проходять). Цю заборону слід доповнити обов'язком держслужбовців діяти неупереджено, незалежно від власних політичних переконань і поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків, або окремих політиків, при виконанні службових повноважень уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань, поглядів.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ з наступн. змін. та доп. // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

2. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05 квітня 2001 р. № 2365-ІІІ з наступн. змін. та доп. // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 17. – Ст. 728.

3. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII з наступн. змін. та доп. // Там же. – 2014. – № 87. – Ст. 2474.

4. Данильєва І.О. О политической нейтральности государственных служащих / И.О. Данильєва // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – 9. – С. 78–81.

5. Ківалов С.В. Принципи державної служби у новому Законі «Про державну службу» / С.В. Ківалов // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. – Вип. 68. – С. 7–16.

6. Ткач Г.Й. Принципи службової діяльності у новому Законі України «Про державну службу» / Г.Й. Ткач // Вісник Академії правових наук України. – 2013. – № 1 (72). – С. 176–185.

7. Янюк Н.В. Принцип політичного нейтралітету в діяльності посадових осіб / Н.В. Янюк // Право України. – 2000. – № 12. – С. 62–64.

8. В. Янукович вирішив заборонити держслужбовцям бути членами партій, ТСН, 28 березня 2011 року / [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://tsn.ua/ukrayina/yanukovich-virishiv-zaboroniti-derzhsluzhbovcyam-buti-chlenami-partiy.html>.

9. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 року № 4050-VI з наступн. змін. та доп. // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 4. – Ст. 115.

10. Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» (щодо вимог політичної неупередженості): проект Закону України, реєстр. № 1596 від 23 грудня 2014 р. – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53095](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53095).

11. Про державну службу : проект Закону України, реєстр. № 2490 від 30 березня 2015 р. – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=2490&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2490&skl=9).

12. Про державну службу : проект Закону України, реєстр. № 2490-1 від 10 квітня 2015 р. – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54781](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54781).

13. Про державну службу : проект Закону України, станом на 16.02.2015 р. / Нацдержслужба України. – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : [http://guds.gov.ua/govservice/control/uk/publish/article?art\\_id=670376&cat\\_id=87284](http://guds.gov.ua/govservice/control/uk/publish/article?art_id=670376&cat_id=87284).

14. Кадрова політика і державна служба у сфері публічного управління (регіональний аспект) : монографія / [В.М. Мартиненко, С.М. Серьогін, В.О. Євдокимов та ін.] ; за заг. ред. В.М. Мартиненка. – Х. : Магістр, 2008. – 304 с. (Серія «Державне управління XXI століття»).

15. Україна. Оцінювання системи урядування. Березень 2006 року // SIGMA. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. – 352 с.

16. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20 лютого 2006 року № 140/2006 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 8. – Ст. 421.