

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.33>

ПОЛІТИЧНІ ПРАВА ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВ

Литвин Н.А.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри службового та медичного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-4199-1413
e-mail: lna_70@ukr.net*

Берlach А.І.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри службового та медичного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-0986-4764
e-mail: bai89@ukr.net*

Мацелюх І.А.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри службового та медичного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-3706-6428
e-mail: m.ivanna1304@gmail.com*

Литвин Н.А., Берlach А.І., Мацелюх І.А. Політичні права публічних службовців у контексті міжнародно-правової відповідальності держав.

У статті здійснено комплексний аналіз реалізації політичних прав публічних службовців в Україні крізь призму міжнародно-правових стандартів та інституту міжнародно-правової відповідальності держави. Досліджено національну нормативно-правову базу, що визначає зміст, межі реалізації та допустимі обмеження політичних прав публічних службовців, а також особливості практики її застосування в умовах функціонування принципу політичної нейтральності публічної служби. Акцентовано увагу на правових колізіях і прогалинах законодавства, які ускладнюють узгодження індивідуальних політичних прав службовців із завданнями забезпечення стабільності, ефективності та неупередженості державної влади. Проблематика реалізації політичних прав на національному рівні зводиться до пошуку оптимального співвідношення між законодавчими гарантіями, дисциплінарними обмеженнями та необхідністю належного функціонування публічної служби в демократичній державі.

Окрему увагу приділено міжнародно-правовим аспектам захисту політичних прав, зокрема стандартам, сформованим у практиці Європейського суду з прав людини, які застосовуються до різних категорій осіб, що перебувають на публічній службі. Проаналізовано підходи до оцінки допустимості національних обмежень політичних прав з огляду на принципи законності, легітимної мети та пропорційності, а також визначено умови, за яких порушення таких прав може призвести до міжнародно-правової відповідальності держави.

Обґрунтовано, що серед ключових проблем національного регулювання залишаються недостатня визначеність критеріїв політичної нейтральності та непослідовна інтеграція міжнародно-правових стандартів у правозастосовну практику, що створює ризики надмірного звуження політичних прав публічних службовців. Наголошено на необхідності вдосконалення правового регулювання шляхом уточнення законодавчих норм, запровадження прозорих процедур контролю, системного врахування практики Європейського суду з прав людини та підвищення

рівня правової обізнаності публічних службовців. Зроблено висновок, що забезпечення балансу між політичною нейтральністю публічної служби та реалізацією політичних прав є важливою умовою дотримання міжнародних зобов'язань України у сфері прав людини.

Ключові слова: політичні права, публічні службовці, політична нейтральність, міжнародно-правова відповідальність держави, Європейський суд з прав людини, пропорційність обмежень, міжнародні стандарти прав людини, міжнародні відносини.

Lytvyn N.A., Berlach A.I., Matseliukh I.A. Political rights of public servants in the context of international legal responsibility of states.

The article provides a comprehensive analysis of the implementation of political rights of public servants in Ukraine through the prism of international legal standards and the institution of international legal responsibility of the state. The national regulatory and legal framework that determines the content, limits of implementation and permissible restrictions of political rights of public servants is studied, as well as the features of the practice of its application in the conditions of the functioning of the principle of political neutrality of the public service. Attention is focused on legal conflicts and gaps in the legislation that complicate the coordination of individual political rights of civil servants with the tasks of ensuring the stability, efficiency and impartiality of state power. The issue of the implementation of political rights at the national level is reduced to finding the optimal ratio between legislative guarantees, disciplinary restrictions and the need for the proper functioning of the public service in a democratic state.

Special attention is paid to international legal aspects of the protection of political rights, in particular, standards formed in the practice of the European Court of Human Rights, which apply to various categories of persons in public service. Approaches to assessing the admissibility of national restrictions on political rights are analyzed in view of the principles of legality, legitimate aim and proportionality, and the conditions under which the violation of such rights may lead to international legal responsibility of the state are determined.

