

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Міністерство освіти і науки України

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Міністерство освіти і науки України

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

МАХНО АЛІНА АНАТОЛІЇВНА

Прим. № _____

УДК 342.98

ДИСЕРТАЦІЯ

**РЕАЛІЗАЦІЯ, ОХОРОНА ТА ЗАХИСТ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ
СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 081 «Право»

Галузь знань 08 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі права

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ А. А. Махно

Науковий керівник:

Проневич Олексій Станіславович,

доктор юридичних наук, професор

Київ – 2026

АНОТАЦІЯ

Махно А. А. Реалізація, охорона та захист політичних прав публічних службовців в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 – «Право» (галузь знань 08 – «Право»). Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2026.

Дисертація є першим комплексним дослідженням реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців в Україні.

У роботі розкрито правову природу та особливості здійснення політичних прав у межах інституту публічної служби, що пов'язано зі спеціальним статусом публічних службовців як представників публічно-владних інституцій. Встановлено, що відповідні особливості полягають у такому: 1) це права, здійснення яких спрямоване на зайняття посад публічної служби та реалізацію публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства; 2) можливість їх реалізації пов'язана з наявністю в особи громадянства України (винятком є можливість зайняття посад рядового, сержантського і старшинського складу в Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України); 3) обмеження у здійсненні політичних прав зумовлені наділенням публічних службовців повноваженнями на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 4) негативний характер цих прав. Наголошено, що кількість політичних прав, порядок та межі їх здійснення суттєво відрізняються залежно від посад публічної служби.

Проаналізовано доктринальні позиції щодо виокремлення елементів системи політичних прав та запропоновано авторський підхід щодо поділу системи політичних прав публічних службовців на дві групи прав: 1) політичні права, які безпосередньо пов'язані із здійсненням службових повноважень (право на доступ до публічної служби, включаючи пасивне виборче право; право на участь в управлінні публічними справами; право на свободу об'єднання; право на свободу слова (у межах здійснення службових повноважень); право на інформацію (у межах здійснення

службових повноважень)); 2) політичні права, які здійснюються публічними службовцями поза межами виконання їх службових повноважень.

Розглянуто зміст та співвідношення понять «реалізація», «охорона» та «захист». Обґрунтовано позицію, що механізм забезпечення політичних прав публічних службовців складається з трьох самостійних елементів, до яких належать: 1) реалізація політичних прав; 2) охорона політичних прав; 3) захист політичних прав. Запропоновано авторські дефініції понять «реалізація політичних прав публічних службовців», «охорона політичних прав публічних службовців» та «захист політичних прав публічних службовців».

Здійснено комплексне дослідження порядку здійснення охорони політичних прав публічних службовців. Аргументовано, що система охорони політичних прав публічних службовців є двоелементною: 1) нормативно-правові засади; та 2) організаційно-правові засади. Нормативно-правові засади представлені широким переліком міжнародно-правових актів та актів національного законодавства.

На підставі систематизації окреслених актів запропоновано авторський підхід до класифікації міжнародних актів у сфері регулювання політичних прав публічних службовців: 1) міжнародно-правові акти, що містять загальні положення щодо здійснення політичних прав і включають міжнародні акти універсального та регіонального характеру; 2) міжнародні акти, які безпосередньо регламентують здійснення політичних прав публічних службовців. Акти національного законодавства запропоновано класифікувати на: 1) акти, що містять загальне регулювання порядку здійснення політичних прав; 2) акти, які стосуються порядку здійснення політичних прав щодо окремих посад публічної служби.

Шляхом застосування системно-структурного аналізу законодавства зроблено висновок, що організаційні засади охорони політичних прав публічних службовців в Україні представлені двома рівнями органів: 1) органи загальної компетенції; 2) органи спеціальної компетенції. Аргументовано позицію, відповідно до якої в межах організаційної складової варто розглядати лише ті інституції, діяльність яких стосується забезпечення політичних прав публічних службовців до моменту їх порушення.

На підставі аналізу законодавства та практики його застосування креслено порядок адміністративно-правового забезпечення реалізації політичних прав публічних службовців в Україні. Особливості реалізації права на доступ до публічної служби охарактеризовано через аналіз процедур добору/конкурсу на зайняття посад публічної служби та атестації. З'ясовано підстави для обмеження реалізації цього права, зокрема й в умовах воєнного стану. Надано характеристику та проведено аналіз законодавчих ініціатив у сфері обмеження пасивного виборчого права членів політичних партій, які співпрацювали в РФ. Розглянуто чинну практику реалізації публічними службовцями права на свободу об'єднання реалізується через функціонування розгалуженої системи об'єднань громадян. Окреслено умови та порядок здійснення публічними службовцями права на інформацію. Зроблено висновок, що в окремих випадках реалізація права на участь в управлінні публічними справами стикається з проблемою розмежування повноважень органів влади. Вперше проаналізовано особливості реалізації публічними службовцями права на свободу слова в умовах повномасштабного вторгнення та виокремлено ризики, які супроводжують процес такої комунікації.

Досліджено судову практику щодо захисту політичних прав публічних службовців в Україні. На підставі аналізу судових рішень наголошено, що кількість судових справ стосовно різних політичних прав подекуди суттєво відрізняється. Найбільша кількість позовів була подана щодо реалізації права на участь в управлінні публічними справами та права на доступ до публічної служби.

Проведено комплексний аналіз національного законодавства на предмет виявлення юридичних дефектів у сфері реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців. Класифіковані наявні недоліки законодавчого регулювання на три групи: 1) юридичні дефекти правових норм, які представлені прогалинами правового регулювання; недостатньою правовою врегульованістю суспільних відносин; дублюванням повноважень органів публічної влади; 2) дефекти джерел права, які у досліджуваній сфері стосуються юридичних дефектів форми актів; 3) юридичні дефекти правовідносин, які у досліджуваній сфері представлені юридичними дефектами суб'єктного складу.

Розглянуто міжнародний досвід правової регламентації окремих політичних прав публічних службовців. Представлено кращі практики законодавчого регулювання на прикладі Німеччини, США, Великої Британії, Мальти, Нової Зеландії та Латвії. Досліджено 40 рішень Європейського суду з прав людини та 3 рішення Суду ЄС з метою виокремлення європейських стандартів у сфері здійснення політичних прав публічних службовців.

Акцентовано на необхідності використовувати охарактеризовану практику у законотворчій діяльності, зокрема щодо: встановлення обмежень під час регулювання порядку доступу до публічної служби (як призначуваних, так і виборних); регулювання правил інтернет-комунікації публічних службовців (серед іншого, у соціальних мережах); встановлення меж заборони на порушення принципів нейтральності та неупередженості службовців; закріплення необхідності збереження конфіденційності службової інформації; обмеження щодо вираження поглядів під час виборчої кампанії; обмеження щодо вираження поглядів у контексті діяльності політичних партій (поза виборчим процесом); встановлення меж допустимої критики щодо службової діяльності; збереження обмежень щодо членства у політичних партіях представників правоохоронних органів та військовослужбовців.

Надано пропозиції щодо оптимізації законодавства України у сфері реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців шляхом розробки нових положень, які дозволять усунути наявні прогалини чинного законодавства, а також внесення змін до чинних Законів України «Про запобігання корупції», «Про статус народного депутата України», «Про правовий режим воєнного стану», «Про столицю України - місто-герой Київ» та Регламенту Верховної Ради України.

Ключові слова: *публічна служба, державна служба, державний службовець, політичні права, права і свободи, рівний доступ, доступ до державної служби, правовий статус, політична нейтральність, членство у політичних партіях, обмеження, Європейський суд з прав людини, принципи, воєнний стан, національна безпека.*

ABSTRACT

Makhno A. A. Implementation, Safeguarding, and Protection of Political Rights of Public Servants in Ukraine. – Qualification scientific work presented as a manuscript.

A thesis presented for the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 081 – “Law” (08 – “Law”). Taras Shevchenko National University of Kyiv. Kyiv, 2026.

The dissertation is the first comprehensive study of the implementation, safeguarding, and protection of the political rights of public servants in Ukraine.

The work reveals the legal nature and peculiarities of the exercise of political rights within the institution of public service, which is associated with the special status of public servants as representatives of public authority institutions. It has been established that the relevant features are as follows: 1) these are rights whose exercise is aimed at accessing public service and exercising public authority management functions on the basis of legislation; 2) the possibility of their implementation is correlated with the possession of Ukrainian citizenship (the exception is the possibility of occupying private, sergeant and foreman positions in the Armed Forces of Ukraine, the State Special Transport Service and the National Guard of Ukraine); 3) restrictions on the exercise of political rights are due to the granting of public servants the authority to perform state or local government functions; 4) the negative nature of these rights. It is emphasized that the number of political rights, the procedure and limits of their exercise vary significantly depending on the public service positions.

The doctrinal positions on distinguishing the elements of the system of political rights are analyzed, and the author proposes to divide the system of political rights of public servants into two groups of rights: 1) political rights directly related to the exercise of official powers (the right to access public service, including passive suffrage; the right to participate in public affairs; the right to freedom of association; the right to freedom of speech (within the scope of official powers); the right to information (within the scope of official powers)); 2) political rights exercised by public servants outside the scope of their official powers.

The content and correlation of the concepts of “implementation”, “safeguarding”, and “protection” are considered. The author substantiates the position that the mechanism for

ensuring the political rights of public servants consists of three independent elements, which include: 1) implementation of political rights; 2) safeguarding of political rights; 3) protection of political rights. The author's definitions of the concepts of “implementation of political rights of public servants,” “safeguarding of political rights of public servants,” and “protection of political rights of public servants” are proposed.

A comprehensive study of the procedure for safeguarding the political rights of public servants has been conducted. It is argued that the system for safeguarding the political rights of public servants consists of two elements: 1) regulatory and legal foundations; and 2) organizational and legal foundations. The regulatory and legal foundations are represented by a wide range of international legal acts and national legislation.

Based on the systematization of the outlined acts, the author proposes an approach to the classification of international acts in the field of regulating the political rights of public servants: 1) international legal acts containing general provisions on the exercise of political rights and including international acts of a universal and regional nature; 2) international acts that directly regulate the exercise of political rights by public servants. It is proposed to classify national legislation into: 1) acts containing general regulations on the exercise of political rights; 2) acts relating to the exercise of political rights in relation to specific public service positions.

By applying the systemic-structural analysis of legislation, it has been concluded that the organizational and legal foundations for the safeguarding of the political rights of public servants in Ukraine are represented by two levels of authorities: 1) authorities of general competence; 2) authorities of special competence. The author argues the position according to which within organizational and legal foundations it is worth considering only those institutions whose activities concern ensuring the political rights of public servants until their violation.

Based on an analysis of legislation and the practice of its application, the procedure for administrative and legal support for the implementation of political rights of public servants in Ukraine has been outlined. The specifics of implementation of the right of access to public service are described through an analysis of the procedures for selection/competition for public service positions and certification. The grounds for

restricting the implementation of this right, including in conditions of martial law, have been identified. Legislative initiatives in the field of restricting the passive suffrage of members of political parties that cooperated with the Russian Federation have been characterized and analyzed. The current practice of public servants implementing their right to freedom of association through the functioning of an extensive system of citizens' associations is considered. The conditions and procedure for public servants to implementation of their right to information are outlined. It is concluded that in some cases, the implementation of the right to participate in public affairs faces the problem of the separation of powers between authorities. For the first time, the peculiarities of the implementation of the right to freedom of speech by public servants in conditions of full-scale invasion are analyzed, and the risks accompanying the process of such communication are highlighted.

The judicial practice regarding the safeguarding of political rights of public servants in Ukraine has been studied. Based on the analysis of court decisions, it is emphasized that the number of court cases concerning various political rights sometimes differs significantly. The largest number of lawsuits was filed regarding the implementation of the right to participate in public affairs and the right to access public service.

A comprehensive analysis of national legislation was conducted to identify legal defects in the in the field of implementation, safeguarding, and protection of the political rights of public servants. The existing shortcomings in legislative regulation were classified into three groups: 1) legal defects of legal norms, which are represented by gaps in legal regulation; insufficient legal regulation of social relations; duplication of powers of public authorities; 2) defects of sources of law, which relate to legal defects of the form of acts; 3) legal defects of legal relations, which are represented by legal defects of the composition of subjects.

The international experience of legal regulation of certain political rights of public servants is considered. Best practices of legislative regulation are presented using the examples of Germany, the USA, Great Britain, Malta, New Zealand, and Latvia. Forty decisions of the European Court of Human Rights and three decisions of the Court of Justice of the European Union are examined in order to identify European standards in the field of exercising political rights of public servants.

Emphasis is placed on the need to use the described practices in lawmaking, in particular with regard to: establishing restrictions when regulating access to public service (both appointed and elected); regulating the rules of online communication for public servants (including on social media); setting limits on violations of the principles of neutrality and impartiality of public servants; establishing the need to maintain the confidentiality of official information; restrictions on the expression of views during election campaigns; restrictions on the expression of views in the context of political party activities (outside the electoral process); setting limits on permissible criticism of official activities; maintaining restrictions on membership in political parties for law enforcement officials and military personnel.

Proposals were made to optimize Ukrainian legislation in the field of implementation, safeguarding, and protection of the political rights of public servants by developing new provisions that would eliminate existing gaps in current legislation, as well as by amending the current Laws of Ukraine “On Prevention of Corruption,” “On the Status of People's Deputies of Ukraine,” “On the Legal Regime of Martial Law,” “On the Capital of Ukraine - City-Hero Kyiv” and the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Key words: *public service, civil service, civil servant, political rights, rights and freedoms, equal access, access to civil service, legal status, political neutrality, membership in political parties, restrictions, European Court of Human Rights, principles, martial law, national security.*

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковано основні результати дисертації:

1. Махно А. А. Нормативно-правові передумови обмеження політичних прав публічних службовців. *Київський юридичний журнал*. 2023. Вип. 3. С. 42–54.
2. Махно А. А. Практичні аспекти обмеження права на доступ до публічної служби: судова практика України та європейського правового простору. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2023. № 1. С. 153–162.
3. Махно А. А. Право публічних службовців на свободу слова у практиці Європейського суду з прав людини. *Приватне та публічне право*. 2023. № 3/2023. С. 61–68.
4. Махно А. А. Захист права публічних службовців на свободу слова: національна судова практика та рішення Європейського суду з прав людини. *Київський часопис права*. 2024. № 2. С. 176–182.
5. Махно А. А. Право публічних службовців на інформацію: недоліки законодавчого регулювання в Україні. *Право і суспільство*. 2024. № 5/2024. С. 206–212.
6. Махно А. А. Правове регулювання свободи слова публічних службовців в соціальних мережах: зарубіжний досвід. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2025. № 1. С. 87–94.
7. Махно А. А. Обмеження політичних прав публічних службовців: поняття, підстави та «тест на пропорційність». *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2025. № 37. С. 86–95.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Махно А. Обмеження свободи слова публічних службовців як умова гарантування національної безпеки держави. *Українська державність: від витоків до сьогодення: збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 07 грудня 2022 р).* Київ, 2022. С. 206–208.

9. Махно А. Право на доступ до виборних посад публічної служби: законодавчі ініціативи в умовах воєнного стану. *Актуальні питання розвитку юридичної науки і практики в умовах воєнного стану та мирної розбудови*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (5 травня 2023 року): ел. збірник. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2023. С. 708–709.

10. Махно А. Особливості реалізації права на свободу об'єднання у контексті інституту публічної служби: міжнародний та національний аспекти. *Права людини: методологічний, гносеологічний та онтологічний аспекти*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 05 грудня 2023 року). Дніпро, 2023. С. 291–296.

11. Махно А. Обмеження доступу до посад публічної служби за колабораційну діяльність: стан реалізації в Україні. *Актуальні виклики розвитку юридичної науки і практики в умовах воєнного стану та повоєнної відбудови*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (02 травня 2024 року): ел. збірник. Київ: Видавництво Людмила, 2024. С. 454–455.

12. Махно А. А. Депутатський запит як інструмент реалізації права публічних службовців на інформацію. Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю «ПРОКиїв» (м. Київ, 3–4 грудня 2024 року). Київ, 2024. С. 694–696.

13. Махно А. А. Громадянство України як умова доступу до посад публічної служби: доктринальний підхід та практика законотворення. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права*: матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 року). Кременчук, 2024. С. 229–233.

14. Махно А. Застосування інструменту «Psymetrics» у процесі тестування публічних службовців. *Публічне управління в Україні: історичний досвід та перспективи розвитку*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 18 лют. 2025 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, Н. М. Корчак, Л. В. Гонюкової. Київ: ННПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2025. С. 124–124.

15. Махно А. Особливості реалізації права на доступ до посад публічної служби у контексті дихотомічного статусу військових капеланів. *Юридична наука та освіта*:

минуле, сучасне і майбутнє: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 1 травня 2025 р.) / упоряд. М. О. Денисюк. Київ: «Видавництво Людмила», 2025. С. 452–453.

16. Махно А. А. Реформування порядку доступу до державної служби: міжнародні зобов'язання України. *Об'єднані наукою: перспективи міждисциплінарних досліджень*: матеріали XII Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених (м. Київ, 22 листопада 2025 року). Київ, 2025. С. 111–113.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	15
ВСТУП.....	17
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ, ОХОРОНИ ТА ЗАХИСТУ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ	28
1.1. Особливості здійснення політичних прав у межах інституту публічної служби	28
1.2. Система політичних прав публічних службовців	45
1.3. Зміст реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців	75
Висновки до розділу 1	82
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ, ОХОРОНИ ТА ЗАХИСТУ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ.....	85
2.1. Нормативні та організаційні засади охорони політичних прав публічних службовців в Україні	85
2.2. Адміністративно-правове забезпечення реалізації політичних прав публічних службовців в Україні	103
2.3. Процесуальні засади захисту політичних прав публічних службовців в Україні	131
Висновки до розділу 2	147
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В ЧАСТИНІ РЕАЛІЗАЦІЇ, ОХОРОНИ ТА ЗАХИСТУ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ	150
3.1. Юридичні дефекти законодавства України, що стосуються реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців	150
3.2. Зарубіжний досвід, практика Європейського суду з прав людини та практика Суду Європейського Союзу щодо реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців.....	161

3.3. Шляхи вдосконалення законодавства України щодо реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців.....	177
Висновки до розділу 3	186
ВИСНОВКИ	189
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	197
ДОДАТОК 1	252
ДОДАТОК 2	254
ДОДАТОК 3	256
ДОДАТОК 4	257
ДОДАТОК 5	260
ДОДАТОК 6	262
ДОДАТОК 7	264

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВККС	– Вища кваліфікаційна комісія суддів України
ВРУ	– Верховна Рада України
ГНЕУ	– Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України
ЄДРСР	– Єдиний державний реєстр судових рішень
ЄКПЛ	– Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року
ЄС	– Європейський Союз
ЄСПЛ	– Європейський суд з прав людини
ЗСУ	– Збройні Сили України
КАС України	– Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005
КДКП	– Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів
КМВА	– Київська міська військова адміністрація
КМДА	– Київська міська державна адміністрація
КМУ	– Кабінет Міністрів України
КРАІЛ	– Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей
КСУ	– Конституційний Суд України
МПГПП	– Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року
ОАКС	– Окружний адміністративний суд міста Києва
рф	– російська федерація
СРСР	– Союз Радянських Соціалістичних Республік
Суд ЄС	– Суд Європейського Союзу
США	– Сполучені Штати Америки
ТСК	– Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України
ФРН	– Федеративна Республіка Німеччина

- ЦВК – Центральна виборча комісія
- ЦК України – Цивільний кодекс України від 16.01.2003

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Належне функціонування інституту публічної служби є однією з гарантій ефективного здійснення публічної влади. Публічні службовці покликані забезпечувати реалізацію легального публічного інтересу та надавати якісні публічні послуги. Аксіоматично, що при виконанні публічно-владних повноважень публічні службовці мають можливість реалізовувати політичні права. Вітчизняне службове законодавство недостатньою мірою забезпечує правове регулювання реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців. Безсумнівним стратегічним пріоритетом реформування публічної адміністрації є імплементація європейських стандартів публічної служби, ґрунтованих на засадах верховенства права, служіння суспільству, людиноцентризму, транспарентності та доброчесності. Особливе значення має врахування практики Європейського суду з прав людини.

Суттєва трансформація вітчизняної публічної служби відбулася після введення правового режиму воєнного стану, зумовленого неспровокованою повномасштабною збройною агресією російської федерації проти України. Публічні службовці виконують посадові обов'язки в умовах невизначеності, існування реальної небезпеки та обмеженості ресурсів. Окремі права та свободи людини і громадянина в умовах воєнного стану тимчасово обмежено, що об'єктивно зумовлює необхідність дотримання балансу між здійсненням публічними службовцями політичних прав та екзистенційною необхідністю забезпечення національної безпеки і оборони. Зазначені обставини значною мірою детермінували колізійність службового законодавства та необхідність пошуку коректних управлінсько-правових алгоритмів забезпечення реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців.

Незважаючи на зазначені обставини, наразі не започатковано кросдисциплінарного наукового дискурсу, а відповідні фундаментальні та прикладні наукові дослідження відсутні. В окремих наукових публікаціях проблема реалізації, охорони та захисту політичних прав розглядається спорадично та побіжно, а академічна традиція дослідження стану реалізації, охорони та захисту політичних

прав публічних службовців не сформована. Вчені переважно зосереджуються на висвітленні доктринальних аспектів реалізації політичних прав, інтерпретації сутності політичних прав, тлумаченні базових правових дефініцій та обґрунтуванні критеріїв правомірної інтервенції держави у сферу здійснення політичних прав. Особлива значущість соціальної місії публічної служби та залучення публічних службовців до вирішення комплексних проблем екзистенційного значення в умовах мирного часу та в екстраординарних ситуаціях зумовлює необхідність вичерпного визначення правового статусу публічних службовців, невід'ємним елементом якого є політичні права. Зазначене вище об'єктивно зумовлює необхідність проведення комплексного дослідження стану реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців в Україні.

Теоретичні засади дисертаційного дослідження становлять наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених. Окремі аспекти функціонування інституту публічної служби досліджувалися В. Б. Авер'яновим, В. М. Бевзенком, А. І. Берлачем, Ю. П. Битяком, Л. Р. Біла-Тіуною, О. О. Губановим, О. А. Задихайлом, С. В. Ківаловим, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаковим, Н. А. Литвин, І. А. Мацелюх, А. А. Мельник, Р. С. Мельником, І. В. Недобор, Н. С. Пановою, О. С. Петренко, О. В. Поповою, О. С. Проневичем, С. М. Серьогіним, І. Г. Сурай, В. М. Тимківим, С. А. Федчишиним, М. І. Цурканом та інших. На проблемі реалізації, охорони та захисту окремих політичних прав публічних службовців фокусували увагу А. І. Берлач, О. О. Губанов, А. Л. Деркач, І. І. Задоя, Т. О. Коломоєць, М. О. Лазор, Н. А. Литвин, І. А. Мацелюх, А. А. Мельник, К. М. Москальчук, Н. С. Панова, Г. В. Падалко, О. С. Проневич, С. А. Федчишин та інші.

Нормативну основу дисертаційного дослідження становлять Конституція України, Кодекс адміністративного судочинства України, Закони України «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про Національну поліцію», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Конституційний Суд України», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про статус народного депутата України», «Про Кабінет Міністрів України», інші законодавчі на підзаконні

нормативно-правові акти, що регулюють статус публічних службовців, міжнародно-правові акти, що закріплюють стандарти у сфері реалізації охорони та захисту політичних прав публічних службовців, та тематичні законопроекти.

Емпіричну базу дослідження складають судова практика українських судів, практика Європейського суду з прав людини та листи-відповіді Міністерства юстиції України, Офісу Генерального прокурора та Національної поліції України на запити на публічну інформацію, подані авторкою.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження є актуальним та відповідає вимогам Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» (стаття 3) щодо пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки протягом періоду до припинення або скасування воєнного стану в Україні, Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки (пункти 1.1–1.3 розділу I), затвердженої постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 26.03.2021 № 12-21, Стратегії національної безпеки України, затвердженої указом Президента України від 14.09.2020 № 392, Цілям сталого розвитку на період до 2030 року (Ціль 16 «Мир, справедливість та сильні інститути»), затвердженим указом Президента України від 30.09.2019 № 722/2019, а також Плану науково-дослідної роботи кафедри службового та медичного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка «Стратегічні напрями розвитку службового та медичного права в умовах євроінтеграції України» (№ 0125U000926 від 05.02.2025).

Тема дисертаційного дослідження затверджена на засіданні Вченої ради Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка від 25.11.2022, протокол № 7.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в комплексному осмисленні стану реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців, виявленні законодавчих лакун та управлінських колізій, формуванні рекомендацій щодо шляхів новелізації вітчизняного законодавства та модернізації інституційних механізмів забезпечення реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців в Україні.

Досягнення визначеної мети передбачає вирішення таких *завдань*:

- виокремити особливості здійснення політичних прав у межах інституту публічної служби;
- визначити елементи системи політичних прав публічних службовців;
- розкрити зміст реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців;
- виокремити елементи системи охорони політичних прав публічних службовців;
- класифікувати та проаналізувати нормативні акти у сфері регулювання політичних прав публічних службовців;
- охарактеризувати організаційні засади охорони політичних прав публічних службовців в Україні;
- з'ясувати специфіку адміністративно-правового забезпечення реалізації політичних прав публічних службовців в Україні;
- проаналізувати національну судову практику розгляду справ, пов'язаних із захистом політичних прав публічних службовців;
- виявити та класифікувати юридичні дефекти законодавства України у сфері реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців;
- проаналізувати зарубіжний досвід, практику Європейського суду з прав людини та практику Суду Європейського Союзу щодо реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців;
- розробити рекомендації щодо вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців.

Предметом дослідження є реалізація, охорона та захист політичних прав публічних службовців в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є загальнонаукові та спеціально-юридичні методи пізнання. Логіко-семантичний

метод було використано у процесі аналізу сутності правових концептів «публічна служба», «політичні права публічних службовців», «реалізація політичних прав публічних службовців», «охорона політичних прав публічних службовців», «захист політичних прав публічних службовців», «право на доступ до публічної служби», «пасивне виборче право», «право на участь в управлінні публічними справами», «право на свободу слова», «право на свободу об'єднання», «право на інформацію» та «юридичні дефекти» (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 3.1). Історико-правовий метод став основою для характеристики базового понятійно-категоріального апарату, що використовувався для позначення еволюції публічної служби та її окремих видів (підрозділ 1.1). Структурно-логічний метод та метод класифікації було застосовано при виокремленні елементів системи політичних прав публічних службовців, сутнісній характеристиці права на доступ до публічної служби, пасивного виборчого права, права на участь в управлінні публічними справами, права на свободу слова, права на свободу об'єднання, права на інформацію, виокремленні міжнародно-правових та національних нормативних актів, що регламентують порядок здійснення політичних прав публічних службовців, виокремленні органів публічної влади як гарантів політичних прав публічних службовців в Україні, а також при типологізації юридичних дефектів, іманентних вітчизняному законодавству у досліджуваній царині (підрозділи 1.2, 2.1, 3.1). Використання компаративного методу сприяло поглибленому ретроспективно-правовому аналізу доктринальних підходів до артикуляції родової правової категорії «публічна служба» та її окремих видів, з'ясуванню особливостей функціонування механізмів реалізації та судового захисту окремих політичних прав публічних службовців, а також зіставлено вітчизняний та зарубіжний досвід реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців (підрозділи 1.1, 2.2, 2.3, 3.2). На основі методу моделювання було розроблено пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства України в частині реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців (підрозділ 3.3).

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є першим комплексним дослідженням теоретичних та прикладних аспектів реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців, що ґрунтується на аналізі

практики введення правового режиму воєнного стану в Україні, адаптації вітчизняного службового законодавства до актів права Європейського Союзу, транспонуванні правових принципів та законодавчих положень окремих демократій, що не є членами ЄС. За результатами дослідження сформульовано обґрунтовані авторські положення, яким притаманна наукова новизна:

уперше:

- досліджено особливості адміністративно-правового забезпечення реалізації політичних прав публічних службовців в умовах правового режиму воєнного стану, виокремлено існуючі законодавчі прогалини та управлінські колізії, сформульовано рекомендації щодо новелізації вітчизняного законодавства та модернізації відповідних інституційних механізмів;

- системно проаналізовано процесуальні засади захисту політичних прав публічних службовців на основі дослідження національної судової практики, практики Європейського суду з прав людини та Суду Європейського Союзу, запропоновано класифікацію підстав для обмеження права на доступ до публічної служби, пасивного виборчого права, права на свободу слова та права на свободу об'єднання, що застосовуються до публічних службовців у зв'язку з виконанням ними посадових обов'язків / реалізацією публічно-владних повноважень;

удосконалено:

- підходи до виокремлення елементів системи політичних прав публічних службовців, а також правомочностей, що є складовими права на доступ до публічної служби, пасивного виборчого права, права публічних службовців на участь в управлінні публічними справами, права на свободу слова, права на свободу об'єднання та права на інформацію;

- підходи до з'ясування особливостей здійснення публічними службовцями політичних прав (зокрема, права на доступ до публічної служби, пасивного виборчого права, права на участь в управлінні публічними справами, права на свободу слова, права на свободу об'єднання та права на інформацію), що мають такі характерні ознаки: 1) це права, здійснення яких спрямоване на зайняття посад публічної служби та реалізацію публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства;

2) можливість їх реалізації пов'язана з наявністю в особи громадянства України (винятком є можливість зайняття посад рядового, сержантського і старшинського складу в Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України); 3) обмеження у здійсненні політичних прав зумовлені наділенням публічних службовців повноваженнями на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 4) негативний характер;

– положення щодо нагальної необхідності вдосконалення службового законодавства у контексті забезпечення реалізації принципу правової визначеності шляхом закріплення можливості та / або встановлення заборони поліпатридам займати посади публічної служби. Додаткової регламентації потребує законодавче закріплення юридичних наслідків для публічних службовців у разі пасивного набуття громадянства іноземних держав;

– позицію щодо необхідності нормативно-правового закріплення механізму забезпечення індивідуального характеру відповідальності публічних службовців за вчинення колабораційної діяльності, що унеможливить їм доступ до посад публічної служби;

– підхід щодо деталізації в деонтологічних кодексах правил комунікації публічних службовців з медіа та громадськістю;

– позицію щодо необхідності забезпечення додаткової регламентації реалізації права на свободу слова публічними службовцями крізь призму створення належних умов для нерозголошення відомостей, які можуть спричинити загрозу національній безпеці, в умовах введення надзвичайного адміністративно-правового режиму;

– позицію щодо інкорпорування в Закон України «Про запобігання корупції» додаткових механізмів запобігання зловживанню публічними службовцями-викривачами своїм правом на свободу слова при повідомленні про можливе вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Практика ЄСПЛ свідчить, що на осіб, чії дії мотивовані особистою образою або бажанням отримати особисту вигоду, включаючи матеріальну вигоду, не повинен поширювати високий ступінь захисту (при з'ясуванні цих обставин має бути взята до уваги наявність будь-яких

особистих претензій викривача до особи, що може постраждати від розкриття інформації);

– положення про необхідність актуалізації правової термінології, легально закріпленої в законодавчих актах, що регламентують здійснення політичних прав публічних службовців (зокрема, доцільно новелізувати частину 1 статті 19 Закону України «Про статус народного депутата України», де встановлено право народних депутатів на забезпечення інформацією від найвищого суду в системі судоустрою України);

– підхід щодо необхідності вичерпного розмежування повноважень Київської міської державної адміністрації (як постійно діючого органу) та Київської міської військової адміністрації (як тимчасового державного органу, утвореного на період дії правового режиму воєнного стану) щодо здійснення права публічних службовців на участь в управлінні публічними справами з метою уникнення колізійності у регулюванні повноважень цих органів під час дії правового режиму воєнного стану. Запропоновано статтю 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» доповнити положеннями щодо переліку повноважень військових адміністрацій, що сприятиме їх відмежуванню від повноважень органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного адміністрування. Закон України «Про столицю України - місто-герой Київ» доцільно доповнити нормою щодо правового статусу КМВА як органу, що здійснює владу у м. Києві на період дії правового режиму воєнного стану (стаття 6 Закону), а також положеннями щодо компетенції КМВА та порядку призначення й діяльності її голови (стаття-новела 10-2) та розмежування повноважень КМДА та КМВА (стаття 11);

– підхід щодо необхідності вдосконалення чинного законодавства, що регламентує здійснення публічними службовцями права на свободу слова в глобальній мережі «Інтернет». Доцільно апробувати позитивний зарубіжний досвід щодо обов'язковості розмежування приватної і офіційної комунікації, використання коректних критеріїв розмежування приватної і офіційної комунікації, закріплення каталогу принципів комунікації приватної і офіційної комунікації, встановлення загальних обмежень щодо комунікації публічних службовців, диференціації підходів

до реалізації права на свободу слова для публічних службовців та кандидатів на заміщення посад публічної служби, з'ясування потенційної можливості / неможливості створення публічними службовцями анонімних акаунтів та можливості / неможливості здійснення публічними службовцями комунікації з використанням певних платформи / соціальних мереж / сайтів тощо, зазначення умов використання «лайків» при реагуванні на дописи інших користувачів, встановлення порядку надання відповідей на коментарі інших користувачів, закріплення правил модерування акаунтів та вебсторінок, використовуваних публічними службовцями як посадовими / службовими особами, запровадження відповідальності за порушення комунікаційних імперативів тощо;

дістали подальшого розвитку:

– підхід до співвідношення змісту реалізації, охорони та захисту як самостійних елементів механізму забезпечення політичних прав публічних службовців;

– позиція щодо необхідності розроблення та ухвалення спеціального закону про публічну службу, де особлива увага має бути приділена вичерпній артикуляції стрижневих дефініцій «публічна служба» та «публічний службовець», визначенню правового статусу публічних службовців, встановленню переліку посад публічної служби, запровадженню стандарту / алгоритму здійснення прав публічних службовців, серед іншого, політичних прав тощо;

– підхід, відповідно до якого поняття «муніципальна служба» охоплює лише службовців, які займають адміністративні посади (натомість виборні посади місцевого самоврядування слід віднести до «політичної служби»);

– позиція щодо необхідності ухвалення законодавчого акта, де мають бути визначені засади етичної поведінки народних депутатів України (зокрема, щодо здійснення ними права на свободу слова).

