

Яїцька Д.І.

студентка VI курсу

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

## ДО ПИТАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ НЕУПЕРЕДЖЕНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В УКРАЇНІ

Аналіз принципу політичної неупередженості державного службовця варто почати зі змісту поняття принципу, з'ясування якого дозволить окреслити значущість розгляданого питання. О.О. Уварова пропонує розуміти принципи права як систему вимог до належної і можливої поведінки людей, які відображають визнані у суспільстві цінності і утворюють спрямовану на регулювання суспільних відносин ієрархічну єдність [1, с. 55]. З огляду на наведене загальне визначення, принципи державної служби – система вимог до інституту державної служби, поведінки державного службовця як суб'єкта виконання завдань держави. Якщо розглядати принципи державної служби в широкому сенсі, то їхнє нормативне закріплення починається з Конституції України: верховенство права, народовладдя, поділ влади, участь громадян в управлінні державними справами тощо [2]. Однак центральне місце посідають принципи державної служби, визначені Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889-VIII, який встановлює закритий перелік із десяти принципів, на яких повинен ґрунтуватися інститут державної служби в Україні. Серед них і принцип політичної неупередженості, що є предметом дослідження [3].

Категорія «неупередженість» зустрічається не лише в Законі, але і в інших нормативно-правових актах. Зокрема, статтею 41 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 року № 1700-VII передбачено, що особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону

(в тому числі державні службовці), діють неупереджено, попри приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання [4, ст. 41]. Окрім того, поняттям «неупередженість» оперує також, наприклад, Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII, в якому вона є «засадою діяльності прокуратури», та низка інших актів законодавства [5, ст. 3]. Найбільш близькими до «неупередженості» за змістом є поняття об'єктивності та безсторонності, що зазвичай властиві законодавству про судоустрій та процесуальним кодексам, однак так само мають на меті сумлінне виконання окремих завдань і функцій держави з ігноруванням як зовнішнього впливу, так і особистих переконань.

Так, у широкому сенсі неупередженість передбачає здійснення діяльності в державних (публічних) інтересах із ігноруванням інтересу особистого (приватного).

Законодавець визначає політичну неупередженість як «недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків» [3, ст. 4]. Отже, можна говорити про негативну природу цього принципу, тобто покладення на службовця обов'язків із утримання від певних дій задля забезпечення об'єктивного та безстороннього, аполітичного виконання державних завдань. Проте із положень статті 10 Закону України «Про державну службу» впливають

не лише негативні обов'язки. Вимоги політичної неупередженості складаються з:

1) обов'язку неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань;

2) заборони демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей;

3) заборони:

а) для категорії «А»:

– бути членом політичної партії, обіймати посади в керівних органах політичної партії;

– суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради;

– залучати, використовуючи 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;

– у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях;

б) для категорій «Б» та «В»:

– обіймати посади в керівних органах політичної партії;

– залучати, використовуючи 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;

– у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях;

4) обов'язку в разі реєстрації державного службовця кандидатом у депутати Центральною виборчою комісією, виборчими комісіями, сформованими (утвореними) в установленому порядку, в одноденний строк письмово повідомити про це керівника державної служби;

5) організувати і брати участь у страйках та агітації [3, ст. 10].

Таким чином, політична неупередженість як принцип містить у собі не одну вимогу, а систему обов'язків та заборон, що мають виконуватися державними службовцями як при вступі на посаду, так і при проходженні служби.

Важливою особливістю є відносний характер політичної неупередженості: повний перелік заборон, визначених Законом України «Про державну службу», розповсюджується тільки на державних службовців категорії «А». Із наведених вище положень впливає можливість для категорій «Б» і «В» бути членами політичних партій і депутатами місцевих рад, проте заборона демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей стосується всіх без винятку державних службовців. У цьому контексті доречно звернутися до Закону України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 № 2365-III, який визначає метою діяльності політичної партії сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, участь у виборах та інших політичних заходах [6, ст. 2]. Отже, державні службовці категорій «Б» і «В» хоча й можуть бути членами політичних партій, але не мають права демонструвати власних поглядів.