It is substantiated that among the key problems of national regulation remain insufficient clarity of the criteria of political neutrality and inconsistent integration of international legal standards into law enforcement practice, which creates risks of excessive narrowing of the political rights of public servants. The need to improve legal regulation by clarifying legislative norms, introducing transparent control procedures, systematically taking into account the practice of the European Court of Human Rights and increasing the level of legal awareness of public servants is emphasized. It is concluded that ensuring a balance between the political neutrality of the public service and the implementation of political rights is an important condition for compliance with Ukraine's international obligations in the field of human rights.

Key words: political rights, public servants, political neutrality, international legal responsibility of the state, European Court of Human Rights, proportionality of restrictions, international human rights standards, international relations.

Постановка проблеми. Політичні права публічних службовців посідають особливе місце в системі прав людини, оскільки поєднують індивідуальний статус особи з її функціональною роллю в механізмі державної влади. Національне законодавство України встановлює низку обмежень щодо реалізації цих прав, покликаних забезпечити політичну нейтральність, стабільність та інституційну безсторонність публічної служби. Водночас держава залишається зобов'язаною гарантувати такі права як суб'єкт міжнародних зобов'язань у сфері прав людини. Це породжує складний баланс між публічними інтересами та особистими свободами службовців, а також ставить питання про межі допустимості національних обмежень з огляду на стандарти міжнародного права.

Проблемність дослідження посилюється тим, що сучасна практика застосування українського законодавства нерідко демонструє колізію між нормами внутрішнього права, спрямованими на забезпечення політичної нейтральності, та вимогами міжнародних договорів і рішень міжнародних інституцій, які акцентують на пропорційності втручання держави у політичні права. У цій площині постає питання потенційної міжнародно-правової відповідальності держави у разі недотримання відповідних стандартів, а також необхідності вироблення узгодженого підходу до забезпечення, охорони та захисту політичних прав публічних службовців.

Метою дослідження є аналіз нормативних, інституційних та практичних механізмів реалізації політичних прав публічних службовців в Україні, а також дослідження умов, за яких їх порушення може призвести до міжнародно-правової відповідальності держави, з урахуванням стандартів та підходів, сформованих у практиці міжнародних органів, зокрема Європейського суду з прав людини.

Стан опрацювання проблематики. Питаннями прав державних службовців, зокрема реалізації та обмеження їхніх політичних прав, займалися такі науковці як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Л.Р. Білої-Тіунова, О.О. Губанов, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, Н.С. Панова, О.В. Шершель, С.А. Федчишин та інші, у працях яких простежується комплексне бачення співвідношення конституційних гарантій політичних прав службовців та меж їх допустимого обмеження. Учені наголошують на необхідності забезпечення демократичного характеру публічної служби при одночасному додержанні її політичної нейтральності, аналізують еволюцію правового статусу службовця та акцентують увагу на трансформації змісту політичних прав у контексті сучасних реформ публічного управління.

У сфері міжнародно-правової відповідальності держав існує відчутний масив досліджень, що формує концептуальну основу для оцінки того, як держава має виконувати свої міжнародні зобов'язання, зокрема щодо гарантування політичних прав осіб, які перебувають на публічній службі. Проблематику міжнародно-правової відповідальності держав розглядали М.В. Буроменський, В.Г. Буткевич, В.А. Василенко, М.С. Коверзнев, Г.П. Коверзнева, Г.П. Цивиренко та інші, які досліджують зміст міжнародно-протиправних діянь, умови настання відповідальності, форми її реалізації та особливості застосування міжнародної відповідальності в сучасних умовах розвитку міжнародного правопорядку.

Попри суттєвий доробок, комплексне дослідження політичних прав публічних службовців крізь призму потенційної міжнародно-правової відповідальності держави залишається недостатньо систематизованим. Саме ця прогалина і потребує подальшого наукового осмислення.

