

УДК 342.5(477)

ПРИНЦИП ПОЛІТИЧНОЇ НЕУПЕРЕДЖЕНОСТІ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Наливайко Л.Р., д. ю. н.,
професор, завідувач кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Орешкова А.Ф., слухач магістратури
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

У статті наголошено на особливому значенні принципів для демократичної організації та функціонування інституту державної служби. У зв'язку із цим проведено порівняльний аналіз змін старого і нового Закону України «Про державну службу», зокрема в аспекті принципів державної служби. Низка принципів є цілком новими, а інші дещо змінені змістовно. Особлива увага приділяється принципам позапартійності, політичної нейтральності та політичної неупередженості в системі державної служби в умовах політичного дискурсу сучасної української держави та їх ролі в становленні якісно нового сучасного інституту державної служби України.

Ключові слова: державна служба, принципи державної служби, державні службовці, державне управління, позапартійність, політична нейтральність, політична неупередженість.

В статье отмечено особенное значение принципов для демократической организации и функционирования института государственной службы. В связи с этим проведен сравнительный анализ изменений старого и нового Закона Украины «О государственной службе», прежде всего в аспекте принципов государственной службы. Ряд принципов является совершенно новым, некоторые изменены только содержательно. Основное внимание уделяется принципам внепартийности, политической нейтральности и политической беспристрастности в системе государственной службы в условиях политического дискурса современного украинского государства и их роли в становлении качественно нового современного института государственной службы Украины.

Ключевые слова: государственная служба, принципы государственной службы, государственные служащие, государственное управление, внепартийность, политическая нейтральность, политическая беспристрастность.

Nalyvaiko L.R., Orieshkova A.F. PRINCIPLE OF POLITICAL IMPARTIALITY IN STATE SERVICE SYSTEM

The article emphasizes on the importance of principles for democratic state service establishment and functioning. In this regard the comparative analysis of both old and new Law of Ukraine „On state service”, in particular, in respect of the aspect of state service principles have been made. Some principles are quite new, while others have been changed meaningfully. Special attention is given to principles of party independence, political neutrality and political impartiality in state service system under conditions of political discourse of modern Ukrainian state and their role in establishment of brand new Ukraine's state service institute.

Key words: state service, state service principles, civil servants, state management, party independence, political neutrality, political impartiality.

Постановка проблеми. Державна служба є одним із ключових інститутів сучасної держави, зокрема, становлення України як демократичної, правової держави є неможливим без створення ефективної, високопрофесійної, такої, що відповідає сучасним вимогам системи державного управління. Особливо важливим є реформування політичної системи і сучасного громадянського суспільства. Саме від компетентності та рівня професіоналізму державних службовців залежить належне виконання завдань та функцій держави.

Аналіз публікацій, у яких започатковано роз'яснення даної проблеми. Питання принципів державної служби не є новим, теоретичні аспекти часто ставали предметом наукових досліджень і розглядалися представниками адміністративного права і державного управління, зокрема, розгляду їх сутності та особливостям реалізації приділяли увагу у своїх працях: В. Авер'янов, О. Андрійко, Д. Бахрах,

Ю. Битяк, Н. Болотіна, С. Дубенко, С. Кивалов, В. Коваленко, В. Колпаков, О. Крупчан, В. Малиновський, В. Монохін, О. Петришин, Н. Плахотнюк, С. Порошук, В. Процевський, М. Іншин, Г. Ткач, О. Томкіна, В. Цветков, В. Щербина та інші.

Метою статті є дослідження принципу політичної неупередженості державних службовців на сучасному етапі розвитку української держави.

Виклад основного матеріалу. Трансформаційні процеси, що відбуваються сьогодні в усіх сферах суспільного життя України, забезпечення її сталого розвитку потребують принципово нового ставлення до питань формування та реалізації державної політики у сфері державного управління. Державна служба як спеціалізована сфера діяльності людини виникає разом із державою як органічна складова останньої. Державна служба та держава взаємодоповнюють одна одну, оскільки інститут державної служби продов-



жує і завершує організаційне оформлення державного механізму, а найголовніше, – робить цей механізм здатним вирішувати практично будь-які питання галузі державного управління [1, с. 25]. Державна влада як вид публічної влади є тією суспільною силою, яка здатна за допомогою правових та організаційних засобів реалізувати волю держави в межах Конституції та законів [2]. Ратифікування Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (2014 р.) [3], а також схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (2015 р.) [4] зумовили незворотність реформування державної служби. Програмним документом для реформи в Україні стала схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України «Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року» [5]. Важливе значення при цьому відіграє законодавче закріплення основних принципів державної служби та створення механізму їх реалізації, зокрема, невід'ємною складовою стратегічних перетворень, започаткованих в Україні, є наближення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів, які висуваються до країн – кандидатів на вступ до Європейського Союзу, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи [5]. В умовах сьогодення ефективність забезпечення прав і свобод людини і громадянина визначають зміст та спрямованість діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, а, отже, і діяльності всіх державних службовців. Успіх інституту державної служби буде очевидним, коли принципи будуть не лише декларуватися, а й реалізовуватися на практиці з метою створення умов для підвищення авторитету державної служби.

