

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-4-68-92>

УДК 342.9

Петруновська О.І.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ПРИНЦИП ПОЛІТИЧНОЇ НЕУПЕРЕДЖЕНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Анотація. Стаття присвячена аналізу теоретико-практичних аспектів принципу політичної неупередженості державної служби. Досліджено етапи розвитку інституту державної служби. Особливу увагу присвячено розгляду нового Закону України «Про державну службу», а саме статтям, які закріплюють досліджуваний принцип. Зазначено, яку небезпеку для державного управління становить недотримання вимог принципу політичної неупередженості. Здійснено порівняння існуючих принципів, які регулюють політичну активність державних службовців. У ході дослідження, було виявлено негативні аспекти дієвості принципу політичної неупередженості. Висловлено авторські пропозиції щодо подолання виявлених проблем і забезпечення реалізації принципу неупередженості державної служби на практиці.

Ключові слова: політична неупередженість, політична нейтральність, безпартійність, державна служба, державний службовець, конкурсний відбір.

Petrunovska Oleksandra

Yaroslav Mudryi National Law University

PRINCIPLE OF POLITICAL IMPARTIALITY OF THE CIVIL SERVICE

Summary. The article focuses on dedicated to the analysis of theoretical and practical aspects of the principle of political impartiality of public service. The purpose of this research is study all aspects of the principle of political and pay special attention to the mechanisms of its implementation. In this regard, the following was done. The stages of the Institute of public service development from gaining Ukraine independence until today are investigated. The existing principles governing the political activity of public servants such as «political neutrality», «nonpartisanship» and researched «political impartiality» were compared. A number of scientific literature and normative legal acts were processed. Particular attention is paid to review of the Ukraine's new Public service law, namely the articles that ensure the researched principle (Art.4 Principles of civil service and Art. 10 political impartiality). Ascertained that not sticking up to the principle of political impartiality is the risk to the effectiveness for public administration, for example the influence of political parties on the activity of civil servants, the loss of posts on political grounds. The study revealed negative aspects of the political impartiality principle effectiveness. The authors' suggestions were made to overcome the identified problems and to provide the implementation of the principle of political impartiality of public service in practice. In particular, it is necessary to improve the mechanism of personnel selection for positions in the aspect of ensuring the impartiality of competitive selection and introduce a forbid to be a member of political parties for all categories of civil servants. Indicated the need for a distinct demarcation of the political and administrative functions of civil servants.

Keywords: political impartiality, political neutrality, non-partisanship, public service, civil servant, competitive selection.

Постановка проблеми. Обґрунтування принципів нового державного управління в Україні, їх систематизація, а також розробка конкретних механізмів їх реалізації є науковою проблемою, що потребує глибокого дослідження. За сучасних умов особливе значення має новий для державної служби принцип – політичної неупередженості. Адже пошук оптимальної моделі включення державних службовців у політичний процес – одне з центральних питань державної служби в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

До вивчення проблеми політичної діяльності державних службовців зверталися такі видатні науковці М. Вебер і В. Вільсон. До вітчизняної науки вагомий внесок в дослідження державної служби зробили такі автори як: В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Ю.П. Битяк, В.І. Мельніченко, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, О.В. Петришин, М.Г. Свірін, С.А. Федчишин.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. На сьогодні існує велика кількість робіт присвячених оновленому інституту державної служби і статусу державного службовця, в яких частково розглядається обмеження участі державних службовців у політичному про-

цесі. Проте, майже немає робіт присвячених виключно принципу політичної неупередженості і, найголовніше, шляхів його реалізації на службі.

Метою статті є дослідження всіх аспектів принципу політичної неупередженості державної служби, а також розгляд напрямів його реалізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. З самих перших днів здобуття незалежності України влада прагнула забезпечити обмеження впливу партій на апарат держави. Про це свідчить прийнята 24 серпня 1991 року Постанова Верховної Ради «Про департизацію державних органів, установ та організацій», яка вимагала припинення діяльності організацій політичних партій в усіх органах державної влади [1]. В той час в Україні ще не існувало інституту державної служби в сучасному його розумінні, і рішення Верховної Ради було спрямовано передусім на обмеження впливу колишньої КППС на державні інститути республіки [2, с. 153]. Майже через п'ять років вже у Конституції України було встановлено, що «не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування» [3].