Виклад основного матеріалу. Реалізація та захист політичних прав публічних службовців є одним із ключових показників ефективності та легітимності публічного управління в демократичній державі. Дотримання цих прав забезпечує не лише можливість службовців брати участь у політичному житті, висловлювати свої погляди та відстоювати інтереси громадян, а й підтримує довіру до органів державної влади та сприяє формуванню прозорості і професійної державної служби.

Забезпечення політичних прав державних службовців потребує комплексного підходу, який охоплює кілька взаємопов'язаних аспектів. По-перше, це національні законодавчі гарантії, закріплені у Конституції України, спеціальних законах та нормативних актах, які регламентують права службовців і визначають межі їх політичної діяльності. По-друге, варто враховувати проблематику реалізації та обмеження політичних прав на національному рівні, що включає практику застосування законів, рішення судів, діяльність органів державної служби та дисциплінарні процедури, які формують конкретні рамки реалізації політичних прав. По-третє, важливо інтегрувати міжнародні стандарти та механізми контролю, що забезпечують відповідність національної практики міжнародним зобов'язанням, зокрема у сфері прав людини та політичних свобод. По-четверте, необхідно враховувати проблеми та перспективи вдосконалення правового регулювання, що передбачає аналіз існуючих прогалин у законодавстві та практиці застосування, а також пропозиції щодо підвищення ефективності захисту політичних прав публічних службовців.

Відтак, конституційні гарантії політичних прав публічних службовців закріплені у положеннях Конституції України [1], які передбачають свободу думки, право на участь у політичному житті та обмеження політичної діяльності у разі несумісності з посадовими обов'язками. У свою чергу, закон України «Про державну службу» [2] деталізує принцип політичної нейтральності, визначаючи, що державний службовець не може здійснювати діяльність, яка створює конфлікт інтересів або підриває довіру до державного апарату. Крім того, закон України «Про запобігання корупції» [3] та положення профільних наказів Кабінету Міністрів України (наприклад, накази щодо організації державної служби) і внутрішніх регламентів органів державної влади регламентують порядок участі службовців у громадських та політичних об'єднаннях, передбачаючи при цьому певні обмеження для забезпечення безперервності та неупередженості виконання службових функцій.

Таким чином, нормативно-правове забезпечення політичних прав публічних службовців в Україні поєднує конституційні гарантії, спеціальні закони та підзаконні акти, які детально регла-

ментують права і обмеження службовців у політичній сфері. Такий комплексний підхід формує правову базу для ефективного поєднання політичних свобод державних службовців із принципами демократичності та професійності державної служби.

Аналіз конституційних та законодавчих гарантій політичних прав публічних службовців дозволяє окреслити формальні рамки їх реалізації, проте на практиці виникають специфічні труднощі та обмеження, що безпосередньо впливають на здатність службовців користуватися своїми політичними правами.

Варто зазначити, що реалізація політичних прав публічних службовців в Україні супроводжується певними обмеженнями, зумовленими специфікою державної служби та необхідністю забезпечення політичної нейтральності. Однією з ключових проблем є баланс між правом службовців на участь у політичному житті та вимогою безперервності, ефективності та неупередженості виконання посадових обов'язків. Так, закон «Про державну службу» [2] встановлює, що державний службовець не може брати участь у діяльності політичних партій та рухів, якщо це створює конфлікт інтересів або підриває довіру до органів державної влади. Подібні обмеження деталізуються у внутрішніх регламентах органів державної влади та наказах Кабінету Міністрів, що регламентують порядок участі службовців у громадських організаціях і заходах.

У практичній площині виникають складнощі у застосуванні цих норм, зокрема через неоднозначність оцінки того, які саме дії службовця можна вважати політичною діяльністю, а які – дозволеною громадською активністю. Судова практика та дисциплінарні процедури показують, що відсутність чітких критеріїв може призводити до обмеження конституційних прав службовців понад встановлені законом межі. При цьому практика свідчить про необхідність забезпечення прозорості процедур контролю, чіткого визначення меж політичної діяльності та унормування відповідальності за порушення цих правил.