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що висновки та пропозиції, сформульовані за результатами проведення дисертаційного дослідження, мають як науково-теоретичне, так і практичне значення, а тому можуть бути використані у:

– *науково-дослідній діяльності* – у процесі проведення наступних наукових досліджень в галузях адміністративного та службового права (щодо статусу публічних службовців), а також конституційного права (щодо інституту політичних прав) задля формування цілісної системи знань про теоретичні та практичні проблеми функціонування інституту реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців;

– *правотворчій діяльності* – з метою оптимізації чинного законодавства, що регулює окремі аспекти здійснення політичних прав публічних службовців, шляхом внесення до нього запропонованих у дисертаційному дослідженні змін та доповнень;

– *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення механізму адміністративно-правового забезпечення реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців;

– *навчальному процесі* – теоретико-практичні напрацювання, висвітлені у дисертаційному дослідженні, можуть бути використані для у межах навчальних викладання курсів «Державна служба в Україні» та «Служба в органах місцевого самоврядування» (Акт впровадження від 23 березня 2026 року).

Апробація результатів дисертації. Ключові положення дисертаційного дослідження висвітлені у 7 одноосібних наукових статтях, що були опубліковані у фахових виданнях України, та 9 тезах наукових доповідей, опублікованих за результатами участі у міжнародних та всеукраїнських наукових конференціях: Міжнародна науково-практична конференція «Українська державність: від витоків до сьогодення» (м. Київ, 07 грудня 2022 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики в умовах воєнного стану та мирної розбудови» (м. Київ, 05 травня 2023 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Права людини: методологічний, гносеологічний та онтологічний аспекти», присвячена 75-річчю проголошення Загальної декларації прав людини (м. Дніпро, 05 грудня 2023 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Сучасні виклики розвитку юридичної науки і практики в умовах воєнного стану та повоєнної відбудови» (м. Київ, 02 травня 2024 р.); II Всеукраїнська науково-практична конференція з міжнародною участю «PROКиїв» (м. Київ, 3–4

грудня 2024 р.); X Міжнародна науково-практична конференція «Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права» (м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р.); Всеукраїнська науково-практична конференція «Публічне управління в Україні: історичний досвід та перспективи розвитку» (м. Київ, 18 лютого 2025 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Юридична наука та освіта: минуле, сучасне і майбутнє» (м. Київ, 01 травня 2025 р.); XII Всеукраїнська науково-практична конференція студентів, аспірантів та молодих вчених «Об'єднані наукою: перспективи міждисциплінарних досліджень» (м. Київ, 22 листопада 2025 р.).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, що включають дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та 7 додатків. Загальний обсяг дисертації становить 266 сторінок, з яких основний текст складає 179 сторінок. Список використаних джерел становить 453 найменування, що займають 55 сторінок. Додатки представлені на 15 сторінках.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ, ОХОРОНИ ТА ЗАХИСТУ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

1.1. Особливості здійснення політичних прав у межах інституту публічної служби

Інститут публічної служби відіграє ключову роль у процесі управління суспільно-політичним життям держави і територіальної громади через прийняття публічними службовцями рішень та вчинення дій, які мають важливе значення для забезпечення належного функціонування громадянського суспільства і держави в цілому. Саме цей вектор діяльності характеризує публічних службовців як особливих суб'єктів політичних прав. Водночас специфіка здійснення цієї категорії прав публічними службовцями пов'язана з їх спеціальним статусом та особливостями виконання їх службових повноважень.

Існують певні відмінності у здійсненні різних політичних прав, обсяг реалізації яких має пряму кореляцію із конкретними посадами публічної служби. Водночас дослідження цього питання супроводжується певними труднощами, оскільки ні в юридичній науці, ні у правозастосовній практиці до цього часу не вироблено єдиного підходу до визначення категорій суб'єктів, які охоплюються поняттям «публічна служба».

На відміну від держав-членів Європейського Союзу [1, р. 64, 79, 111, 145, 152], в Україні на нормативному рівні термін «публічна служба» тривалий час не застосовувався. Такі тенденції пояснюються тривалим впливом радянської правової концепції, відповідно до якої предметом наукового вивчення виступала винятково державна служба. У зв'язку з цим у першій половині 90-х років XX століття в українській юридичній науці та практиці, продовжуючи традиції радянської доктрини, широко використовувалося саме поняття «державна служба», яким позначалися всі службовці, що займали як політичні, так й адміністративні посади в органах державної влади. Ця категорія охоплювала службовців усіх трьох гілок державної влади – законодавчої, виконавчої та судової. Тим не менш, як зазначає О. О. Губанов, у цей період на рівні доктринальних розробок все ж іноді зустрічалося

поняття «публічна служба». Проте змістовно воно ототожнювалося з державною службою та використовувалося на противагу терміну «служба в органах місцевого самоврядування» [2, с. 33].

Уперше з часів здобуття незалежності України легальне визначення дефініції «державна служба» було закріплене у Законі України «Про державну службу» в редакції від 16.12.1993 [3]. У статті 1 цього акту зазначено, що під державною службою необхідно розуміти професійну діяльність осіб на посадах у державних органах, а також їх апараті, яка полягає у практичному виконанні завдань та функцій держави, за що ці особи отримують заробітну плату за рахунок державних коштів. Однак цей Закон не містив визначення поняття «державний службовець», що викликало критику з боку представників наукової спільноти. Ця законодавча прогалина зумовлювала перманентні дискусії щодо змістовного наповнення зазначеної категорії, однак єдиного підходу до її тлумачення так і не було вироблено [4, с. 281].

Так само недосконала практика нормопроєктування створювала проблеми з визначенням змісту поняття «служба в органах місцевого самоврядування». Серед іншого, це було пов'язано з тим, що нормативного визначення цього терміну не існувало до 2001 року. Навіть Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в редакції від 21.05.1997 [5], яким було врегульовано статус місцевого самоврядування в незалежній Україні, не вводив у нормативний обіг терміну «служба в органах місцевого самоврядування». Тож відповідна легальна дефініція з'явилася лише на початку XXI століття з набранням чинності Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 [6]. Згідно з нормами закону, цей інститут характеризувався як професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом (стаття 1). Однак, як і у випадку з державними службовцями, поняття «службовець органу місцевого самоврядування» та «виборна посадова особа органу місцевого самоврядування» законотворцями не були розроблені.

Уперше в українському законодавстві поняття «публічна служба» з'явилося у статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) в редакції від 06.07.2005. У першій редакції КАС України цей термін визначався як «діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [7]. Оновлена редакція Кодексу від 15.12.2017 у пункті 17 частини 1 статті 4 містить модифіковану дефініцію, з якої вилучено згадку про дипломатичну службу, однак до переліку додано службу в державних колегіальних органах та патронатну службу в державних органах [8]. Фактично наведене у КАС визначення становить лише перелік посад, які законодавець відносить до категорії «публічна служба». Формулювання цього визначення не відповідає стандартам нормопроєктувальної техніки [9, с. 43], оскільки не містить вказівки на ключові характеризуючі (категоріальні) ознаки, які властиві публічній діяльності і дозволили б віднести той чи інший вид посад до публічної служби. Через таку недосконалість легальна дефініція, зазначена у КАС, неодноразово піддавалася критиці на рівні доктрини [10, с. 5–6; 11, с. 111], адже нечіткість її формулювання допускає довільне тлумачення окремих видів публічної служби. Окрім того, аналогічно до попередніх випадків із термінами «державний службовець» і «службовець органу місцевого самоврядування», КАС України не наводить визначення поняття «публічний службовець».

У 2021 році поняття публічного службовця з'явилося в Законі України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» [12]. Проте і в цьому випадку законодавець не наводить повноцінної дефініції, а знову зазначає лише перелік посад. Водночас термін «публічний службовець» у зазначеному Законі вживається у дещо звуженому розумінні, що пояснюється специфічною сферою дії акта.

Отже, законотворці ні у першому, ні у другому випадку не змогли належним чином сформулювати уніфіковане визначення терміна відповідно до встановлених

вимог юридичної техніки. Такий стан правового регулювання не забезпечує належної реалізації принципу правової визначеності. Наведені приклади свідчать про наявність системної проблеми в українському законодавстві, пов'язаної з неналежним формулюванням легальної термінології. У зв'язку з цим існує необхідність у поглибленому доктринальному тлумаченні поняття «публічна служба» шляхом виокремлення його ключових ознак та здійснення класифікації видів публічної служби.

Складність уніфікації дефініції полягає у тому, що термін «публічна служба» об'єднує різні за сутністю види публічної служби, у зв'язку з чим виникають труднощі із виокремленням категоріальних ознак, які були б властиві усім групам публічних службовців. О. С. Петренко, яка є однією з перших науковців, чийі праці присвячені дослідженню проблематики публічної служби в Україні, розглядає цей інститут як професійну діяльність, що спрямована на виконання завдань та функцій держави й громади, а також спирається у своїй діяльності на норми та принципи публічного управління [13, с. 6]. М. І. Цуркан, надаючи визначення поняття публічної служби, зазначає, що це врегульована Конституцією та відповідними законами України публічна та професійна діяльність осіб, що займають посади в державних та муніципальних органах влади з метою реалізації завдань і функцій, що покладаються на державу та органи місцевого самоврядування [10, с. 9]. О. В. Попова, характеризуючи зазначену категорію, підкреслює, що публічна служба полягає у здійсненні народом влади шляхом виконання функцій та завдань держави, які спрямовані на забезпечення публічного інтересу. Ознаками такої служби є її постійність, професійність, відплатність (за рахунок бюджетних коштів), призначення на посаду на підставі адміністративно-правового акта [14, с. 586]. Водночас це визначення значно звужує розуміння сутності публічної служби, адже фактично зводить її тільки до державної. На такі міркування настановує використання дослідницею формулювання «виконання функцій та завдань держави», яке не охоплює реалізацію завдань та функцій органів місцевого самоврядування. Відповідно, з такими висновками науковиці не можемо цілком погодитися з огляду на їх неточність та надмірну звуженість змісту публічно-владної діяльності. Крім

того, не зовсім точним є виокремлення серед ознак публічної служби призначення на посаду на підставі адміністративно-правового акта. Зокрема, така ознака не може бути застосованою до виборних посад, оскільки у цьому випадку службовці не призначаються на посаду, а обираються шляхом народного волевиявлення. Також привертає увагу запропонована О. В. Поповою характеристика публічної служби щодо реалізації народом влади шляхом виконання функцій та завдань держави (і, як ми вважаємо, органів місцевого самоврядування). Ця ознака додатково наголошує на важливій ролі публічних службовців у сфері управління державними та муніципальними справами, що є однією із ключових особливостей здійснення політичних прав.

На значенні цього аспекту наголошує й І. В. Недобор, яка визначає публічну службу як здійснення влади суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців [15, с. 116]. Вчена акцентує на досить важливій ознаці, яка вказує, що публічні службовці під час виконання службових повноважень діють як представники від народу. І це, на нашу думку, досить важлива характеристика, оскільки з визначення науковиці слідує, що вона стосується не лише виборних посад публічної служби, але й призначуваних. Таким чином, прослідковується принцип демократизму у процесі відбору та призначення публічних службовців на посади. Серед іншого, практичним проявом цієї ідеї є участь у комісіях по відборі кандидатів на посади публічної служби також і представників від громадськості. Цей факт вказує на залученість суспільства (народу) до формування корпусу публічних службовців, які своїми рішеннями та діями надалі будуть долучатися до управління публічними справами.

О. А. Задихайло при визначенні категорії «публічна служба» вказує, що під нею варто розуміти «професійно політично-неупереджену публічну діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та органах місцевого самоврядування, спрямовану на задоволення публічних інтересів, визначених державою, й надання управлінських (адміністративних) послуг» [16, с. 145]. Однак із цією дефініцією не можемо повністю погодитися. Певне застереження викликає одна з названих автором ознак публічної служби, як-от «політична неупередженість». Публічна служба є

комплексним явищем, яке охоплює широкий спектр посад, до переліку яких, відповідно до КАС України, належать і державні політичні посади. Таким чином, запропоноване науковцем визначення містить звужений підхід до розуміння сутності публічної служби і не узгоджується з існуючим нормативно-правовим регулюванням. Крім того, цілком слушним є аргумент О. О. Губанова, який, критикуючи даний підхід, зауважує, що неможливо повністю протиставляти професійну діяльність та політичну діяльність при характеристиці публічної служби. Автор стверджує, що застосування ознаки політичної неупередженості є, наприклад, хибним щодо Президента України або Прем'єр-міністра України, оскільки вони здійснюють в рівній мірі як політичну, так і професійну діяльність [2, с. 41]. У зв'язку з цим, на думку дослідника, «публічна служба – це публічна, професійна (в тому числі політична), інтелектуальна діяльність, яка здійснюється на платній основі особами, що займають посади в державних органах та органах місцевого самоврядування, та яка спрямована на здійснення суспільно-публічних функцій чи надання публічних послуг» [2, с. 43]. Так само позицію щодо необхідності виокремлення серед ознак публічної служби також і її політичне спрямування відстоює В. М. Тимків, який зазначає, що під публічною службою слід розуміти політичну та професійну діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави [17, с. 73]. Акцент на наявності, серед іншого, і політичного аспекту в діяльності окремих видів публічних службовців має важливе значення у контексті нашого дослідження. Саме компетенція у здійсненні політичної чи неполітичної діяльності є визначальною ознакою, яка суттєво впливає на обсяг політичних прав, якими наділена та чи інша категорія публічних службовців, про що буде зазначено нижче.

Загалом, підсумовуючи наукові позиції, пропонуємо серед фундаментальних ознак публічної служби виокремлювати наступні: 1) публічний характер діяльності; 2) професійність; 3) врегульованість нормами Конституції і законів України; 4) зайняття посад у державних чи муніципальних органах влади; 5) метою такої діяльності є реалізація завдань та функцій держави чи місцевого самоврядування, а

також надання публічних послуг; 6) має похідний характер від здійснення влади народом (суспільством); 7) передбачає можливість здійснення як політичної, так і неполітичної діяльності.

Також з огляду на неврегульованість питання щодо визначення видів публічної служби слід проаналізувати доктринальні підходи до їх класифікації. Р. Ю. Гревцова наголошує, що в сучасній юридичній науці питання виокремлення складових публічної служби все ще викликає низку дискусій [18, с. 414]. Наприклад, Ю. П. Битяк пропонує розглядати систему публічної служби у широкому та вузькому сенсах [19, с. 9–12]. Вузький підхід передбачає здійснення поділу посад публічної служби лише на дві складові – державну службу та муніципальну службу (службу в органах місцевого самоврядування). Відповідно до широкого підходу, на думку науковця, публічна служба включає сім основних складових:

1) *політична служба*, тобто діяльність уповноважених суб'єктів, що спрямована на формування та реалізацію державної політики у всіх сферах суспільного життя [19, с. 9–10]. Насамперед виникає питання, чому категорія політичної служби зводиться дослідником винятково до здійснення державної політики? Застосування запропонованого Ю. П. Битяком визначення фактично залишає поза межами політичної служби діяльність на виборних посадах в органах місцевого самоврядування. Відповідно, базуючись на таких міркуваннях, до категорії політичних службовців вчений відносить лише Президента України, депутатів Верховної Ради України (далі – ВРУ), Прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів України. Також у доктрині окремими дослідниками відстоюється позиція, відповідно до якої цей перелік посад є неповним, адже за специфікою виконуваних функцій до нього варто віднести також Голову ВРУ, його заступників, голів постійних комісій ВРУ та їх заступників [10, с. 11], а також голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій [20, с. 208]. Як було наголошено вище, Ю. П. Битяк не відносить службу в органах місцевого самоврядування до політичної служби, оскільки органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади [20, с. 9–10]. Аналогічну позицію

відстоює і М. І. Цуркан, обґрунтовуючи необхідність віднесення депутатів місцевих рад та місцевих голів до окремої категорії службовців [10, с. 11].

Однак не можемо погодитися із запропонованим підходом, оскільки видається незрозумілим, чому науковці акцентують увагу лише на політичній діяльності державного рівня. На підставі аналізу статті 2 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [21] можна зробити висновок, що депутати місцевих рад також залучені до визначення та реалізації політики, але на муніципальному рівні, оскільки діють від імені територіальних громад. Відповідно, наведена дослідниками аргументація є некоректною, адже сутність політичних посад не є тотожною діяльності лише на посадах в органах державної влади;

2) *державна служба*, яка, відповідно до частини 1 статті 1 Закону України «Про державну службу» [22], є професійною, політично неупередженою, публічною діяльністю громадян України на посадах у державних органах та їх апараті, що має на меті практичне виконання завдань та функцій держави;

3) *суддівська служба*, що здійснюється громадянами України, які призначені на посаду судді відповідно до Конституції України [23] і Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [24], та спрямована на здійснення правосуддя;

4) *прокурорська служба* – діяльність громадян України, що займають посади прокурорів згідно з Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру» [25], яка спрямована на реалізацію функцій прокуратури на професійній основі;

5) *муніципальна служба* – служба в органах місцевого самоврядування, тобто професійна діяльність, що реалізується на постійній основі громадянами України та спрямована на здійснення територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування [19, с. 9–12]. До цієї категорії науковці схильні включати усі посади у органах місцевого самоврядування – як адміністративні, так і виборні. З цією позицією також не можемо цілком погодитися, адже фактично, як було зазначено вище, виборні посади (місцеві депутати та місцеві голови) є політичними за своєю сутністю, оскільки вони обираються шляхом вільного волевиявлення жителів територіальної громади, а також їх діяльність спрямована на визначення та реалізацію муніципальної політики. Водночас чинне українське законодавство не проводить

нормативного розмежування між адміністративними та виборними посадами місцевого самоврядування. Можливо, ця підстава є причиною того, що вітчизняні науковці відносять ці два види служби до однієї категорії. Однак наразі є спроби вирішити цю проблему на рівні нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.05.2023 [26] (ще не набрав чинності), яким пропонується встановити різне нормативне врегулювання статусу службовців органу місцевого самоврядування (адміністративних посад) та виборних посадових осіб. Тому вважаємо, що у межах категорії «муніципальна служба» більш доречно залишити лише службовців, які належать до адміністративних посад, а виборні посади місцевого самоврядування віднести до категорії «політична служба»;

б) *альтернативна (невійськова) служба*, яка, відповідно до частини 1 статті 1 Закону України «Про альтернативну (невійскову) службу» [27], запроваджується замість проходження строкової військової служби, якщо виконання військового обов'язку громадянами України суперечить їхнім релігійним переконанням;

7) *патронатна служба в державних органах*, до якої згідно з частиною 1 статті 92 Закону України «Про державну службу» належать посади помічників, уповноважених, радників і прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови ВРУ, Першого заступника та заступника Голови ВРУ, працівників секретаріатів депутатських фракцій парламенту, помічників-консультантів народних депутатів України, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Уряду, помічників суддів судів загальної юрисдикції, наукових консультантів та помічників суддів Конституційного Суду України (далі – КСУ), посади патронатних служб в інших державних органах [19, с. 9–10]. Водночас у наукових колах немає єдності у питанні щодо необхідності виокремлення патронатної служби в окрему категорію публічної служби. Наприклад, окремі науковці не погоджуються із таким підходом і вважають за доцільне розглядати цей вид служби як компонент системи державної служби. Однак їх опоненти наголошують, що патронатна служба не може бути зведена суто до державної [28, с. 81–82].

Детальніше аналізуючи положення профільного законодавства у сфері публічної служби, а також особливості правового статусу посад в органах державної влади, Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна та С. А. Федчишин відзначають, що ці посади можна класифікувати таким чином: 1) політичні посади; 2) адміністративні посади (до яких дослідники відносять: а) посади власне державної служби та б) інші посади, які формально не належать до посад державної служби, хоча за своєю сутністю вони є адміністративними); 3) судові посади; 4) патронатні посади; 5) посади працівників, до повноважень яких входять функції з обслуговування [29, с. 69; 30, с. 453].

На думку І. Г. Сурай, крім таких традиційних видів, як політична, військова, суддівська, прокурорська, державна служби та служба в органах місцевого самоврядування, в системі публічної служби також варто окремо виділити парламентську, дипломатичну та сервісну служби. У той же час дослідниця вважає, що не слід надавати особливого статусу та виокремлювати патронатну службу, альтернативну (невійськову) службу, а також службу в органах влади Автономної Республіки Крим, адже вони можуть здійснюватися особами, що працюють на різних посадах та у різних інституціях [31, с. 125].

У продовження ідеї І. Г. Сурай щодо виокремлення парламентської служби як окремого виду публічної служби варто відзначити, що такий підхід втілено і на рівні законопроекту № 4530 [32]. Суб'єкти законодавчої ініціативи пропонують розглядати парламентську службу як професійну діяльність парламентських службовців, пов'язану з правовим, науково-експертним, дослідницько-аналітичним, документальним, організаційним, інформаційним, фінансовим, матеріально-технічним та іншим забезпеченням діяльності ВРУ як єдиного органу законодавчої влади в Україні та її органів, народних депутатів та депутатських фракцій (депутатських груп) (стаття 1). Однак на підставі аналізу статті 2 цього законопроекту доходимо висновку, що парламентська служба є різновидом державної чи патронатної служби. Фактично термін «парламентська служба» зводиться лише до вказівки на місце роботи відповідного службовця. Тож на підставі цих міркувань вважаємо, що виокремлення парламентської служби як окремого виду публічної служби є недоречним.

Автори інших наукових досліджень при виокремленні видів публічної служби також пропонують не розпорошувати її на значну кількість складових елементів, а підходити до питання групування більш комплексно. З огляду на це переважно науковці виділяють чотири складові у системі публічної служби [33, с. 16; 10, с. 10–18; 2, с. 80]:

- 1) політична служба (державні політичні посади);
- 2) державна служба, у складі якої виокремлюють: а) цивільну державну службу; б) спеціалізовану службу в органах прокуратури, митних органах, органах внутрішніх справ, податкових органах, на посадах дипломатичної служби тощо; в) військову службу; г) альтернативну (невійськову) службу;
- 3) служба на посаді судді;
- 4) служба на посадах в органах місцевого самоврядування.

Аналогічна позиція щодо поділу посад публічної служби на вказані чотири категорії знайшла своє втілення і в правозастосовній практиці. Зокрема, Вищий адміністративний суд України в аналітичній довідці від 01 лютого 2009 року наголосив, що саме такий підхід застосовується під час вивчення та узагальнення судової практики [34].

Таким чином, в Україні відсутнє уніфіковане визначення поняття публічної служби та її видів, що обумовлено неналежною регламентацією цієї категорії на рівні закону. З огляду на це повністю підтримуємо позицію Л. Стельмашук про необхідність прийняття Закону України «Про публічну службу» [35] та вважаємо за доцільне закріпити легальне визначення терміну «публічна служба» з урахуванням ключових категоріальних ознак цього явища на рівні профільного закону. Вжиття цих заходів дозволило б усунути наявні нормативні колізії та прогалини, а також сприяло б практичній реалізації принципу правової визначеності та дотримання вимоги якості закону.

З'ясування особливостей здійснення політичних прав публічних службовців неможливе без розкриття їх сутності та змістової характеристики. Ця проблематика була розкрита нами у підрозділі «Доктринально-правові засади реалізації політичних прав публічними службовцями» колективної монографії «Правове регулювання

публічної служби: між національною традицією та європейськими стандартами», опублікованій у 2026 році [36].

Єдиного уніфікованого розуміння категорії «політичні права» на рівні доктрини не існує. Так, наприклад, М. В. Савчин відзначає, що політичні права і свободи висвітлюють людину як політичну істоту, тобто відображають її здатність включатися у суспільні процеси щодо формування політичних думок та діяльності органів влади [37, с. 335]. Дещо інше розуміння цього явища пропонує В. Л. Федоренко, який зазначає, що сутність політичних прав проявляється у тому, що вони закріплені, як правило, за громадянами України і виражають зміст правовідносин між особою та державою [38, с. 80]. Схожу позицію розділяє також У. В. Ільницька, яка визначає політичні права і свободи як права, які належать особі як члену політичного співтовариства, коли він виступає як громадянин держави [39, с. 38]. Прихильниками аналогічного підходу виступають Б. В. Бабін та А. В. Ковбан, які характеризують політичні свободи як такі, що дають можливість громадянам брати участь в управлінні державними і суспільними справами, в політичному житті суспільства [40, с. 61]. Тож переважно, на думку дослідників, основне призначення цієї категорії прав полягає в тому, що вони належать передусім громадянам держави і окреслюють правове становище учасників суспільних відносин у процесі здійснення державної влади. Однак вважаємо, що наведені підходи до розуміння сутності політичних прав є неточними та невиправдано звуженими з огляду на таке.

По-перше, видається незрозумілим, чому науковці досить часто зводять сутність політичних прав тільки до діяльності, пов'язаної із здійсненням державної влади. У межах такої позиції діяльність з управління місцевими справами залишається поза увагою дослідників. У зв'язку з цим запропонований вченими підхід є досить дискусійним.

З одного боку, таке доктринальне формулювання може бути похідним від норми частини 1 статті 38 Конституції України, яка наголошує на існуванні в системі політичних прав громадян саме права на участь в управлінні державними справами. На підставі буквального тлумачення наведеного положення Конституції можна зробити висновок, що зміст окресленого права не поширюється на сферу діяльності

органів місцевого самоврядування, які згідно з рішенням КСУ від 26.03.2002 № 6-рп/2002 не є органами державної влади [41]. Водночас на доктринальному рівні деякі дослідники схильні тлумачити сутність права на участь в управлінні державними справами як комплексного і такого, що об'єднує у собі усі інші політичні права і свободи. Відповідно, у такому випадку право на участь в управлінні державними справами є тотожним змісту загального права громадян на участь в управлінні та включає правомочності зі здійснення як державної, так і муніципальної влади [42, с. 19]. Однак використання одного терміну «державні справи» на позначення сфери компетенції органів держави та органів місцевого самоврядування може створювати плутанину в розмежуванні сфер їх відання. З огляду на це більш доречно використовувати окремі поняття при характеристиці діяльності державних органів влади, застосовуючи поняття «державні справи», та муніципальних органів влади, вживаючи термін «муніципальні справи». Практичне втілення такого підходу можна зустріти у низці наукових праць [43, с. 34; 44].

Водночас, на нашу думку, для позначення сукупності державних і муніципальних справ варто оперувати поняттям «публічні справи». Цей підхід є виправданим з позиції того, що він встановлює пряму кореляцію між здійсненням публічних справ та задоволенням публічного інтересу. Крім того, саме такий підхід застосовано і в Європейській хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 [45]. Зокрема, частина 1 статті 3 Хартії містить дефініцію місцевого самоврядування, під яким розуміється «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення». Цей приклад підтверджує те, що використання поняття «публічні справи» є апробованим на рівні міжнародно-правових актів.

По-друге, не зовсім точною є позиція дослідників щодо можливості здійснення політичних прав винятково громадянами держави. Такий підхід є хибним навіть стосовно публічних службовців, де у більшості випадків вимога наявності громадянства є визначальною. З одного боку, можливість реалізації політичних прав для цих осіб пов'язана з наявністю ознаки громадянства України, оскільки вони,

обіймаючи відповідні посади і здійснюючи публічно-владні функції, діють як представники держави чи територіальної громади. Реалізація публічної влади тісно пов'язана з інститутом публічного інтересу, тобто інтересу соціальної спільноти, задоволення якого є умовою та гарантією існування й розвитку держави [46, с. 44]. Тож діяльність публічних службовців має бути зорієнтована виключно на представлення загальнодержавних інтересів (всього народу) чи інтересів місцевого самоврядування (окремої територіальної громади). Відповідно, наявність громадянства як інституту, що становить правовий зв'язок між фізичною особою і державою та знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках, є однією з гарантій того, що службовець діятиме винятково в інтересах тієї держави, громадянином якої він є. Цілком логічно, що особі, яка має громадянство кількох держав, може бути досить складно знайти баланс між реалізацією інтересів цих країн, особливо за умови, якщо вони суперечать один одному. З іншого боку, здійснення окремих політичних прав може закріплюватися й за іноземцями (наприклад, право на доступ до публічної служби на посадах військовослужбовців).

Переважно вітчизняне законодавство встановлює нормативну вимогу щодо наявності українського громадянства в осіб, які займають посади публічної служби. Такі положення щодо Президента України, народних депутатів України, депутатів місцевих рад та місцевих голів містяться у статтях Виборчого кодексу України (норми статей 75, 134 та 193) [47], щодо членів Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) – у Законі «Про Кабінет Міністрів України» (стаття 7) [48], стосовно посадових осіб місцевих державних адміністрацій – у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» (стаття 12) [49], державних службовців – у Законі України «Про державну службу» (стаття 1), посадових осіб органів місцевого самоврядування – у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (стаття 1), суддів – у Законах України «Про судоустрій і статус суддів» (стаття 52) та «Про Конституційний Суд України» (стаття 11) [50] тощо. Разом з тим чинне українське законодавство не містить чітких норм, які б визначали порядок дій у випадку виявлення у публічного службовця одночасної наявності громадянства кількох держав. Попри це, у вітчизняній практиці траплялися випадки, які потребували такого

реагування. Зокрема, наявність біпатризму, або полігромадянства, ставить під сумнів правомірність перебування публічного службовця на посаді. Проте у цьому випадку є певний нюанс, пов'язаний з порядком набуття іноземного громадянства. У разі, якщо особа, яка обіймає посаду публічної служби, набула громадянство іншої держави активно [51, с. 207–208], то це слугує законною підставою для припинення громадянства України і, відповідно, втрати статусу публічного службовця. Наприклад, відповідна ситуація мала місце 2017 року, коли було з'ясовано, що народний депутат А. Артеменко одночасно має громадянство двох держав – України та Канади. У зв'язку з цим Державна міграційна служба України виступила з ініціативою припинити його українське громадянство, на підставі чого Глава держави видав відповідний указ від 29.04.2017 № 119/2017 [52]. Як наслідок, разом із втратою громадянства А. Артеменко втратив статус парламентаря. Законність підстав для втрати громадянства підтвердив у своїй постанові і Вищий адміністративний суд України [53].