Окрім політичної неупередженості, національне законодавство також використовує поняття позапартійності та політичної нейтральності, які є дотичними до терміну «політична неупередженість». Так, відповідно до пункту дев'ятого статті 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» державні службовці у випадках, передбачених Законом України «Про державну службу», не можуть бути членами політичних партій [6, ст. 6]. Із цього положення випливає висновок про

те, що позапартійність є складником політичної неупередженості державного службовця. Згідно з нормою, закріпленою частиною першою статті 40 Закону України «Про запобігання корупції», державні службовці зобов'язані під час виконання своїх службових повноважень дотримуватися 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 [4, ст. 40].

Заборона, встановлена останнім нормативно-правовим актом, є, по суті, аналогічною (хоча менш деталізованою) до тієї, що визначена профільним Законом. Із метою уніфікації законодавчої термінології вважаємо доцільним обрати єдиний термін для позначення аналізованої вимоги до осіб, що виконують функції держави.

В умовах євроінтеграційних процесів в Україні особливого значення набуває досвід європейських країн у сфері державного управління, в тому числі державної служби.

Наприклад, для сучасної Німеччини характерним є тісне взаємопроникнення політичної і адміністративної сфер. Відповідно до закону про публічну службу чиновники мають право брати участь у діяльності політичних партій і добиватися парламентської кар'єри. Обрані до Бундестагу чи Бундесрату продовжують отримувати значну частину своєї основної зарплати. Нині чисельність чиновників в Парламенті досягає понад 40 відсотків усього його складу. Іншими словами, чиновники в Німеччині являють собою привілейовану політичну групу. Їхня професійна компетентність і фінансова незалежність дозволяє досягати значного просування в партіях. Отже, на відміну від багатьох європейських країн, кар'єра державного службовця-чиновника в Німеччині не є альтернативою політичній кар'єрі [7, с. 48–54]. Німецька система управління державною службою не обмежує права службовців демонструвати свої політичні погляди, адже неможливо бути політичним діячем, не поширюючи ідей партії.

В Італії чітко розмежовують політичні та чиновницькі посади на державній службі. Міністри, віце-міністри, їх радники – це пости політичні, і тому вони підлягають зміні разом з урядом. Більш низькі посади – це і є службовці, які повинні бути аполітичними; їхнє становище відносно стабільне. Таким чином, в Італії державна служба і політична влада відокремлені одна від одної, хоча призначення чиновників найвищого рівня здійснюється політичним керівництвом [7, с. 100]. Німеччина та Італія демонструють доволі успішний, хоча й діаметрально протилежний досвід щодо політичної неупередженості державного службовця.

В Естонії законодавчо передбачаються обмеження прав державних службовців, які мають традиційний характер: заборона на участь у страйках, заборона на входження до складу постійно діючих керівних органів політичних партій тощо. Водночас у ряді випадків обмеження мають достатньо гнучкий характер. Ураховуючи адміністративно-правовий статус чиновників, спори на державній службі розглядаються в адміністративному суді за правилами, встановленими Адміністративно-процесуальним кодексом Естонської Республіки [7, с. 76]. Так, спосіб регулювання, обраний Естонією, є схожим до національного тим, що державному службовцю дозволяється членство в політичній партії, але забороняється входження до її керівних структур.

Дослідивши правове регулювання інституту державної служби в різних європейських державах, можемо виділити такі три підходи до політичної неупередженості службовців:

- 1) відокремлення політичних посад від посад публічної служби з обов'язковою вимогою політичної неупередженості для останніх;
- 2) єдність політичної та адміністративної сфер управління та відсутність обмежень у вигляді політичної неупередженості;
- 3) «часткова» вимога політичної неупередженості, за якої службовцям нижчого рівня дозволяється членство в політичних партіях, але забороняється входження до складу їхніх керівних органів і демонстрація своїх політичних поглядів.