Таким чином, проблематика реалізації політичних прав на національному рівні зводиться до пошуку оптимального співвідношення між законодавчими гарантіями, дисциплінарними обмеженнями та забезпеченням ефективного функціонування державної служби. Це створює підґрунтя для подальшого аналізу міжнародно-правових аспектів захисту політичних прав та визначення перспектив удосконалення правового регулювання цієї сфери.

У міжнародно-правовому вимірі захист політичних прав публічних службовців ґрунтується насамперед на положеннях Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (1966) [4], який у статтях 19, 22 та 25 визначає свободу висловлення поглядів, свободу асоціацій та право брати участь у веденні державних справ. Водночас документи Ради Європи, зокрема Європейська конвенція з прав людини [5] та практика Європейського суду з прав людини, формують підхід, згідно з яким держава може встановлювати певні обмеження для державних службовців задля захисту демократичного врядування, однак такі обмеження мають бути пропорційними, законними та необхідними. Додаткові орієнтири містять рекомендації Венеційської комісії, Парламентської асамблеї Ради Європи та Комітету ООН з прав людини, які детально роз'яснюють допустимі межі політичної нейтральності, участі у політичних партіях та проявів політичної активності осіб, що обіймають публічні посади. Саме ці міжнародні стандарти визначають рамки, у яких держава повинна балансувати між вимогою політичної нейтральності державного апарату та гарантією реалізації політичних прав службовців.

З огляду на міжнародно-правові стандарти, політичні права публічних службовців набувають не лише внутрішньодержавного, а й міжнародного значення. Це зумовлено тим, що держава, ратифікувавши міжнародні договори у сфері прав людини, бере на себе обов'язок гарантувати реалізацію цих прав для всіх громадян, включно з особами, які перебувають на публічній службі. Відтак, непропорційні або дискримінаційні обмеження політичної активності службовців можуть кваліфікуватися як порушення міжнародних зобов'язань держави, закріплених, зокрема, у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права та Європейській конвенції з прав людини. У такому разі держава може бути притягнута до міжнародно-правової відповідальності, що проявляється через визнання порушення прав у рішеннях міжнародних судових чи квазісудових органів, необхідність забезпечення *restitutio in integrum*, виплату компенсацій чи внесення змін до національного законодавства.

Особливої ваги набуває практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), який аналізує пропорційність обмежень політичних прав для певних категорій службовців – суддів, військових, прокурорів, державних службовців – і фактично встановлює стандарти, обов'язкові для

держав-учасниць. У рішенні Реквенії проти Угорщини (Rekvényi v. Hungary) Суд підтвердив, що заборона поліцейським брати участь у політичній діяльності або бути членами партій може визнаватися сумісною з Конвенцією, якщо вона ґрунтується на законі, переслідує легітимну мету та є необхідною у демократичному суспільстві [6]. Натомість у справі Фогт проти Німеччини (Vogt v. Germany) ЄСПЛ дійшов протилежного висновку, встановивши порушення прав учительки-держслужбовиці, яку було звільнено за членство у політичній партії, оскільки таке втручання виявилося непропорційним [7]. Ці рішення показують, що оцінка обмежень політичних прав залежить від функцій конкретної категорії службовців і рівня їхнього впливу на політичну нейтральність держави. Саме завдяки такій практиці формується обов'язковий для держав-учасниць стандарт, який має враховуватися при розробленні, застосуванні та перегляді національного законодавства у сфері політичних прав публічних службовців.

Таким чином, дотримання політичних прав публічних службовців стає критерієм належного виконання державою своїх міжнародних обов'язків, а їх порушення – потенційною підставою для міжнародної відповідальності.