Зовсім інша ситуація стосується випадків пасивного набуття громадянства особами, які обіймають посади публічної служби в Україні. Закон України «Про громадянство» [54] не передбачає вимоги позбавлення особи громадянства України у такому випадку. Однак ця правова колізія має неоднозначну оцінку у процесі судового розгляду справ. Наприклад, у 2019 році Окружний адміністративний суд міста Києва (далі – ОАКС) розглядав позов щодо відсторонення У. Супрун від виконання обов'язків міністра охорони здоров'я через наявність у неї громадянства Сполучених Штатів Америки. З огляду на те, що пані Супрун спочатку була громадянкою США, а потім отримала українське громадянство, не вийшовши з американського, ОАКС підтвердив правомірність рішення про відсторонення посадовиці [55]. Водночас Верховний Суд постановив скасувати таку заборону [56].

Надаючи оцінку цим практичним кейсам, вважаємо, що наявність єдиного громадянства України є обов'язковою передумовою, яка забезпечує можливість особи здійснювати функції та повноваження на посаді публічної служби. Лише у випадку існування правового зв'язку публічного службовця з однією державою він може якісно виконувати покладені на нього посадові обов'язки і діяти в інтересах

конкретної держави (чи територіальної громади цієї держави). Тож загалом явище біпатризму, чи полігромадянства, має визнаватися підставою для усунення особи з посади публічної служби.

Ще одна особливість реалізації політичних прав публічними службовцями полягає у тому, що обсяг їх здійснення є звуженим у порівнянні з реалізацією цих самих прав іншими особами. Така специфіка пов'язана зі спеціальним статусом публічних службовців як представників державних органів та органів місцевого самоврядування. Зокрема, Р. С. Мельник та В. М. Бевзенко, характеризуючи істотні ознаки, притаманні статусу публічних службовців, відзначають, що перебування цих осіб на посадах й виконання ними завдань і функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування зумовлюють необхідність запровадження певних законодавчих обмежень щодо їх діяльності [57, с. 233]. Це положення є застосовним і процедури реалізації політичних прав, адже, здійснюючи свої службові повноваження, ці особи обов'язані діяти максимально неупереджено, професійно та добросовісно.

Аналізуючи мету застосування обмежень до публічних службовців, Н. А. Литвин наголошує, що така потреба обумовлена трьома чинниками: 1) забезпечення прозорості та ефективності публічної служби як інституту; 2) встановлення бар'єрів для запобігання зловживанням; 3) створення умов, які забезпечать належне здійснення повноважень [18, с. 259–260]. Водночас обсяг допустимих обмежень, які застосовуються до публічних службовців, напряду залежать від конкретної посади публічної служби. Зокрема, в силу виконуваних функцій та повноважень комплекс політичних прав тих службовців, котрі обіймають політичні посади (наприклад, Президент України, члени КМУ, депутати ВРУ, депутати місцевих рад тощо), значно відрізняються від комплексу прав державних службовців, службових осіб органів місцевого самоврядування (адміністративних посад) чи суддів. Цю особливість політичних прав публічних службовців ми детально проаналізували у науковій статті «Нормативно-правові передумови обмеження політичних прав публічних службовців», опублікованій 2023 року в «Київському юридичному журналі» [58].

У зв'язку з вищенаведеним виникає потреба у нормативному розмежуванні правового регулювання здійснення політичних прав різними категоріями публічних службовців. Переважно чинне законодавство регламентує статус окремих видів публічної служби на рівні профільних законів. Водночас чинний Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (№ 2493-III) не у повній мірі втілює вимогу щодо розмежування, оскільки містить загальні нормативні положення, які не достатньо чітко визначають особливості статусу та засади здійснення політичних прав виборних посадових осіб та службових осіб органів місцевого самоврядування. Існування таких неточностей не сприяє ефективній реалізації вимоги щодо якості закону. виправити ці законодавчі прогалини покликаний новий Закон України № 3077-IX [26].

Насамкінець особливістю реалізації політичних прав є їх негативний характер. Це означає, що для належного здійснення цих прав держава має охороняти особу (зокрема, публічного службовця) від небажаних втручань у їх реалізацію з боку інших людей чи органів влади. Крім того, у вітчизняній юридичній науці тлумачення сутності негативного аспекту політичних прав зводиться до того, що ці права надаються особі від народження і їх здійснення не залежить від державної волі [59, с. 221]. Саме ця ознака відмежовує політичні права (разом з особистими правами) від соціальних, економічних та культурних прав, які є позитивними і для реалізації яких держава має проявити активні дії та вжити відповідних заходів.

Таким чином, на підставі проведеного дослідження можна виокремити чотири ключові особливості, які характеризують концепцію політичних прав публічних службовців: 1) це права, здійснення яких спрямоване на зайняття посад публічної служби та реалізацію публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства; 2) можливість їх реалізації пов'язана з наявністю в особи громадянства України (винятком є можливість зайняття посад рядового, сержантського і старшинського складу в Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України); 3) обмеження у здійсненні політичних прав зумовлені наділенням публічних службовців повноваженнями на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 4)

негативний характер, тобто для належної реалізації політичних прав публічних службовців інші особи та держава мають утримуватися від необґрунтованого втручання у процес їх здійснення.

1.2. Система політичних прав публічних службовців

Публічні службовці є особливими суб'єктами політичних прав. Тому це зумовлює специфіку виокремлення переліку прав публічних службовців, які входять до категорії політичних. Ці особливості, серед іншого, пов'язані з умовами здійснення службових повноважень зазначених осіб.

Перш за все, слід наголосити, що у доктрині відсутній єдиний підхід до формування переліку політичних прав людини і громадянина. Переважно науковці орієнтуються на систему прав, прямо зазначених у Конституції [60, с. 130]. Однак такий підхід не можна назвати цілком правильним, адже іноді норми Основного Закону слід інтерпретувати не «буквально», а застосовувати телеологічне тлумачення. Лише у такому випадку можна комплексно охопити усі політичні права, якими наділені суб'єкти правовідносин. До прикладу, такий підхід щодо виокремлення складових системи політичних прав людини і громадянина застосовують у своїх дослідженнях Т. М. Заворотченко [61, с. 19; 62, с. 345] та А. В. Грабильніков [42, с. 19]. Більш детально приклади, які демонструють правильність такого підходу, будуть продемонстровані нижче.

Крім того, реалізація політичних прав публічних службовців має свої особливості у порівнянні з порядком реалізації цих прав пересічними громадянами, що також позначається і на структуруванні системи цих прав. У зв'язку з цим вважаємо, що права публічних службовців можна об'єднати у дві групи – політичні права, які безпосередньо пов'язані із здійсненням службових повноважень, а також права, які здійснюються публічними службовцями поза межами виконання своїх службових повноважень [36, с. 327].

Політичні права, які безпосередньо пов'язані із здійсненням службових повноважень. Ця підсистема представлена переліком прав, реалізація яких надає публічним службовцям можливість ефективно здійснювати управління публічним

справами з метою забезпечення публічного інтересу. До категорії таких прав можна віднести право доступу до державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, служби на посаді судді та призначуваних політичних посад публічної служби; право бути обраним до державних органів та органів місцевого самоврядування (пасивне виборче право); право на участь в управлінні державними справами; право на участь в управлінні місцевими справами; право на свободу об'єднання; право на свободу слова (у межах здійснення службових повноважень); право на інформацію (у межах здійснення службових повноважень) [36, с. 327]. Реалізація кожного з цих прав різними категоріями публічних службовців має свої характерні відмінності, які будуть розглянуті нижче.

Право на доступ до державної служби. Одним з ключових прав, яке першочергово забезпечує публічним службовцям можливість долучитися до професійного управління публічними справами, є право на доступ до державної служби. В українській правовій системі, згідно з передовими європейськими стандартами, це право розглядається в контексті принципу рівного доступу до відповідних посад. Однак незважаючи на те, що у межах європейського конституціоналізму це право було сформовано ще у XVIII столітті, в Україні воно розглядається як відносно новий інститут [63, с. 291]. Зокрема, право на рівний доступ до державної служби було закріплене у частині 2 статті 38 Конституції України 1996 року.

Разом з тим конституційне формулювання змісту цього права є недостатньо чітким, що зумовлює виникнення дискусій у наукових колах. По-перше, питання полягає у тому, які правомочності охоплюються доступом до державної служби? Досліджуючи цю проблематику, С. В. Ківалов та Л. Р. Біла-Тіунова доходять висновку, що структурними елементами цього права є дві законодавчо гарантовані можливості: 1) право на участь у конкурсах на заміщення вакантних посад державної служби; 2) право бути рекомендованим для призначення на відповідні посади державної служби за результатами таких конкурсів [64, с. 73].

З позицією щодо двоступеневої системи права на доступ до державної служби погоджується й І. І. Задоя, однак дослідниця пропонує дещо по-іншому визначати

сутність цих структурних елементів. Так, на думку вченої, зазначене право включає в себе дві складові: 1) право на доступ до державної служби та 2) право на проходження державної служби [65, с. 14].

Вважаємо, що ці дві позиції є взаємодоповнюючими, адже право бути рекомендованим для призначення на посаду державної служби за результатами конкурсу в обов'язковому порядку передуює праву на проходження державної служби. Тож безпосередній вступ на посаду не може бути реалізованим без схвальної оцінки кандидата за результатами проходження процедури конкурсного відбору.

У доктрині представлена також й інша позиція, відповідно до якої право на доступ до державної служби є більш диференційованим. Такий підхід втілено у працях Н. С. Панової, яка вважає, що основні структурні елементи зазначеного права – це 1) власне право на доступ до служби; 2) право бути призначеним на посаду; 3) право на проходження служби; 4) право на захист права на державну службу [66, с. 177]. На нашу думку, цей перелік складових є більш вичерпним, ніж вищенаведені позиції С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової та І. І. Задой. Зокрема, перевагою підходу, який запропонувала Н. С. Панова, є те, що він охоплює три обов'язкові поетапні елементи вступу на посаду, а також передбачає існування додаткового права на захист, яке реалізується опціонально.

Інший проблемний аспект визначення змісту права на доступ до державної служби полягає у з'ясуванні того, чи існують спеціальні умови доступу до посад державної служби? З одного боку, частина 2 статті 38 Основного Закону не містить чіткої вказівки на існування будь-яких перепон. І цей факт відрізняє статтю 38 Конституції від інших статей, які прямо передбачаючи можливість встановлення додаткових умов (наприклад, статті 34, 35, 39 Конституції України). До того ж офіційне тлумачення змісту частини 2 статті 38 не було встановлено і на рівні рішень Конституційного Суду України. На підставі аналізу положень низки законів та підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують порядок проходження конкурсу, вступу на посаду та проходження державної служби, можна встановити, що такі спеціальні умови реалізації зазначеного права все-таки існують. Наприклад, це стосується вимог щодо наявності відповідного рівня володіння державною мовою,

досягнення певного віку, наявності ступеня вищої освіти, в окремих випадках – наявності стажу та досвіду професійної діяльності тощо. У зв'язку з цим можна зробити висновок, що з'ясування сутності змісту права на доступ до посад державної служби має здійснюватися на підставі комплексного телеологічного тлумачення не лише норм Конституції, але й профільного законодавства.

Така позиція знайшла підтримку і розвиток у наукових юридичних дослідженнях. Доктринальне тлумачення права на доступ до посад державної служби, запропоноване І. І. Задосю, зводиться до того, що під ним варто розуміти «передбачене законодавством України та гарантоване державою право громадян України при їх відповідності певним умовам та після проходження певних процедур замінювати посади в державних органах та їх апаратах» [65, с. 14]. Цілком поділяємо такий підхід і вважаємо, що він вкотре підтверджує висловлену нами думку про необхідність застосування розширеного тлумачення для з'ясування змісту конституційної норми статті 38 Основного Закону.

Разом з тим слід звернути увагу, що з метою уникнення різночитань у законодавстві зарубіжних країн застосовується підхід, відповідно до якого вказівка на можливість встановлення певних умов доступу до державної служби прямо зазначається в тексті конституції. Серед іншого, така практика нормопроєктування втілена у статті 33 Основного Закону ФРН, частина 2 якої, розкриваючи зміст принципу рівного доступу до посад у державному апараті, деталізує сутність цього права вказівкою на необхідність врахування певних критеріїв під час відбору [67].

У науковій літературі також дискутується питання стосовно масштабування часових меж дії принципу рівності у контексті тлумачення положень статті 38 Конституції України. На підставі аналізу зарубіжного законодавства С. А. Федчишин доходить висновку, що принцип «забезпечення рівного доступу до державної служби» має стосуватися не лише процедур вступу на відповідні посади, але й охоплювати процеси проходження державної служби [68, с. 47]. Погоджуючись з таким підходом, вважаємо, що він вкотре підкреслює поліелементності права на доступ до державної служби.

Таким чином, підсумовуючи аналіз сутності права на доступ до державної служби, варто виокремити ще одну його характерну особливість, на якій наголошує І. І. Задоя, – воно має комплексну природу, оскільки поєднує у собі елементи конституційно-правового та адміністративно-правового регулювання [65, с. 14]. Це пов'язано з тим, що основи правового закріплення цього права містяться у нормах Конституції України, однак водночас механізми його реалізації деталізовано в джерелах адміністративного права. Вичерпний перелік відповідних актів, а також їх повна характеристика будуть наведені нижче.

Право на доступ до служби в органах місцевого самоврядування. Це право за сутністю є схожим до права на доступ до державної служби. На конституційному рівні право на доступ до служби в органах місцевого самоврядування закріплене у частині 2 статті 38 Основного Закону в контексті забезпечення рівного доступу громадян до відповідних посад. Аналогічно до правового регулювання права на доступ до державної служби, стаття 38 Конституції не розкриває сутнісних характеристик та умов його реалізації. Разом з тим ця проблематика не знайшла свого комплексного вирішення у доктрині, оскільки вітчизняні наукові праці переважно розкривають зміст принципів служби в органах місцевого самоврядування, але не визначають правомочності, які охоплюються цим правом [69; 70; 71]. Тож екстраполюючи на сферу муніципальної служби запропоновану Н. С. Пановою позицію щодо виокремлення структурних елементів права на доступ до державної служби, можна зробити висновок, що право на службу в органах місцевого самоврядування включає в себе чотири складові: 1) право на участь у доборі на посаду муніципальної служби; 2) право бути призначеним на посаду в органі місцевого самоврядування; 3) право на проходження служби; 4) право на захист права на службу в органі місцевого самоврядування.

Разом з тим такий поділ зумовлює виникнення питання: що варто розуміти під доступом до посад муніципальної служби? Іншими словами, буквальний аналіз тексту статті 38 Конституції України не дає вичерпної відповіді щодо того, доступ до яких посад публічної служби охоплюється цим правом. З одного боку, частина 1 статті 38 декларує можливість бути *обраним* до органів місцевого самоврядування

(паралельно гарантуючи право бути обраним до органів державної влади). З іншого боку, у частині 2 статті 38 міститься норма про можливість рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування (на рівні з правом доступу до державної служби). Тлумачення цих норм з позиції логіки дає підстави зробити висновок, що у частинах 1 та 2 статті 38 іде мова про здійснення різних суб'єктивних прав. Тобто, на нашу думку, у першому випадку законодавець на конституційному рівні закріпив за громадянами можливість реалізації пасивного виборчого права, яке стосується виборних посад муніципальної служби (місцеві голови та місцеві депутати). Тож вважаємо, що у другому випадку з метою уникнення невинновданого дублювання правового регулювання під поняттям «доступ до органів місцевого самоврядування» більш доцільно розуміти доступ до адміністративних посад муніципальної служби. Додатковим аргументом на підтвердження цієї позиції також є те, що у частині 2 статті 38 законодавець на рівні з правом доступу до органів місцевого самоврядування врегулював і право на доступ до державної служби, яке стосується виключно призначуваних, а не виборних посад публічної служби.

Крім того, у статті 38 Основного Закону, аналогічно до регламентації права на доступ до державної служби, не наведено вказівку на можливість застосування будь-яких критеріїв при відборі кандидатів на посади. Водночас погоджуємося з доктринальним тлумаченням змісту цієї статті, відповідно до якого впровадження на рівні профільного законодавства певних умов доступу до посад муніципальної служби не є порушенням принципу рівності. Зокрема, таку позицію висловлюють Г. В. Падалко та К. М. Москальчук, які вважають, що «на цю службу може бути прийнятий кожний громадянин України, який має певні знання, компетентний у відповідній галузі чи сфері муніципального управління» [70, с. 248] «з урахуванням [його] ділових якостей і професійної підготовки» [69, с. 174]. Необхідність врахування цих критеріїв обґрунтовується інтересом територіальної громади у здійсненні ефективного та професійного управління публічними справами на місцевому рівні.

Таким чином, право на доступ до служби в органах місцевого самоврядування становить гарантовану державою та передбачену законодавством можливість

громадян України заміщувати посади в муніципальних органах та їх апаратах за умови, якщо такі особи відповідають певним вимогам та успішно пройшли необхідні процедури відбору.

Право на доступ до суддівської служби. Традиційно політичні права публічних службовців розглядаються в науковій літературі з точки зору доступу до посад державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [72, с. 149]. Однак вважаємо такий підхід надто звуженим, оскільки він не розкриває особливостей доступу до усього спектру посад публічної служби. Зокрема, у такому разі поза увагою залишаються служба на посаді судді та політичні посади. У зв'язку з цим погоджуємося з позицією Т. М. Заворотченко, що перелік політичних прав має бути доповнено правом на зайняття посади судді [62, с. 345].

Особливість нормативної регламентації права на доступ до суддівської служби полягає у тому, що воно не знайшло свого закріплення у розділі II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» на рівні з правом на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Разом з тим сутність цього права контекстуально впливає з тлумачення розділу VIII «Правосуддя» та розділу XII «Конституційний Суд України». Зокрема, статті 127 і 128 Конституції визначають вимоги до кандидатів на посади суддів судів загальної юрисдикції та умови призначення їх на посади. Аналогічні вимоги щодо реалізації права на доступ до посади судді КСУ містяться у статті 148 Основного Закону.

Продовжуючи ідею Н. С. Панової щодо визначення структури права на доступ до державної служби, вважаємо, що право на доступ до суддівської служби охоплює чотири взаємопов'язані складові: 1) право на участь у доборі на посаду судді суду загальної юрисдикції чи КСУ; 2) право бути призначеним на посаду судді; 3) право на проходження служби; 4) право на захист права на суддівську службу. Перші три елементи є обов'язковими при реалізації цього права кандидатом на посаду судді КСУ чи суду загальної юрисдикції, адже виключення хоча б одного з них стає перепорою для доступу до здійснення правосуддя. Четвертий елемент має опціональний характер, оскільки потреба у здійсненні права на захист у судовому

порядку може наставати лише у випадку порушення одного з обов'язкових елементів права на доступ до посади судді.

Крім того, на підставі аналізу конституційних положень, які визначають вимоги до кандидатів на посади суддів та умови їх призначення, можна зробити висновок, що право на доступ до суддівської служби також не є абсолютним. Як слушно зауважують автори посібника «Бути суддею», особливість правового регулювання доступу до цієї посади полягає у тому, що вимоги до посади судді отримали пряме закріплення у нормах Конституції України [73, с. 20]. Саме ця обставина відрізняє це право від гарантованого Основним Законом права на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, оскільки вимоги до посад державної та муніципальної служби містяться лише у нормах профільного законодавства. Отже, це вказує на те, що у випадку визначення умов доступу до посади судді на конституційному рівні втілено принцип правової визначеності.

Пасивне виборче право. Переважно доступ до політичних посад публічної служби реалізується шляхом участі кандидатів на ці посади у виборчому процесі. Виборчі права є одними із засадничих в системі політичних прав людини і громадянина, оскільки вони напряду пов'язані з участю у політичних процесах, що відбуваються в державі. На необхідності включення активного та пасивного виборчого права до переліку складових політичних прав наголошують у своїй працях Н. Кононенко [72, с. 149], Т. М. Заворотченко [62, с. 345], О. В. Совгиря і Н. Г. Шукліна [74, с. 156]. Нормативне закріплення цього права на рівні з іншими політичними правами, як-от правом на доступ до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, здійснено у статті 38 Конституції України.

Важливо наголосити, що виборчі права у контексті здійснення їх активного та пасивного аспектів мають суттєві відмінності щодо різних категорій публічних службовців. Якщо правомочність щодо реалізації активного виборчого права закріплена за усіма публічними службовцями, то пасивне виборче право можуть здійснювати тільки кандидати на політичні посади публічної служби. Тобто пасивний аспект виборчого права надає доступ лише до державних політичних посад (наприклад, Президент України, народні депутати України) та виборних посад

органів місцевого самоврядування (як-от місцеві голови чи депутати місцевих рад). З огляду на сутнісний зміст пасивного виборчого права, який є вираженням концепції народовладдя, погоджуємося з думкою І. В. Сенюти, що вибори є тим зі способів реалізації права на доступ до публічної влади, який націлений на легітимізацію влади в державі шляхом народного голосування за осіб, що наділені виборчим правом [75, с. 300].

У доктрині пасивне виборче право розкривається як «право обиратися у виборні органи держави або місцевого самоврядування, що передбачає право висувати свою кандидатуру або давати згоду на її висування» [74, с. 156–157]. Схожий за сутністю зміст цьому праву надається і в практиці Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Зокрема, у справах «*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*» (§§ 48–51) [76] та «*Ždanoka v. Latvia*» (§ 102) [77], Суд зазначив, що «пасивний» аспект права на вільні вибори, яке передбачено статтею 3 Протоколу 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [78; 79], зводиться до права висувати свою кандидатуру на виборах. Як бачимо, ЄСПЛ визначає структуру пасивного виборчого права як одноступеневу. Разом з тим на рівні доктрини О. В. Совгиря пропонує включати до права бути обраним дві правомочності – право висувати свою кандидатуру та право давати згоду на її висування [74, с. 156–157]. Така позиція є більш комплексною, оскільки передбачає ширший спектр можливостей для кандидата на посаду публічної служби взяти участь у виборчому процесі.

Як і більшість прав, які гарантують можливість публічним службовцям отримати доступ до посад в органах публічної влади, пасивне виборче право не знайшло вичерпної характеристики у розділі II Конституції. У зв'язку з цим під час правозастосування нерідко поставало питання, чи може це право підлягати обмеженням. Така законодавча неточність зумовила необхідність легального тлумачення відповідної норми Основного Закону. Так, у рішенні від 04.12.2001 № 16-рп/2001 КСУ постановив, що, незважаючи на відсутність прямого закріплення відповідного положення у статті 38 Конституції, пасивне виборче право не є абсолютним. З цього приводу суд конституційної юрисдикції зауважив, що право громадянина бути обраними до органів державної влади та органів місцевого

самоврядування не можна тлумачити буквально, тому за свої змістом воно «по суті є правом при дотриманні необхідних умов балотуватися на виборах» (абзац 4 пункту 2 мотивувальної частини) [80]. Водночас «необхідні умови» здійснення цього права для різних посад публічної служби, аналогічно до права на суддівську службу, конкретизовано у нормах інших конституційних положень та на рівні профільного законодавства.

Ще одна важлива особливість пасивного виборчого права в контексті інституту публічної служби полягає у тому, що, попри свою політичну природу, воно поширюється не на всі політичні посади публічної служби. Зокрема, це проявляється у тому, що зазначене право стосується лише кандидатів на пост Президента України, кандидатів у депутати до ВРУ, кандидатів у депутати до органів місцевого самоврядування (сільської, селищної, міської, районної, обласної рад, районної у місті ради та Верховної Ради Автономної Республіки Крим), а також осіб, які претендують на посади сільського, селищного чи міського голови. Ця позиція знайшла втілення і в рішенні КСУ від 06.07.1999 № 7-рп/99 [81]. Разом з тим цей перелік не охоплює всіх політичних посад публічної служби. Відповідно, пасивне виборче право стосується тільки тих посад, які є виборними. Доступ до іншої категорії посад публічної служби, які не є виборними, здійснюється у порядку призначення.

Право на доступ до призначуваних політичних посад публічної служби. Поняття політичних посад публічної служби охоплює дві категорії – виборні та призначувані. Доступ до кожної з цих груп посад має свої особливості, які обумовлені місцем певних посад в системі органів публічної влади. Як було охарактеризовано вище, вступ на виборні посади публічної служби реалізується шляхом здійснення пасивного виборчого права, яке, аналогічно до права на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, знайшло пряме закріплення у нормах Конституції. Водночас право на доступ до призначуваних політичних посад публічної служби, як і право на доступ до посади судді, не передбачене серед переліку прав, які містяться у розділі II Основного Закону. Це право також впливає контекстуально з положень Конституції України, які містяться у інших розділах. Прикладом цього

можуть слугувати пункт 12 частини 1 статті 85 (розділ IV «Верховна Рада України») та стаття 114 Конституції (розділ VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади»), які визначають порядок призначення на посади членів КМУ, які за своєю сутністю є політичними.

Аналіз конституційних положень та профільного законодавства дає підстави зробити висновок, що право на доступ до призначуваних політичних посад публічної служби теж є комплексним і включає в себе кілька правомочностей. Першим структурним елементом є право на участь у доборі на політичну посаду публічної служби. Це право можна реалізувати винятково у тому випадку, якщо кандидат на посаду відповідає встановленим законодавчим вимогам. Можливість встановлення спеціальних умов доступу до цієї категорії публічної служби, на відміну від практики європейських держав, не передбачена на конституційному рівні. Лише профільне законодавство розкриває зміст і порядок доступу до призначуваних політичних посад (наприклад, стаття 7 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

Другий елемент досліджуваного права – це право бути призначеним на відповідну політичну посаду. У випадку з Урядом цей аспект має особливість і характеризується поліетапністю реалізації. У цьому контексті погоджуємося з позицією А. Л. Деркача, що право бути призначеним має двоетапну структуру: перший етап – це призначення Прем'єр-міністра; другий етап – призначення на посади інших членів КМУ [82, с. 27]. Ці етапи є взаємопов'язаними, оскільки без призначення Прем'єр-міністра неможливо сформувати міністерський корпус.

Наступна складова – це право на проходження служби на призначуваних політичних посадах. Відповідна складова є заключною в системі обов'язкових елементів. Умови та особливості реалізації цього аспекту традиційно, як і у випадку з іншими правами, які стосуються доступу до посад публічної служби, розкриваються у нормах профільного законодавства.

Насамкінець, останній елемент, який є опціональним за своїм характером, становить право на захист права на службу на призначуваних політичних посадах. Це право виникає у тому випадку, якщо один із попередніх елементів було незаконно порушено з боку інших суб'єктів публічно-правових відносин.

З огляду на єдність ознак та спільні особливості доступу до чотирьох категорій посад публічної служби (державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, служби на посаді судді та політичних посад публічної служби) усі вище охарактеризовані права можна об'єднати в одне комплексне поняття – «право на доступ до посад публічної служби». Визначаючи сутнісні ознаки цього права, підтримуємо позицію В. Костюка, який стверджує, що право на публічну службу є системним та основоположним правом, яке гарантує громадянам можливість займати посади у публічно-правових інститутах влади за умови дотримання вимог, передбачених законодавством [83, с. 23]. Водночас автор у це поняття вкладає лише ті правомочності, які стосуються двох категорій посад – державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [83, с. 23]. Вважаємо такий підхід надто звуженим, оскільки, як було доведено вище, публічна служба охоплює ширше коло посад. Тож зведення права на доступ до публічної служби винятково до права на державну службу та муніципальну службу є помилковим.

У цілому на підставі проведеного аналізу можна підсумувати, що праву на доступ до публічної служби притаманні такі ключові особливості:

- 1) має комплексний характер – це право має подвійну природу, оскільки поєднує у собі елементи як конституційно-правового, так і адміністративно-правового регулювання;
- 2) передбачає зайняття посад у державних та муніципальних виборних та адміністративних органах публічної влади;
- 3) здійснення цього права, за винятком окремих випадків, закріплюється за громадянами України;
- 4) право на доступ до публічної служби не є абсолютним;
- 5) доступ до посад публічної служби можливий у випадку дотримання процедур та умов, визначених положеннями Конституції України, профільних законів та підзаконних нормативно-правових актів;
- 6) структура права на доступ до публічної служби є багаторівневою – змістовно це право охоплює правомочності щодо участі у доборі на посади публічної служби (або право висувати кандидатуру на виборні посади чи давати згоду на її висування);

право бути призначеним (обраним) на посаду; право на проходження публічної служби; право на захист права на публічну службу. Перші три елементи є основними, а четвертий – факультативним.

Право на участь в управлінні державними справами. У доктрині це право визнається стрижневим у всій системі політичних прав громадян [72, с. 148; 62, с. 345; 42, с. 17; 39, с. 38]. Водночас позиції науковців щодо розуміння сутності цього права дещо різняться. Серед іншого, неузгодженість позицій пов'язана з тим, що з положень статті 38 Конституції України не можливо чітко встановити, які правомочності охоплюються цим правом. Зокрема, частина 1 статті 38 Основного Закону встановлює, що громадяни наділяються правом брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. На підставі аналізу доктринальних позицій можна виокремити дві ключові тенденції тлумачення змісту цього конституційного положення. Перша група науковців схильна вважати, що право на участь в управлінні державними справами є системним, а тому включає в себе такі суб'єктивні права, як участь у референдумі, виборчі права та навіть право на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування [84, с. 14; 63, с. 5]. Деякі дослідники йдуть ще далі і включають до структури цього права також і право на свободу об'єднання, право на звернення, право на свободу слова тощо [72, с. 148–149; 62, с. 347]. Інша група вчених, аналізуючи норми статті 38 Конституції, виходить з того, що право на участь в управлінні державними справами є самостійним правом, а тому його варто розглядати відокремлено від інших політичних прав та свобод людини і громадянина. Тож А. В. Грабильніков наводить позицію, відповідно до якої перелічені у статті 38 Основного Закону права пропонується розглядати сепаратно, поділяючи їх на шість окремих суб'єктивних прав: 1) право на участь в управлінні державними справами; 2) право на участь у всеукраїнському та місцевих референдумах; 3) право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади; 4) право вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування; 5) рівне право на доступ до державної служби; 6) рівне право на доступ до служби в органах місцевого самоврядування [42, с. 18–19].

Оцінюючи ці позиції в контексті інституту публічної служби, вважаємо, що потребують уточнення такі моменти. По-перше, спочатку необхідно визначити зміст поняття «управління державними справами». Наприклад, О. О. Чуб характеризує це поняття як правомірну публічну діяльність громадян України щодо прийняття, виконання та контролю рішень державного значення [85, с. 48]. А. В. Грабильніков уточнює, що у спеціальному значенні управління державними справами стосується діяльності держави, яка здійснюється системою державних органів [42, с. 20]. Вважаємо, що у межах дослідження інституту публічної служби більш релевантним є застосування саме такого спеціального тлумачення зазначеного публічно-правового явища. У зв'язку з цим вважаємо, що право публічних службовців на участь в управлінні державними справами розкривається у контексті їх діяльності на займаних посадах у публічно-владних інституціях шляхом виконання покладених на них службових завдань та функцій. Тож з огляду на це тлумачення є підстави стверджувати, що безпосереднє управління справами держави може здійснюватися винятково після вступу відповідного публічного службовця на посаду. Відповідно, у цьому випадку право на доступ до посади публічної служби буде передувати реалізації права на участь в управлінні державними справами.

По-друге, у межах діяльності публічних службовців на займаних посадах частина з суб'єктивних прав, які прихильники інтегративного підходу відносять до системи права на участь в управлінні державними справами, не буде реалізовуватися. Наприклад, участь у референдумі не охоплюється службовими повноваженнями осіб, які займають посади у органах публічної влади. Це право радше реалізується фізичними особами на індивідуальному рівні без прив'язки до трудової діяльності. Аналогічно позиція про неможливість здійснення деяких політичних прав у складі права на участь в управлінні державними справами стосується і права на свободу об'єднання. Це пов'язано з тим, що певні категорії публічних службовців не можуть реалізувати це право через свій службовий статус.

Таким чином, у підсумку вважаємо, що з точки зору функціонування інституту публічної служби право на участь в управлінні державними справами необхідно

розглядати як самостійне право, яке існує паралельно з іншими політичними правами, однак не охоплює їх.