Україною у чинному Законі України «Про державну службу» надано перевагу третьому підходу, однак можливість членства в політичній партії без права демонструвати політичну позицію за своїм змістом викликає сумніви. Ураховуючи сутність державної служби як публічної практичної діяльності із виконання завдань і функцій держави, вважаємо за необхідне зробити вимогу політичної неупередженості абсолютною.

Із погляду Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 року № 2747-IV публічна служба включає діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійну діяльність суддів, прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськову) службу, іншу державну службу, патронатну службу в державних органах, службу в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування (широке розуміння поняття публічної служби) [8, п.17 ч.1 ст.4]. Варто зазначити, що для деяких видів публічної служби законодавством встановлено більш жорсткі обмеження стосовно політичної неупередженості. Так, відповідно до частини першої статті 3 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 року № 2229-ХІІ діяльність Служби безпеки України, її органів і співробітників ґрунтується на засадах законності, поваги до прав і гідності особи, позапартійності та відповідальності перед народом України. Стаття 6 передбачає: «Використання Служби безпеки України в партійних, групових чи особистих інтересах не допускається. Діяльність партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичні цілі, в Службі безпеки України забороняється. На період служби чи роботи за трудовим договором членство співробітників Служби безпеки України у таких об'єднаннях зупиняється. Як виняток, дозволяється членство працівників, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, у професійних спілках» [9, ст. 3, 6]. Згідно з положенням статті 11 Закону України «Про Збройні Сили

України» від 06.12.1991 року № 1934-ХІІ Збройні Сили України провадять свою діяльність на засаді заборони створення і діяльності організаційних структур політичних партій [10, ст. 11]. Закон України «Про прокуратуру» так само встановлює: «Прокурор не може належати до політичної партії, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках» [5, ч.3 ст.18]. Отже, для деяких категорій публічних службовців України вимога політичної неупередженості є абсолютною. Така диференціація правового регулювання принципів виконання завдань і функцій держави не здається виправданою. Особи, що посідають політичні посади, безпосередньо здійснюють формування державної політики, а державні службовці мають виконавчі повноваження і не повинні впливати на політичні процеси та демонструвати своє ставлення до них.

У контексті змісту принципу політичної неупередженості державної служби необхідно звернутися до практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Так, у справі «Карапетян та інші проти Вірменії» заявники – державні службовці вищого корпусу, що обіймали керівні посади в Міністерстві закордонних справ, після президентських виборів у Вірменії 2008 року, що супроводжувалися акціями протестів опозиційних сил, зробили заяву про свою стурбованість ситуацією, що склалася у Вірменії, яка загрожує внутрішніми та зовнішніми небажаними викликами, і обурення фальсифікацією виборчого процесу, що перешкоджає волі країни та суспільства провести цивілізовані, чесні та вільні президентські вибори. Після заяви цих чотирьох посадовців їх було звільнено указами Міністра закордонних справ Вірменії. Заявники розпочали адміністративне провадження, оскаржуючи свої звільнення та прагнучі відновлення на посадах. Національними судами їм було відмовлено. ЄСПЛ зазначив про необхідність дотримання справедливого балансу між фундаментальним правом на свободу вираження поглядів та публічним інтересом із належного виконання завдань

державної служби та пропорційності звільнення заявників законній меті, що переслідується. За словами уряду, заявники у своїй заяві оцінили політичний процес, підтримали політичну лінію політичної сили та поставили під сумнів президентські вибори 2008 року, використовуючи свої імена та посади. Заявники же стверджували, що їх заява мала суворо нейтральний політичний зміст і що вона мала на меті досягти цінностей, закріплених у Конституції та міжнародних договорах, обов'язкових для Вірменії. ЄСПЛ відзначив важливість «особливого зв'язку довіри та благонадійності між державним службовцем та державою». На його думку, із метою консолідації та підтримки демократії держави можуть встановлювати конституційні механізми захисту демократії через забезпечення політичної нейтральності державної служби. Порушення статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка проголошує право на свободу вираження поглядів, ЄСПЛ визнано не було [11].

