

Павлишин Олег Володимирович,
професор кафедри філософії права
та юридичної логіки Національної академії
внутрішніх справ, доктор юридичних наук,
доцент

ТЛУМАЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ПОЛІТИЧНОЇ НЕЙТРАЛЬНОСТІ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ ПРО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Окрім розгляду концептуальних теоретичних положень, пов'язаних із реалізацією державної антикорупційної політики, зокрема, у зв'язку з соціальною відповідальністю публічної влади [1, с. 111–122; 4, с. 80–84; с. 5–11], необхідно приділити увагу окремим елементам інтерпретації тексту ключових правових норм у цій сфері.

Зокрема, принцип політичної нейтральності, визначений у ст. 40 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р., передбачає зобов'язання відповідних осіб при виконанні 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. Він є одним із базових принципів законодавства, що визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

Цей важливий принцип етики державного службовця закріплений у багатьох нормативно-правових актах, зокрема, у ст. 131 Конституції України – щодо членів Вищої ради правосуддя, у ч. 3 ст. 10 Закону «Про державну службу», у ст. 6 Закону «Про Службу безпеки України», у ст. 3 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р., у ч. 1 ст. 3 Закону «Про прокуратуру», у ч. 5 ст. 7, ч. 3 ст. 8, ст. 10, ч. 4 ст. 61, Закону «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. – щодо органів і підрозділів поліції та поліцейських, які мають забезпечувати захист прав та свобод людини незалежно від політичних переконань та партійної належності, бути незалежними від рішень, заяв чи позицій політичних партій та громадських об'єднань, і котрим заборонено використовувати будь-які предмети, на яких зображена символіка політичних партій, та провадити політичну діяльність, висловлювати особисте ставлення до діяльності політичних партій під час виконання службових повноважень, а також використовувати службові повноваження в політичних цілях. Поняття «політична нейтральність» (іншими словами, «політична неупередженість») відповідно до ст. 10 Закону «Про державну службу» означає нейтральну (рівновіддалену та

неупереджену) позицію уповноважених державою суб'єктів права щодо політичних мотивів, поглядів і переконань, платформ і програм політичних партій, рухів і сил (якщо вони діють правомірно), яка забезпечує сумлінне служіння осіб, на яких поширюється дія цієї статті (перелік дивись нижче), українському суспільству, державі і територіальним громадам.

Суб'єктами, на які поширюється дія цієї статті, є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також посадові особи юридичних осіб публічного права та особи, які входять до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства або державної організації, що має на меті одержання прибутку, крім виборних осіб та осіб, які обіймають політичні посади (тобто посади, які заміщуються представниками партії, що перемогла на виборах, або особою, яка перемогла на виборах, чи призначення на які здійснюється вибраними особами або представницькими органами).

Основна мета ст. 40 згаданого Закону полягає у забезпеченні належного порядку реалізації службових повноважень особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, незалежно від політичної ситуації в державі, однак при цьому складність її правильної інтерпретації та застосування відповідної норми полягає в тому, що законодавство не може вимагати повного відсторонення таких осіб від політичного життя в Україні [3, с. 279], адже кожен громадянин має свій власний світогляд і особисті політичні переконання. Відтак цей принцип може суперечити суспільним або особистим моральним цінностям службовця, що загострює питання про межі лояльності та актуалізує пошуки виходу з такого конфлікту [2, с. 19].

У зв'язку з цим, слід відзначити, що визначений вище принцип політичної нейтральності взагалі не забороняє членство в політичних партіях, крім чітко окреслених у законодавстві окремих винятків. Так, частина 3 ст. 10 Закону «Про державну службу» встановлює, що державний службовець не має права бути членом політичної партії, якщо він займає посаду державної служби категорії «А». До цієї категорії належать посади: Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників; державних секретарів міністерств; керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету, та їх заступників; керівників апаратів Конституційного Суду, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів та їх заступників, керівників секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів та їх заступників, Голови Державної судової адміністрації та його заступників; керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на

всю територію України (ч. 2 ст. 6 Закону «Про державну службу»). Позапартійними також мають бути працівники СБУ та НАБУ.