Інший аспект особливостей здійснення цього права стосується визначення кола державних органів, у меж діяльності яких реалізується цей правовий інститут. Ця проблематика також характеризується диверсифікацією поглядів у наукових дослідженнях. Зокрема, прихильники вузького підходу вважають, що право на участь в управлінні державними справами стосується тільки службовців, які є представниками органів виконавчої влади. Водночас представники широкого підходу схильні тлумачити це право як таке, що закріплене за публічними службовцями, які працюють у органах законодавчої, виконавчої та судової влади. Другий підхід є домінуючим у доктрині [42, с. 20]. Водночас жодна із цих позицій не охоплює сутності права на участь в управлінні державними справами у повній мірі. Це пояснюється тим, що спектр категорій посад публічної служби є значно ширшим, що було доведено у підрозділі 1.1. Тому зведення суб'єктів, які наділені можливістю участі в управлінні справами держави, лише до органів законодавчої, виконавчої та судової влади видається невиправданим та помилковим. Серед іншого, у такому випадку поза межами правового регулювання залишаються посади публічної служби, які через специфіку свого публічно-правового статусу не входять до жодної з гілок влади (наприклад, Президент України, прокурори тощо). У зв'язку з цим вважаємо, що право на участь в управлінні державними справами варто характеризувати не через поняття діяльності *органів державної влади*, яке зводиться лише до органів законодавчої, виконавчої та судової влади, а як діяльність *державних органів*. Така позиція пояснюється тим, що термін «державні органи» має більш широке значення і стосується діяльності усіх органів публічної влади, які долучаються до здійснення державної влади в країні.

Право на участь в управлінні місцевими справами. Аналогічно до того, як публічні службовців державних органів беруть участь у здійсненні державної влади, на місцевому рівні муніципальні службовці долучаються до процесу управління місцевими справами. Однак можливість виокремлення цього права як такого, що існує паралельно з правом на участь в управлінні державними справами, піддається

неоднозначному тлумаченню. Колізійний характер цього питання пов'язаний з тим, що на рівні Конституції України (стаття 38) право на участь в управлінні місцевими справами прямо не передбачено. Основний Закон текстуально закріплює лише можливість участі в управлінні державними справами (частина 1 статті 38). У зв'язку з цим постає два питання:

1) чи охоплюється поняттям «управління державними справами» також і процес управління місцевими справами?

2) чи існує взагалі право на участь в управлінні місцевими справами, попри відсутність його прямого закріплення на рівні Конституції?

Даючи відповідь на перше питання, слід звернути увагу на позицію КСУ, викладену в рішенні від 26.03.2002 № 6-рп/2002. У цьому рішенні суд конституційної юрисдикції наголосив, що, відповідно до норм чинної Конституції, органи місцевого самоврядування не є органами державної влади (пункт 5 мотивувальної частини) [86]. Таке легальне тлумачення дає підстави зробити висновок, що управління державним справами, яке здійснюється державним апаратом, та управління місцевими справами, що належить до повноважень місцевих органів влади, мають різну правову природу. У зв'язку з цим підтримуємо позицію А. В. Грабильнікова, що закріплення на рівні Конституції формулювання про можливість участі в управлінні державними справами без паралельного нормативного закріплення можливості участі в управлінні місцевими справами звужує правові можливості громадян здійснювати владу народу України [42, с. 21].

Що стосується можливості контекстуального виокремлення з положень Основного Закону та профільного законодавства права муніципальних публічних службовців на участь в управлінні місцевими справами, то такий підхід втілюється у низці наукових праць. Прихильниками такої ідеї виступають Т. О. Коломоець, В. К. Колпаков [51, с. 34], В. Ф. Опришко, Ф. П. Шульженко, С. І. Шимон [52] та А. В. Грабильніков [49, с. 16]. Ми, у свою чергу, також підтримуємо цю позицію вчених, оскільки здійснення публічного управління на місцях – це компетенція органів місцевого самоврядування. Сфера повноважень муніципальних органів влади сутнісно має певні відмінності від сфери компетенції державних органів, що і

зумовлює необхідність розмежування сфер відання цих публічно-владних інституцій. Крім того, на особливостях предметної компетенції органів місцевого самоврядування, які впливають з практики реалізації принципу найтіснішого контакту з громадянами, наголошено і у статті 6 Європейської хартії місцевого самоврядування.

З огляду на вищезазначене вважаємо, що потребує доопрацювання підхід щодо формулювання понятійного апарату, який характеризує участь публічних службовців у процесах формування та реалізації завдань і функцій, що покладаються на публічні органи влади. Тож пропонуємо для уніфікованого позначення цієї діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування використовувати термін «управління публічними справами». Застосування цього поняття забезпечить уникнення колізій, які впливають з порушення принципу правової визначеності. До того ж вживання терміну «публічні справи» є апробованим на міжнародному рівні, оскільки саме цей варіант формулювання закріплено у нормах Європейської хартії місцевого самоврядування (стаття 3).

Таким чином, на підставі вищенаведеного пропонуємо під правом публічних службовців на участь в управлінні публічними справами розуміти можливість публічних службовців, які посідають відповідні посади у законодавчих, виконавчих, судових органах влади, інших державних органах та органах місцевого самоврядування, брати участь у розгляді, прийнятті, виконанні та контролі рішень державного та місцевого значення у порядку реалізації своїх службових функцій та повноважень. З цього визначення слідує, що основними характеризуючими ознаками права публічних службовців на участь в управлінні публічними справами є такі:

1) комплексність, оскільки це право поєднує у собі два елементи, які стосуються різних аспектів діяльності органів публічної влади, – управління державними справами та управління місцевими справами;

2) системність, що передбачає об'єднання кількох напрямків функціонування органів публічної влади у державі – діяльності органів законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, інших державних органів та органів місцевого самоврядування;

3) здійснення права на участь в управлінні публічними справами у контексті інституту публічної служби можливе винятково після реалізації права на доступ до публічної служби;

4) право публічних службовців на участь в управлінні публічними справами не має інтегративного характеру, оскільки існує відокремлено від інших політичних прав;

5) універсальність, адже це право реалізується у межах діяльності усіх категорій публічних службовців.

Право на свободу об'єднання. Ідея виокремлення цього права в системі політичних прав підтримується у низці наукових праць. Зокрема, така позиція висловлюється у науковому доробку таких вчених, як В. Федоренко [38, с. 84], Н. Кононенко [72, с. 149], Т. Заворотченко [62, с. 345], Т. Шаповал [87, с. 14] тощо. О. А. Трюхан характеризує сутнісний зміст цього права через реалізацію громадянами права на створення громадських об'єднань [88, с. 121]. Деталізуючи це положення, О. М. Мороз пропонує під правом на свободу об'єднання розуміти гарантовані Конституцією України, міжнародно-правовими актами та законодавством України можливості для добровільної ініціативи об'єднатися з іншими суб'єктами з метою здійснення та захисту прав і свобод, а також задоволення суспільних та приватних інтересів [89, с. 23–27]. Легальне тлумачення змісту цього права, викладене у рішенні КСУ від 13.12.2001 № 18-рп/2001, зводиться до того, що «свобода об'єднання означає, зокрема, правову і фактичну можливість добровільно, без примусу чи попереднього дозволу утворювати об'єднання громадян або вступати до них» (пункт 2 мотивувальної частини) [90]. Аналіз цих формулювань дає підстави стверджувати, що право на свободу об'єднання є багатоелементним. Водночас у науковій літературі відсутній уніфікований підхід до виокремлення його структурних елементів.

Одні дослідники пропонують розглядати це право як таке, що має моноструктуру. Зокрема, такої ідеї дотримується Є. В. Краснов, який вважає, що право на свободу об'єднання зводиться тільки до права на створення відповідних об'єднань [91, с. 807–808]. Однак така тенденція до структуризації досліджуваного

права не є домінуючою у доктрині. Наприклад, С. В. Бурак характеризує сутність цього права через п'ять ключових можливостей: 1) право на створення об'єднання; 2) право на вступ до об'єднання; 3) право на участь у діяльності об'єднання; 4) право не створювати об'єднання; 5) право не вступати до об'єднань без жодних негативних наслідків для особи [92, с. 159]. Запропонований підхід до структуризації є досить цікавим з огляду на те, що передбачає альтернативні можливості для поведінки особи, які є діаметрально протилежними за своєю суттю. Саме так автор підкреслює повну свободу дій, яка гарантується суб'єктам у процесі реалізації права на свободу об'єднання. Схожу позицію висловлює і Н. П. Гаєва, яка, у свою чергу, виокремлює чотириступеневу структуру цього права. Дослідниця пропонує розуміти сутність права через сукупність таких можливостей: 1) право створювати об'єднання; 2) право вступати до будь-яких об'єднань; 3) право утримуватися від вступу в об'єднання; 4) право вільно виходити з об'єднання у будь-який час [93, с. 146–152]. Вважаємо, що такий підхід хоч і акцентує увагу на свободі дій учасників правовідносин, однак не у повній мірі розкриває весь спектр правомочностей, які охоплюються правом на свободу об'єднання. Це пов'язано з тим, що позиція, запропонована дослідницею, не включає основного структурного елементу – права на участь у діяльності об'єднання. У зв'язку з цим вважаємо, що система структурних елементів права на свободу об'єднання, яку наводить С. В. Бурак, більш вичерпно характеризує його правову сутність. Водночас такий елемент, як право вільно виходити з об'єднання, що був представлений Н. П. Гаєвою, гармонійно доповнює цю структуру, логічно завершуючи цикл членства особи в об'єднанні. З огляду на це вважаємо, що структура права на свободу об'єднання має бути шестиступеневою: 1) право на створення об'єднання; 2) право на вступ до об'єднання; 3) право на участь у діяльності об'єднання; 4) право не створювати об'єднання; 5) право не вступати до об'єднань без жодних негативних наслідків для особи; 6) право вільно виходити з об'єднання.

Незважаючи на те, що конституційне закріплення права на свободу об'єднання характеризується більшою деталізованістю порівняно з іншими вищенаведеними політичними правами, однак статті 36 та 37 Основного Закону все ж не у повній мірі розкривають специфічні умови, пов'язані з його здійсненням. Це означає, що

додаткові умови, які вказують на неабсолютний характер права на свободу об'єднання варто шукати у нормах профільного законодавства. Позицію про те, що досліджуване право не є абсолютним, висловлюють й інші науковців. Зокрема, таку думку підтримує І. В. Бойко, стверджуючи, що обсяг правосуб'єктності осіб щодо здійснення права на свободу об'єднання залежить від певних факторів, ключовими серед яких є вік, наявність чи відсутність громадянства України, належність до певної професії, а також інший спеціальний статус [94, с. 24]. Ми в цілому погоджуємося з таким твердженням, адже можливість публічних службовців реалізувати це право супроводжується низкою вимог, які висувуються до цієї категорії осіб. До того ж умови реалізації права на свободу об'єднання у контексті інституту публічної служби мають особливості у порівнянні з умовами, які стосуються інших суб'єктів правовідносин.

Зокрема, можливість здійснення права на свободу об'єднання тісно пов'язана з конкретною категорією публічної служби, до якої належить той чи інший службовець. Обсяг здійснення цього права є найширшим щодо категорії політичних посад публічної служби. Це пояснюється тим, що ці особи мають можливість безпосередньої участі у політичному процесі, серед іншого, шляхом виборів. Одним із способів залучення особи до виборчого процесу з метою обрання на відповідну політичну посаду є членство у політичних партіях. Цей аспект права на свободу об'єднання закріплюється лише за політичними посадами публічної служби, оскільки щодо інших категорій посад, як правило, законодавство встановлює заборону на політичну діяльність. Наприклад, така заборона стосується державних службовців, суддів, прокурорів, поліцейських тощо.

У зв'язку з цим можемо виокремити ключові характеристики, притаманні праву на свободу об'єднання у контексті діяльності публічних службовців:

1) комплексність – право на свободу об'єднання структурно охоплює шість правомочностей: а) право на створення об'єднання; б) право на вступ до об'єднання; в) право на участь у діяльності об'єднання; г) право не створювати об'єднання; д) право не вступати до об'єднань без жодних негативних наслідків для особи; е) право вільно виходити з об'єднання;

2) це право не є абсолютним;

3) можливість здійснення права має прямий зв'язок з належністю особи до певної категорії публічної служби. Найширший спектр правомочностей закріплено за політичними посадами публічної служби.

Право на свободу слова (у межах здійснення службових повноважень). Право на свободу слова є одним із фундаментальних прав людини, яке виступає гарантією належного функціонування сучасних демократичних інституцій. На важливості цього права як невід'ємної частини демократії наголошує у своїй практиці Європейський суд з прав людини [95, с. 11]. Зокрема, у справі «*Handyside v. the United Kingdom*» ЄСПЛ, надаючи тлумачення статті 10 ЄКПЛ, наголосив, що «свобода вираження поглядів становить одну з істотних основ [демократичного] суспільства, одну з основних умов для його прогресу та розвитку кожної людини» (§ 49) [96]. Ця позиція широко підтримується й у наукових колах [97, с. 19; 98, с. 45]. Цілком погоджуємося з такою думкою, адже без свободи слова неможливо реалізувати значну частину політичних прав, які є основою процесу практичної реалізації завдань та функцій публічно-владних інституцій та функціонування громадянського суспільства. Зокрема, право на свободу слова нерідко є супутнім під час здійснення права на свободу об'єднання, виборчих прав громадян, права на участь в управлінні публічними справами тощо.

У науковій літературі існує дискусія щодо визначення місця цього права в системі прав людини. Наприклад, одна група вчених стверджує, що право на свободу слова є громадянським (особистим) на рівні з правом на свободу пересування, правом на життя, правом на свободу совісті тощо. Таку позицію підтримують Ю. М. Бисага, М. М. Палінчак, М. М. Белов, М. М. Данканич [97], Ю. М. Тодика та С. В. Журавський [99]. Наприклад, С. А. Кучер обґрунтовує це тим, що право на свободу слова слугує «гарантією індивідуальної автономії та свободи, правовим засобом захисту суб'єктів від свавілля з боку органів державної влади та інших осіб» [98, с. 37]. Однак інші науковці не погоджуються з такою думкою і виступають за те, щоб віднести право на свободу слова до системи політичних прав. Зокрема, така тенденція прослідковується у працях У. Ільницької [39, с. 38], Н. Кононенко [72, с. 149], Т. Заворотченко [62, с.

345], Т. Шаповал [87, с. 11]. Не сприяють розв'язанню цієї дилеми і міжнародно-правові акти, оскільки їх положення не дають чіткої відповіді на зазначене питання. Зокрема, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, який, серед іншого, регламентує і порядок реалізації права на свободу слова (стаття 19), не наводить класифікації чи іншого розмежування перелічених у цьому документі прав. Тож питання щодо остаточного визначення природи права на свободу слова – як особистого (громадянського) чи політичного права – залишається відкритим.

У свою чергу, ми вважаємо, що право на свободу слова є комплексним, оскільки воно поєднує у собі як елементи, притаманні особистим (громадянським) правам, так і елементи, властиві політичним правам. Важливо відзначити, що саме ця позиція підтримується низкою міжнародних організацій. Зокрема, такої думки дотримуються представники Ради Європи, вказуючи, що право на свободу слова є одночасно і громадянським, і політичним правом, оскільки воно має важливе значення для участі в політичному житті, а також є фундаментальним для особистої свободи [100]. Дійсно, з одного боку, свобода слова належить кожній людині як члену громадянського суспільства і на побутовому рівні реалізації може забезпечувати задоволення духовних та інших потреб людини. Однак, з іншого боку, право на свободу слова активно реалізується під час участі в політичному житті держави. Наприклад, це право супроводжує процес здійснення таких політичних прав, як право на участь в управлінні публічними справами, право на свободу об'єднання, виборчі права тощо. Така позиція прослідковується у практиці ЄСПЛ, коли на рівні з вищенаведеними політичними правами розглядається питання щодо порушення статті 10 ЄКПЛ, яка регламентує порядок здійснення свободи слова. Прикладом відповідних кейсів є рішення у справах «*Vogt v. Germany*» [101], «*Ahmed and others v. the United Kingdom*» [102] (щодо свободи слова і свободи об'єднання), «*Ždanoka v. Latvia*» [77] (щодо свободи слова і пасивного виборчого права).

Наведені рішення Європейського суду з прав людини стосуються публічних службовців, що є свідченням важливої ролі права на свободу слова у контексті реалізації службовцями своїх публічно-владних повноважень. Особливого значення це право набуває у процесі комунікації службовців з представниками громадянського

суспільства чи іншими органами публічної влади, що становить вагому частину їх професійної діяльності.

Здійснення цього права особами, які обіймають посади публічної служби, має подвійну природу. З одного боку, такі особи можуть реалізувати це право поза межами здійснення службових повноважень. У такому разі сфера здійснення права на свободу слова може перебувати як у приватній (побутовій), так і в публічній (суспільно-політичній) площині. З іншого боку, публічні службовці в обов'язковому порядку здійснюють це право у межах виконання службових повноважень. У такому разі вони діють винятково як представники публічно-владних інституцій. А тому реалізація цього права набуває тільки публічного характеру. Однією із особливостей здійснення цього права у публічній площині є те, що на публічних службовців накладаються суттєві обмеження, які виступають гарантією належного виконання їх службових повноважень та виконують функцію захисту репутації органу, від імені якого діє така особа. Частина цих обмежень досить часто перетікає і в приватну сферу здійснення цього права публічними службовцями. У межах цього дослідження буде зосереджено увагу лише на умовах та порядку здійснення права публічних службовців на свободу слова у контексті здійснення службових повноважень.

На конституційному рівні це право закріплене у статті 34 Основного Закону. У порівнянні з іншими статтями Конституції, які закріплюють інші політичні права, охарактеризовані вище, право на свободу слова отримало більш деталізоване закріплення. Зокрема, у статті 34 прямо вказано, що це право не є абсолютним, і наведено більш вичерпний перелік підстав для його обмеження (частина 3). Такий підхід законодавця до формулювання нормативних положень статті 34 в цілому є правильним, адже сприяє реалізації принципу правової визначності як елементу верховенства права.

Водночас деякі науковці висловлюють зауваження до змістовної частини цієї статті, адже, на їх переконання, вона не повністю розкриває усі правомочності, які охоплюються правом на свободу слова [98, с. 45]. Так, на підставі аналізу положень частин 1 та 2 статті 34 Конституції не можливо чітко та вичерпно встановити, які структурні елементи сходять до системи цього права. Тому відповідний поділ на

складові пропонується здійснювати на рівні доктрини. Зокрема, С. А. Кучер на підставі дослідження нормативних положень міжнародних документів універсального та регіонального характеру доходить висновку, що законодавчо закріплено чотири можливості, а саме: 1) право відстоювати власну думку; 2) право на вільне висловлення думки (на думку авторки, це право включає право шукати, отримувати та передавати інформацію та ідеї); 3) право на зміну своїх поглядів; 4) право не висловлювати свою позицію. Крім того, науковиця пропонує додатково у цій системі виокремлювати право, яке прямо не передбачене у нормах міжнародно-правових актів. Йдеться про право на відмову від власних поглядів [98, с. 44–45]. Водночас в Україні конституційно закріплено лише один аспект права на свободу слова – право шукати, отримувати та передавати інформацію та ідеї. Тому можна зробити висновок, що конституційне регулювання цього права є усіченим.

Дещо спрощено розглядає систему елементів права на свободу слова А. Ю. Строган, оскільки виділяє лише його триступеневу структуру: 1) свобода дотримуватись поглядів; 2) свобода на розповсюдження інформації та ідей; 3) право на одержання інформації [103, с. 93]. Таку позицію науковця можна пояснити тим, що виокремлення аспектів права на свободу слова у цьому випадку здійснювалося тільки на основі нормативних положень статті 10 ЄКПЛ. Однак, як було зазначено вище, такий підхід не охоплює усього спектру можливостей, які охоплюються правом на свободу слова. Тож вважаємо, що позиція щодо поділу цього права на окремі елементи авторства С. А. Кучер більшою мірою відповідає узагальненому міжнародно-правовому регулюванню свободи слова та охоплює більший спектр можливостей, які дійсно супроводжують процес реалізації цього права. У підсумку погоджуємося, що право на свободу слова за своєю структурою є п'ятирівневим. Однак необхідно зауважити, що, на нашу думку, такий елемент цього права, як право на вільне висловлення думки, більше стосується власне вираження поглядів, а не процесу збору інформації, як запропонувала С. А. Кучер [98, с. 44–45]. У свою чергу, вважаємо, що правомочність на пошук та отримання інформації є складовими частинами права на інформацію, а тому їх слід розглядати окремо. Хоча в цілому ми

погоджуємося з позицією С. А. Кучер, що право на інформацію за своєю природою є похідним від права на свободу слова [98, с. 45].

Таким чином, можна виокремити характерні ознаки, які властиві праву на свободу слова публічних службовців як одному з політичних прав:

1) це право має подвійну природу – воно може бути класифіковане і як особисте (громадянське) право, і як політичне право залежно від умов та контексту його реалізації;

2) право на свободу слова нерідко є супутнім під час здійснення низки інших політичних прав, зокрема права на свободу об'єднання, виборчих прав громадян, права на участь в управлінні публічними справами тощо;

3) це право не є абсолютним;

4) публічні службовці можуть реалізовувати це право у двох площинах – приватній (поза межами здійснення службових повноважень) та у публічній (у процесі здійснення службових повноважень);

5) здійснення цього права публічними службовцями супроводжується низкою спеціальних обмежень, які накладаються з метою належного виконання службових завдань та функцій, а також захисту репутації відповідного органу влади. Ці обмеження поширюються як на «публічний» аспект реалізації цього права, так і на «приватний»;

б) право на свободу слова є комплексним, адже має п'ятиступеневу структуру: а) право відстоювати власну думку; б) право на вільне висловлення думки; в) право не висловлювати свою позицію; г) право на зміну своїх поглядів; д) право на відмову від власних поглядів;

7) похідним від права на свободу слова є право на інформацію. Ці права є пов'язаними, але не тотожними, тому їх слід розглядати відокремлено.

Право на інформацію (у межах здійснення службових повноважень). У межах здійснення службових повноважень публічні службовці іноді мають потребу звертатися до інших уповноважених органів з проханням надати певну інформацію, яка потім буде використана у процесі прийняття чи виконання рішень. У цьому

контексті реалізується право на інформацію, яке визначається як одне з фундаментальних прав у сучасному суспільстві.

Віднесення цього права до системи політичних прав має дещо дискусійний характер. Це пояснюється тим, що на доктринальному рівні право на інформацію не завжди включається до переліку політичних прав людини та громадянина. Зокрема, право на інформацію нерідко є об'єктом дослідження приватно-правових відносин [104; 105]. Такий підхід обґрунтовується тим, що право на інформацію, серед іншого, знайшло закріплення у статті 302 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) [106]. Водночас А. О. Кодинець не виключає й адміністративно-правового аспекту реалізації права на інформацію у межах публічного права [107, с. 129]. Однак У. В. Ільницька та Т. М. Заворотченко наполягають, що сфера реалізації та спрямованість цього права вказують на його приналежність саме до системи політичних прав [39, с. 38; 62, с. 348]. Підтримуючи таку позицію дослідниць, вважаємо, що право на інформацію має подвійну природу – приватно-правову та публічно-правову – залежно від того у якій сфері правових відносин воно реалізується. Адміністративно-правовий аспект його здійснення проявляється у тому, що одним із проявів права на інформацію є доступ до відомостей, які знаходяться у розпорядженні органів публічної влади. Крім того, ця інформація може використовуватися у процесі прийняття управлінських рішень у межах компетенції тих чи інших публічно-владних інституцій. Тож така сфера застосування інформації вказує на прямий зв'язок цього права зі сферою здійснення публічної влади та участі в суспільно-політичному житті держави чи територіальної громади. Відповідно, право на інформацію має також і політико-правову природу, а тому є одним із складових системи політичних прав і свобод.

У науковій літературі на підставі тлумачення статті 34 Конституції України право на інформацію визначається як можливість шукати, отримувати, та поширювати будь-яку інформацію та ідеї [98, с. 45]. Однак інший підхід базується на тому, що право на інформацію є комплексним суб'єктивним правом громадянина, яке передбачає можливість вільного здійснення будь-яких операцій з інформацією [107, с. 88]. Вважаємо, що таке визначення має дещо звужений характер, оскільки у ньому

наголошується на виключній можливості здійснення цього права лише особами, які є громадянами держави. Проте у загальнотеоретичному розумінні суб'єктний склад реалізації цього політичного права є значно ширшим, оскільки включає як громадян держави, так й іноземців, апатридів чи біпатридів. Серед іншого, на цьому наголошено у положеннях статті 5 Закону України «Про інформацію», оскільки для характеристики суб'єктного складу інформаційних правовідносин використовується формулювання «кожен має право на інформацію» [108].

Крім того, у наукових працях дослідники висловлюють різні позиції щодо виокремлення структурних елементів, які в сукупності становлять єдину систему права на інформацію. Наприклад, Є. В. Петров пропонує розрізняти два підходи до вирішення цього питання. Перший підхід представлений вузьким тлумаченням сутності права на інформацію, а тому зводиться лише до однієї правомочності – права на отримання (доступу) до інформації. Другий підхід, який є широким, передбачає, що право на інформацію включає всі можливі види суб'єктивних прав, які спрямовані на здійснення будь-яких дій з інформацією [109, с. 20]. Вважаємо, що саме другий підхід є більш науково обґрунтованим, оскільки отримання (доступ) до інформації не можна назвати єдиним правом, яке стосується інформації. Спектр інформаційних прав є значно ширшим, тож більш повно їх можна охопити, лише застосовуючи розширене тлумачення сутності права на інформацію. Водночас запропонований Є. В. Петровим підхід щодо широкого тлумачення є неконкретизованим, що не дає можливості точно визначити позицію автора щодо ступеня деталізації структурної побудови права на інформацію.

Більш деталізований підхід до розуміння структури права на інформацію пропонує у свої наукових розробках А. О. Кодинець. Так, на підставі аналізу положень Конституції України, ЦК України та Закону України «Про інформацію» вчений наголошує, що зміст права на інформацію є п'ятиелементним і включає такі правові можливості, як: 1) право одержувати (збирати) інформацію; 2) право зберігати інформацію; 3) право на використання інформації; 4) право поширювати інформацію; 5) право на захист інформації [105, с. 127]. При цьому дослідник звертає увагу на те, що Конституція України не охоплює усього цього переліку прав і

визначає тільки чотири елементи права на інформацію, не закріплюючи правомочності на здійснення захисту такої інформації. Повністю погоджуючись із таким інтегративним підходом щодо виокремлення структури права на інформацію, вважаємо що його можна екстраполювати і на сферу публічно-правових відносин, зокрема й на інститут публічної служби.

Ще одна важлива особливість права на інформацію полягає у тому, що воно, як й інші досліджувані політичні права, має відносний характер. Ця ознака вказує на те, що реалізація цього права може бути обмежена у встановлених законом випадках. На цьому аспекті наголошують, серед іншого, у своєму науковому доробку такі вчені, як Є. В. Петров [109, с. 20] та В. С. Політанський [107, с. 88]. Ця особливість стосується і порядку здійснення права на інформацію публічними службовцями у межах виконання їх службових повноважень.

У зв'язку з цим можемо виокремити ключові характерні риси, які притаманні праву публічних службовців на інформацію у випадку його реалізації у порядку здійснення службової діяльності:

1) має подвійну правову природу, оскільки може бути реалізоване як у приватно-правовій сфері суспільних відносин, так і у публічно-правовій. У контексті виконання службових повноважень здійснення цього права набуває адміністративно-правового характеру, оскільки стосується порядку функціонування органів публічної влади;

2) комплексність – право на інформацію структурно охоплює п'ять правомочностей: а) право одержувати (збирати) інформацію; б) право зберігати інформацію; в) право на використання інформації; г) право поширювати інформацію; д) право на захист інформації. Визначення цієї структури має інтеграційний характер, адже виокремлення її елементів базується на поєднанні положень, викладених у кількох нормативно-правових актах;

3) право на інформацію є відносним.

Політичні права, які публічні службовці здійснюють поза межами виконання свої службових повноважень. Ця друга категорія політичних прав представлена правами, які належать публічним службовцям як суб'єктам

громадянського суспільства, однак їх реалізація не охоплює сферу здійснення службових повноважень. До цієї категорії входять політичні права, які службовці здійснюють на рівні з іншими громадянами, а саме: право на участь у всеукраїнському та місцевих референдумах; право обирати (активне виборче право); право на звернення; право на свободу слова (поза межами здійснення службових повноважень); право на інформацію (поза межами здійснення службових повноважень); право за свободу зібрань [36, с. 327] (реалізація цього права гарантована не всім категоріям публічних службовців; наприклад, право на участь у мітингах можуть реалізовувати особи, які обіймають посади державної служби; водночас, відповідно до Законів України «Про судоустрій і статус суддів» (частини 4 статті 54), «Про прокуратуру» (частина 3 статті 18) участь у мітингах є забороненою для суддів та прокурорів).

З огляду на те, що здійснення цієї категорії прав не охоплює сферу виконання службових повноважень публічних службовців, вони не становлять об'єкт цього дослідження. Тож у межах роботи буде детально проаналізовано лише ті політичні права публічних службовців, які віднесені до першої категорії і безпосередньо пов'язані із здійсненням службових повноважень.

Крім того, важливо зупинитися на аналізі тих аспектів, які у науковій літературі іноді помилково відносять до сфери політичних прав. Наприклад, вчені висловлюють різні позиції щодо можливості віднесення громадянства до цієї категорії прав. Думку про те, що право на громадянство є одним з основних політичних прав, підтримують такі дослідники, як Ю. М. Бисага, М. М. Палінчак, Д. М. Бєлов, М. М. Данканич [97, с. 22–24] та У. В. Ільницька [39, с. 38]. Протилежну позицію висловлює Т. М. Заворотченко, яка наголошує, що громадянство не є суб'єктивним правом особи, а виступає як певний правовий стан. На підставі цього науковиця відзначає, що існує не право на громадянство, а комплекс прав, які виникають з приводу громадянства (як-от право на подання особою клопотання про прийняття до громадянства чи право на подання клопотання про вихід з громадянства тощо). З огляду на ці міркування Т. М. Заворотченко доходить висновку, що громадянство недоцільно включати до системи політичних прав [62, с. 346]. Цілком погоджуємося

з цим твердженням, оскільки аналіз положень Закону України «Про громадянство» вказує на те, що на законодавчому рівні відсутнє нормативне формулювання «право на громадянство». Чинна редакція Закону передбачає, що громадянство – це «правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках» (стаття 1). З наведеної цитати можна зробити висновок, що поняття громадянства охоплює як права, так і обов'язки, що є взаємокореспондуючими правовими інститутами. Відповідно, якщо слідувати логіці того, що громадянство є правом, то у такому разі це право, відповідно до легальної дефініції, включало б у себе як комплекс прав, так і певний спектр обов'язків. Однак такий підхід суперечить загальноусталеним положенням теорії права, оскільки право не охоплює своїм змістом категорію обов'язків. Тож такий підхід до визначення сутності громадянства як права особи видається нам хибним. У зв'язку з цим вважаємо, що громадянство не належить до системи політичних прав і свобод, адже воно за своєю суттю є тільки правовим станом, з якого випливають інші права, пов'язані з порядком його набуття чи припинення.

Так само у доктрині триває дискусія щодо того, чи можна до категорії політичних прав відносити право на страйк. Іноді в окремих наукових працях це право відноситься до системи політичних. Водночас більшість дослідників не поділяють таку думку, адже право на страйк є похідним від права на працю, а тому воно має бути класифікаційно віднесено до категорії соціально-економічних прав і свобод [40, с. 63; 62, с. 347].

Крім того, право на страйк не може бути реалізоване у межах правового інституту публічної служби. Це пояснюється наявністю прямих заборон на здійснення цього права у нормах профільного законодавства, яке визначає особливості функціонування окремих категорій публічних службовців. Наприклад, такі норми заборонного характеру щодо державних службовців містяться у Законі України «Про державну службу» (частина 5 статті 10), щодо поліцейських – у Законі України «Про Національну поліцію» (частина 2 статті 104) [110], стосовно військовослужбовців – у Законі України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (частина 5 статті 5) [111], стосовно

прокурорів – у Законі України «Про прокуратуру» (частина 3 статті 18) тощо. Тенденція щодо заборони страйків для публічних службовців прослідковується і в міжнародній правозастосовній та судовій практиці. Показовим є рішення Федерального конституційного суду Німеччини від 12.06.2018 [112].