Резонансним для України є Рішення ЄСПЛ у справі «Полях та інші проти України» щодо звільнення державних службовців на підставі Закону України «Про очищення влади» 2014 року, яким було порушено презумпцію невинуватості як основоположний принцип права. Окрім того, у зв'язку з положеннями цього нормативно-правового акта державні службовці, що обіймали визначені посади, звільнялися «автоматично», тобто незалежно від того, чи були вони особисто пов'язані з недемократичною діяльністю та чи підтримували політичну позицію тогочасного уряду. Отже, державні службовці, до яких застосовується вимога політичної неупередженості, звільняються з політичних причин. ЄСПЛ було визнано порушення прав заявників та встановлено зобов'язання для України відшкодувати їм моральну шкоду [12]. Варто зазначити, що наявність рішення міжнародного судового органу є підставою для перегляду рішень національними судами загальної юрисдикції, і наразі всі державні службовці, звільнені на підставі Закону України «Про

очищення влади», мають право на звернення до судів за виключними обставинами.

Питання членства державних службовців у політичних партіях давно дискутується науковцями. С.А. Федчишин вважає заборону для державних службовців (незалежно від виду служби, категорії посади та органу влади, де громадяни проходять службу) бути членами політичних партій пріоритетним та таким, що відповідає вимогам часу, кроком [13, с. 206–209]. Л.Р. Наливайко й А.Ф. Орешкова так само вказують на проблему відсутності цієї заборони в чинному Законі та недостатність закріплення неприпустимості демонстрації політичних поглядів під час виконання державними службовцями посадових обов'язків [14, с. 41–44].

В.В. Васильківська натомість зазначає, що принцип політичної неупередженості має на меті захист державних службовців від впливу й контролю з боку політичних партій так, щоб вони могли ефективно працювати незалежно від того, яка партія приходить до влади, а також від втрати своїх посад за політичними мотивами в разі, коли одна партія змінює іншу, тобто все, що пов'язує державного службовця з політичною партією, є його особистою справою і не зачіпає державно-службової діяльності [15, с. 87–91].

**Висновки.** Дослідивши зміст принципу політичної неупередженості, що закладений у Закон, зарубіжний досвід правового регулювання цього питання, а також проаналізувавши погляди науковців на проблему членства державних службовців у політичних партіях, можемо дійти такого висновку. Вимога політичної неупередженості має ключове значення для правового статусу публічного службовця, адже безпосередньо впливає на виконання ним завдань і функцій держави. Національне законодавство потребує уніфікації термінології задля уникнення суперечностей у розумінні змісту політичної неупередженості, а також внесення змін із установлення абсолютної заборони членства в політичних партіях для державних службовців усіх категорій посад.

### Анотація

У статті досліджується питання політичної неупередженості державного службовця в Україні. Авторкою аналізується зміст понять «принципи права», «принципи державної служби», «політична неупередженість», «політична нейтральність», «позапартійність». Політична неупередженість розглядається порівняно з іншими категоріями адміністративного права, що зустрічаються в різних нормативно-правових актах законодавства України. У статті робиться акцент на розумінні неупередженості як здійснення діяльності в державних (публічних) інтересах із ігноруванням інтересу особистого (приватного). Авторкою розглянуто позитивні та негативні обов'язки, що покладаються на державного службовця у зв'язку з вимогою політичної неупередженості Законом України «Про державну службу». Окрім того, у статті досліджується досвід зарубіжних країн (Німеччини, Італії та Естонії) із питання нормативно-правового забезпечення та реалізації принципу політичної неупередженості публічних службовців. На підставі аналізу практичних підходів інших країн авторка окреслює три підходи до формулювання засади неупередженості державного службовця в законодавстві. Україну віднесено до країн, що застосовують третій підхід – «часткової» або відносної політичної неупередженості. При цьому у статті наведено приклади абсолютної політичної неупередженості деяких категорій публічних службовців. У статті звертається увага на практику Європейського суду з прав людини як взірця для національної правової системи. Авторкою аналізуються судові рішення в справах «Карапетян та інші проти Вірменії», «Полях та інші проти України», що прямо стосуються питання політичної неупередженості публічного службовця. Вказується на обов'язковість виконання останнього зазначеного рішення проти України в частині відновлення на посаді державних службовців, що були звільнені на підставі Закону України «Про очищення влади», у разі звернення за виключними обставинами. У статті авторкою особлива увага звертається на проблематику членства державного службовця в політичній партії та наголошується на необхідності встановлення на нормативному рівні повної заборони такого членства, незалежно від категорії посади.