Сучасний етап розвитку інституту державної служби розпочинається у 1994 році з прийняттям Закону України «Про державну службу» [4]. Проте із зазначених в цьому законі принципів не було жодного, який би врегулював участь державних службовців у політичному процесі. У зв'язку з цим, Петришин О.В. в своїх дослідженнях зазначав, що належне функціонування державних органів з точки зору сучасних критеріїв організації державної служби має здійснюватися в інтересах держави, а не окремих політичних партій, і не повинно залежати від політичних вподобань службовців. Він наголошував, що закон має заборонити службовцям державних органів та їх апарату, які займають посади середньої ланки державної служби, займатися активною політичною діяльністю, виявляти публічно свої політичні погляди [5].

22 липня 1998 року указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» дав початок змінам в системі державного управління в Україні. Одним із завдань реформування державної служби постала вимога посилити правові гарантії, матеріальну і моральну захищеність, політичну незалежність державних службовців щодо виконання своїх професійних обов'язків [6]. Проте, нерівномірність та неузгодженість проведення реформ як по вертикалі, так і по горизонталі не дозволили планово здійснити таке реформування.

Політичні зміни, що відбулися в Україні в останній час, а саме чіткий курс на євроінтеграцію – додали нових вимог: провести системну реформу інституту державної служби України, адаптувавши її до норм та стандартів Європейського Союзу. Було прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України «Про підписання Угоди про фінансування (Контракт для України з розвитку держави)» та «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», розроблено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». Серед основних напрямів реалізації Стратегії є: гарантування політичної нейтральності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування шляхом розмежування політичних та адміністративних посад.

У зв'язку з цим, 10 грудня 2015 року був прийнятий новий Закон України «Про державну службу», який суттєво змінив правові та організаційні засади інституту державної служби. Новий закон спрямований на побудову в Україні професійної політично нейтральної державної служби європейського зразка. Цей закон закріпив ряд нових принципів, особливу увагу приділивши саме принципу політичної неупередженості. Зокрема, навіть в новому понятті «державної служби», яке зазначено в ст. 1 вказано, що це «публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави».

Так, принцип політичної неупередженості закріплений у ст. 4 та ст. 10 Закону передбачає, що державний службовець повинен неупереджено виконувати свої обов'язки незалежно від партійної належності та особистих партійних переконань. Разом з тим, державний службовець не

має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій [10].

Крім того, згідно з законом, принцип заборонає: 1) бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»; 2) обіймати посади в керівних органах політичної партії; 3) суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду категорії «А»; 4) залучати, використовувати своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організуються політичними партіями; 5) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях; 6) організовувати і брати участь у страйках та агітації.

Отже, основна мета цього принципу полягає в тому, щоб політичні переконання державних службовців не впливали на виконання їх посадових обов'язків. Державні службовці повинні пам'ятати, що їх дії або бездіяльність на користь тієї чи іншої політичної партії можуть негативно позначитися на іміджі державного органу та в цілому підірвати довіру громадян до влади. У ряді випадків така поведінка державних службовців може навіть становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки. Яскравим свідченням тому є події, що мали місце в АР Крим та на сході України, коли ряд державних службовців не виконали вимог Присяги та законодавства України [11].

Заборона демонстрації свого ставлення до політичних партій та демонстрації своїх політичних поглядів є особливою вимогою до державних службовців. Наприклад, це має важливе значення в Апараті Верховної Ради України, оскільки парламент – це багатопартійний орган. За словами опитаних працівників Апарату, дискусія щодо рішення комітету рекомендувати чи не рекомендувати законопроект до включення до порядку денного лежить більше в площині політики, аніж експертній [12].

Крім Закону «Про державну службу», участь державних службовців у політичній сфері регулює прийнята у 2016 постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців». В цій постанові зазначається, що державному службовцю заборонено у будь-який спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях, у тому числі для залучення державних службовців, працівників бюджетної сфери та інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організуються політичними партіями

Важливо зазначити, що ряд законів, які регулюють проходження державної служби в окремих органах, передбачають принцип безпартійності, наприклад Закон України «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України». Крім цього, у Законі України «Про прокуратуру» закріплений принцип політичної нейтральності.

Порівнюючи ці принципи варто зазначити, що політична неупередженість і політична нейтральність мають одну природу і відрізняють-

ся від принципу безпартійності тим, що перші надають можливість державному службовцю бути членом політичної партії (крім державних службовців категорії «А»), однак забороняють йому відстоювати інтереси своєї партії, використовуючи своє службове становище, а принцип безпартійності взагалі забороняє бути членом політичної партії. Але, принцип безпартійності сам по собі не забороняє виражати свої політичні погляди і переконання. Треба розуміти, «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» [15].

