

ПОЛІТИЧНА НЕУПЕРЕДЖЕНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ГАРАНТІЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА СТАБІЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

POLITICAL IMPARTIALITY OF THE CIVIL SERVANT AS A GUARANTEE OF THE EFFICIENCY AND STABILITY OF THE CIVIL SERVICE

Панова Н.С.,

кандидат юридичних наук,

доцент Київського інституту інтелектуальної власності і права
Національного університету «Одеська юридична академія»

Статтю присвячено характеристиці принципу політичної неупередженості державного службовця у сфері державної служби. Особливу увагу приділено характеристиці змісту політичної неупередженості, співвідношенню понять «політична неупередженість», «політична нейтральність» і «безпартійність». Акцентовано увагу на співвідношенні понять «державний службовець» і «державний політичний діяч».

Ключові слова: політична неупередженість, політична нейтральність, безпартійність, державний політичний діяч, державний службовець, державна служба.

Статья посвящена характеристике принципа политической непредвзятости государственного служащего в сфере государственной службы. Особое внимание уделено характеристике содержания политической непредвзятости, соотношению понятий «политическая непредвзятость», «политическая нейтральность» и «беспартийность». Акцентировано внимание на соотношении понятий «государственный служащий» и «государственный политический деятель».

Ключевые слова: политическая непредвзятость, политическая нейтральность, беспартийность, государственный политический деятель, государственный служащий, государственная служба.

The article is devoted to a characteristic of the principle of political impartiality of a civil servant in the field of civil service. A particular attention is paid to the characteristic of the content of political impartiality, the correlation between concepts of “political impartiality”, “political neutrality” and “nonpartisanship”. The emphasis is made on the relation between “civil servant” and “state political figure” concepts.

Key words: political impartiality, political neutrality, nonpartisanship, state political figure, civil servant, civil service.

Однією з важливих гарантій ефективності, дієвості та стабільності державної служби є запровадження принципу політичної неупередженості державного службовця. Варто зазначити, що принцип політичної неупередженості не передбачався в попередньому Законі України «Про державну службу» (1993 р.) [1]. Водночас низка законів, які регулюють окремі види державної служби, передбачають принцип безпартійності («Про прокуратуру» [2], «Про Службу безпеки України» [3], «Про Національну поліцію» [4] тощо). Принцип політичної неупередженості державної служби загалом і державного службовця зокрема зумовлюється ст. 35 (свобода совісті) і ст. 36 (свобода об'єднання в політичні партії і громадські організації) Конституції України [5]. Уперше принцип політичної неупередженості було передбачено в Законі України «Про державну службу» (2011 р.) [6] саме щодо адміністративних державних службовців. Подальшого розвитку принцип політичної неупередженості набув у Законі України «Про державну службу» (2015 р.) [7] (далі – Закон-2015). При цьому важливо акцентувати увагу на тому, що до цього закону ані принципу політичної нейтральності, ані політичної неупередженості, ані безпартійності щодо цього виду державних службовців чинне законодавство не передбачало. Водночас вимога політичної неупередженості є логічним продовженням принципу політичної неупередженості державної служби та такою, що відповідає політико-правовим реаліям України.

Варто зазначити, що політична неупередженість – це здійснення державним службовцем своїх службових повноважень без урахування політичних мотивів чи обставин, що не стосуються предмета його службової діяльності, особистої прихильності або неприязні до будь-яких осіб, особистих політичних поглядів чи переконань.

Варто звернути увагу на те, що і в чинному законодавстві, і в юридичній науці використовуються такі схожі поняття, як «безпартійність», «політична нейтральність», «політична неупередженість». Аналіз їх змістового навантаження дає змогу зазначити, що найбільш суворим і жорстким, безперечно, є поняття «безпартійність», яке висуває таку однозначну вимогу, як «не бути членом політичної партії чи політичного руху». Поняття «політична нейтральність» і «політична неупередженість» є певною мірою м'якшими, оскільки не забороняють членство в політичних партіях і політичних рухах, але висувають вимоги щодо утримання від демонстрації політичних поглядів, політичних уподобань, особливого ставлення до політичних партій під час виконання своїх службових обов'язків. Таким чином, і політична нейтральність, і політична неупередженість дозволяють особі бути членом політичної партії, але не дозволяють проявляти свою політичну належність під час виконання службових обов'язків.