Тож з огляду на ці обставини та міркування питання щодо громадянства та реалізації права на страйк публічними службовцями не будуть розглядатися нами у межах цього дослідження.

Таким чином, у наступних розділах буде більш детально проаналізовано особливості реалізації, охорони та захисту лише тих політичних прав публічних службовців, які безпосередньо пов'язані із здійсненням їх службових повноважень.

1.3. Зміст реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців

Важливою передумовою належного функціонування інституту політичних прав публічних службовців є механізм забезпечення цієї категорії прав. В юридичній науці під механізмом забезпечення прав і свобод людини і громадянина прийнято розуміти створення спеціальних умов, які спрямовані на гарантування здійснення відповідних прав і свобод [113, с. 110]. Традиційно до складових елементів цього механізму відносяться три аспекти: 1) реалізація прав і свобод; 2) охорона прав і свобод; 3) захист прав і свобод. Окремі науковці пропонують уточнити цю позицію, наголошуючи, що механізм забезпечення прав та свобод людини і громадянина становить собою сукупність політико-правових, соціально-економічних, матеріально-технічних, ідеологічних та інших умов для реалізації, охорони та захисту прав та свобод людини і громадянина [114, с. 211]. Такі позиції науковців вказують, що вагомим фактором, який впливає на стан забезпечення прав і свобод є політико-правовий аспект, який, серед іншого, втілюється в діяльності уповноважених органів публічної влади.

Цю позицію поділяє і П. М. Рабінович, який також визначає, що трьома ключовими елементами державної діяльності щодо створення умов для забезпечення прав і свобод людини є: 1) сприяння реалізації прав і свобод, що здійснюється

шляхом позитивного впливу формування їх загальносоціальних гарантій; 2) охорона прав і свобод, яка стає можливою через уживання заходів (зокрема і юридичних) для профілактики порушень прав і свобод; 3) захист прав і свобод людини шляхом відновлення порушення правомірного стану та притягнення правопорушників до юридичної відповідальності [115, с. 16–23]. Схожу думку щодо виокремлення напрямків діяльності держави для забезпечення прав людини висловлює Н. Опольська [116, с. 192]. Тому з огляду на усталеність наукових позицій щодо структурного поділу інституту забезпечення прав і свобод феномен політичних прав публічних службовців також будемо розглядати у контексті такої тричленної будови.

Водночас попри домінування зазначеного підходу до поділу механізму забезпечення прав і свобод на три структурні елементи – реалізація, охорона і захист – у юридичній науці відсутнє уніфіковане розуміння сутності цих понять. У зв'язку з цим в літературі зустрічаються різні підходи до формулювання дефініцій понять та їх співвідношення між собою.

Під поняттям «реалізація прав і свобод» А. М. Колодій та А. Ю. Олійник пропонують розуміти форму буття прав та свобод, яка «зводиться до переводу соціальних благ, які закріплені нормами права, в стан їх можливого і дійсного використання конкретною особою (особами) з метою задоволення своїх різноманітних потреб та інтересів» [117, с. 257–258]. Схожу позицію висловлюють О. В. Зайчук, А. В. Заєць та В. С. Журавський, які вважають, що поняття «реалізація права» стосується практичного втілення приписів правової норми в діяльності суб'єктів. З огляду на це дослідники відзначають, що ця категорія має три форми прояву: 1) використання; 2) виконання; 3) дотримання [118, с. 451]. Таким чином, у процесі визначення сутності цього правового інституту вчені роблять акцент на його практичному аспекті.

Однак зазначені автори фактично ототожнюють реалізацію права лише з тими суб'єктивними правами, які конкретно визначені на рівні правових норм, тобто мають формалізоване вираження. Такий підхід не передбачає здійснення тих прав, які за своєю суттю є «новими правами людини» і ще не отримали закріплення у текстах нормативно-правових актів. Тож запропонована науковцями позиція є практичним

втіленням позитивістського підходу до розуміння сутності права. У свою чергу, ми вважаємо, що в умовах сучасних тенденції до домінування тренду природно-правової концепції праворозуміння поняття реалізації права також має охоплювати своїм змістом невичерпний перелік прав людини, включно з тими, які в силу своєї «новизни» у процесі розвитку суспільних відносин ще не встигли знайти закріплення у нормативно-правових актах держави.

Тому вважаємо, що більш коректним є визначення сутності реалізації права, яке запропонувала у свої розробках Н. Опольська, оскільки вчена не зводить його розуміння винятково до втілення об'єктивованих у текстах правових актів норм права. Дослідниця наголошує, що реалізація права характеризується динамікою, а тому цей структурний елемент механізму забезпечення прав і свобод доречніше визначати як «процесуальна стадія реалізації прав та свобод» [116, с. 194].

Тож в аспекті нашого дослідження можемо визначити реалізацію політичних прав публічних службовців як процес практичного втілення суб'єктивних політичних прав цих осіб під час зайняття ними відповідних посад та у межах здійснення їх службових функцій та повноважень.

Подібно до ситуації з визначенням поняття «реалізація прав», серед науковців немає єдиної думки щодо тлумачення термінів «охорона прав» і «захист прав» та їх співвідношення. На підставі аналізу доктринальних джерел нами було виокремлено три домінуючі підходи до вирішення цієї проблеми.

Відповідно до першої позиції, «охорона» та «захист» за своєю сутністю є тотожними поняттями. Обґрунтування такого співвідношення базується на тому, що автори низки тлумачних словників для розкриття поняття «захист» використовують у дефініції термін «охорона». З цієї точки зору вказані поняття є синонімами, а тому можуть використовуватися для заміни один одного [119, с. 258; 120, с. 119; 121, с. 89–90]. Однак така думка не є домінуючою серед наукової спільноти. У свою чергу, ми не можемо погодитися з таким підходом, оскільки, згідно з правилами юридичної техніки, кожен юридичний термін має власне змістове навантаження. Навіть якщо поняття є дотичними, все одно їм властиві певні відтінки значень, які дають підстави для розмежування умов їх застосування. У зв'язку з цим вважаємо, що терміни

«захист прав» та «охорона прав» не можуть використовуватися як синоніми, оскільки позначають різні стадії механізму забезпечення прав і свобод.

Прихильники другого підходу стверджують, що «охорона» і «захист» співвідносяться як ціле і частина. Поняття «охорона» у цьому випадку є ширшим і за своїм змістом охоплює категорію «захист». Такої позиції, серед іншого, дотримуються О. О. Обущак, Л. О. Кожура, З. В. Ромовська та В. В. Галуцько. Наприклад, О. О. Обущак наголошує, що під терміном «охорона» слід розуміти сукупність заходів, які мають два вектори спрямованості, а саме: 1) забезпечення нормальної реалізації прав; та 2) захист прав і свобод у разі їх порушення чи оспорювання, що здійснюється через конкретні засоби державного впливу, які проявляються через встановлення правових норм або їх позитивне застосування. Відповідно, на думку науковця, «захист» становить лише частину від усього комплексу заходів, які позначаються поняттям «охорона». Це пов'язано з тим, що «захист» становить тільки ту стадію механізму захисту прав і свобод, яка стосується поновлення порушених прав, припинення таких порушень чи притягнення до юридичної відповідальності осіб, які своїми діями чи бездіяльністю завдали шкоди правам та законним інтересам інших суб'єктів правовідносин [122, с. 75–86].

Аналізуючи співвідношення досліджуваних понять, З. В. Ромовська відзначає, що «охорона» та «захист» є взаємообумовленими категоріями, проте не тотожними. На думку науковиці, можливість здійснення захисту суб'єктивних прав і власне процедура захисту становлять собою складові елементи засобів охорони прав і свобод людини і громадянина [123, с. 11–13].

Схожу позицію щодо співвідношення категорій «адміністративно-правова охорона» та «адміністративно-правовий захист» висловлює і В. В. Галуцько. Дослідник акцентує, що адміністративно-правову охорону необхідно розуміти як певний позитивний статичний стан адміністративного права, який спрямований на те, щоб попередити правопорушення та усунути перешкоди з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також нормального функціонування держави й громадянського суспільства. Водночас, характеризуючи сутність адміністративно-правового захисту, В. В. Галуцько

зазначає, що це активні дії з боку суб'єктів публічної адміністрації, які спрямовані на усунення перешкод щодо здійснення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб чи їх відновлення у разі порушення. Такі дії здійснюються засобами адміністративного права і передбачають можливість застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності [124, с. 247]. Як бачимо, автор закладає схожі правові категорії у розуміння сутності «охорони» і «захисту». Маркерами їх розмежування слугують лише такі характеристики, як статика/динаміка, а також уточнення щодо можливості застосування примусу та притягнення до відповідальності у межах процесу захисту прав. Інші умови застосування цих елементів захисту прав і свобод, за визначенням вченого, є багато в чому схожими та взаємообумовленими. Водночас наведені визначення у юридичній літературі піддаються критиці з огляду на недосконалість термінологічного апарату, який застосовує автор для позначення відповідних дефініцій. Наприклад, Л. О. Кожура, в цілому підтримуючи підхід щодо визнання захисту прав частиною категорії «охорона», вказує, що «охорону не можна назвати позитивним статичним станом адміністративного права» [120, с. 120]. З огляду на це запропонована В. В. Галуньком аргументація щодо обґрунтування співвідношення досліджуваних понять потребує додаткового уточнення.

Третя група науковців пропонує повністю розмежовувати поняття «захист» та «охорона», наголошуючи, що вони є різними стадіями механізму забезпечення прав і свобод. Наприклад, такі висновки робить Є. О. Гіда, зазначаючи, що термін «охорона» охоплює своїм змістом ті заходи, які застосовуються до моменту порушення прав і свобод, у той час як захист стосується застосування заходів уже після вчинення правопорушення [125, с. 759]. Таким чином, дослідник акцентує увагу на різних темпоральних рамках, які визначають умови настання тієї чи іншої стадії механізму забезпечення прав і свобод. Відповідно, на відміну від позиції попередньої групи науковців, ці стадії у часовому вимірі не перетинаються.

Прихильником такого також підходу є П. М. Рабінович, який вказує на потребу розмежовувати змістову характеристику цих понять, базуючись на показнику того, чи право особи уже є порушеним, чи існує лише загроза його порушення. Тож,

аналогічно до передніх дефініцій, вчений вважає, що охорона прав і свобод особи зводиться до вживання заходів, зокрема і юридичних, з метою профілактики порушень цих прав і свобод. Водночас захист прав і свобод особи – це ті заходи, що спрямовані на відновлення порушення правомірного стану та притягнення порушників до юридичної відповідальності [115, с. 16–23].

Схоже співвідношення досліджуваних понять наводить І. Л. Бородін, який вважає, що захист реалізується у тому випадку, коли уже наявний факт порушення прав і свобод. Науковець підкреслює, що стадія захисту настає тоді, коли охорона не була забезпечена. У свою чергу, під терміном «охорона» вчений пропонує розуміти сукупність профілактичних заходів, які здійснюються уповноваженими державними органами, їх посадовими особами, громадськими організаціями та іншими суб'єктами задля попередження порушення прав і свобод та усунення перешкод, що заважають їх реалізації [126, с. 37–38].

Цю позицію поділяє і Н. Опольська, яка відзначає, що стадія охорони прав і свобод становить сукупність правових заходів, що здійснюються міжнародними організаціями, державними органами та громадськими формуваннями і які спрямовані на профілактику правопорушень, попередження, усунення причин, що їх зумовлюють, і сприяння безперешкодній реалізації прав та свобод особи. Авторка зауважує, що особливістю цієї стадії механізму забезпечення прав і свобод є те, що процес охорони у темпоральному вимірі є безперервним [116, с. 193]. Водночас стадія захисту, на думку Н. Опольської, виникає лише у тому разі, якщо існують певні загрози правам і свободам, мають місце посягання, невизнання прав і свобод чи їх порушення. Реалізація цієї стадії відбувається шляхом вжиття заходів спеціально уповноваженими суб'єктами з метою відновлення порушених прав, притягнення винних осіб до відповідальності та відшкодування шкоди потерпілій стороні. Цей елемент механізму захисту прав і свобод має примусовий характер [116, с. 194].

Отже, у цілому прихильники третьої категорії співвідношення змісту понять «охорона» і «захист» прав і свобод стверджують, що основа розмежування цих стадій полягає у тому, що у випадку охорони ключовою особливістю є наявність превенції, а у разі захисту – факт порушення прав і свобод, який має наслідком потребу у

притягнення порушників до юридичної відповідальності та відновлення стану, який існував до моменту такого порушення. У межах нашого дослідження ми будемо орієнтуватися саме на такий підхід до характеристики цих понять. Відповідно, в контексті охорони політичних прав публічних службовців будемо розглядати нормативні та організаційні засади діяльності уповноважених суб'єктів у цій сфері. А у випадку захисту політичних прав публічних службовців предметом аналізу стануть інституційно-процесуальні аспекти.

Таким чином, під поняттям «охорона політичних прав публічних службовців» варто розуміти процес вжиття уповноваженими суб'єктами превентивних заходів, спрямованих на попередження виникнення порушень політичних прав публічних службовців, а також зорієнтованих на сприяння їх безперешкодній реалізації.

«Захист політичних прав публічних службовців» становить собою процес реагування уповноважених суб'єктів на існування загроз, посягань на політичні права публічних службовців, їх невизнання чи порушення, що має примусовий характер та проявляється у притягнення винних осіб до відповідальності, відшкодуванні шкоди та відновленні порушених політичних прав.

Насамкінець слід зупинитися на порядку здійснення зазначених вище стадій механізму забезпечення політичних прав публічних службовців. Досить часто в літературі ці стадії перелічуються у такій послідовності: реалізація, охорона та захист прав і свобод. Наприклад, такий підхід відтворено у дослідженнях П. Рабіновича [115, с. 16–23] та Я. Троян [114, с. 213]. Водночас Н. Опольська пропонує розглядати ці стадії у дещо зміненій послідовності, а саме: охорона, реалізація та захист прав і свобод [116, с. 193]. З одного боку, така позиція науковиці має право на існування, однак лише у межах позитивістського праворозуміння. У такому разі механізм забезпечення прав спочатку передбачає їх нормативне закріплення (у порядку охорони), а вже потім практичне втілення (реалізацію) і вжиття примусових заходів у разі їх порушення (захист). Разом з тим такий підхід не є об'єктивно виправданим у рамках природно-правової концепції праворозуміння, оскільки, як було зазначено вище, не весь каталог прав людини в обов'язковому порядку має нормативне закріплення (особливо це стосується т. зв. нових прав людини – прав четвертого

покоління). Тому у випадку застосування підходу «охорона – реалізація – захист» такі права не матимуть належної процедури їх забезпечення, адже у цій послідовності стадій може бракувати першого складника (нормативного аспекту охорони) і тому це ускладнюватиме чи взагалі унеможливлуватиме здійснення подальших стадій механізму забезпечення. З цих міркувань вважаємо, що дотримання суворой послідовності «охорона – реалізація – захист» не є обов'язковою.

Висновки до розділу 1

Дослідження теоретико-правових аспектів реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців дає підстави зробити такі висновки:

1. З'ясовано, що публічні службовці є особливими суб'єктами політичних прав, що пов'язано з їх спеціальним статусом як представників публічно-владних інституцій. Ця ознака суттєво впливає на низку аспектів здійснення політичних прав цією категорією осіб. Водночас кількість політичних прав та порядок їх реалізації має суттєву диверсифікацію у межах різних посад публічної служби.

2. Встановлено, що концепція політичних прав публічних службовців характеризується такими чотирма ключовими особливостями: 1) це права, здійснення яких спрямоване на зайняття посад публічної служби та реалізацію публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства; 2) можливість їх реалізації пов'язана з наявністю в особи громадянства України (винятком є можливість зайняття посад рядового, сержантського і старшинського складу в Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України); 3) обмеження у здійсненні політичних прав зумовлені наділенням публічних службовців повноваженнями на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 4) негативний характер, тобто для належної реалізації політичних прав публічних службовців інші особи та держава мають утримуватися від необґрунтованого втручання у процес їх здійснення.

3. Запропоновано систему сучасних політичних прав публічних службовців поділяти на дві групи прав – політичні права, які безпосередньо пов'язані із

здійсненню службових повноважень, та права, які здійснюються публічними службовцями поза межами виконання їх службових повноважень.

Перша група представлена переліком прав, реалізація яких надає публічним службовцям можливість здійснювати професійну діяльність з метою забезпечення публічного інтересу. До категорії цих прав відносяться право на доступ до публічної служби (включає в себе право на доступ до державної служби, право на доступ до служби в органах місцевого самоврядування, право на доступ до служби на посаді судді, право на доступ до призначуваних політичних посад публічної служби), а також право бути обраним до державних органів та органів місцевого самоврядування (пасивне виборче право); право на участь в управлінні публічними справами (охоплює права на участь в управлінні державними та місцевими справами); право на свободу об'єднання; право на свободу слова (у межах здійснення службових повноважень); право на інформацію (у межах здійснення службових повноважень).

Друга група політичних прав представлена правами, які належать публічним службовцям як членам громадянського суспільства, однак їх реалізація не охоплює сферу здійснення службових повноважень цих осіб. До цієї категорії входять політичні права, котрі службовці здійснюють, маючи рівний статус з іншими громадянами держави, зокрема: право обирати (активне виборче право); право на участь у всеукраїнському та місцевих референдумах; право на звернення; право на свободу слова (поза межами здійснення службових повноважень); право на інформацію (поза межами здійснення службових повноважень); право на свободу зібрань.

4. Наголошено, що механізм забезпечення політичних прав публічних службовців є триелементним і складається з таких етапів, як: 1) реалізація політичних прав; 2) охорона політичних прав; 3) захист політичних прав. На підставі аналізу доктринальних розробок та правозастосовної практики запропоновано наступні авторські визначення понять. Під реалізацію політичних прав публічних службовців необхідно розуміти процес практичного втілення суб'єктивних політичних прав цих осіб під час зайняття ними відповідних посад та у межах здійснення їх службових функцій та повноважень. Охорона політичних прав публічних службовців становить

собою процес вжиття уповноваженими суб'єктами превентивних заходів, спрямованих на попередження виникнення порушень політичних прав публічних службовців, а також зорієнтованих на сприяння їх безперешкодній реалізації. Захист політичних прав публічних службовців – це процес реагування уповноважених суб'єктів на існування загроз, посягань на політичні права публічних службовців, їх невизнання чи порушення, що має примусовий характер та проявляється у притягнення винних осіб до відповідальності, відшкодуванні шкоди та відновленні порушених політичних прав.

РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ, ОХОРОНИ ТА ЗАХИСТУ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

2.1. Нормативні та організаційні засади охорони політичних прав публічних службовців в Україні

Охорона політичних прав публічних службовців як елемент механізму їх адміністративно-правового забезпечення передбачає вжиття спеціальних превентивних заходів, які мають на меті попередження виникнення порушень цих прав з боку інших осіб, а також вжиття заходів, які зорієнтовані на сприяння безперешкодній реалізації політичних прав публічними службовцями. Виконання завдань та функцій щодо вжиття цих заходів покладається на систему компетентних органів публічної влади, які формують та реалізують державну політику у відповідних сферах суспільних відносин.

З огляду на ці міркування, на нашу думку, система охорони політичних прав публічних службовців складається з двох структурних елементів:

- 1) нормативно-правові засади охорони політичних прав публічних службовців, які представлені системою нормативних актів, спрямованих на врегулювання суспільних відносин у досліджуваній сфері;
- 2) організаційно-правові засади охорони політичних прав публічних службовців, що характеризують систему органів, які, згідно з визначеними у положеннях нормативних актів повноваженнями, відповідають за забезпечення цих прав у практичній діяльності.

Нормативні засади охорони політичних прав публічних службовців. Однією з гарантій дотримання належної процедури реалізації та захисту прав і свобод є їх нормативна регламентація. У такому випадку досягається втілення принципу правової визначеності у процесі правового регулювання. Передбачення на рівні нормативних актів переліку політичних прав публічних службовців, зазначення обсягу їх реалізації, підстав для застосування обмежень, визначення компетентних органів, відповідальних за їх забезпечення, порядку захисту цих прав у разі

порушення тощо сприяють виробленню чіткого та зрозумілого алгоритму дій як для самих публічних службовців, які є носіями цих прав, так і публічних інституцій, які зобов'язані сприяти їх забезпеченню.

Окремі аспекти нормативного регулювання політичних прав у контексті інституту публічної служби нами було розкрито в науковій статті «Нормативно-правові передумови обмеження політичних прав публічних службовців», опублікованій у 2023 році в «Київському юридичному журналі» [58].

Нормативно-правова регламентація порядку здійснення та захисту політичних прав публічних службовців має комплексний характер, оскільки здійснюється на двох рівнях – міжнародному та національному.

I. Міжнародно-правові акти. Порядок реалізації, охорони та захисту окремих політичних прав врегульовані у низці актів універсального та регіонального характеру. Переважно ці акти містять загальні норми, які визначають базові вимоги до реалізації того чи іншого права. Відповідно, передбачається, що більш детальна регламентація буде закріплена у актах національного рівня, які можуть містити певні особливості здійснення цих прав з урахуванням вітчизняної правової системи. У зв'язку з цією особливістю вважаємо, що групу міжнародних актів можна поділити на дві підгрупи – акти, що містять загальні положення щодо здійснення політичних прав (їх дія поширюється як на публічних службовців, так і на інших суб'єктів правовідносин), та акти, які містять норми, що стосуються здійснення політичних прав власне публічними службовцями.

1) Міжнародні акти, що містять загальні положення щодо здійснення політичних прав. Ця група представлена актами як універсального (тобто їх дія яких поширюється на більшість держав світу), так і регіонального характеру (тобто вони застосовуються у межах країн певного регіону). Так, до категорії універсальних, перш за все, відносяться документи Організації Об'єднаних Націй. Чільне місце в системі цих актів належить Загальній декларації прав людини 1948 року, стаття 19 якої регламентує право на свободу переконань, стаття 20 – право на свободу мирних зборів та асоціацій, стаття 21 – право на участь в управлінні публічними справами, право на доступ до державної служби та виборчі права [127; 128].

Також низка політичних прав закріплена в положеннях Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – ЄКПЛ) та протоколах до неї, що належать до актів регіонального характеру, адже їх дія поширюється лише у межах юрисдикції Ради Європи. Наприклад, стаття 10 ЄКПЛ визначає умови реалізації та підстави застосування обмежень щодо свободи вираження поглядів, а стаття 11 регулює аналогічні вимоги стосовно свободи зібрань та об'єднання. Важливо відзначити, що стаття 11 містить уточнення, яке стосується особливостей реалізації права на свободу зібрань та об'єднання саме щодо окремих категорій публічних службовців – службовців збройних сил, поліції та адміністративних органів держави. Так само загальні засади здійснення виборчих прав, зокрема пасивного, передбачено у статті 3 Протоколу № 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [78; 79]. Ці положення ЄКПЛ є обов'язковими до виконання в межах території України, оскільки наша держава взяла на себе таке зобов'язання, ратифікувавши Конвенцію у 1997 році [129].

Так само норми загального характеру щодо порядку здійснення певних категорій політичних прав закріплено у положеннях Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року (далі – МПГПП), який був ратифікований Україною у 1973 році [130]. Цей документ встановлює вимоги щодо реалізації права на свободу вираження поглядів (стаття 19), права на мирні збори (стаття 21) та права на свободу асоціації (стаття 22). Крім того, з метою більш точного розуміння положень МПГПП було розроблено та прийнято Сіракузькі принципи тлумачення обмежень і відхилень від положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року [131]. Переважно статті МПГПП містять норми, які тотожні за своїм змістом до положень ЄКПЛ. Водночас стосовно правового регулювання права на свободу асоціацій прослідковується цікавий момент у контексті встановлення спеціальних обмежень щодо його реалізації. Так, на відміну від ЄКПЛ, яка передбачає запровадження таких обмежень стосовно службовців адміністративних органів держави, збройних сил та поліції, МПГПП поширює обмеження на вужче коло публічних службовців – лише щодо поліцейських та осіб, що входять до складу збройних сил.

Насамкінець окремі аспекти реалізації права на свободу вираження поглядів з урахуванням світової тенденції до використання кібертехнологій та мережі «Інтернет» висвітлені у Рекомендації Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи CM/REC(2016)1 «Про захист і підвищення уваги до права на свободу вираження поглядів та права на приватність в контексті забезпечення мережевого нейтралітету» [132]. Цей акт містить відсилання до статті 10 ЄКПЛ, зауважуючи, що здійснення цього права в інтернет-просторі може відбуватися із застосуванням обмежень. Незважаючи на те, що у Рекомендації не розкрито суб'єктний склад учасників окреслених правовідносин, все ж вважаємо, що, оскільки це норми загального характеру, то відповідні правила також стосуються діяльності публічних службовців.

2) Міжнародні акти, які безпосередньо регламентують здійснення політичних прав публічних службовців. Документи, представлені у цій групі, переважно є актами «м'якого права», адже їх положення викладені у формі рекомендацій. На відміну від міжнародних актів, що містять норми загального характеру та поширюють свою дію на широкий спектр посад публічної служби, акти, віднесені до цього блоку, спрямовані на врегулювання здійснення політичних прав окремими категоріями публічних службовців.

Наприклад, особливості діяльності державних службовців щодо реалізації політичних прав регламентовані Рекомендацією № R (2000) 6 Комітету Міністрів державам-членам про статус державних службовців у Європі. У цьому документі передбачено, що, незважаючи на те, що державні службовці в цілому користуються такими ж правами, як й інші громадяни держави, однак все ж обсяг реалізації їх політичних прав підлягає законним обмеженням. Водночас у Рекомендації наголошено, що такі обмеження впроваджуються винятково у тій мірі, яка є необхідною для забезпечення належного виконання їх державних функцій та службових повноважень (пункт 8) [133]. Положення аналогічного змісту викладено і в Модельному кодексі поведінки державних службовців, який є додатком до Рекомендації № R (2000) 10. Важливо відзначити, що дія цього документа не поширюється на суддів, членів уряду держави та «публічно обраних осіб» (стаття 1).

Положеннями кодексу, серед іншого, врегульовано порядок реалізації окремих аспектів права на доступ до інформації (стаття 22), право на свободу слова (стаття 22) та обмеження щодо політичної діяльності (стаття 16) [134]. Так само особливий порядок реалізації цих прав передбачено у Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб 1996 року (зокрема, статті 10 та 11) [135].

Широкий спектр міжнародних актів, які визначають порядок здійснення політичних прав, стосується діяльності суддів. Особливі умови реалізації права на доступ до публічної служби (зокрема, до посади судді) передбачено положеннями Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. Розділ VI цього документа регламентує процедуру добору суддів на посади, порядок їх підвищення по службі, стандарти та терміни перебування на посаді (статті 44–52) [136]. Так само умови здійснення права на доступ до посади судді в контексті таких аспектів, як кваліфікація, добір, підготовка, умови служби та термін повноважень, передбачені положеннями Основних принципів незалежності судових органів 1985 року (пункти 10–11). Крім того, цей міжнародний документ встановлює вимоги до порядку реалізації ще двох політичних прав – права на свободу слова (пункт 8) та права на свободу асоціацій (пункт 9). Водночас в акті зроблено особливий акцент на тому, що здійснення цих прав має відбуватися у межах дотримання принципів неупередженості та незалежності судових органів [137]. Окремі обмеження щодо здійснення права на доступ до суддівської служби визначені й у Рекомендації № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів». Зокрема, Принцип I закріплює критерії, які мають бути покладені в основу прийняття рішень стосовно реалізації права на доступ до посади судді (пункт 2), а також встановлює обмеження за віковим критерієм щодо перебування на службі та виходу на пенсію (пункт 3). Крім того, у цьому акті передбачено право суддів на свободу об'єднання. Така можливість визначена Принципом IV і реалізується задля захисту інтересів суддів та їх незалежності [138].

Більш детально порядок здійснення права на доступ до суддівської служби з урахуванням усіх необхідних обмежень врегульовано нормами Європейської Хартії про статус суддів (DAJ/DOC (98) 23). У цьому документі чітко визначено правила

відбору, призначення на посаду та початкової підготовки суддів, а також регламентовано підстави і порядок припинення перебування особи на посаді судді. До того ж, хоч і дещо побіжно, однак Хартія закріплює за суддями гарантії на реалізацію права на асоціацію (пункт 1.7) [139].

Досить комплексно порядок здійснення низки політичних прав викладено в Бангалорських принципах поведінки суддів 2006 року. Першочергово у цьому акті наголошено, що високий статус посади судді й постійна увага до суддів з боку суспільства накладають на них низку обмежень. Цей факт має вплив на здійснення таких прав, як право на свободу слова (пункти 2.4 та 4.6) та право на свободу асоціацій (пункти 4.6 та 4.13) [140]. Аналогічні положення також було висвітлено у Висновку № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності [141].

Політичні права прокурорів на міжнародному рівні, серед іншого, регламентовані Рекомендацією Rec(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя від 06.10.2000. Положення цієї рекомендації регулюють процедуру здійснення трьох політичних прав, а саме: права на доступ до публічної служби (пункт 5), права на свободу висловлювань (пункт 6) та права на свободу об'єднання (пункт 6) [142].

Крім того, застереження загального характеру, які стосуються в рівній мірі права на свободу вираження поглядів як суддів, так і прокурорів, було викладено у спільному Висновку Консультативної ради європейських прокурорів та Консультативної ради європейських суддів від 08.12.2009 (пункт 75) [143]. Ці правила стосуються ризиків, які можуть виникати у випадку коментування цими службовцями порядку розгляду судових справ до моменту винесення остаточного судового рішення.

Норми щодо здійснення політичних прав працівників поліції закріплені в Європейському кодексі поліцейської етики від 19.09.2001. У кодексі першочергово зроблено наголос на тому, що, незважаючи на те, що поліцейські мають бути наділені тими самими правами, що й інші громадяни, все ж можуть впроваджуватися певні

винятки, які поширюються на умови здійснення цих прав через спеціальний службовий статус поліцейських та їх роль в демократичному суспільстві (пункт 5). У зв'язку з цим на працівників поліції накладаються певні обмеження щодо реалізації окремих прав і свобод. Що стосується політичних прав цієї категорії службовців, то кодекс містить детальне регулювання умов та критеріїв здійснення права на доступ до публічної служби (пункти 22–25), а також права на інформацію (пункт 19) [144].

У цілому міжнародні акти визначають лише загальні положення щодо здійснення політичних прав публічними службовцями, виступаючи орієнтирами для детальної розробки нормативних положень на рівні національних актів законодавства. Тож подальший розвиток та уточнення змісту цих вимог викладено у вітчизняних законах та підзаконних нормативно-правових актах.

II. Акти національного законодавства. Вітчизняні нормативно-правові акти, тотожно до групи міжнародних актів, умовно можна поділити на ті, що містять загальне регулювання порядку здійснення політичних прав, а також ті, які стосуються здійснення цих прав щодо окремих посад публічної служби.

1) Національні акти, які містять загальне регулювання порядку здійснення політичних прав. Перша підгрупа представлена передусім Конституцією України, положення якої мають найвищу юридичну силу. Зокрема, у розділі II Основного Закону закріплено та гарантовано здійснення таких політичних прав, як право на свободу слова (стаття 34), право на інформацію (стаття 34), право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (статті 36–37), право на участь в управлінні публічними справами (статті 38, 141), виборчі права (стаття 38), право на доступ до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування (стаття 38), право на звернення (стаття 40). Більш детальне регулювання реалізації цих прав щодо окремих посад публічної служби розкрито в наступних розділах Конституції.

Наприклад, особливості здійснення права на доступ до публічної служби, які стосуються народних депутатів України, висвітлено у розділі IV «Верховна Рада України» (положення статей 76, 78–79 та 81). Право на доступ до посади глави держави регламентоване розділом IV «Президент України» (статті 103, 104, 109, 110,

111). Порядок доступу до політичних посад членів КМУ відображені у розділі VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» (зокрема, статті 114, 115). У цьому ж розділі вміщено регулювання здійснення права на доступ до посад публічної служби службовців органів виконавчої влади (зокрема, державних адміністрацій). Однак Конституція регламентує це право у статті 118 лише в загальних рисах, оскільки норма цієї статті за своїм змістом є бланкетною. Особливості здійснення права на доступ до посади судді розкривається у розділі VIII «Правосуддя» (зокрема, цьому питанню присвячено норми статей 126, 127 та 128). Порядок доступу до посад суддів КСУ охарактеризовано у розділі XII «Конституційний Суд України» (положення статей 148 та 149-1).