Аналіз національного та міжнародного регулювання політичних прав публічних службовців дозволяє окреслити умови, за яких їх порушення може мати міжнародно-правові наслідки. Зокрема, міжнародно-правова відповідальність держави настає у разі, якщо порушення:

- є встановленим і допустимим законом чи практикою національних органів влади, тобто держава формально чи фактично обмежує політичні права службовців;
- призводить до реального порушення конституційних або законодавчих прав службовців, включно з правом на участь у політичних партіях, громадських об'єднаннях або політичній діяльності;
- держава не забезпечує ефективних засобів правового захисту, що дає службовцю можливість оскаржити обмеження, як це передбачено національними законами та міжнародними стандартами прав людини.

Відповідно до принципів міжнародного права, закріплених у Проектах статей ООН про відповідальність держав за міжнародно-протиправні дії (Draft Articles on State Responsibility, 2001) [8], подібні порушення можуть розглядатися як міжнародно-протиправні дії держави, за які вона несе юридичну відповідальність на міжнародному рівні. Таким чином, недотримання державою гарантій політичних прав службовців не лише порушує національне законодавство, але й потенційно тягне міжнародно-правову відповідальність, що робить ці стандарти важливими орієнтирами для вдосконалення національної практики.

Таким чином, аналіз міжнародно-правових стандартів і принципів відповідальності держав показує, що ефективний захист політичних прав публічних службовців можливий лише за умови, коли національні механізми реалізації та контролю відповідають критеріям пропорційності, законності та ефективності. Водночас практика і досвід інших держав демонструють наявність прогалин у законодавстві та проблем у застосуванні норм на практиці, що обмежує можливості службовців повною мірою реалізовувати свої політичні права. Це зумовлює необхідність системного аналізу проблем та визначення перспектив удосконалення правового регулювання у даній сфері.

Відтак, серед основних викликів можна виділити недостатню чіткість процедур оцінки політичної нейтральності та застосування обмежень, що іноді призводить до надмірного звуження прав службовців. Крім того, інтеграція міжнародно-правових стандартів у національну практику відбувається непослідовно, що створює ризик невідповідності українського законодавства принципам пропорційності, законності та ефективного захисту прав, встановленим у міжнародних джерелах.

Вдосконалення правового регулювання політичних прав публічних службовців потребує комплексного підходу, що поєднує законодавчу модернізацію, інституційні зміни та підвищення професійної правової культури. Передусім важливо уточнити нормативні положення, які визначають межі політичної діяльності службовців різних категорій, адже чинні формулювання нерідко є занадто загальними. Більш чіткі критерії політичної нейтральності, адаптовані до специфіки державних службовців, суддів, прокурорів чи військовослужбовців, дозволять зменшити простір для суб'єктивного тлумачення та уникнути надмірного звуження конституційних прав. Така деталізація має узгоджуватися з міжнародними стандартами, зокрема Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод та практикою Європейського суду з прав людини.

Значної уваги потребує й удосконалення процедур контролю за дотриманням принципу політичної нейтральності. Створення прозорих, передбачуваних та однаково застосовних механізмів

оцінки поведінки службовців зменшить ризики вибіркового або упередженого застосування дисциплінарних заходів. Запровадження незалежних органів чи комісій для перевірки правомірності таких обмежень сприятиме підвищенню довіри до системи контролю, а принцип пропорційності має стати ключовою засадою у виборі дисциплінарних інструментів.

Не менш важливо забезпечити системне впровадження міжнародних стандартів у національну практику. Рішення ЄСПЛ та принципи, відображені у Draft Articles on State Responsibility (2001), повинні стати орієнтиром для оцінки правомірності обмежень політичних прав і для визначення ситуацій, коли поведінка держави може спричинити міжнародно-правову відповідальність. Для цього доцільно розробляти спеціальні методичні матеріали та рекомендації, що допоможуть органам влади застосовувати міжнародні стандарти у щоденній роботі.