Вимога щодо безпартійності висувалася щодо службовців спеціалізованої й мілітаризованої державної служби. Так, для спеціалізованої та мілі-

таризованої державної служби принцип безпартійності давно відомий і має законодавче визначення: посадові особи митної служби України не можуть бути членами політичних партій (Митний кодекс України [8]); працівники поліції не можуть бути членами політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичну мету (Закон України «Про Національну поліцію» [4]); військовослужбовці не можуть бути членами будь-яких політичних партій або організацій чи рухів (Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» [9]); особи рядового й начальницького складу служби спецв'язку на період служби чи роботи в службі спецв'язку зупиняють членство в політичних партіях (Закон України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» [10]); особи рядового й начальницького складу та працівники Державної кримінально-виконавчої служби України не можуть бути членами політичних партій (Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [11]).

Важливо зазначити, що неупередженість – це безсторонність, об'єктивність, нейтральність, справедливість, чесність тощо. Отже, державний службовець зобов'язаний виконувати свої службові обов'язки незалежно від партійної належності (тобто державний службовець може бути членом політичної партії) та незалежно від політичних переконань (тобто державний службовець, не будучи членом політичної партії, може мати свої політичні переконання).

Частина 1 ст. 10 Закону-2015 передбачає, що державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження) або доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань. Таким чином, мова йде тільки про виконання наказу (розпорядження) або доручення керівника (безпосереднього або вищого рівня) незалежно від партійної належності керівника, який видав його, і політичних переконань державного службовця, який виконує його. При цьому акцент зроблено виключно на законному наказі (розпорядженні) або дорученні, тобто такому, що відповідає чинному законодавству. Державний службовець не має права відмовитися від виконання законного наказу (розпорядження) або доручення у зв'язку зі своїми політичними переконаннями, оскільки це буде явним проявом його політичної упередженості. Водночас важливо зазначити, що ч. 1 ст. 10 Закону-2015 не охоплюється вимогою політичної неупередженості державного службовця щодо виконання своїх посадових обов'язків.

Частина 2 ст. 10 Закону-2015 передбачає заборони (не має права) для державного службовця щодо проявів його політичної упередженості. При цьому варто зазначити, що це законодавче положення не пов'язує політичну упередженість державного службовця ні з його робочим часом, ні з виконанням ним посадових обов'язків. Таким чином, його політична неупередженість має забезпечуватися як у робочий, так і в позаробочий час. Демонстрація політичних поглядів може мати прояв в участі особи в певних

політичних заходах партії, фотографіях на тлі атрибутів партії, публікаціях (як автора, співавтора), заявах, виступах, носінні одягу з емблемами партії, матеріальній чи іншій допомозі тощо.

Державний службовець не має права вчиняти інші дії або бездіяльність, що в будь-який спосіб можуть засвідчити особливе ставлення державного службовця до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності й національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей. При цьому ст. 10 Закону-2015 не передбачає перелік дій або бездіяльності державного службовця, які можуть мати прояви його політичної упередженості. Таким чином, у кожному конкретному випадку це питання вирішується шляхом зіставлення низки обставин та з урахуванням намагань державного службовця. Особливе ставлення до певних політичних партій може мати прояв у позитивних чи негативних виступах, публікаціях, висловлюваннях, використанні атрибутики партій тощо. Важливо зазначити, що прояви ставлення до певних політичних партій можуть бути відкритими або прихованими (завуальованими).

Варто звернути увагу на те, що ст. 10 Закону-2015 визначає певні наслідки політичної упередженості державного службовця: а) негативний вплив на імідж органу (уявлення про державний орган у суспільстві); б) довіра до влади; в) загроза для конституційного ладу, територіальної цілісності й національної безпеки; г) загроза для здоров'я, прав та свобод інших людей. При цьому важливо зазначити, що такі наслідки можуть мати місце, але не є обов'язковими для кваліфікації дій чи бездіяльності державного службовця як політичної упередженості.

Уперше ст. 10 Закону-2015 передбачила перелік заборон для державного службовця з метою забезпечення його політичної неупередженості, зокрема такі:

а) бути членом партії, якщо такий службовець займає посаду державної служби категорії «А» (на час державної служби він зобов'язаний припинити своє членство в партії). Таким чином, це обмеження стосується осіб, які належать до вищого корпусу державної служби: Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств; керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступників; керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду України, голів місцевих державних адміністрацій; керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України. Водночас важливо зазначити, що це обмеження не стосується осіб, які займають посади державної служби категорій «Б» (керівники структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України та їх заступники; керівники структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, їх заступники, керівники територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів,

їх заступники; заступники голів місцевих державних адміністрацій; керівники апаратів апеляційних та місцевих судів, керівники структурних підрозділів апаратів судів, їх заступники; заступники керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України) і «В» (інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б»);