Частина прав щодо доступу до посад публічної служби, які регламентовані зазначеними вище статтями Конституції, за своєю сутністю також є пасивним виборчим правом. Це положення стосується, серед іншого, права на доступ до посад народних депутатів України та права на доступ до посади глави держави. Крім того, пасивний аспект виборчого права щодо муніципальних службовців відображено у розділі XI «Місьцеве самоврядування» (стаття 141). Загальні положення щодо здійснення виборчих прав, які стосуються усіх політичних посад публічної служби, знаходяться у розділі III «Вибори. Референдум».

Крім Основного Закону, норми загального змісту щодо окремих політичних прав також викладені у профільному законодавстві. Так, до переліку відповідних актів можна віднести Закони України «Про політичні партії в Україні» [145], «Про громадські об'єднання» [146], «Про інформацію», «Про очищення влади» [147], Виборчий кодекс України тощо. Однак в цьому контексті важливо відзначити, що наразі в Україні не прийнято жодного акту, який би на загальному рівні регулював порядок здійснення права на свободу слова. Цей факт вказує на те, що нормативно-правове забезпечення в цій частині потребує доопрацювання.

Водночас характерні особливості реалізації більшості політичних прав публічних службовців знайшли своє закріплення у положеннях профільного законодавства, що безпосередньо регулює статус конкретних категорій публічної служби.

2) Національні акти, які стосуються порядку здійснення політичних прав щодо окремих посад публічної служби. Ключовим актом в механізмі нормативно-правового забезпечення охорони політичних прав державних службовців є Закон України «Про державну службу». Цей акт містить регулювання здійснення таких політичних прав, як право на доступ до державної служби (детально охарактеризовано у розділах IV, V та IX), право на свободу об'єднання громадян, однак за винятком політичних партій (розкривається у пункті 9 частини 1 статті 7), право на інформацію (представлено у пункті 12 частини 1 статті 7), право на свободу вираження поглядів (переважно увагу зосереджено на регулюванні меж застосування обмежень) (висвітлено в частині 2 статті 10) та пасивне виборче право (зокрема, окремі особливості його реалізації відображено у частині 4 статті 10). До того ж деякі з цих прав детальніше регламентовані у положеннях Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. У Правилах етичної поведінки окреслено обмеження, котрі мають накладатися на представників державної служби, коли вони реалізують своє право на свободу слова. Цьому питанню присвячено норми, вміщені у трьох розділах, – пункт 2 розділу II, пункт 2 розділу III та пункт 2 розділу IV. Вважаємо, що досить важливе значення має оновлення попередньої редакції правил етичної поведінки, яке стосується додання до тексту документа положень про здійснення свободи слова у контексті комунікації в мережі «Інтернет» (пункт 2 розділу II) [148].

Правовий статус службовців органів місцевого самоврядування, серед іншого й у частині здійснення політичних прав, головним чином врегульовано положеннями Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про службу в органах місцевого самоврядування». Наприклад, цими актами визначено порядок реалізації пасивного виборчого права щодо виборних посад, який розкривається у частині 2 статті 12, частині 2 статті 45, положеннях статті 49 та статті 55 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». З усього переліку політичних прав у цих законах переважно зосереджено увагу на таких правах, як право на доступ до служби в органах місцевого самоврядування та право на участь в управлінні місцевими справами. Перше з цих прав досить деталізовано розкрито у статтях 49 та 56 Закону

України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також у статтях 5, 9–12, 17, 18, 20 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (чинний закон № 2493-III). Право на участь в управлінні місцевими справами відображене, серед іншого, у нормах статей 49, 50, 51, 52, 55 тощо Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Крім того, цими двома законами врегульовано умови реалізації права на інформацію, що знайшло закріплення у нормах частини 10 статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та статті 9 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (чинний Закон України № 2493-III)). Особливі умови реалізації права на свободу слова щодо службовців муніципальних органів влади, аналогічно до ситуації з державними службовцями, визначено положеннями Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (пункт 2 розділу II, пункт 2 розділу III та пункт 2 розділу IV).

Особливості здійснення політичних прав, якими наділені прокурори, передбачено у низці норм Закону України «Про прокуратуру». Оскільки це профільний закон, то у ньому детально розкрито процес реалізації права на доступ до публічної служби (наприклад, у нормах статей 8-1, 16, 27–42, а також 51–64), яке є центральним правом, що розкривається у цьому акті. Так само Закон гарантує прокурорам можливість реалізувати право на свободу об'єднання. Водночас здійснення цього права не є абсолютним у зв'язку з наявністю низки застережень. Так, Закон закріплює положенням, яким прокурорам дозволено утворення громадських організацій для захисту їх прав та інтересів, забороняючи при цьому брати участь у діяльності політичних партій (це правило висвітлено в частині 1 статті 19 та частині 3 статті 18). Правові засади здійснення права на свободу слова передбачені іншим актом національного законодавства – Кодексом професійної етики та поведінки прокурорів. Відповідно до цього кодексу, на прокурорів накладаються спеціальні обмеження, які мають на меті запобігти розголошенню конфіденційної інформації, не допустити поведінки, що може зашкодити репутації органів прокуратури, а також забезпечити належні умови їх взаємодії із представниками медіа (такі положення розкриваються в статтях 12, 21, 28) [149].

Водночас слід наголосити, що у цьому документі не робиться акцент на особливостях комунікації прокурорів у мережі «Інтернет». Однак вважаємо, що таке регулювання, по аналогії з державними та муніципальними службовцями, має бути застосоване і до цієї категорії публічних службовців.

Що стосується працівників поліції, то характерні особливості здійснення їх політичних прав визначено в Законі України «Про Національну поліцію» та в Правилах етичної поведінки поліцейських. Профільний Закон у статтях 17, 21, 47–78 досить обширно регулює питання здійснення права на доступ до публічної служби, встановлюючи умови добору та призначення на посади, проходження служби в поліції, проведення атестації, підстави для звільнення тощо. Крім того, в окремих статтях Закону розкрито порядок реалізації права на участь в управлінні публічним справами (наприклад, стаття 22). Норми загального характеру, присвячені праву на інформацію, вміщено у статті 23, яка регламентує порядок направлення працівниками поліції письмових запитів до юридичних осіб державної форми власності, державних органів, а також органів місцевого самоврядування. Також Закон, хоч і побіжно, однак торкається умов здійснення права на свободу слова (зокрема, у частині 4 статті 10). Більш комплексно це право врегульовано у Правилах етичної поведінки поліцейських. Тотожно до ситуації з прокурорами, Правила етичної поведінки встановлюють низку заборон, які слугують превенцією для розголошення інформації з обмеженим доступом (пункти 1, 2 розділу II) [150]. Проте недоліком цього документа є те, що він жодним чином не деталізує спеціальні правила взаємодії поліцейських з медіа та не встановлює правил інтернет-комунікації.

Порядок здійснення низки політичних прав, якими наділені судді, визначено у двох профільних законах – у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо суддів судів загальної юрисдикції) та у Законі України «Про Конституційний Суд України» (щодо суддів суду конституційної юрисдикції). Ці нормативно-правові акти значною мірою зосереджені на врегулюванні питання реалізації права на доступ до суддівської служби. Тому це право є центральним в контексті висвітлення у порівнянні з іншими політичними правами, які не знайшли такого широкого відображення у текстах законів. Показово, що на рівні Закону України «Про

судоустрій і статус суддів» право на доступ до посади судді врегульовано значним спектром правових норм: щодо адміністративних посад суддів – статтею 20, щодо слідчих суддів – частиною 7 статті 21, щодо суддів апеляційних судів – статтею 28, щодо суддів вищих спеціалізованих судів – статтею 33, щодо суддів Верховного Суду – статтею 38, щодо порядку зайняття посад судді – статтями 69–82, щодо кваліфікаційного оцінювання – статтями 83–91, щодо порядку перебування на посаді судді – статтями 52–54, щодо умов та підстав для звільнення – статтями 112–125 тощо. Аналогічним чином визначено порядок здійснення цього права суддями КСУ. Такі положення знайшли своє закріплення у статтях 9, 10-1–10-12, 16, 17, 21 Закону України «Про Конституційний Суд України». Іншим правом, яке врегульоване нормами Закону України «Про судоустрій і статус суддів», є право на свободу об'єднання. Можливість його здійснення передбачена частинами 3 та 4 статті 56. Водночас суддям заборонено належати до політичних партій та брати участь у їх діяльності. Ця обмежувальна норма вміщена у статті 16 Кодексу суддівської етики. Крім того, кодекс достатньо деталізовано визначає межі реалізації щодо права на свободу слова, що передбачено статтями 10–13 і 20 [151]. Позитивним аспектом Кодексу суддівської етики є те, що, на відміну від інших етичних кодексів публічних службовців (за винятком Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування), у ньому чітко викладено правила щодо здійснення комунікації суддів із медіа, у соціальних мережах, на Інтернет-форумах тощо. Цей підхід враховує тренди, які супроводжують правове регулювання суспільних відносин у сучасних умовах.

Принцип політичної нейтральності та його вплив на здійснення політичних прав працівників апаратів судів коротко окреслено у Правилах поведінки працівника суду [152]. Лаконічне положення пункту 3.8 цього акта визначає умови здійснення двох прав – права на свободу слова та права на управління публічними справами. Умови здійснення свободи слова цією категорією публічних службовців більш детально розкрито у пункті 3.7, де зазначено правила поведінки зі службовою інформацією та заборону розголошення інформації з обмеженим доступом. Крім того, загальні правила інтернет-комунікації розкриваються у пункті 4.2, описуючи

обмеження, що застосовуються до поведінки працівників апаратів судів у позаробочий час.

Найбільший комплекс політичних прав закріплено за тими публічними службовцями, котрі обіймають політичні посади. До них, серед іншого, належать народні депутати України, повноваження яких врегульовано Законом України «Про статус народного депутата України» [153]. Цей акт досить повно регламентує здійснення більшості прав, які відносяться до категорії політичних. Наприклад, у продовження норм Виборчого кодексу України порядок реалізації права на доступ до публічної служби визначено у статтях 2, 3, 4 та 5 профільного Закону. Так само розлого прописано положення, які втілюють умови здійснення права на участь в управлінні державними справами через здійснення депутатських повноважень (статті 6, 7, 10, 11, 12, 17). Свободі слова присвячено статтю 18, яка чітко передбачає комплекс прав парламентарів у процесі взаємодії з медіа. Право парламентарів на свободу об'єднання закріплюється та гарантується на підставі частини 15 статті 20 закону. Що стосується нормативного забезпечення порядку здійснення права народних депутатів на інформацію, то відповідні норми містяться у двох актах – в Законах України «Про статус народного депутата України» та «Про Кабінет Міністрів України». Так, профільний закон, який визначає правовий статус депутатів, регламентує право на забезпечення депутата інформацією (стаття 19) та встановлює умови звернення народних депутатів з депутатським запитом та/або депутатським зверненням (положення статей 15 і 16 відповідно). Крім того, у статті 35 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачено можливість парламентарів отримувати інформацію стосовно діяльності КМУ у межах проведення «години запитань до Уряду». Однак вважаємо, що значною прогалиною правового регулювання, яка потребує реагування з боку законодавчого органу, є відсутність у системі нормативно-правового забезпечення етичного кодексу народних депутатів України. Наразі у парламенті зареєстровано законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичного кодексу)» від 30.12.2022 № 8327 [154]. Проте все ж цей

акт досі не набув статусу закону, а отже, не має юридичної сили і не підлягає застосуванню.

Порядок реалізації досліджуваної політичних прав щодо членів Уряду переважно не регламентовано у національних актах законодавства. Наприклад, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» містить норми, що стосуються здійснення лише двох політичних прав. Йдеться про право на доступ до публічної служби, яке регламентоване, серед іншого, статтями 6, 7, 8, 9, 10, 12–18 та 47, а також право на участь в управлінні публічними справами, закріплене у положеннях статей 1, 2, 19, 20, 27–30 та ін. Такі політичні права, як право на свободу слова та право на інформацію не знайшли свого втілення у положеннях профільного Закону. Водночас і етичний кодекс членів Уряду також наразі відсутній. До того ж станом на початок 2026 року навіть не було оприлюднено жодного проєкту акта, який би мав на меті вирішення цієї прогалини.

Так само нормативною некодифікованістю характеризується правове регулювання здійснення політичних прав Президентом України. Парламент поки не ухвалив закон, який би врегульовував статус глави держави. Зокрема, за період незалежності України у ВРУ було зареєстровано чотири відповідні законопроєкти (№ 3340 від 09.06.1999 [155], № 3340-1 від 29.09.1999 [156], № 0936 від 14.05.2002 [157] та № 7248 від 31.10.2017 [158]). Однак жоден з них не став законом.

Організаційні засади охорони політичних прав публічних службовців. Нормативно-правові засади охорони прав і свобод публічних службовців знаходять своє продовження в організаційній складовій механізму адміністративно-правового забезпечення політичних прав цієї категорії осіб. Організаційні засади виступають гарантіями створення умов для забезпечення реального здійснення цих прав, а також запобігання їх порушенню з боку інших осіб. Особливість цього елемента механізму адміністративно-правового забезпечення полягає у тому, що, на відміну від нормативної складової, він має динамічний характер, адже проявляється у правотворчій та правозастосовній діяльності суб'єктів, наділених компетенцією у відповідній сфері.

У доктрині органи, які виступають гарантами прав і свобод людини і громадянина, прийнято поділяти на дві категорії за критерієм сфери їх компетенції – органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції [159, с. 10]. Такий підхід має особливість, оскільки до органів, наділених спеціальною компетенцією, як правило, відносять інституції, які відповідають за захист прав у випадку їх порушення (наприклад, суди). Проте, як було наголошено вище, аспект охорони стосується правовідносин, які існують до моменту порушення права. Після настання цього юридичного факту виникає інша стадія – захист. Тому з цих міркувань вважаємо, що у контексті правової охорони доцільно розглядати лише тих суб'єктів у межах організаційної складової, діяльність яких стосується забезпечення політичних прав публічних службовців до моменту їх порушення. Поділ інституцій за таким принципом підтримує і Л. М. Дешко, яка вважає, що державно-правову охорону здійснюють суб'єкти, у яких відсутні юрисдикційні повноваження, у той час як органи, що мають юрисдикційні повноваження, здійснюють захист прав і свобод [119, с. 381]. У зв'язку з цим функціонування судів як суб'єктів захисту політичних прав буде окремо розглянуто у підрозділі 2.3.

Характерною відмінністю повноважень, що відмежовує органи загальної компетенції від органів спеціальної компетенції, є те, що для першої групи суб'єктів забезпечення охорони прав і свобод публічних службовців – це одна із функцій, яка здійснюється на рівні з іншими повноваженнями. У той час, як для представників другої групи охорона прав і свобод – це ключове завдання, яке займає провідне місце в системі їх повноважень.

У межах інституту охорони політичних прав публічних службовців органи загальної компетенції представлені такими суб'єктами:

1) Верховна Рада України як законодавчий орган. Відповідно до пункту 1 частини 1 статті 92 Конституції України, парламент наділений виключною компетенцією на прийняття законів, що визначають права і свободи людини і громадянина, а також закріплюють гарантії цих прав і свобод. Зокрема, у структурі ВРУ утворено низку профільних комітетів, які працюють над розробкою нормативно-правових актів у різних сферах суспільних відносин, що є дотичними до регулювання

інституту публічної служби та прав публічних службовців. Наприклад, станом на 2026 рік у ВРУ IX скликання функціонують Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, Комітет з питань правоохоронної діяльності, Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України, Комітет з питань правової політики, Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин та Комітет з питань свободи слова [160].

Крім того, ВРУ має низку установчих повноважень, що націлені на здійснення права певних категорій публічних службовців на доступ до публічної служби (серед іншого, такі повноваження визначено пунктами 10, 12, 12-1, 34 частини 1 статті 85 Основного Закону тощо).

2) Президент України як гарант прав і свобод. Такий статус глави держави передбачено частиною 2 статті 102 Конституції України. На виконання цього повноваження Президент України в силу положень статті 93 Конституції має право законодавчої ініціативи, що реалізується шляхом внесення відповідних законопроектів на розгляд парламенту.

3) Кабінет Міністрів України як вищий орган в системі органів виконавчої влади. Стаття 116 Основного Закону покладає на Уряд обов'язок щодо вжиття заходів, спрямованих на забезпечення прав і свобод людини і громадянина (пункт 2 частини 1). Акцент на важливості цього повноваження зроблено і в профільному Законі, оскільки така компетенція КМУ прописана у чотирьох статтях Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (статті 2, 19, 20 та 21).

4) Центральні органи виконавчої влади. Конкретні повноваження щодо забезпечення тих чи інших політичних прав закріплено за різними профільними міністерствами, службами, агентствами, інспекціями та іншими центральним органами виконавчої влади. Кожен із цих суб'єктів відповідальний за належну реалізацію досліджуваних прав щодо тих публічних службовців, які здійснюють свої повноваження у межах компетенції конкретного з цих органів. Наприклад, Міністерство внутрішніх справ 2016 року затвердило Правила етичної поведінки

поліцейських, де, серед іншого, врегульовано окремі політичні права. Так само 2017 року Міністерство юстиції України затвердило Правила етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів, яким унормувало порядок здійснення окремих аспектів права на свободу слова [161]. Також профільним органом в системі центральних органів виконавчої влади, який має компетенцію загального характеру, є Національне агентство України з питань державної служби. Незважаючи на те, що в назві цієї інституції визначено її компетенцію лише у сфері регулювання державної служби, однак повноваження цього органу є дещо ширшими, оскільки вони охоплюють також і формування державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування (частини 3, 4 Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 500 [162]).

5) Конституційний Суд України як орган, що здійснює офіційне тлумачення Основного Закону та вирішує питання про відповідність актів законодавства, насамперед законів, положенням Конституції України. Аналіз положень Основного Закону дає підстави стверджувати, що нерідко умови та порядок здійснення політичних прав публічних службовців ставали предметом розгляду в Конституційному Суді України. Так, КСУ здійснив офіційне тлумачення низки статей Конституції України, присвячених регулюванню права на доступ до публічної служби (наприклад, статті 79 у справі щодо несумісності депутатського мандата [163], статті 111 у справі щодо імпідменту Президента України [164], статті 118 у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві [165]).

Так само КСУ шляхом офіційного тлумачення роз'яснив зміст положень норм Основного Закону щодо реалізації пасивного виборчого права (стаття 38 у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови [166], стаття 103 у справах про строк, на який обирається Президент України, [167] та щодо строків перебування на посту Президента України [168], статті 136 та 141 щодо чергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим [169]).

Частина рішень присвячена тлумаченню статей, які регламентують здійснення права на участь в управлінні публічними справами (зокрема це стосується статей 118 та 140 у справах про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у м. Київ [167] та про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва [170], окремих положень статті 140 щодо компетенції міських рад вирішувати питання організації управління районами в містах [171] тощо).

Насамкінець КСУ також розтлумачив порядок здійснення права на інформацію, визначеного статтею 86 Конституції України (у справах про запити народних депутатів України) [172; 173; 174; 175; 176] та права на свободу слова, регламентованого статтею 34 Основного Закону [177].

6) Органи професійного самоврядування. Функціонування цих органів зорієнтоване на вирішення питань внутрішньої діяльності тих чи інших інституцій публічної служби. Наприклад, такими органами суддівського самоврядування є три суб'єкти – збори суддів, Рада суддів України та з'їзд суддів України. З'їзд суддів України є найвищим органом у системі суддівського самоврядування. Рада суддів України діє як виконавчий орган з'їзду суддів України. Відповідно, ці дві інституції уповноважені вирішувати певний спектр внутрішніх питань, які, серед іншого, стосуються і регулювання певних аспектів політичних прав суддів. Зокрема, на підставі статті 58 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» за пропозицією Ради суддів України з'їзд суддів України затверджує Кодекс суддівської етики, положення якого були проаналізовані вище.

Аналогічно до цього процесу, у сфері функціонування органів прокуратури діють два органи прокурорського самоврядування – всеукраїнська конференція прокурорів та Рада прокурорів України. Всеукраїнська конференція прокурорів має статус найвищого органу прокурорського самоврядування. Так само, як і у випадку з правовим регулюванням здійснення окремих аспектів політичних прав суддів, на органи прокурорського самоврядування покладаються певні обов'язки у частині забезпечення політичних прав прокурорів. Так, на виконання пункту 4 частини 1

статті 67 Закону України «Про прокуратуру», всеукраїнська конференція прокурорів затверджує Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів.

Що стосується **повноважень органів спеціальної компетенції**, тобто тих інституцій, сфера компетенції яких безпосередньо стосується охорони власне політичних прав публічних службовців, то такі органи в Україні переважно представлені публічними інституціями, наділеними повноваженнями щодо реалізації права на доступ до публічної служби. Наприклад, у сфері доступу до політичних посад публічної служби таким органом є Центральна виборча комісія (далі – ЦВК), яка відповідає за процес організації підготовки виборів та їх проведення. Здійснюючи свої повноваження, ЦВК фактично сприяє кандидатам на посади публічної служби у реалізації їх права балотуватися. У сфері доступу до посади судді органами спеціальної компетенції, серед іншого, виступають Вища рада правосуддя як «головний орган з питань суддівської кар’єри» [178], Вища кваліфікаційна комісія суддів України (далі – ВККС України) як інституція, що відповідає за відбір та кваліфікаційне оцінювання суддів. До органів спеціальної компетенції у сфері охорони права на доступ до посад публічної служби прокурорів є Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (далі – КДКП), оскільки вона уповноважена визначати рівень фахової підготовки кандидатів на посади прокурорів, вирішує питання, пов’язані з переведенням прокурорів та їх звільненням з посад.

2.2. Адміністративно-правове забезпечення реалізації політичних прав публічних службовців в Україні

У межах цього підрозділу зупинимося на характеристиці ключових аспектів, які супроводжують процес втілення норм щодо здійснення окремих політичних прав публічних службовців на практиці.

Право на доступ до публічної служби. Як було зазначено вище, це право є багаторівневим, тож надалі виклад матеріалу буде побудований таким чином, щоб розглянути різні елементи, які входять до його системи. Детальний аналіз особливостей реалізації цього права було нами здійснено у науковій статті «Практичні аспекти обмеження права на доступ до публічної служби: судова

практика України та європейського правового простору», що опублікована в 2023 році у «Науковому віснику публічного та приватного права» [179].

По-перше, реалізація права на доступ до різних категорій посад публічної служби здійснюється шляхом проходження кандидатами на відповідні посади спеціальних процедур відбору. Ці процедури мають певні характерні відмінності залежно від виду посади, на яку претендує особа. Конкретні вимоги до кандидатів на посади містяться у профільному законодавстві. Право особи, яка претендує на такі посади, підлягає законному обмеженню у разі, якщо вона не відповідає цим критеріям. Водночас усі обмежувальні заходи мають базуватися на принципі пропорційності, тож погоджуємося з позицією Б. Шлоера, що встановлюватися можуть лише ті обмеження, які є необхідними з огляду на загальносуспільні інтереси [180, с. 66].

Узагальнений аналіз чинного нормативно-правового регулювання дає підстави зробити висновок, що передумовою здійснення цього права є відповідність особи кваліфікаційним вимогам на посаду публічної служби. Перелік цих вимог є індивідуальним щодо кожної з посад публічної служби та визначається у нормах профільного законодавства. До типових критеріїв, які традиційно зустрічаються у положеннях актів законодавства, належать:

1) наявність громадянства України. Ця вимога стосується всіх посад публічної служби, за винятком військової служби. Відповідно, припинення громадянства України, як правило, є підставою для обмеження реалізації цього права. Така обставина є цілком зрозумілою, адже, здійснюючи публічно-владні повноваження, публічний службовець діє від імені держави і представляє її інтереси. Водночас питання наслідків наявності у публічних службовців, крім українського, також і громадянства інших держав не знайшло чіткого правового регулювання у національному законодавстві. Через це неодноразово виникали дискусійні ситуації, окремі з яких навіть ставали предметом судового розгляду (як у випадку з народним депутатом України VIII скликання А. Артеменком та ексвиконувачкою обов'язків міністра охорони здоров'я України У. Супрун);

2) досягнення відповідного віку. Зокрема, особа може реалізувати своє право на доступ до державної служби у випадку досягнення нею повноліття. Подібно доступ до посади судді суду загальної юрисдикції стає можливим у разі, якщо особа досягла тридцятирічного віку та не є старшою за шістдесят п'ять років. Щодо суддів КСУ законом передбачена необхідність досягнення 40-річного віку. Вимога досягнення відповідного віку поширюється і на політичні посади публічної служби. Так, Президентом України не може бути обрана особа, яка не досягла тридцяти п'яти років, народним депутатом України – особа, яка не досягла двадцяти одного року, а депутатом місцевої ради чи місцевим головою – у випадку недосягнення вісімнадцятирічного віку;

3) володіння державною мовою. Невиконання цієї вимоги є перепорою для зайняття посад усіх категорій державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, посад суддів у судах загальної та конституційної юрисдикцій, членів КМУ, посади помічника-консультанта народного депутата України тощо. Необхідний рівень володіння державною мовою визначається Національною комісією зі стандартів державної мови. Відповідно, неможливість підтвердити рівень володіння державною мовою є підставою для відмови у допуску особи до конкурсу (відбору) на посаду публічної служби;

4) наявність відповідного ступеня вищої освіти. Закон України «Про державну службу» встановлює, що це має бути ступінь освіти рівня «магістр», «бакалавр» чи «молодший бакалавр» залежно від категорії посади, на яку претендує особа. Крім того, на рівні профільного законодавства можуть встановлюватися конкретні вимоги до спеціальності кандидатів на окремі посади державної служби. Так само законодавство у сфері судоустрою містить положення, відповідно до яких суддею суду загальної юрисдикції чи КСУ не може стати особа, яка не має вищої юридичної освіти. Освітні вимоги також висуваються і до кандидатів на посади патронатної служби, зокрема, помічником-консультантом народного депутата може бути особа, яка має вищу освіту ступеня «молодший бакалавр» або «бакалавр» (але ця вимога поширюється тільки на помічників за строковим трудовим договором). Дещо відмінними є положення Закону України «Про службу в органах місцевого

самоврядування» (чинний Закон України № 2493-III), які не містять чіткої вказівки на те, яка освіта має бути у кандидата на посаду муніципальної служби. Водночас цей Закон вказує, що на ці посади не можуть призначатися особи, які не мають «відповідної освіти» (стаття 5). Вимога схожого змісту міститься й у Законі України «Про Кабінету Міністрів України», норми якого вказують, що членом КМУ не може бути особа, яка не має вищої освіти (стаття 7). Разом з тим критерій освіти не є підставою для обмеження права на доступ до посад народних депутатів та глави держави;

5) відповідний стаж та досвід роботи на певних посадах. Це положення, серед іншого, поширюється на посади державної служби (для категорій «А», «Б» законодавством встановлені окремі вимоги) та суддів. Наприклад, для того, щоб обіймати посади державної служби категорій «А» та «Б» особа повинна мати відповідний досвід роботи на посадах державної служби, в органах місцевого самоврядування чи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності. До суддівських посад законодавство висуває вимогу щодо наявності відповідного стажу професійної діяльності у сфері права, який варіюється залежно від судової інстанції, спеціалізації та юрисдикції судів.

Крім того, реалізація права на доступ до посад публічної служби може бути пов'язана з наявністю інших передбачених законом кваліфікаційних вимог, які є індивідуальними для окремих категорій посад. Наприклад, для посад державної служби категорії «А» це вимога володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи; для посадових осіб дипломатичної служби – «іноземними мовами», що на думку С. А. Федчишина свідчить про необхідність володіння принаймні двома іноземними мовами [181, с. 241]; для суддів судів загальної юрисдикції це вимоги компетентності та доброчесності; для суддів КСУ це високі моральні якості та статус правника із визнаним рівнем компетентності; для виборних посад (глава держави, депутати ВРУ та місцевих рад, місцеві голови) це право голосу тощо. Досить нетиповою вимогою є запровадження релігійного цензу, який з 2024 року застосовується до єдиної категорії посад – військових капеланів [182, с. 453]. Ця особливість певною мірою не узгоджується із засадою секулярності державної

служби, однак, як вважає О. С. Проневич, може бути пояснена дуалістичною природою військового капеланства, оскільки ці представники публічної служби поєднують як класичне релігійне служіння, так і публічне адміністрування у сфері оборони [183, с. 19].

У науковій літературі також обстоюється позиція щодо необхідності запровадження з'ясування відповідності кандидата на посаду публічної служби за критерієм стану здоров'я. Наприклад, С. А. Федчишин наголошує, що така інформація має подаватися особою, яка претендує на зайняття посади дипломатичної служби, задля з'ясування того, чи зможе вона бути направленою у довготермінове відрядження [184, с. 180].

Зважаючи на варіативність наведеного переліку кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади публічної служби, вважаємо що їх нормативне закріплення є обґрунтованим з позиції дотримання принципу меритократизму під час добору осіб на відповідні посади. Тому погоджуємося з позицією А. А. Мельник, що впровадження переліку необхідних характеристик кандидатів на посади сприяє обґрунтованості розстановки кадрів на посадах публічної служби [18, с. 120].

Наступний аспект полягає у тому, що особа має успішно пройти атестацію / добір / конкурс на зайняття посади публічної служби. Реалізація права на доступ до публічної служби у цьому контексті має два прояви: 1) перевірка кваліфікаційного рівня, ділових та професійних якостей, відповідності посадам публічної служби тих службовців, які уже займають конкретні посади; 2) перевірка відповідності посадам публічної служби тих осіб, які лише претендують на їх зайняття. У цих випадках право на доступ до публічної служби може бути законно обмежене, якщо особі не вдалося успішно пройти усі етапи перевірки.

Так, відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», щоб стати суддею, кандидату на посаду необхідно скласти кваліфікаційний іспит, пройти спеціальну перевірку, пройти перевірку особистих морально-психологічних якостей кандидатів (цей елемент є опціональним і реалізується лише у разі необхідності) та пройти конкурс на зайняття посади. Станом на січень 2026 року відповідну процедуру відбору проходили 80 кандидатів на посади суддів Вищих спеціалізованих судів

[185], 0 кандидатів на посади суддів Верховного Суду [186], 657 – на посади суддів апеляційних судів [187] та 23 – на посади суддів місцевих судів [188].

У випадку проходження конкурсу на посади державної служби такі вимоги закріплені у Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженому постановою КМУ від 25.03.2016 № 246 [189]. Тож, щоб реалізувати своє право на доступ до публічної служби, кандидату на посаду слід пройти тестування, розв'язати ситуаційні завдання та успішно пройти співбесіду. Однак важливо наголосити, що така процедура конкурсного відбору на посади державної служби не застосовувалася в умовах воєнного стану [190].

Так само спеціальні вимоги допуску до посад публічної служби висуваються і до осіб, які проходять атестаційні перевірки. Прикладами таких процедур можуть слугувати атестація особового складу Національної поліції, проведена у 2015 – 2016 роках, та атестація прокурорів, що проводилася у період 2019 – 2021 років. Відповідно до Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських, затвердженої Міністерством внутрішніх справ України від 17.11.2015 № 1465 [191], поліцейський міг бути визнаний таким, що відповідає посаді, у разі, якщо йому вдалося успішно скласти тестування на загальні здібності й навички, тестування професійних навичок та пройти співбесіду. Іноді додатково міг вводитися етап тестування на поліграфі. За даними Національної поліції України, наданими у відповідь на запит на публічну інформацію (Додаток 1), усього до проходження атестаційної перевірки було залучено 86 219 поліцейських. Однак щодо 5 068 поліцейських атестаційні комісії ухвалили висновок про невідповідність займаній посаді та переміщення на нижчу посаду через службову невідповідність, а щодо 5 438 поліцейських – про невідповідність займаній посаді та звільнення зі служби в поліції через службову невідповідність (Додаток 2).