Окремим напрямом є підвищення правової обізнаності службовців. Регулярні навчальні програми, семінари та внутрішні тренінги з питань політичних прав, обмежень та принципів нейтральності сприятимуть формуванню відповідальної професійної поведінки. Методичні рекомендації з реалізації політичних прав без порушення службових обов'язків допоможуть зменшити кількість конфліктних ситуацій, а розвиток навичок правового самозахисту посилить гарантії дотримання прав людини у сфері публічної служби.

Важливо також зміцнити інституційні механізми захисту, зокрема створити ефективні та доступні процедури оскарження обмежень політичних прав, а також налагодити взаємодію між органами влади та судовою системою для забезпечення всебічного й оперативного захисту. Незалежні наглядові органи або омбудсменські інституції можуть відігравати ключову роль у моніторингу дотримання політичних прав у державній службі та у попередженні системних порушень.

Реалізація цих напрямів сприятиме становленню більш збалансованої, передбачуваної та ефективної системи гарантування політичних прав публічних службовців, зменшить ризики надмірних обмежень і забезпечить приведення національної практики у відповідність до міжнародних стандартів та зобов'язань держави.

Висновки. Аналіз міжнародних стандартів та практики Європейського суду з прав людини дає змогу визначити чіткі орієнтири, в межах яких держава може встановлювати обмеження політичних прав для публічних службовців, не порушуючи свої міжнародно-правові зобов'язання. По-перше, будь-які обмеження повинні мати законну мету, пов'язану із захистом демократичних інституцій, забезпеченням політичної нейтральності та довіри до публічної служби. По-друге, такі обмеження мають бути необхідними в демократичному суспільстві, тобто відповідати реальним ризикам для функціонування державної влади, а не ґрунтуватися на припущеннях чи формальних засадах. По-третє, вони повинні бути пропорційними, не створювати надмірного втручання у політичні свободи та не поширюватися ширше, ніж цього потребує характер службових повноважень.

Практика ЄСПЛ свідчить, що найбільш суворі обмеження допускаються щодо військовослужбовців, суддів та працівників правоохоронних органів, тоді як щодо цивільних службовців вимоги щодо стриманості мають бути гнучкішими та зваженими. Водночас міжнародні стандарти вимагають, щоб національна правова система містила чіткі та передбачувані критерії, які дозволяють оцінювати межі допустимої політичної активності для різних категорій службовців. З огляду на це, межі, встановлені національним законодавством, визнаються такими, що відповідають міжнародним підходам лише за умови, якщо вони є нормативно визначеними та конкретними; застосовуються послідовно й недискримінаційно; супроводжуються ефективними процедурами перегляду та судового контролю; не створюють ризику порушення сутнісного змісту політичних прав.

Такий підхід дозволяє державі реалізовувати принцип політичної нейтральності публічної служби, не виходячи за межі, визнані міжнародним правом, та мінімізує ризики виникнення міжнародно-правової відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 28.11.2025).
2. Про державну службу: Закон України № 889-VIII від 10.12.2015, зі змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 28.11.2025).

3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 28.11.2025).
4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН, ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII (2148-08) від 19.10.73. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 28.11.2025).
5. Європейська конвенція з прав людини від 04.11.1950, ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.97. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 28.11.2025).
6. Реквенії проти Угорщини, рішення ЄСПЛ від 20 травня 1999 року, Заява № 25390/94. URL: https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/rekvenyi-v-hungary/?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 28.11.2025).
7. Фогт проти Німеччини, рішення ЄСПЛ від 26 вересня 1995 року, Заява № 17851/91. URL: https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/vogt-v-germany/?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 28.11.2025).
8. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries 2001. URL: https://docslib.org/doc/3056901/draft-articles-on-responsibility-of-states-for-internationally-wrongful-acts-with-commentaries-2001?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 28.11.2025).