б) обіймати посади в керівних органах політичних партій. Це обмеження стосується осіб, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», тобто тих, на кого не поширюється обмеження щодо членства в політичній партії;

в) суміщати державну службу зі статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А». Зазначене обмеження стосується тільки осіб, які належать до державних службовців категорії «А», тобто державні службовці категорій «Б» і «В» мають право, відповідно до ст. 10 Закону-2015, бути депутатами місцевих рад;

г) залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі в передвиборній агітації, акціях та заходах, що організуються політичними партіями. Під час характеристики цієї заборони необхідно, насамперед, акцентувати увагу на тому, що мова йде про використання державним службовцем свого службового становища, тобто особа має право (за своїми службовими повноваженнями) на здійснення певних дій – залучення осіб до певних заходів (комісій, обговорень, презентацій). Водночас він не має права залучати інших осіб до участі саме в політичних заходах – передвиборній агітації, акціях та заходах, що організуються політичними партіями;

д) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях. Стаття 10 Закону-2015 не передбачає вичерпний перелік заборон для державних службовців для забезпечення принципу політичної неупередженості. Як уявляється, іншими способами використання свого службового становища в політичних цілях можуть бути виступи, фото на тлі символів політичних партій, пасивна участь у демонстраціях та інших масових заходах політичних партій, носіння одягу з елементами партії, матеріальна чи інша допомога тощо.

Важливе значення для реалізації принципу політичної неупередженості в державній службі має чітке розмежування понять «державний службовець» і «політичний діяч».

Закон-2015, на відміну від Закону України «Про державну службу» (1993 р.), який визначав це поняття через термін «державна служба», надає самостійне визначення поняття «державний службовець»: це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконан-

ням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Аналіз чинного законодавства про державну службу та теоретичних напрацювань [12–15] дає змогу виокремити такі його ознаки:

а) заміщення посади в державних органах та їх апараті. Ця ознака є однією з головних, оскільки пов'язує вид юридичної особи як місця здійснення професійної діяльності громадянина з можливістю набуття ним статусу державного службовця;

б) здійснення професійної діяльності в державних органах та їх апараті. Діяльність державного службовця повинна мати професійний характер, тобто бути його професією, яка потребує відповідного рівня професійної компетентності. Таким чином, державний службовець має бути професіоналом – спеціалістом із високим рівнем освітньої й професійної підготовки та компетентності, здатним забезпечувати виконання наданих йому повноважень;

в) професійну діяльність пов'язано із забезпеченням виконання завдань і функцій держави. Особливість державного службовця проявляється в тому, що його професійна діяльність має певний цілеспрямований і функціонально визначений характер, оскільки безпосередньо пов'язана із забезпеченням виконання завдань і функцій тільки держави, які набувають предметної конкретизації в статусі певного державного органу;

г) наділення певним обсягом державних/державно-владних повноважень. Державний службовець як слуга держави наділяється державою певним обсягом державно-владних (керівники, заступники керівників державних органів; керівники, заступники керівників структурних підрозділів державних органів) або державних (спеціалісти, виконавці) повноважень, що є першочерговою ознакою належності особи до категорії державних службовців. З огляду на велику різноманітність державних службовців обсяг їхніх повноважень, який залежить від категорій державних посад, що вони виконують, впливає на вид державного службовця, але не на факт його належності до інституту державної служби;

г) професійну діяльність спрямовано на забезпечення державних інтересів. Здійснюючи професійну діяльність, державний службовець зобов'язаний спрямовувати свої службові повноваження виключно на реалізацію державних інтересів, які у свою чергу можуть стосуватися різних сфер суспільного життя;

д) професійна діяльність здійснюється від імені держави та гарантується державою. Заміщення державним службовцем державної посади в державному органі зобов'язує його під час виконання своїх службових повноважень діяти тільки від імені держави, тобто він є своєрідним провідником державних повноважень: від імені держави через державного службовця до суб'єкта призначення (фізичної або юридичної особи);

е) заробітна плата за рахунок державних коштів. Оскільки державний службовець – це слуга держави, який перебуває на службі в державі, йому мають створюватися відповідні соціально-економічні умови,

інакше кажучи, режим державної служби, структурним чинником якого є винагорода за діяльність, тобто заробітна плата. Державний орган тільки за рахунок державних коштів має утримувати державного службовця, який займає в цьому органі відповідну державну посаду, тобто жодні з юридичних або фізичних осіб, які не належать до категорії «суб'єкт призначення» щодо конкретного державного службовця, не мають права оплачувати його професійну діяльність.