У випадку з атестацією прокурорів, запровадженою Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19.09.2019 № 113-IX [192], участь у цьому процесі взяли 10 910 прокурорів Генеральної прокуратури України, прокурорів регіональних прокуратур, прокурорів місцевих прокуратур та військових прокуратур гарнізонів (на

правах місцевих) [193]. Щоб успішно пройти атестацію учасники мали скласти два іспити у формі анонімного тестування – на знання законодавства та на загальні здібності та навички, пройти співбесіду та виконати письмове практичне завдання. У відповідь на надісланий нами запит на публічну інформацію (Додаток 3), Офіс генерального прокурора повідомив, що поратися з усіма етапами перевірки вдалося лише 68% прокурорів, а саме 7 978 особам (з них в Офісі Генерального прокурора – 631, в обласних прокуратурах – 2 663, в окружних прокуратурах – 4 684) (Додаток 4).

Окремим аспектом права на доступ до публічної служби є проходження чинними службовцями, а також особами, які претендують на зайняття посад публічної служби, люстраційної перевірки. Ця процедура була впроваджена у 2014 році на підставі Закону України «Про очищення влади». Люстрація як заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі), крім виборних посад, в органах державної влади та органах місцевого самоврядування мала на меті не допустити до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підрив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини (стаття 1 Закону України «Про очищення влади»). Для втілення цих заборонних процедур впроваджувалися спеціальні перевірки щодо чітко визначеного кола публічних службовців. У випадку, якщо на підставі люстраційної перевірки встановлено, що посадовець підпадав під критерії очищення влади, він підлягав звільненню, а відповідні відомості вносилися до Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади», держателем якого є Міністерство юстиції України. Надалі на таку особу накладася заборона на зайняття посад публічної служби протягом 10 чи 5 років залежно від критеріїв. Якщо ж особа тільки претендувала на зайняття посади публічної служби і перевіркою встановлено, що вона підпадала під люстраційні заборони, то вона була обмежена у реалізації права на доступ до публічної служби, адже їй було відмовлено у призначенні на відповідну посаду. У відповідь на надісланий нами запит на публічну інформацію (Додаток 5), Міністерство юстиції

повідомило, що станом на червень 2025 року на офіційному вебсайті Міністерства юстиції України було розміщено близько 545 тис. повідомлень про початок проходження відповідної перевірки (Додаток 6). Станом на червень 2025 року у Єдиному державному реєстрі осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади», містилися відомості стосовно 584 осіб, чиє право на доступ до публічної служби за результатами проходження люстраційної перевірки було обмежено. У період з 2014 по 2025 роки з цього реєстру за рішенням суду було вилучено відомості стосовно 480 осіб (Додаток 6). Десятирічний термін дії заборони на зайняття посад публічної служби закінчився 16 жовтня 2024 року.

Водночас ці процедури не були позбавлені недоліків, що у підсумку призвело до великої кількості адміністративних позовів, віднесених до категорії «справи, що виникають з відносин публічної служби».

Також питання щодо обмеження реалізації права на доступ до публічної служби постає у випадку притягнення до кримінальної відповідальності публічних службовців, винних у вчиненні колабораційної діяльності. Урегулювання цього аспекту набуло актуальності після початку російської агресії проти України в 2014 році, коли російська федерація (далі – рф) окупувала частину українських територій. Однак у той час відповідного правового механізму, який би слугував превенцією від допуску до посад тих службовців, які перейшли на бік ворога, ще не було. Ще більшої актуальності ця проблема набула з лютого 2022 року, коли рф здійснила повномасштабне вторгнення. За даними представників громадського сектору (зокрема, Фондації DEJURE та Руху ЧЕСНО), станом на січень 2026 року нараховується близько 600 публічних службовців, які пішли на співпрацю з окупантами [194; 195]. Водночас важливо наголосити, що відповідний реєстр, створений цими громадськими організаціями у співпраці з Національним агентством з питань запобігання корупції [196], містить відомості лише стосовно окремих категорій публічних службовців – переважно це судді та працівників правоохоронних органів (серед іншого, прокурори, поліцейські, працівники управлінь Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України тощо). Тож сфера проведення моніторингу має бути оптимізована та розширена, щоб забезпечити ідентифікацію

представників усіх видів публічної служби, причетних до колабораційної діяльності, з метою притягнення їх до відповідальності.

Що стосується обмеження права таких осіб обіймати посади публічної служби, то відповідні нормативні передумови були запроваджені тільки на початку 2022 року з прийняттям двох законів – № 2108-IX [197] та № 2107-IX [198]. Перший з них – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність» від 03.03.2022 – встановлює обмеження щодо доступу до посад, пов'язаних із виконанням функцій держави чи місцевого самоврядування, строком на 15 років шляхом встановлення кримінальної відповідальності за співпрацю з державою-агресором, її окупаційною адміністрацією та/або її збройними чи воєнізованими формуваннями (доповнено відповідними нормами статті 55 та 111-1 Кримінального кодексу України [199]). А другий – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення відповідальності осіб, які здійснювали колабораційну діяльність» від 03.03.2022 – вносить зміни до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 № 2232-XII [200] щодо обмеження доступу до військової служби осіб, які здійснювали співпрацю з ворогом [201, с. 454–455]. Впровадження такого нормативного регулювання стало однією з гарантій на шляху до забезпечення національної безпеки України, оскільки таким чином було обмежено доступ до процесу прийняття управлінських рішень та використання службової інформації посадовими та службовими особами-колаборантами.

Пасивне виборче право. Можливість реалізації цього права закріплюється лише за тими посадами публічної служби, які належать до категорії політичних. Порядок та умови здійснення пасивного виборчого права передбачено у нормативних положеннях Виборчого кодексу України.

У зв'язку з тим, що вимоги до кандидатів на виборні політичні посади публічної служби уже були розглянуті у попередній частині, присвяченій праву на доступ до публічної служби, цей аспект не буде повторно розглядатися у межах цього підрозділу. Закон України «Про політичні партії в Україні» також містить низку

вимог, спрямованих на обмеження утворення і діяльності політичних партій, які, відповідно, мають вплив і на обмеження реалізації пасивного виборчого права. Відповідно до статті 5 зазначеного Закону, забороняється діяльність політичних партій та участь у них, якщо програмні цілі або дії таких партій та їх членів спрямовані на: 1) ліквідацію незалежності України, порушення її суверенітету та територіальної цілісності; 2) зміну конституційного ладу насильницьким шляхом; 3) підриив безпеки держави; 4) незаконне захоплення державної влади; 5) пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі; 6) посягання на права і свободи людини; 7) посягання на здоров'я населення; 8) пропаганду комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського), російського нацистського тоталітарних режимів та їх символіки; 9) пропаганду збройної агресії російської федерації проти України, символіки воєнного вторгнення рф в Україну; 10) виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії проти України, у тому числі шляхом представлення збройної агресії російської федерації та/або республіки білорусь проти України як внутрішнього конфлікту, громадянського конфлікту, громадянської війни, заперечення тимчасової окупації частини території України; 11) глорифікацію, виправдання дій та/або бездіяльності осіб, які здійснювали або здійснюють збройну агресію проти України, представників збройних формувань рф, незаконних збройних формувань, банд, найманців, створених та/або підпорядкованих, та/або керованих, та/або фінансованих рф, а також представників окупаційної адміністрації рф, яку складають її державні органи та інші структури, функціонально відповідальні за управління тимчасово окупованими територіями України, та представників підконтрольних рф самопроголошених органів, які узурпували виконання владних функцій на тимчасово окупованих територіях України, у тому числі шляхом їх визначення як «повстанці», «ополченці», «ввічливі люди» тощо; 13) пропаганду російської імперської політики відповідно до Закону України «Про засудження та заборону пропаганди російської імперської політики в Україні і деколонізацію топонімії» [202]. Положення щодо заборони діяльності партій у випадку прихильного ставлення її членів до збройної агресії рф проти України були додані до тексту Закону України «Про політичні партії в Україні»

після початку повномасштабного вторгнення – у 2022 та 2023 роках. Це свідчить про те, що питання про значну загрозу від діяльності партій, які співпрацювали в рф, та їх членів, які потенційно можуть зайняти посади в органах влади у разі їх обрання на виборах, набуло нової актуальності у порівнянні з подіями 2014 – 2021 років.

На підставі рішення Ради національної безпеки і оборони України «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій» від 18.03.2022 [203] та Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» від 03.05.2022 [204] продовж 2022 – 2025 років в Україні у судовому порядку було заборонено діяльність щонайменше 21 політичної партії. У зв'язку з цими подіями постало питання про подальше можливе обмеження реалізації пасивного виборчого права членів цих партій з метою захисту національних інтересів держави.

Тенденція до впровадження такого обмеження знайшла своє втілення у законотворчій діяльності. Зокрема, у вересні 2022 року було розроблено законопроект № 8089 [205]. Автори такої ініціативи вважають за необхідне встановити, що заборона діяльності партії є підставою для призупинення повноважень народних депутатів та депутатів місцевих рад, обраних від таких політичних сил чи їх місцевих осередків. Також у березні 2023 року народні депутати України зареєстрували законопроект № 9081 [206]. Цим актом пропонується впровадити 10-річну заборону на балотування до парламенту та місцевих рад представників партій, які співпрацювали в рф і чия діяльність була заборонена на підставі судових рішень. Альтернативний законопроект № 9081-1 містить пропозицію поширити таку заборону не лише на членів тих партій, які були заборонені після повномасштабного вторгнення, але й на політичні сили, які висловлювали проросійські позиції та діяли станом на 19 лютого 2014 року, коли розпочалася тимчасова окупація рф окремих територій України [207].

Розгляд таких законодавчих ініціатив відбувається у парламенті досить повільно, оскільки станом на січень 2026 року жоден з цих проектів так і не став законом. Одна з можливих причин цього, на нашу думку, полягає у тому, що такі законопроекти подекуди містять неконституційні положення, спрямовані на

обмеження пасивного виборчого права, передбаченого статтями 38, 76 та 103 Основного Закону. Це пов'язано з тим, що нормативні положення цих статей Конституції серед переліку вимог до кандидатів на відповідні виборні посади не містять вказівки та неможливості участі у виборчому процесі осіб, які були причетні до діяльності політичних сил, що співпрацювали в рф. Тож у разі застосування запропонованих у законопроектах механізмів може постати питання про їх неконституційність. До того ж ще один дискусійний аспект – це доцільність запровадження свого роду «колективної відповідальності» усіх членів таких партій у контексті встановлення для них заборони балотуватися до виборних органів влади. Зокрема, йдеться про можливі випадки, коли той чи інший член політичної партії, яка співпрацювала в рф, попри формальну належність до неї своєю діяльністю не підтверджував підтримку діяльності партії в цілому. Гіпотетично такі випадки є цілком можливими, адже аналіз програмних документів низки партій (наприклад, політичних партій «Держава», «Ліва опозиція», «Наші», «Опозиційна платформа — За життя», «Соціалісти» [208, с. 158]) дає підстави зробити висновок, що у них не містяться вказівки на антиукраїнську орієнтованість діяльності відповідних політичних сил. Тож не обов'язково кожен член такої партії, будучи обізнаним з політичним курсом партії, міг підтримувати її переорієнтацію на антиукраїнські позиції. З цього випливає, що причетність до колабораційної діяльності, яка є підставою для обмеження пасивного виборчого права, має бути доведена у встановленому законом порядку у кожному конкретному випадку. Відповідно, механізм впровадження запропонованого у законопроектах обмеження має бути доопрацьований з позиції того, щоб юридична відповідальність колаборантів мала індивідуальний, а не колективний характер. У разі дотримання цієї вимоги можна буде запобігти порушенню положень статті 61 Конституції України, яке наразі зустрічається у текстах зазначених вище проєктів. Такий підхід допоможе мінімізувати ризики оскарження впровадження процедури обмеження пасивного виборчого права не лише до національних судів, але й до Європейського суду з прав людини (як це у 2014–2019 роках сталося з процедурою люстрації).

Право на свободу слова (у межах здійснення службових повноважень). Процес реалізації цього права у сфері публічної служби подекуди супроводжується низкою проблемних та дискусійних моментів, оскільки належна процедура його здійснення майже не врегульована на рівні українського законодавства. З одного боку, ми цілком поділяємо позицію, що важливо уникати надмірної зарегульованості суспільних відносин. Однак, з іншого боку, вважаємо, що все ж у профільних нормативно-правових актах мають бути визначені загальні орієнтири, які *достатньо повно* окреслюють особливості реалізації права на свободу слова в межах професійної діяльності різних категорій публічних службовців.

Чинні норми українського законодавства переважно досить побіжно торкаються врегулювання цього питання. Ця проблематика більш детально була досліджена нами у статті «Захист права публічних службовців на свободу слова: національна судова практика та рішення Європейського суду з прав людини», опублікованій у 2024 році в журналі «Київський часопис права» [209]. Наприклад, у сфері державної служби до працівників висуваються вимоги щодо недопущення демонстрації політичних поглядів (зокрема, і в контексті реалізації права на свободу слова), оскільки це може мати негативний вплив на імідж відповідного державного органу, підривати довіру суспільства до органів публічної влади, становити загрозу для територіальної цілісності держави, конституційного ладу, національної безпеки, а також нести ризики для здоров'я населення та належного забезпечення прав і свобод інших людей (частина 2 статті 10 Закону України «Про державну службу», пункт 2 розділу IV Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування). Також на них поширюються заборона щодо поширення інформації, яка потенційно може завдати шкоду репутації державних органів та органів місцевого самоврядування (особливий акцент у цьому випадку робиться на аспекті розміщення коментарів у мережі «Інтернет») та заборона щодо розголошення конфіденційної інформації, інформації з обмеженим доступом, персональних даних фізичних осіб, а також іншої інформації, яка стала відома державному службовцю у зв'язку з виконанням посадових обов'язків (крім випадків, передбачених законом) (пункт 2 розділу II, пункт 2 розділу III Загальних правилах

етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування).

Усі ці аспекти обмеження реалізації права на свободу слова поширюються також і на посадових та службових осіб органів місцевого самоврядування. Такі вимоги передбачені пунктом 2 розділу II, пунктом 2 розділу III та пунктом 2 розділу IV зазначених Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Порядок та умови здійснення свободи слова поліцейських врегульовані у національному законодавстві дуже побіжно. Наприклад, цьому питанню присвячено лише одну статтю профільного Закону України «Про Національну поліцію». Так, частина 4 статті 10 містить вимогу, що працівники поліції під час виконання службових повноважень не повинні висловлювати особисте ставлення до політичних партій. Таким чином, окрім регулювання засади політичної нейтральності, цей акт не містить вказівки на жодні інші заборони, яких варто дотримуватися поліцейським у їх практичній діяльності, незважаючи на те, що фактично такі обмеження все ж мають існувати. Додатково ще одна заборона, яка стосується реалізації свободи слова, викладена у підзаконному нормативно-правовому акті – Правилах етичної поведінки поліцейських. Серед обов'язків поліцейського зазначається необхідність зберігати інформацію з обмеженим доступом, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків (пункт 2 розділу II Правил етичної поведінки поліцейських). Інших аспектів здійснення свободи слова у національному законодавстві не наведено. Відповідно, це вказує на відсутність правового регулювання щодо особливих умов здійснення свободи слова в мережі «Інтернет» з огляду на спеціальний правовий статус поліцейського як представника публічної влади, правил спілкування з представниками медіа, які б убезпечили від оприлюднення відомостей, що не підлягають розголошенню, та заборони поширення інформації, яка потенційно може завдати шкоду репутації органів поліції.

У порівнянні з іншими сферами публічної служби, умови здійснення свободи слова прокурорами регламентовані більш вичерпно. Такі правила викладено у статтях Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів. Зокрема, прокурори зобов'язані

не допускати розголошення відомостей, які становлять конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень (за винятком випадків, встановлених законом) (стаття 12). Також особлива вимога до діяльності цих публічних службовців пов'язана з необхідністю виявлення «поваги до незалежності суддів». У зв'язку з цим прокурори повинні утримуватися від публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження (стаття 17). Ще одне обмеження стосується заборони висловлювати будь-яку інформацію, яка може зашкодити репутації та авторитету органів прокуратури або ж викликати негативний резонанс у суспільстві (стаття 21). Крім того, ці службовці не повинні допускати під час офіційної комунікації висловлювань, міркувань та оцінок щодо тих питань, розгляд яких не належить до їх компетенції. Як усні, так і письмові офіційні виступи прокурорів у медіа повинні бути достовірними та виваженими, адже вони можуть розцінюватися як офіційна позиція прокуратури щодо того чи іншого питання (стаття 28). Насамкінець, аналогічно до державних службовців, посадових та службових осіб органів місцевого самоврядування та поліцейських, свобода слова прокурорів має бути обмежена з огляду на необхідність дотримання принципу їх аполітичності (стаття 22).

Подібно до прокурорів, свобода слова суддів теж врегульована у положеннях Кодексу суддівської етики досить детально. Наприклад, цей акт визначає, що суддя повинен утримуватися від будь-яких висловлювань, які потенційно можуть викликати сумніви у рівності професійних суддів та присяжних при здійсненні правосуддя (стаття 10). Так само, як і у випадку з прокурорами, правилами етичної поведінки суддів передбачено, що під час їх взаємодії з медіа судді повинні не допускати порушення принципу гласності процесу, не порушувати права і свободи громадян, не допускати висловлювань, що принижують їх честь й гідність та можуть зашкодити авторитету правосуддя (стаття 11), а також вони повинні утримуватися від коментування справ, які перебувають у провадженні суду (стаття 12). Крім того, суддям забороняється піддавати сумніву судові рішення, які набрали законної сили, робити публічні заяви щодо справ, які розглядаються судом та розголошувати

інформацію, яка стала відома у зв'язку з розглядом справ (стаття 12). Досить унікальним у порівнянні з нормативно-правовим регулюванням реалізації свободи слова іншими категоріями публічних службовців є положення статті 20 Кодексу суддівської етики, яке окреслює межі здійснення цього права під час спілкування в соціальних мережах. Зокрема, на підставі вказаної норми суддям хоч і дозволяється брати участь в інтернет-форумах чи мати акаунт в соціальних мережах, однак наголошується, що у такому разі їм забороняється розміщення та коментування тієї інформації, яка може завдати шкоди авторитету самого судді та судової влади в цілому (стаття 20).

Здійснення свободи слова публічними службовцями, які займають політичні посади, регламентовано у нормах національного законодавства переважно досить побіжно. Зокрема, у двох профільних актах, які визначають порядок здійснення повноважень народних депутатів України, – в Законі України «Про статус народного депутата України» та в Регламенті ВРУ [210] – закріплено положення щодо реалізації тільки трьох аспектів цього права. Перший з них стосується взаємодії парламентарів з медіа. Однак стаття 18 Закону України «Про статус народного депутата України» не передбачає жодних обмежувальних вимог до його здійснення, а вказує лише на можливість депутатів виступати з питань їх депутатської діяльності у друкованих засобах масової інформації, на радіо чи телебаченні. Другий аспект стосується дотримання народними депутатами правил етичної поведінки. Обмеження, які супроводжують здійснення свободи слова у цьому випадку, закріплено у положеннях Регламенту ВРУ. Наприклад, на парламентарів покладається обов'язок утримуватися від закликів до незаконних дій, а також вживання непристойних слів чи образливих висловлювань, що передбачено частиною 2 статті 51 та частиною 1 статті 52. У випадку недотримання таких законодавчих обмежень головуючий на пленарному засіданні уповноважений попередити депутата, який порушує Регламент, про неприпустимість його висловлювань чи закликів або навіть може припинити його виступ. Якщо окреслені правила народний депутат порушить повторно, то він буде позбавлений права виступати під час цього пленарного засідання, що встановлено частиною 1 статті 52. Третій аспект стосується лише одного суб'єкта – головуючого

на пленарному засіданні Верховної Ради – і пов'язаний з вимогою не допускати коментарів та оцінок щодо промовців та/чи їх виступів. Виняток з цього правила, передбачений пунктом 10 частини 1 статті 27 Регламенту, стосується лише випадків, коли наявне порушення норм депутатської етики, визначене статтею 51 Регламенту.

Щодо двох інших категорій посад публічної служби, а саме Президента України та членів КМУ, наразі взагалі немає актів, які б регулювали порядок здійснення свободи слова. Це пов'язано з тим, що в Регламенті КМУ [211], який є одним з основних нормативно-правових актів, що визначають статус членів Уряду, не присвячено цьому питанню жодного параграфу. Що стосується статусу Президента, то нормами Конституції ніяких правил щодо порядку реалізації ним свободи слова не визначено, а профільного закону про главу держави не прийнято.

Винятком у групі публічних службовців, чії посади віднесено до категорії політичних, є лише депутати місцевих рад. Порядок здійснення ними права на свободу слова врегульовано положеннями Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», стаття 8 якого встановлює правила етичної поведінки цих суб'єктів. Так, депутати місцевих рад повинні дотримуватися вимоги щодо не розголошення державної чи іншої таємниці, що охороняється законом, а також відомостей з тих питань, які були розглянуті на закритих засіданнях місцевої ради чи її органів і стосовно яких було прийнято рішення щодо не розголошення (пункт 4 статті 8). До того ж досить унікальним за своїм змістом є положення, яке визначає, що ці депутати не повинні розголошувати відомостей, які стосуються таємниці особистого життя будь-якого депутата місцевої ради або ж виборця, що охороняються законом, чи стали відомі депутату у зв'язку з його участю в депутатських перевітках (пункт 4 частини 1 статті 8). Така деталізація не міститься у нормативно-правових актах, які визначають особливості реалізації свободи слова іншими публічними службовцями. Насамкінець депутати місцевих рад мусять утримуватися від образливих висловлювань, не допускати використання під час публічних виступів недостовірних або неперевіраних відомостей стосовно органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, їх керівників та інших посадових чи службових осіб, депутатських груп, фракцій, окремих депутатів місцевих рад та

об'єднань громадян (пункт 5 частини 1 статті 8). Загалом на підставі аналізу цих вимог профільного законодавства можна зробити висновок, що до депутатів місцевих рад висувається більша кількість вимог у контексті здійснення права на свободу слова, ніж до депутатів ВРУ.

У підсумку моніторинг профільного законодавства у сфері публічної служби засвідчив існування проблеми з правовим регулювання реалізації свободи слова у мережі «Інтернет». Зокрема, відповідні норми взагалі відсутні щодо поліцейських, прокурорів, депутатів ВРУ, депутатів місцевих рад, Президента України та членів КМУ. А чинні вимоги законодавства щодо державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в цій частині окреслені в дуже загальних рисах. Водночас питання зовнішньої комунікації публічних службовців набуває все більшої трендовості в епоху цифровізації. Тож існуюче правове регулювання можна вважати таким, що не повною мірою відповідає вимогам сучасності і тому потребує суттєвого доопрацювання.

Особливої актуальності проблематика зовнішньої комунікації публічних службовців з громадськістю набула в умовах повномасштабного вторгнення російської федерації після лютого 2022 року. З першого дня впровадження воєнного стану виникла необхідність оперативного інформування населення про події, які відбуваються в державі, зокрема в частині небезпеки, яку можуть завдати окупаційні війська, а також нанесеної шкоди від їх діяльності. Тож для максимально швидкого поширення відповідної інформації та охоплення якнайбільшої кількості адресатів публічні службовці почали масово використовувати соціальні мережі. Водночас у перші місяці після початку вторгнення процес такої комунікації нерідко супроводжувався низкою проблемних аспектів, які могли потенційно становити чи становили ризики для національної безпеки. Зокрема, йдеться про такі випадки, описані нами у тезах доповіді «Обмеження свободи слова публічних службовців як умова гарантування національної безпеки держави», представленої у 2022 році під час Міжнародної науково-практичної конференції «Українська державність: від витоків до сьогодення» [212, с. 207–208]:

1) повідомлення представників органів публічної влади про влучання ворожих ракет або про збиття ракет та дронів силами протиповітряної оборони з одночасним розміщенням відповідних фото у соціальних мережах. Аналіз відповідних джерел інформації засвідчив, що переважно розголошення інформації у такий спосіб відбувалося з боку посадових та службових осіб місцевого самоврядування [213; 214; 215; 216; 217], очільників військових адміністрацій [218; 219; 220], а також працівників поліції [221]. Небезпека від опублікування таких відомостей із вказівкою на геолокацію полягає у тому, що таким чином ворогу було надано можливість коригувати подальші обстріли території України;

2) повідомлення в інтернет-просторі деталізованої інформації про стан руйнування об'єктів критичної інфраструктури, а також уточнення відомостей щодо поточного стану їх відновлення [222]. Розміщення у публічному доступі такого роду інформації допомагало ворожій армії орієнтуватися у масштабах завданої школи та мотивувало її до продовження діяльності із пошкодження таких об'єктів (зокрема, відповідні дані підтверджували успішність дій армії РФ і вказували, що їй вдалося в окремих випадках достатньо оперативно досягти поставленої мети з руйнування енергосистеми України);

3) несанкціоноване розголошення відомостей про пересування чи перебування Збройних Сил України. Аналіз контенту із соціальних мереж засвідчив, що подібну інформацію іноді висвітлювали посадові особи органів місцевого самоврядування [223]. У підсумку, в окремих випадках розміщення такого контенту дало можливість чітко ідентифікувати координати перебування українських військ.

Існування великої кількості практичних ситуацій, які вказують на недотримання публічними службовцями «інформаційної тиші» в умовах правового режиму воєнного стану свідчить про актуальність цієї проблеми та необхідність вжиття заходів для її вирішення. Підтвердженням цього може слугувати статистика, наведена Міністерством оборони України, відповідно до якої, у перші тижні війни близько 80% інформації, що використовувалася російськими військами для коригування вогню по населених пунктах, була отримана з відкритих джерел [224]. Водночас, попри періодичну появу відповідних даних в мережі «Інтернет», все ж

подібні випадки згодом почали рідше зустрічатися в інформаційному просторі. Ця тенденція свідчить про поступове осмислення публічними службовцями високого ступеня небезпеки від таких їх дій і, відповідно, коригування своєї діяльності у бік зменшення такого роду публікацій на вебресурсах.

Ще один практичний аспект реалізації права публічних службовців на свободу слова пов'язаний з можливими ризиками розголошення інформації щодо викривачів. Відповідно до вимог чинного законодавства, викривачі, тобто особи, які повідомляють про можливі факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, користуються захистом з боку держави (стаття 53 Закону України «Про запобігання корупції» [225]). Зокрема, викривачам гарантується розгляд їх повідомлень на засадах конфіденційності та анонімності (абзац 3 частини 3 статті 53¹ Закону України «Про запобігання корупції»). Серед іншого, таке правило щодо нерозголошення інформації про цих осіб поширюється і на публічних службовців, яким відповідні відомості стали відомі у зв'язку з виконанням службових повноважень.

Водночас ця вимога законодавства дотримується не завжди. На практиці трапляються випадки, коли всупереч прямій забороні на розголошення інформації про викривачів представники органів влади поширювали такі відомості серед громадськості. Широко обговорюваною стала ситуація, пов'язана з розголошенням Прем'єр-міністром України інформації про викривача-працівника Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (далі – КРАІЛ), що мало місце у січні 2024 року. У наслідок такої дій очільника Уряду щодо викривача було порушено дисциплінарне провадження, оскільки про таке повідомлення було поінформовано його керівника – голову КРАІЛ. З огляду на це Національне агентство з питань запобігання корупції склало щодо Прем'єр-міністра України протокол про вчинення адміністративного правопорушення, яке у січні 2024 року було спрямоване до суду [226] (хоча у підсумку справу було закрито [227]). Тож наведене свідчить, що, навіть попри достатньо розлоге нормативне регулювання питання щодо порядку державного захисту викривачів (Розділ VIII «Захист викривачів» Закону України «Про запобігання корупції»), самі ж представники органів державної влади вчиняють

дії, які мають ознаки порушення цієї вимоги внаслідок недотримання встановлених законом обмежень щодо реалізації права на свободу слова.

Право на свободу об'єднання. Умови реалізації цього права мають суттєву відмінність залежно від того, чи відноситься та чи інша посада публічної служби до категорії політичних. Мається на увазі, що ті публічні службовці, які не займають політичні посади, суттєво обмежені у здійсненні цього права з огляду на неполітичний характер їх повноважень. У цьому випадку йдеться, зокрема, про такі посади публічної служби, як державні службовці, судді, поліцейські тощо. Наприклад, норми відповідного змісту щодо державних службовців містяться в Законі України «Про державну службу», який встановлює, що до основних прав цих суб'єктів належить можливість участі в діяльності об'єднань громадян, за винятком політичних партій у випадках, які передбачені цим Законом (пункт 9 частини 1 статті 7). На важливості заборони для державних службовців бути членами політичних партій наголошує у своїх дослідженнях С. А. Федчишин. Вчений відзначає, що застосування такого обмеження покликане забезпечити запобігання корупції [228, с. 208–209]. Крім того, Т. О. Коломoeць, С. А. Федчишин та К. Рокіцка-Муршевська відзначають, що заборона на членство державних службовців у політичних партіях є ключовим механізмом забезпечення політичної нейтральності та неупередженості державного управління [229, с. 376]. С. А. Федчишин доходить висновку, що у Законі України «Про державну службу» застосовується диверсифікований підхід до правообмеження щодо партійної належності залежно від категорії державної служби. Зокрема, заборони, які накладаються на державних службовців категорії «А» є більш суворими, ніж щодо державних службовців категорій «Б» та «В» [230, с. 125–126]. Водночас вчені наголошують, що навіть така українська законодавча модель застосування обмежень не повною мірою відповідає практичним викликам, оскільки не враховує глибоку політизацію та поширену корупцію в системі державного управління (фактично приблизно 99,9% державних службовців можуть зберігати членство в політичних партіях) [229, с. 377, 379].

Щодо неполітичних об'єднань, то на практиці реалізацію законодавчих положень щодо права державних службовців на свободу об'єднання можна

проілюструвати діяльністю Всеукраїнської молодіжної громадської організації «Спілка молодих державних службовців України», яка була заснована в 2000 році та наразі налічує понад 1000 членів. Учасниками цієї організації є працівники міністерств, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування [231].

Лише одна опція щодо реалізації права на свободу об'єднання закріплюється і за суддями. Ця вимога впливає зі статті 56 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Частини 3 та 4 цієї статті встановлюють, що судді можуть утворювати громадські об'єднання, а також брати участь у них задля захисту своїх прав та інтересів чи підвищення професійного рівня. До того ж судді можуть набувати членство в національних або міжнародних асоціаціях та інших організаціях, які мають на меті захист інтересів суддів, утвердження авторитету судової влади в суспільстві або розвиток юридичної професії та науки. З огляду на це в Україні, серед іншого, діють заснована у 2002 році Всеукраїнська громадська організація «Асоціація суддів України» [232] та заснована у 2018 році Громадська організація «Спілка суддів України "Справа честі"» [233]. Водночас стаття 54 профільного Закону накладає на суддів обмеження, що вони не можуть належати до політичних партій (частина 4).

Схожі за змістом обмеження накладаються і на прокурорів. Так, згідно з частиною 1 статті 19 Закону України «Про прокуратуру», ці публічні службовці мають право утворювати громадські організації та брати участь в них для того, щоб здійснювати захист своїх прав та інтересів чи підвищувати свій професійний рівень. На виконання цієї норми в Україні, наприклад, діють заснована у 2005 році Всеукраїнська громадська організація «Українська асоціація прокурорів» [234] та зареєстрована у 2016 році Громадська організація «Перша асоціація прокурорів України» [235]. Водночас частина 3 статті 18 Закону України «Про прокуратуру» акцентує увагу на вимогах щодо несумісності, однією з яких є заборона для прокурорів належати до політичних партій.

Аналогічні положення стосуються і реалізації права на свободу об'єднання поліцейських. Зокрема, частиною 1 статті 104 Закону України «Про Національну поліцію» за працівниками поліції закріплено право утворювати професійні

об'єднання з метою захисту своїх прав та законних інтересів. Прикладом реалізації цього нормативного положення може слугувати діяльність утвореної у 1996 році Української секції Міжнародної Поліцейської Асоціації [236] та зареєстрованої у 2018 році Української асоціації представниць правоохоронних органів [237]. Тим часом ці публічні службовці не можуть бути членами політичних партій (частина 4 статті 61 Закону України «Про Національну поліцію»).

Відповідним чином врегульована також і можливість військовослужбовців створювати громадські об'єднання. Це право передбачене частиною 5 статті 5 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [111]. З огляду на це законодавче положення в Україні функціонують зареєстрована у 2008 році Громадська організація «Об'єднання "Спілка військовослужбовців України"» [238], зареєстрована у 2004 році Всеукраїнська громадська організація «Українська спілка військовослужбовців» [239], зареєстрований 1999 року Всеукраїнський союз військовослужбовців кадрів та запасу [240] тощо. Проте нормами чинного законодавства військовослужбовцям заборонено належати до будь-яких політичних партій, організацій чи рухів (частина 5 статті 5 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»).