**Ключові слова:** політична неупередженість, державна служба, принципи державної служби, політична нейтральність, позапартійність, публічний інтерес, баланс інтересів, очищення влади.

### Yaitska D.I. To the issue of political impartiality of civil servants in Ukraine

#### Summary

The scientific article examines the issue of political impartiality of civil servants in Ukraine. The author analyzes the meaning of the concepts "principles of law", "principles of civil service", "political impartiality", "political neutrality", "non-partisanship". Political impartiality is considered in comparison with other categories of administrative law found in various legal acts of Ukrainian legislation. The article emphasizes the understanding of impartiality as the implementation of activities in the state (public) interests while ignoring the interest of personal (private). The author considers the positive and negative responsibilities imposed on a civil servant in connection with the requirement of political impartiality by the Law of Ukraine "On Civil Service". In addition, the article examines the experience of foreign countries (Germany, Italy and Estonia) on the issue of legal framework and the implementation of the principle of political impartiality of public servants. Based on the analysis of practical approaches of other countries, the author outlines three approaches to formulating the principle of impartiality of civil servants in legislation. Ukraine is one of the countries that apply the third approach – "partial" or relative political impartiality. At the same time, the article gives examples of absolute political impartiality of some categories of public servants. The article draws

attention to the case law of the European Court of Human Rights as a model for the national legal system. The author analyzes the court decisions in the cases of Karapetyan and Others v. Armenia, Polyah and Others v. Ukraine, which directly address the issue of political impartiality of a public servant. It is pointed out that the latter decision is obligatory against Ukraine in terms of reinstatement of civil servants who were dismissed on the basis of the Law of Ukraine "On Purification of Power", in case of appeal due to exceptional circumstances. In the article, the author pays special attention to the issue of membership of a civil servant in a political party and emphasizes the need to establish at the regulatory level a complete ban on such membership, regardless of the category of position.

**Key words:** political impartiality, civil service, principles of civil service, political neutrality, non-partisanship, public interest, balance of interests, purification of power.

#### Список використаних джерел:

1. Уварова О.О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика : монографія. Харків : Друкарня МАДРИД, 2012. 196 с.
2. Конституція України: Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 року. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про державну службу: Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 року. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
4. Про запобігання корупції: Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 року. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
5. Про прокуратуру: Закон України № 1697-VII від 14.10.2014 року. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
6. Про політичні партії в Україні: Закон України № 2365-III від 05.04.2001 року. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
7. Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка, П.І. Крайніка, Х.М. Дейнеги. Київ : НАДУ, 2012. 612 с.
8. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України № 2747-IV від 06.07.2005 року. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
9. Про Службу безпеки України: Закон України № 2229-XII від 25.03.1992 року. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
10. Про Збройні Сили України: Закон України № 1934-XII від 06.12.1991 року. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
11. Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Карапетян та інші проти Вірменії». Офіційний сайт Європейського суду з прав людини. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-168703%22%5D%7D>.
12. Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Полях та інші проти України». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
13. Федчишин С.А. Питання участі державних службовців у політичній діяльності в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Випуск 2. Том 2. 2017. URL: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua/>.
14. Наливайко Л.Р., Орешкова А.Ф. Принцип політичної неупередженості в системі державної служби / Л.Р. Наливайко, А.Ф. Орешкова. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки*. 2016. № 3. Т. 1. с. 41–44.
15. Васильківська В. Теоретико-правова характеристика новітніх принципів державної служби з урахуванням законодавчих перетворень. *Підприємництво, господарство і право*. Випуск 10. 2016. URL: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua/>.