В усталених демократіях європейських країн немає жорсткого підходу до партійності державного службовця, оскільки департизація професійної діяльності досягається шляхом контролю з боку громадянського суспільства, традицій державотворення та державного управління, важелів відповідальності за ухвалення рішень [6]. В Україні склалися умови, в яких очевидно, що деякі перетворення відомчих сучасних завдань і вимог мають поверхневий характер і зведені до не виправдано частих реорганізацій державного апарату, що, у свою чергу, знижує ефективність роботи та авторитет органів державної влади [7, с. 237]. Основною метою правового закріплення принципів державної служби є визначення засад створення системи державної служби. Принципи державної служби відведено до вихідних, основних, керівних положень, правил, на яких базується система державної служби [8, с. 151]. Обґрунтовуючи значення принципів державної служби, О. Оболенський зазначає, що вони об'єктивно: визначають сутність державної служби, її найважливіші риси; висвітлюють загальний характер управлінської, нормо-проектної, організаційно-розпорядчої, консультативно-дорадчої діяльності державних службовців; встановлюють закономір-

ності в системі організації та функціонування державної служби; обумовлюють значущість, законність і соціальну цінність правовідносин, що виникають у системі державної служби; віддзеркалюють об'єктивні зв'язки, що виникають у системі державно-службових правовідносин; закріплюють згадане у нормах правового інституту державної служби [9, с. 119]. Відзначаючи важливість принципів державної служби, Г. Ткач зазначає, що вони відображають найсуттєвіші сторони організації і функціонування не тільки самої державної служби, але й всієї системи державних органів, визначають зміст складних взаємозв'язків усередині самої системи [10, с. 163]. Принципи державної служби мають стосуватися кожного державного службовця і свій вияв знаходити через його безпосередні дії. Цілком слушним є твердження про те, що їх практична значимість полягає у втіленні важливих елементів професійної свідомості державних службовців у їх щоденній діяльності [8, с. 151]. Крім того, на думку С. Дубенко, слід назвати такі проблеми державної служби: система державної служби є розрізною, що заважає сприймати її як цілісний публічний інститут; державна служба не є ефективним механізмом з надання підтримки й послуг населенню, забезпечення їх безпеки і громадського порядку; професіоналізм державного службовця не є визначальним чинником у службовій кар'єрі; унаслідок незадовільного матеріального забезпечення з державного апарату «вимиваються» найпрофесійніші кадри [11, с. 145].

Уперше принципи державної служби були закріплені в прогресивному на час прийняття Законі України «Про державну службу» (1993 р.) [12], який визначав основні принципи, що стали відображенням тих уявлень про державну службу, які склалися в суспільстві на той час. Конкретизація принципів окремих видів служби відображається у відповідних законах, з урахуванням специфіки виконуваних завдань і функцій. Сьогодні Україна впроваджує нову, поступову європейізацію державної служби, яка виявляється, насамперед, у зміні законодавства, переорієнтації діяльності державних службовців на надання якісних управлінських послуг тощо. Так, набрав чинності Закон України «Про державну службу» (2015 р.) [13], який передбачає створення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної державної служби, що орієнтована на громадян і функціонує в інтересах держави та суспільства. У ньому визначений порядок реалізації громадянами України права на рівний доступ до державної служби, що базується на їх особистих якостях та досягненнях.

Водночас слід зазначити, що ст. 3 Закону України «Про державну службу» (2015 р.) [13] передбачає частково оновлений перелік принципів державної служби, оскільки у ній наявні принципи, які не були передбачені в Законі «Про державну службу» (1993 р.) [12], серед них: верховенство права, патріотизм, добросовісність, ефективність, забезпечення рівного доступу до державної служби, політична неупередженість, прозорість, стабіль-

ність. Зазначений перелік є більш змістовним та чітко відображає основні засади, на яких має ґрунтуватися сучасний інститут державної служби. Важливим є той факт, що серед принципів в новій редакції Закону України «Про державну службу» (2015 р.) закріплено політичну неупередженість, що є результатом тривалих дискусій щодо ступеню деполітизації державної служби серед науковців і практиків. Варто наголосити, що законодавець обрав більш лояльне тлумачення цього принципу порівняно з принципом політичної нейтральності, який міститься в законодавстві багатьох держав. Сутність принципу політичної неупередженості відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» (2015 р.), полягає в недопущенні впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утриманні від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків [13]. Ще в 1919 році М. Вебер наголошував, що професією справжнього чиновника... не повинна бути політика. Він повинен «управляти» передусім неупереджено... [14]. Сьогодні є усвідомлення того, що державна служба повинна стати засобом, діючим інструментом для здійснення державної політики України, а не кон'юнктурою, яка б відповідала інтересам того чи іншого політичного угруповання в керівництві держави.