Разом із тим, цей принцип встановлює наступні вимоги до діяльності вказаних суб'єктів: по-перше, вимагає, щоб політичні переконання осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, жодним чином не впливали на виконання ними своїх службових повноважень; по-друге, передбачає, що ці особи виконуватимуть свої функції в будь-якій політичній ситуації, за будь-яких умов, незважаючи на зміни політичного характеру, які відбуваються в країні; по-третє, встановлює імперативну заборону обстоювання інтересів певної політичної партії (у тому числі тієї, членами якої вони є), використовуючи службове становище; по-четверте, категорично обмежує можливу демонстрацію власної партійної належності під час здійснення службових повноважень; по-п'яте, закликає посадових осіб турбуватись про те, щоб кожна їхня дія чи причетність до політичних партій чи виборчих блоків не зашкодила впевненості громадян у здатності уповноважених державою суб'єктів неупереджено виконувати свої службові обов'язки.

Принцип політичної нейтральності закріплений у багатьох інших нормативних документах, наприклад, частині 2 розділу 4 Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158 (у редакції наказу Національного агентства України з питань державної служби від 28.04.2021 р. № 72-21). Зокрема, державному службовцю та посадовій особі місцевого самоврядування заборонено у будь-який спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях, у тому числі для залучення державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери та інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організуються політичними партіями. Також у ідентичному для коментованого Закону вигляді цей принцип знайшов відображення у частині 5 розділу 1 Правил етичної поведінки поліцейських, затверджених Наказом МВС України від 09.11.2016 р. № 1179, частині 6 розділу 1 Правил етичної поведінки та запобігання корупції в органах ДФС, затверджених Наказом ДФС України від 01.12.2016 р. № 979. За результатами Моніторингу сприйняття прогресу реформ, що проводив TNS спільно з Національною радою реформ, політична нейтральність державного службовця є бажаною для 50 % опитаних громадян [12]. Політична нейтральність уповноважених осіб тісно пов'язана із принципом лояльності (Кодекс поведінки для державних службовців Комітету міністрів Ради Європи, Правила етичної поведінки державних службовців тощо), а особливо – з принципом неупередженості (ст. 41 Закону України).

Список використаних джерел

1. Pavlyshyn, O. V. , Ustymenko, T. P. , Babiuk, M. P. , Kaida, N. Y. , & Shkrebits, D.V. Social Responsibility as a Performance Indicator of Public Authorities. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, 10(3), 111–122. <https://doi.org/10.36941/ajis-2021-0068>. Scopus Journal.
2. Василевська Т.Е. Особистісні виміри професійної етики державного службовця: автореф. дис. ... д-ра держ. упр. К., 2010. С. 19.
3. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М. І. К.: Ваіте, 2018. С. 279.
4. Павлишин О. В. Дурдинець М.Ю. Світоглядні та політико-правові передумови протидії корупції в сучасних умовах розвитку українського суспільства. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* / [ред. кол. В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський, М. В. Костицький та ін.]. К. : Нац. акад. внутр. справ, 2019. – С. 80-84.
5. Павлишин О. В. Правова реальність як знакова система : монографія. Харків : Право, 2017. 336 с.
6. Павлишин О. В. Ціннісно-принципові основи правової реформи в Україні (семіотико-правовий аналіз). *Проблеми реалізації та забезпечення ефективності правових реформ*. К. : Видавничий дім «АртЕк», 2016. С. 20-23.
7. Павлишин О. В. Правові реформи в Україні та їх теоретичне осмислення з позицій семіотики права. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення* [Текст] / [В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 255-260.
8. Павлишин О. Справедливість як права цінність. *Science, theory and practice*. Abstracts of XXIX International Scientific and Practical Conference. Tokyo, Japan. 2021. Pp. 210-212. DOI: 10.46299/ISG.2021.I.XXIX
9. Павлишин О.В. Актуальні проблеми реформування правової системи України: семіотико-правовий аспект / О.В. Павлишин. *Іменем Закону*. Науковий вісник. 2011. № 1(9). С. 8-12.
10. Павлишин О.В. Реформування правової системи України як філософсько-правова проблема (семіотичний підхід). *Юридична наука*. 2011. № 2. С. 19-24.
11. Павлишин О.В. Теоретико-методологічні проблеми реформування правової системи України: семіотичний аспект. *Українознавчий альманах*. 2011. Випуск 5. С. 84-87.
12. Портрет ідеального держслужбовця. Режим доступу: <https://tns-ua.com/wp-content/uploads/2016/05/derjs11.png>