Принципи політичної неупередженості зумовлені такими конституційними правами як свобода совісті і свобода об'єднання в політичні партії і громадські організації. А оскільки Україна правова і демократична держава, виходячи з іншого принципу – верховенства права, закріплення саме цього принципу є логічним.

Постає питання, чи можна буде досягнути реалізації цього принципу на практиці? На нашу думку, за сучасних умов навряд чи вдасться реально забезпечити підхід, згідно з яким державні службовці члени політичних партій, не використовуватимуть свої службові повноваження в інтересах цієї партії, не демонструватимуть власні погляди у вигідний для себе і політичної партії спосіб. Істотною перешкодою є політизація, що зараз наявна на державній службі, яка визнається однією з основних проблем її подальшого розвитку. Державні службовці вже традиційно розглядаються як потужний адміністративний ресурс, який дозволяє забезпечення утримання влади та бажані результати під час проведення виборів. Частково це викликано недоліками законодавства, але здебільшого – успадкуванню адміністративно-командної культури [16].

Тому ще одним призначенням принципу політичної неупередженості є захист державних службовців від впливу й контролю з боку політичних партій для того, щоб вони могли ефективно працювати незалежно від того, яка партія приходить до влади» [15]. Тобто, цей принцип захищає державних службовців від втрати своїх посад за політичними мотивами у випадках, коли одна партія змінює іншу при владі. Це відбувається через відсутності чіткого розмежування політичних та адміністративних функцій, що породжує такі наслідки, як плінність кадрів, залежність від політичних змін та упередженість державних службовців, насамперед керівного

складу, непослідовність та непередбачуваність у прийнятті управлінських рішень, а також завантаженість політиків дрібними адміністративними питаннями. Кожна нова політична компанія в Україні супроводжується масовими оновленнями чиновницького корпусу. Із загальної чисельності державних службовців щороку змінюється близько 40-50 тис, що тягне за собою негативні наслідки: у таких командах відданість лідерів цінується більше, ніж відданість державі; підпорядкованість командним правилам ставиться вище, за підпорядкованість закону. Отже, в зміст принципу політичної неупередженості входить вирішення і цієї проблеми.

Дотримання вимоги відокремлення політики від державного управління пов'язано з принципом професіоналізму і забезпечення рівного доступу до державної служби. З цього можна зробити висновок, що однією з умов реалізації принципу політичної неупередженості є забезпечення справді об'єктивного, прозорого та недискримінаційного відбору кваліфікованих кадрів, за яким би повністю виключалась можливість політичного призначення на посади державних службовців. В державній службі процедура конкурсного відбору на посади ще не досконала. Зокрема, можна вказати на такі негативні явища як формальність етапів конкурсного відбору і вплив членів конкурсної комісії на результати конкурсу «за попередньою домовленістю», в інтересах «бажаного» на посаду кандидата, шляхом коригування загального результату на таких етапах конкурсу як ситуаційні завдання та проведення співбесіди, що є достатньо суб'єктивним фактором. Тому, на наше переконання, для реалізації політичної неупередженості потрібно вдосконалити механізм добору кадрів на посади, в аспекті забезпечення неупередженості конкурсного відбору.

Висновки. Як принцип державної служби політична неупередженість передбачає заборону політичного впливу на професійну діяльність державних службовців, на ухвалення важливих для держави рішень, запобігання кадрових «чисток» з політичних міркувань під час змін влади. Саме цей принцип докорінно змінює суть державної служби в Україні, наблизивши її до європейських стандартів. Нарешті відбулася спроба розмежувати поняття «державної служби» і «політики». Але, разом з цим, залишаються такі не вирішені питання, як забезпечення реалізації цього принципу на практиці (відсутність заборони членства у політичних партіях для всіх категорій державних службовців і недосконалий механізм добору кадрів).

Список літератури:

1. Про департизацію державних органів, установ та організацій: Постанова Верховної Ради України від 24.08.1991 № 1429-XII. Відомості Верховної Ради України, 1991. 504 с.
2. Свірін М.Г. Принцип обмеження політичної активності державних службовців у офіційному політичному дискурсі сучасної Української держави. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. № 3. С. 152–156.
3. Конституція України: від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-ВР> (дата звернення: 16.12.2018).
4. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12> (дата звернення: 16.12.2018).
5. Петришин О.В. Основи напрямки реформування законодавства про державну службу. *Вісник Академії правових наук України*. 1998. № 4. С. 92–112.
6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98> (дата звернення: 22.01.2019).