Слід звернути увагу на те, що й у законодавстві, і в юридичній науці використовуються такі схожі поняття: «позапартійність», «політична нейтральність», «політична неупередженість». Аналіз їх змістовного навантаження дозволяє зазначити, що найбільш радикальним, безперечно, є поняття «позапартійність», яке висуває однозначну вимогу не бути членом політичної партії чи політичного руху. Із проголошенням незалежності України простежувалось прагнення влади забезпечити обмеження впливу партій на апарат держави. Про це свідчить Постанова Верховної Ради «Про департизацію державних органів, установ та організацій» (1991 р.), яка вимагала припинення діяльності організацій політичних партій в усіх органах державної влади [15]. У той час в Україні ще не існувало інституту державної служби, і рішення Верховної Ради було спрямовано, передусім, на обмеження впливу колишньої КПРС на державні інститути республіки. 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 [16]. Інститут державної служби започатковано з набуттям чинності Закону України «Про державну службу» (1993 р.) [12], і конституційне обмеження поширювалось на органи публічної влади, де саме і працювали держслужбовці.

«Політична нейтральність» і «політична неупередженість» 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 [17, с. 12]. Так, у Законі України «Про державну службу» (1993 р.) не передбачено заборони державним службовцям бути членами політичних партій і не закріплено такого принципу державної влади, як позапартійність. Водночас відповідно до ч. 3 ст. 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» 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. На час перебування на зазначених посадах або службі члени політичної партії зупиняють членство в партії. Аналізуючи положення Закону України «Про державну службу» (2015 р.), О. Акімов зазначає, що державним службовцям не забороняється бути членом політичних партій, проте їх політичні переконання не повинні впливати на виконання службових обов'язків. Однак беручи до уваги рівень політичної культури державних службовців і політичних діячів, забезпечити належне виконання й контроль за дотриманням цього принципу на практиці буде майже неможливо [18]. Так, на думку науковців, очевидно, що членство в будь-якій політичній партії прямо породжує конфлікт інтересів з принципом політичної неупередженості та підриває довіру до державної служби [19, с. 70]. На жаль, у законі немає відповідного механізму для його практичної реалізації службовцями, а тому реальне впровадження дій цього принципу на практиці може залишитися лише побажанням.

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. 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 [17, с. 12–13].

Висновки. Сьогодення диктує нові правила та умови життя в соціально-політичній та управлінській діяльності. У процесі оновлення національного законодавства з урахуванням основних європейських стандартів у сфері державної служби залишилися суперечливі позиції, зокрема щодо принципу політичної неупередженості. Так, залишилася проблема щодо реалізації на практиці неупередженого характеру державної служби, в новому законі відсутні заборони щодо членства державних службовців у політичних партіях, що передба-



чалось в численних законопроектах. У Законі України «Про державну службу» (2015 р.) йдеться лише про неприпустимість демонстрування політичних поглядів під час виконання службовцями посадових обов'язків, за виключеннями, встановленими у ч. 3 ст. 10 вищезазначеного закону.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бурмака В.П. Реформування державної служби в Україні: історичний аспект / В.П. Бурмака, М.І. Шерман // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – 2013. – Вип. 2. – С. 25–31.
2. Владимиров М.В. Державна влада в умовах розвитку громадянського суспільства / М.В. Владимиров // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – № 2. – С. 46–53.
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: міжнародний документ від 27 червня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Ст. 2125 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
4. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
5. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 227-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-р>.
6. Лопушинський І.П. Деполітизація (департизація) публічної служби як вагова складова адміністративної реформи в Україні / І.П. Лопушинський, І.В. Лопушинська // Теорія та практика державного управління та місцевого самоврядування. – 2015. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://el-zbirn-du.at.ua/2015_2/6.pdf.
7. Мустафаєва У. Реформування державної служби України: аналіз кадрової складової / У. Мустафаєва // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 1(20). – С. 234–243.
8. Янюк Н.В. Принципи публічної служби в національному законодавстві України: європейський вимір / Н.В. Янюк // «Юридичний науковий електронний журнал». – 2014. – № 6. – С. 150–154.
9. Оболенський О.Ю. Державна служба / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
10. Ткач Г.Й. Принципи службової діяльності в новому Законі України «Про державну службу» / Г.Й. Ткач // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2013. – Вип. 58. – С. 163–169.
11. Леонов О.Л. Реформування державної служби в контексті адміністративної реформи : [навч. посіб.] / [уклад. О.Л. Леонов, І.Л. Тимошенко, В.Л. Савченко] ; Донец. обл. держ. адміністрація, Донец. обл. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. – Донецьк : ДООЦПІК, 2013. – 59 с.
12. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
13. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
14. Вебер М. Политика как призвание и профессия / М. Вебер // Избранные произведения. – М. : Прогресс, 1990. – 666 с.
15. Про департизацію державних органів, установ та організацій: постанова Верховної Ради України від 24 серпня 1991 № 1429-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1429-12>.
16. Конституція України від 28 червня 1996 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
17. 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.
18. Акімов О.О. Становлення професійної державної служби в Україні: правові принципи / О.О. Акімов // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2015. – Вип. 1(13). – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patr_2015_1_15.
19. Курочка Л. Принципи державної служби в Україні: сучасні підходи / Л. Курочка // Вісник Національної академії державного управління. – 2012. – № 3. – С. 66–72.