Що ж стосується поняття «державний політичний діяч», то в чинному законодавстві і про публічну службу, і про державну службу України його визначення не надається. У юридичній науці із цього приводу висловлюються різні міркування, аналіз та узагальнення яких дає підстави стверджувати, що до категорії «державний політичний діяч» варто віднести Президента України, народних депутатів, членів Кабінету Міністрів України, їх перших заступників та заступників. Натомість до державних політичних діячів не можуть бути віднесені депутати місцевих рад і місцеві голови, оскільки органи місцевого самоврядування не належать до системи органів державної влади.

Політичний характер державних політичних діячів зводиться не стільки до факту обов'язкової належності вищезазначених осіб до певної політичної партії (критерій необов'язковий, хоча й цілком можливий), скільки до факту їх підтримки політичними партіями. Специфіка статусу державних політичних діячів виявляється в таких рисах: а) особливому порядку призначення (чи обрання) на посади державних політичних діячів, який регламентується насамперед Конституцією й законами України; б) особливому порядку звільнення з посад зазначених осіб і припинення їхніх повноважень; в) особливому

виді відповідальності – політичній відповідальності, яка має відкритий публічний характер і настає за здійснення/нездійснення певних дій/поведінки (усунення з посади, оголошення резолюції недовіри, відставка, процедура імпічменту тощо). Окрім цього, для державних політичних діячів під час вступу на політичні посади не є обов'язковими наявність певної освіти й професійної підготовки, досвіду роботи у відповідній галузі, проходження конкурсу, оцінювання діяльності державних службовців тощо. Натомість одним із головних факторів під час призначення особи на політичну посаду є висунення або підтримка її політичною партією, тоді як щодо державних службовців має дотримуватися принцип політичної нейтральності посадового призначення. Таким чином, державний політичний діяч – це особа, яка набула цього статусу в результаті обрання народом України або призначення всенародно обраними носіями влади за особливими процедурами на певний термін, приймає в межах своїх повноважень нормативні рішення, ґрунтується на власних політичних пріоритетах і несе політичну відповідальність за свою діяльність.

Зарубіжний досвід свідчить про те, що питання політичної неупередженості в тій чи іншій формі передбачене практично всіма законодавствами країн Західної Європи. Так, чиновник ФРН під час здійснення політичної діяльності повинен дотримуватися тієї поміркованості й стриманості, які постають із його положення щодо суспільства, та з урахуванням обов'язків його посади. Натомість тільки вищий посадовець Чехії протягом усього строку службових відносин не може обіймати жодної посади в політичній партії або політичному русі. Інших державних службовців це обмеження не стосується (§ 64) [16].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про державну службу: Закон від 16 грудня 1993 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12> (дата звернення: 17 листопада 2017 р.) (не чинний).
2. Про прокуратуру: Закон від 14 жовтня 2014 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 17 листопада 2017 р.).
3. Про службу безпеки України: Закон від 25 березня 1992 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> (дата звернення: 17 листопада 2017 р.).
4. Про Національну поліцію: Закон від 2 липня 2015 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 17 листопада 2017 р.).
5. Про державну службу: Закон від 17 листопада 2011 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17> (дата звернення: 17 листопада 2017 р.) (не чинний).
6. Конституція України (зі змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2222-15> (дата звернення: 17 листопада 2017 р.).
7. Про державну службу: Закон від 10 грудня 2015 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2232-12> (дата звернення: 17 листопада 2017 р.).
8. Митний кодекс України: Закон від 13 березня 2012 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 17 листопада 2017 р.).
9. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон від 25 березня 1992 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 17 листопада 2017 р.).
10. Про Державну службу захисту зв'язку та захисту інформації України: Закон від 23 лютого 2006 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3475-15> (дата звернення: 17 листопада 2017 р.).
11. Про Державну кримінально-виконавчу службу: Закон від 23 червня 2005 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2713-15> (дата звернення: 17 березня 2017 р.).
12. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник для студ. вищ. навч. закл. О.: Фенікс, 2009. 688 с.
13. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: навч. посібник. К.: Атіка, 2003. 160 с.
14. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Х.: Право, 2005. 304 с.
15. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудова відносин в Україні: монографія. Харків: НУВС, 2004. 337 с.
16. Про статус чиновників: Закон ФРН від 31 березня 1999 р.; Про службу державних службовців в адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ: Закон Чехії від 26 квітня 2002 р. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. К.: Конус-Ю, 2007. С. 225–388.