7. Про підписання Угоди про фінансування (Контракт для України з розбудови держави) : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.01.2016 № 22-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/22-2016-p> (дата звернення: 22.01.2019).
8. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Розпорядження Кабінету Міністрів від 17.09.2014 № 847-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-p> (дата звернення: 23.01.2019).
9. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 23.01.2019).
10. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 16.04.2019).
11. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерезь. 2017. 796 с. URL: http://pravo.org.ua/img/books/files/1513082951commentary%20_layout_web.pdf (дата звернення: 16.04.2019).
12. Питання етичних та професійних стандартів державної служби в Апараті Верховної Ради України: ситуаційне дослідження. Лабораторія законодавчих ініціатив: веб-сайт. URL: http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/Pitannya_Etichnih_Standartiv_Prew_.pdf (дата звернення: 16.04.2019).
13. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> (дата звернення: 23.01.2019).
14. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 №1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 23.01.2019).
15. Панова Н.С. Сутнісна характеристика принципів державної служби. *Вісник АМСУ*. 2015. № 2(15). С. 109–121.
16. Федчишин С.А. Питання участі державних службовців у політичній діяльності в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. № 2. С. 206–209.

References:

1. Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine dated 24.08.1991, № 1429-XII “On the departures of state bodies, institutions and organizations”. Information from the Verkhovna Rada of Ukraine. 1991. 504 p.
2. Svirin M.G. (2014). Printsip обмеzhennya politichnoyi aktivnosti derzhavnih sluzhbovtziv u ofitsiyomu politichnomu diskursi suchasnoyi ukrayinskoyi derzhavi [The principle of limiting the political activity of civil servants in the official political discourse of the modern Ukrainian state]. *Aktualni problemi derzhavnogo upravlinnya*, vol. 3, pp. 152–156.
3. Konstytuciya Ukrayiny (1996). [The Constitution of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254K/96-BP> (application date: 16.12.2018).
4. About Civil Service: Law of Ukraine of 16.12.1993 № 3723-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12> (application date: 16.12.2018).
5. Petrishin O.V. (1998). Osnovs napryamki reformuvannya zakonodavstva pro derzhavnu sluzhbu [The basis of the reform of the civil service law]. *Visnik Akademysyi pravovih nauk Ukrayini*, vol. 4, pp. 92–112.
6. Decree of the President of Ukraine dated 22.07.1998, № 810/98 “On Measures to Implement the Concept of Administrative Reform in Ukraine”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98> (application date: 22.01.2019).
7. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 20.01.2016, № 22-p “On the signing of the Financing Agreement (Contract for Ukraine for the development of the state)”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/22-2016-p> (application date: 22.01.2019).
8. Order of the Cabinet of Ministers dated 17.09.2014, № 847-p “On the implementation of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-p> (application date: 23.01.2019).
9. Decree of the President of Ukraine dated 12.01.2015, № 5/2015 “On the Strategy of Sustainable Development "Ukraine 2020". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (application date: 23.01.2019).
10. About Civil Service: Law of Ukraine of 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (application date: 16.12.2018).
11. Vaschenko K.O., Koliushko I.B., Timoschuk V.P., Derets V.A. (2017). “Naukovo-praktichniy komentar do Zakonu Ukrayini «Pro derzhavnu sluzhbu»” [Scientific and Practical Commentary to the Law of Ukraine "On Civil Service"]. URL: http://pravo.org.ua/img/books/files/1513082951commentary%20_layout_web.pdf (application date: 16.04.2019).
12. Laboratory of Legislative Initiatives (2018). “Pitannya etichih ta profesiynih standartiv derzhavnoyi sluzhbi v Aparatsi Verhovnoyi Radi Ukrayini” [The question of ethical and professional standards of civil service in the Verkhovna Rada of Ukraine]. URL: http://parlament.org.ua/wpcontent/uploads/2018/11/Pitannya_Etichnih_Standartiv_Prew_.pdf (application date: 16.04.2019).
13. Order of the National Agency of Ukraine on Civil Service dated 05.08.2016 № 158 “On Approval of the Rules of Ethical Behavior of Civil Servants”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> (application date: 23.01.2019).
14. About the prosecutor's office: The law of Ukraine of 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (application date: 23.01.2019).
15. Panova N.S. (2015). Sutnisna harakteristika printsipiv derzhavnoyi sluzhbi [Essential characteristic of the principles of civil service]. *Visnik AMSU*, vol. 2(15), pp. 109–121.
16. Fedchishin S.A. (2015). Pitannya uchastI derzhavnih sluzhbovtziv u politichniy diyalnosti v Ukrayini [The issue of participation of civil servants in political activity in Ukraine]. *Naukoviy visnik Hersonskogo derzhavnogo universitetu*, vol. 2, pp. 206–209.