Водночас публічні службовці, чиї посади належать до категорії політичних, наділені ширшим колом прав. Зокрема, вони можуть не лише утворювати та брати участь у діяльності неполітичних об'єднань громадян, але й бути членами політичних партій, що цілком логічно випливає з характеру їх діяльності. Прикладом таких публічних службовців, законодавчо наділених двома опціями, є народні депутати України. З одного боку, вони можуть належати до політичних партій, що висувують їх кандидатами на загальнодержавних парламентських виборах. З іншого боку, відповідно до частини 15 статті 20 Закону України «Про статус народного депутата України», усім парламентарям (тобто як народним депутатам нового скликання, так і народним депутатам попередніх скликань) гарантується право об'єднуватися в Асоціацію народних депутатів України, яка з 1995 року діє задля сприяння парламенту і його комітетам у підготовці законодавчих актів, проведення

просвітницької роботи у сфері законодавства та історії українського парламентаризму, а також захисту інтересів народних депутатів [241].

Таким чином, право публічних службовців на свободу об'єднання реалізується через розгалужену систему об'єднань громадян, які мають давню традицію та історію функціонування, оскільки окремі з них діють в Україні вже близько тридцяти років.

Право на інформацію. Оскільки загальну характеристику нормативних положень щодо порядку доступу різних категорій публічних службовців до інформації, розпорядником якої є інші органи публічної влади, підприємства, установи чи організації, було надано у підрозділі 2.1, то у цій частині буде зосереджено увагу на описі тих аспектів, яким притаманні певні дискусійні моменти під час реалізації досліджуваного права на практиці.

Зокрема, тривалий період часу однією з таких проблемних сфер був порядок звернення народних депутатів України з депутатськими запитами, якими, відповідно статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України», є вимоги парламентарів чи комітету Верховної Ради, що заявляються на сесії парламенту до Президента України, до органів ВРУ, до КМУ, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій надати офіційну відповідь з питань, які віднесені до їх компетенції. Упродовж багатьох років народні депутати звертали увагу на те, що існувала проблема з можливістю ознайомитися зі змістом таких запитів, адже вони не розміщувалися у вільному доступі на вебсайті ВРУ. Про існування цього недоліку парламентарі неодноразово зазначали у відповідних законопроектах (наприклад, № 2285 від 13.02.2013 [242], № 3182 від 25.09.2015 [243], № 3182-1 від 09.10.2015 [244], № 6302 від 06.04.2017 [245], № 2057 від 04.09.2019 [246] тощо). Наразі ця проблема є вирішеною, оскільки на сторінці парламентського вебсайту за адресою <https://itd.rada.gov.ua/mprequests> [247] можна знайти повні тексти, як депутатських запитів, так і відповідей на них.

Інший проблемний аспект, який постав в умовах повномасштабного вторгнення, – це неможливість реалізації норми статті 229 Регламенту ВРУ щодо проведення «години запитань до Уряду», що мало місце у перші місяці впровадження

воєнного стану. Реалізація цього механізму є ще одним способом здійснення народними депутатами права на інформацію, оскільки, серед іншого, шляхом надання відповідей на запитання парламентарів, члени КМУ щотижня мають звітувати про свою діяльність перед законодавчим органом. Проте з перших днів повномасштабного вторгнення реалізація цього контрольного механізму була заблокована [248] через існування загрози для життя народних депутатів. Як наслідок, «година запитань до Уряду» не проводилася у перші 20 місяців з моменту впровадження воєнного стану, аж доки не була відновлена 06 жовтня 2023 року. Відповідно, існування цієї обставини вплинуло і на можливість народних депутатів повноцінно здійснювати гарантоване Конституцією право на інформацію.

Ще один виклик стосується порядку здійснення місцевими депутатами права на депутатське звернення, депутатський запит та депутатське запитання. Реалізація усіх цих трьох інструментів передбачена нормами Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» (статті 13, 21, 22). Так, депутатське звернення становить собою письмову *вимогу* до місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, до керівників правоохоронних та контролюючих органів, підприємств, установ та організацій, що розташовані на території відповідної ради, *вжити певні заходи, здійснити дії чи надати офіційне роз'яснення* з питань, які віднесені до компетенції цих суб'єктів та стосуються сфери діяльності депутатів місцевої ради. Відповідь на таке звернення має бути надана протягом 10 днів. Якщо ж це об'єктивно неможливо, то про це має бути завчасно попереджено депутата з обґрунтуванням причин такої неможливості. У разі, коли депутат не задоволений результатами відповіді, надалі він має право звернутися із депутатським запитом.

Депутатський запит – це підтримана радою *вимога* депутата, звернена до посадових осіб ради і її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій, які розташовані або зареєстровані на відповідній території, а депутата міської (міста обласного значення), районної, обласної ради – також до голови місцевої державної адміністрації, його заступників, керівників відділів і управлінь з питань, які віднесені до відання ради. Важливо, що депутатський запит може бути внесений як у письмовій, так і в усній формі попередньо або ж на

пленарному засіданні ради. Суб'єкт, якому адресовано такий запит, має надати на нього офіційну відповідь у строк, який буде встановлений радою. За підсумками розгляду відповіді на депутатський запит місцева рада уповноважена приймати відповідне рішення.

На противагу цьому механізму, депутатське запитання має інше предметне спрямування, адже воно є *засобом одержання інформації чи роз'яснення* щодо певної проблеми. Адресати такого запитання можуть надати відповідь депутату в індивідуальному порядку або ж відповідь може бути оголошена на сесії відповідної місцевої ради. Ще одна важлива відмінність запитання від запиту полягає у тому, що депутатське запитання не обговорюється на сесії ради та щодо нього не приймаються рішення.

Водночас окреслений порядок здійснення депутатами місцевих рад права на інформацію є загальним регулюванням. На практиці в окремих радах застосовуються дещо відмінні механізми їх реалізації. Прикладом такого органу місцевого самоврядування є Київська міська рада, Регламент якої містить більше обмежень щодо здійснення цього права.

Наприклад, нормами Регламенту Київської міської ради встановлюється додаткова вимога щодо розгляду депутатських запитів: зокрема, уточнюється, що їх розгляд може відбутися лише у разі подання таких запитів «до управління організаційного та документального забезпечення діяльності Київради не пізніше 13 години дня, що передуює відповідному пленарному засіданню Київради» (частина 4 статті 21) [249]. Профільний Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» такого обмеження не містить. У Законі вказується лише, що запит може бути внесений «попередньо або на пленарному засіданні ради у письмовій чи усній формі» (частина 1 статті 22). З огляду на зазначене важливо наголосити, що рішення Київської міської ради «Про Регламент Київської міської ради» є підзаконним нормативним актом, а тому він мав би узгоджуватися з вимогами профільного Закону, який має вищу юридичну силу.

Право на участь в управлінні публічними справами. Російська збройна агресія проти України, яка розпочалася у 2014 році, та початок повномасштабного

вторгнення 2022 року зумовили потребу в запровадженні низки нововведень у сфері управління державними та місцевими справами. Зокрема, йдеться про утворення нових органів публічної влади – військово-цивільних адміністрацій на території Донецької та Луганської областей (починаючи з 2015 року) та військових адміністрацій на всій території України (починаючи з 2022 року).

На підставі положень Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [250] впродовж 2015–2021 років указами Президента України було утворено та реорганізовано низку військово-цивільних адміністрацій, які мали тимчасово здійснювати повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Після утворення цих органів повноваження обласних, районних, сільських, селищних та міських рад припинялися. Станом на початок 2022 року функціонувало 19 таких адміністрацій.

У перший день повномасштабного вторгнення – 24 лютого 2022 року – Президент України видав указ, яким на виконання положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» утворювалися 25 обласних військових адміністрацій [251]. За підрахунками Руху ЧЕСНО, станом на кінець 2023 року на території України функціонували вже 184 військові адміністрації [252]. Ці державні органи також мають статус тимчасових, оскільки утворюються і діють на період запровадження воєнного стану. Їх основне призначення – це забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (частина 1 статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»). Військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження. Такі військові адміністрації очолюють начальники, що призначаються на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної

адміністрації. Начальником військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова (частина 3 статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Обласні та районні військові адміністрації утворюються на базі відповідних місцевих державних адміністрацій у разі, якщо сесія відповідної районної, обласної ради не скликається у встановлені строки або якщо припинено повноважень цих рад. У випадку прийняття рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій (частина 3 статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Фактично внаслідок вжиття заходів з утворення та забезпечення діяльності цих органів сфера управління публічними справами переходить від місцевих органів влади до державних. У цьому контексті представники громадського сектору висловлюють застереження щодо можливого ризику надмірного зосередження влади в руках представників державних органів на місцях, яке може стати на заваді збереженню здобутків реформи з децентралізації після завершення воєнного стану [253].

Крім того, постає питання щодо чіткого розмежування повноважень між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, які продовжують функціонувати паралельно. Зокрема, така ситуація склалася у Києві, де одночасно здійснюють свої повноваження Київська міська державна адміністрація (далі – КМДА) і Київська міська військова адміністрація (далі – КМВА). Унаслідок цього виникає проблема з дублюванням повноважень та неможливістю чітко встановити, якому органу – міській державній адміністрації чи міській військовій адміністрації – мають підпорядковуватися голови районів у Києві [253].

З огляду на ці обставини належне здійснення права публічних службовців на участь в управлінні публічними справами за поточної ситуації не видається можливим. Тож вирішення цих питань має супроводжуватися внесенням змін до

чинного нормативно-правового регулювання з метою чіткого розмежування повноважень місцевих та державних органів влади.

2.3. Процесуальні засади захисту політичних прав публічних службовців в Україні

Право на захист політичних прав публічних службовців впливає з нормативних положень статті 55 Конституції України. Ця стаття закріплює можливість усіх осіб (відповідно, і кожного публічного службовця) звернутися за захистом свої невизнаних, оспорюваних чи порушених прав до чотирьох інституцій: 1) судів загальної юрисдикції; 2) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; 3) Конституційного Суду України (шляхом подачі конституційної скарги); 4) міжнародних судових установ чи компетентних органів міжнародних організацій, учасником або членом яких є Україна. Крім того, Конституція закріплює за кожною особою можливість здійснювати захист своїх прав і свобод будь-яким не забороненим законом засобом. Водночас, незважаючи на такий широкий спектр інструментів механізму захисту прав (зокрема, й політичних), у межах цього підрозділу буде детально розглянуто процесуальні аспекти захисту політичних прав публічних службовців саме у судовому порядку.

Право на доступ до публічної служби. Це право публічних службовців у контексті аналізу судової практики нами було розглянуто у статті «Практичні аспекти обмеження права на доступ до публічної служби: судова практика України та європейського правового простору», опублікованій у 2023 році в «Науковому віснику публічного та приватного права» [178].

Часто у позовних заявах особи обґрунтовують порушення своїх прав тим, що у процесі доступу до посад їх права були незаконно обмежені шляхом невиннованого встановлення надмірних вимог до кандидатів. З огляду на це Верховний Суд у низці рішень сформував правову позицію щодо сутності принципу рівного доступу до посад публічної служби. Так, у постанові від 01.02.2021 у справі № 826/5931/16 (щодо зайняття посади в Національному агентстві з питань запобігання корупції) суд касаційної інстанції наголосив, що право на доступ до публічної служби не означає,

що особі гарантується право на зайняття посади публічної служби. Сутність права на рівний доступ зводиться до того, що такий доступ має бути рівним та заснованим на особистих якостях та досягненнях (пункт 57) [254].

Цю позицію Суд підтвердив у справі щодо встановлення вікових обмежень перебування службовця на посаді. Зокрема, у постанові від 06.10.2022 у справі № 826/17613/14 (щодо доступу до посад в органах прокуратури) Верховний Суд відзначив, що впровадження додаткових обмежень, пов'язаних з перебуванням на посаді в державному органі, зокрема і вікових, обумовлюються завданнями і функціями органів держави, характером їх діяльності і є гарантіями чи умовами для належного виконання професійних обов'язків. З огляду на це такі обмеження жодним чином не можна інтерпретувати як дискримінацію чи порушенням принципу рівності [255].

Аналогічне тлумачення принципу рівності суди застосовують і у справах щодо вимоги до публічних службовців володіти державною мовою. Наприклад, у постанові від 16.06.2020 у справі № 520/6115/19 (щодо доступу до посад у податкових органах) Другий апеляційний адміністративний суд зазначив, що неможливість учасника конкурсу на посаду публічної служби підтвердити свій рівень володіння державною мовою є правомірною перепорою для його подальшого допуску до участі у конкурсному відборі [256].

У судовій практиці трапляються випадки, коли позивачі звертаються за судовим захистом свого права на доступ до публічної служби у контексті встановлення освітнього цензу. Такими за своїм змістом були справи № 826/13806/16 (щодо конкурсу на посаду Голови Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів) [257] та № 640/2306/19 (щодо конкурсу на посаду заступника Голови Державної судової адміністрації України) [258].

Так само предметом судового розгляду стають випадки, коли позивачі-кандидати на посади вбачають протиправність у невідповідності стажу чи досвіду роботи переможця конкурсу. Встановлення такого факту мало наслідком законне

обмеження права на доступ до державної служби категорії «А» у Державній судовій адміністрації України у справі № 9901/72/19 [259].

Значно рідше у судовій практиці зустрічаються справи щодо дотримання специфічних кваліфікаційних вимог, які висуваються лише до претендентів на вищі посади публічної служби. Зокрема, порядок реалізації вимоги до кандидатів на посади державної служби категорії «А» стосовно володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, був розглянутий у справі № 640/2298/19 [260]. Дотримання критерію компетентності та доброчесності, що є обов'язковим при доступі до посади судді суду загальної юрисдикції, було розглянуто Великою Палатою Верховного Суду у справі № 9901/355/21 [261]. Щодо претендентів на посади суддів Конституційного Суду України вимога мати високі моральні якості та статус правника із визнаним рівнем компетентності стала предметом розгляду Великої Палати Верховного Суду у справі № 9901/643/18 (П/9901/643/18) [262].

Інша категорія судових справ стосується оскарження порядку проходження конкурсів, доборів та атестацій. Значна кількість таких спорів почала розглядатися судами з 2016 року, коли звершилася атестація Національної поліції України. Зокрема, станом на 2019 рік близько 3 300 колишніх міліціонерів, які не погодилися з результатами атестування, вирішили оскаржити своє звільнення до суду [263]. Проте згодом кількість невдоволених атестацією міліціонерів почала зростати.

Суди, розглядаючи ці справи, переважно доходили висновку про протиправність проведення процедури атестації, тож у багатьох випадках постановляли рішення на користь позивачів. Така позиція судів, серед іншого, викладена у постановках Верховного Суду у справах № 810/581/16 [264], № 826/2008/16 [265] та № 804/6340/16 [266]. Тому, відповідно до даних, опублікованих Лабораторією законодавчих ініціатив на підставі запиту на публічну інформацію, направлено до Національної поліції України, станом на 01 липня 2023 року налічувався 3 931 поліцейський, кому вдалося поновитися на посадах в органах поліції на підставі судових рішень [208, с. 63]. Оновлені дані станом на 2025 рік на наш запит на публічну інформацію (Додаток 1) представники Національної поліції України не надали (Додаток 2).

Там само значна кількість рішень судів була прийнята на користь прокурорів, які оскаржили процедуру атестації, що розпочалася у 2019 році. Зокрема, за даними Офісу Генерального прокурора, станом на січень 2026 року в судовому порядку було оскаржено рішення кадрових комісій та накази про звільнення понад 2,7 тисяч прокурорів, яким не вдалося успішно пройти атестацію [193]. У тих кейсах, де суди визнали процедуру атестації незаконною, переважно наголошується на неправомірності дій кадрових комісій, які приймали остаточне рішення щодо результатів атестації, та неточність у формулюванні підстави для звільнення. Наприклад, перший недолік процедури атестації став підставою для поновлення прокурора на посаді у справі № 640/17212/20 [267], а другий – у справі № 815/1554/17 [268]. Окрема категорія справ стосується також оскарження результатів атестації у зв'язку із технічними недоліками її цифрового забезпечення (зокрема, застосування тестів «Psymetrics» [269, с. 123–124], що ілюструється рішеннями у справах № 640/36/20 [270], № 300/1453/20 [271] та № 120/15902/21-а [272]).

Третя категорія судових справ пов'язана з притягненням посадовців-колаборантів до кримінальної відповідальності, внаслідок чого вони втрачають право на зайняття посад публічної служби протягом встановленого законом періоду. Переважно такі справи почали розглядатися судами з середини 2022 року. Прикладами відповідних кейсів можуть слугувати вирок Індустріального районного суду м. Дніпропетровська від 20.12.2022 у справі № 202/10786/22 [273], вирок Київського районного суду м. Харкова від 19.12.2022 у справі № 953/7265/22 [274] та вирок Бобринецького районного суду Кіровоградської області від 20.09.2023 у справі № 383/426/23 [275]. У цих справах посадовців було притягнуто до відповідальності за частиною 2 статті 111-1 Кримінального кодексу України шляхом позбавлення їх права обіймати посади в органах державної влади та органах місцевого самоврядування України строком на 10 років та за частиною 5 статті 111-1 Кримінального кодексу України шляхом призначення аналогічного покарання строком на 15 років [276].

Пасивне виборче право. Умови та порядок реалізації пасивного виборчого права кандидатів на пост Президента України, народних депутатів та депутатів

місцевих рад постійно стають предметом судового оскарження. Прикладом цього можуть слугувати президентські вибори 2019 року. Процедура організації та проведення цих виборів, а також їх результати були оскаржені до адміністративних судів, внаслідок чого до кінця 2019 року в Єдиному державному реєстрі судових рішень (далі – ЄДРСР) було оприлюднено 155 документів (55 постанов, 15 рішень та 85 ухвал) [277, с. 31]. Найчастіше підставою для судового оскарження ставало недотримання вимоги щодо внесення грошової застави за кандидата на пост Президента, через що ЦВК відмовляла таким особам у реєстрації. У зв'язку з цим у справах № 855/6/19 [278], № 855/7/19 [279], № 855/22/19 [280], № 855/26/19 [281] Верховний Суд відзначив, що стаття 38 Конституції України лише декларує право особи бути обраною, зокрема і на пост Президента України (спосіб його реалізації на момент виникнення спірних правовідносин визначав Закон України «Про вибори Президента України» [282]). До того ж суд касаційної інстанції зазначив, що не вбачає жодних суперечностей між нормами Конституції та положеннями зазначеного Закону щодо умов та способу реалізації пасивного виборчого права [278].

Крім того, суди відмовляють позивачам у задоволенні їх позовних вимог з огляду на недотримання вимог щодо передвиборних програм. Наприклад, такою була справа № 855/31/19, у якій текст передвиборної програми кандидата на пост Президента містив положення, що визнавали існування самопроголошених республік «ЛНР» та «ДНР» [283].

Порядок реалізації пасивного виборчого права кандидатів у народні депутати України 2019 року також був оскаржений у судовому порядку. За результатами розгляду справ протягом 2019 року суди прийняли 557 документів: 79 постанов, 88 рішень, 390 ухвал і 1 окрему думку [277, с. 34]. Досить часто позови у цій категорії справ стосувалися оскарження дій ЦВК, які були заформалізованими. Наприклад, у справі № 855/183/19 кандидат разом з іншими документами подав автобіографію, яка не містила вказівки на місце роботи та посаду. Переглядаючи цю справу в апеляційному порядку, Верховний Суд постановив, що рішення ЦВК щодо відмови в реєстрації кандидата в народні депутати є протиправним та підлягає скасуванню, оскільки позиція ЦВК є «проявом надмірного формалізму при прийнятті документів,

який у даному випадку створив необґрунтовані перешкоди для реалізації права позивача на балотування» [284]. Аналогічний висновок про заформалізованість процедури прийняття документів Верховний Суд зробив і у справі № 855/213/19 [285].

Також суди визнавали протиправними рішення ЦВК у низці справ щодо сплати виборчої застави. Зокрема, у справі № 855/159/19 суд визнав протиправним рішення ЦВК, яка відмовила кандидату в реєстрації через те, що застава була внесена з підприємницького рахунку. Верховний Суд вказав, що виборче законодавство не містить обмежень щодо права осіб-підприємців балотуватися на виборах народних депутатів України. Тож сплата застави з рахунку фізичної особи-підприємця не є свідченням порушення законодавчо встановленої процедури реалізації пасивного виборчого права [286]. Так само заформалізованим було визнано рішення ЦВК щодо відмови у реєстрації на підставі того, що у квитанції про сплату грошової застави було вказане попереднє прізвище особи. У цьому випадку колегія суддів Верховного Суду дійшла висновку, що постанова ЦВК про відмову у реєстрації є протиправною та має бути скасована [287].

Інша категорія справ стосується встановлення факту проживання кандидата на території України протягом останніх 5 років. Ця обставина стала предметом спору в таких справах: № 855/184/19 (щодо В. В. Сальдо) [288], № 855/186/19 (щодо А. А. Шарія) [289], № 855/170/19 (щодо А. П. Ключова) [290], № 855/224/19 (щодо О. Р. Онищенко), № 855/270/19 (щодо Р. Р. Кузьміна) [291] тощо [277, с. 37]. Аналіз судової практики у цій сфері вказує, що Верховний Суд дотримується позиції, відповідно до якої «обмеження щодо проживання на території України протягом останніх п'яти років не можуть бути розтлумачені як такі, що зобов'язують особу, яка виявила бажання балотуватися у народні депутати, знаходитися на території України всі 365 (366) днів протягом п'яти останніх років перед виборами». Тому Суд постановляє, що безперервним проживанням на території України варто вважати період, протягом якого разовий виїзд за кордон кандидата у приватних справах не перевищує 90 днів, а в сумі за рік – 180 днів. До того ж обрахунок цього періоду не включає виїзд кандидата за кордон на навчання, у службове відрядження, на

лікування за рекомендацією медичного закладу чи у відпустку. Також сюди не зараховується зміна місця проживання особи на території України [288].

Право на свободу слова (у межах здійснення службових повноважень). Наслідки здійснення публічними службовцями гарантованого Конституцією права на свободу слова також нерідко стають предметом судових позовів. Ключове питання у таких випадках постає щодо допустимих меж реалізації цього права, а саме: чи не завдали такі дії службовців шкоди репутації та авторитету органів влади, яких вони представляють? Наукові розвідки, присвячені цій темі, були висвітлені нами у статті «Захист права публічних службовців на свободу слова: національна судова практика та рішення Європейського суду з прав людини», опублікованій 2024 року в журналі «Київський часопис права» [208, с. 179–181].

На підставі аналізу судових рішень, розміщених у Єдиному державному реєстрі судових рішень, вдалося встановити, що переважно судові справи щодо права публічних службовців на свободу слова стосуються п'яти категорій, які будуть представлені нижче.

По-перше, це справи щодо публікацій публічних службовців у соціальних мережах. Наприклад, такою була справа № 826/8773/18 [292], в якій консул, будучи на момент виникнення спірних правовідносин представником України в Німеччині, у мережі Facebook розмістив допис з використанням таких слів, як «фашисти», «антифашисти», «жиди» тощо. Відповідні дії були розцінені його читачами як прояв антисемітизму, глорифікації фашизму та заперечення Голокосту, а також мали наслідком підрив іміджу України на міжнародній арені. У підсумку Верховний Суд визнав правомірним застосування до цього службовця дисциплінарного стягнення та зазначив, що «позивач, як службова особа консульської установи, користуючись соціальними мережами, навіть висловлюючи свою приватну думку, повинен був пам'ятати, що він як державний службовець-дипломат зобов'язаний підтримувати високу репутацію державної служби і держави в цілому, усвідомлювати, що його особиста позиція, кожен вислів у інформаційному просторі можуть бути прийняті як точка зору установи, в якій він працює, і в цілому, як позиція його держави» (пункт 138 постанови Верховного Суду від 31.08.2022) [292].

По-друге, справи щодо реалізації свободи слова можуть стосуватися повідомлень публічних службовців у корпоративних месенджерах. Відповідна ситуація мала місце у справі № 9901/459/21 [293], коли народна депутатка України під час внутрішньофракційної телефонної комунікації з колегами висловила свою думку щодо факту смерті іншого депутата. Її коментар було розцінено як такий, що порушує етичні норми, у зв'язку з чим Верховна Рада України прийняла рішення про застосування до цієї депутатки санкції дисциплінарного характеру. Водночас Велика Палата Верховного Суду визнала таке рішення парламенту протиправним з огляду на два фактори. Зокрема, на думку Суду, розміщення інформації про санкцію, яка буде застосована до депутатки, у газеті «Голос України», що є офіційним виданням ВРУ, може вплинути на ділову репутацію такої депутатки та на довіру виборців до неї, адже відповідні відомості ставлять під сумнів її професійну компетентність (пункт 79 постанови Великої Палати Верховного Суду від 09.11.2023). До того ж порядок притягнення депутатки до дисциплінарної відповідальності не повною мірою узгоджувався з приписами статті 51 Регламенту ВРУ. Ця стаття визначає, що «ініціювати питання про позбавлення народного депутата права брати участь у пленарних засіданнях [...] можуть лише народний депутат, депутатська фракція (депутатська група), на адресу яких були виголошені образливі слова» (пункт 108). Проте депутат, якого стосувалося висловлювання, помер, тому ця вимога Регламенту не могла бути виконана. Тож, на думку Суду, з процедурної точки зору підстави для притягнення депутатки до відповідальності відсутні (пункт 110) [293].

По-третє, межі свободи слова може бути порушено в разі висловлення публічними службовцями критики на адресу керівництва, якщо це впливає на репутацію органів влади. Наприклад, такі наслідки мали місце у справі № 823/2017/17 [294], де поліцейську було звільнено з посади за порушення службової дисципліни через висловлення недовіри начальнику управління патрульної поліції. Колегія суддів вбачає у таких діях публічної службовиці ознаки публічної критики, яка зашкоджує роботі та має негативний вплив на репутацію органів Національної поліції України. Тому Шостий апеляційний адміністративний суд постановив, що «[п]ублічно критикувати начальника та розповсюджувати громадськості та органам

ЗМІ інформацію, яка може зашкодити роботі чи негативно вплинути на репутацію Національної поліції України, є недопустимим». З цих міркувань застосування дисциплінарного стягнення до поліцейської було визнане правомірним [294].

Інший приклад у цій категорії – це справа № 2-а-256/08, яка стосується звільнення прокурорки з посади за критику керівництва органу прокуратури, де вона працювала (її звільнили через те, що зміст листів, які прокурорка спрямувала до Генерального прокурора України, вона згодом розмістила у публічному доступі в мережі «Інтернет»). Такі дії суди спочатку розцінили як законну підставу для звільнення [295]. Однак після оскарження рішень національних судів до Європейського суду з прав людини і постановлення ЄСПЛ рішення на користь цієї прокурорки [296] український суд визнав, що наказ про звільнення є незаконним і тому має бути скасованим [297].

По-четверте, питання про порушення права на свободу слова може поставати у випадку висловлення критики публічними службовцями як представниками органів влади на адресу інших публічних інституцій. Така ситуація стала предметом судового розгляду у справі № 990/41/23 [298], де слова народного депутата на адресу керівника Офісу Президента України та Служби безпеки України були розцінені ними як образливі. Реагуючи на такі дії з боку депутата, Комітет Верховної Ради України виступив з рекомендацією позбавити його права брати участь в одному пленарному засіданні на підставі статті 51 Регламенту ВРУ. Відповідне рішення мало бути оприлюднене у матеріалах газети «Голос України». Вирішуючи цю справу, Велика Палата, як і у справі № 9901/459/21, прийняла рішення на користь парламентаря. Одна з причин цього, відповідно до позиції Верховного Суду, полягає у тому, що межі допустимої критики щодо публічних службовців (у цьому кейсі стосовно Служби безпеки України і керівника Офісу Президента України) є ширшими порівняно з критикою на адресу приватних осіб (пункт 103 постанови Великої Палати Верховного Суду від 09.11.2023). Інша підстава – це положення частини 5 статті 51 Регламенту ВРУ, яке не передбачає можливості застосувати дисциплінарну санкцію за образливе висловлювання депутата на адресу тих осіб, які не є парламентарями (пункти 136–137). З огляду на це Суд постановив, що Верховна Рада не має

повноважень позбавити народного депутата-позивача права брати участь у пленарному засіданні ВРУ [298].

По-п'яте, публічні службовці подекуди змушені звертатися з позовами до суду з метою захисту свого права на свободу слова у справах щодо розголошення конфіденційної та/або службової інформації. Прикладом такого кейсу є зазначена вище справа № 2-а-256/08 [295]), у якій прокуратура спочатку було звільнено через розповсюдження відомостей, які нібито мають конфіденційний характер і стосуються винятково органів прокуратури. Проте після перегляду цієї справи Європейським судом з прав людини [296] українські суди змушені були змінити підхід до оцінки конфіденційності та службового характеру оприлюдненої в мережі «Інтернет» інформації про діяльність органів прокуратури [297].

Право на свободу об'єднання. Оцінка діяльності політичних партій, членами яких є публічні службовці (депутати), набула актуальності й стала предметом судового розгляду, починаючи з літа 2022 року – через кілька місяців після повномасштабного вторгнення російської федерації. У контексті загрози національній безпеці за кілька місяців до цього Рада національної безпеки і оборони України постановила рішення «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій» від 19.03.2022 № 153/2022 [299]. У цьому переліку містилася й політична партія «Опозиційна платформа – За життя», 37 депутатів від якої були обрані до Верховної Ради України за результатами парламентських виборів 2019 року [300]. Згодом Міністерство юстиції України звернулося з позовами до Восьмого апеляційного адміністративного суду м. Львів щодо заборони діяльності 18 політичних партій, що співпрацювали в РФ, серед яких була й представлена у парламенті «Опозиційна платформа – За життя».

За результатами розгляду цих справ у період з лютого 2022 року до січня 2026 року у судовому порядку було заборонено діяльність щонайменше 21 політичної партії, а саме: «Опозиційний блок» (справа № П/857/12/22 [301]), «Соціалісти» (справа № П/857/3/22 [302]), «Справедливості та розвитку» (справа № П/857/11/22 [303]), «Наші» (справа № П/857/9/22 [304]), «Держава» (справа № П/857/4/22 [305]), Блок Володимира Сальдо (справа № П/857/2/22 [306]), Соціалістична партія України

(справа № П/857/10/22 [307]), «Ліва опозиція» (справа № П/857/6/22 [308]), Партія Шарія (справа № П/857/1/22 [309]), «Союз лівих сил» (справа № П/857/7/22 [310]), «Опозиційна платформа — За життя» (справа № П/857/8/22 [311]), Прогресивна соціалістична партія України (справа № П/857/5/22 [312]), «Русь Єдина» (справа № 640/24270/21 [313]), «Щаслива Україна» (справа № 826/9174/18 [314]), Комуністична партія України (справа № 826/9751/14 [315]), Робітнича партія України (марксистсько-ленінська) (справа № 640/9489/19 [316]), Партія Регіонів (справа № П/857/1/23 [317]), «Велика Україна» (справа № П/857/23/22 [318]), «Соціал-патріотична асамблея слов'ян» (справа № П/857/2/24 [319]), «Слов'янська партія» (справа № П/857/10/24 [320]) та «Слава» (справа № П/857/11/24 [321]).

Рішення щодо заборони «Опозиційної платформи — За життя» було ухвалене судом першої інстанції 20 червня 2022 року [322], а постанова суду апеляційної інстанції – 15 вересня 2022 року [311]. В обох випадках за результатами судового розгляду було констатовано, що лідери та учасники цієї партії (зокрема, і народні депутати як публічні службовці) виправдовують вторгнення російської федерації на територію України, підтримують окупацію, формують і нав'язують українцям наратив про «недодержаву» Україну, виступають з публічними заявами щодо необхідності її «денацифікації» [311; 322]. Депутати як представники органів влади своїми діями мають захищати інтереси українського народу, однак у цій ситуації вони, навпаки, відтворювали позиції, висловлені політичним і військовим керівництвом росії. Відповідно, це становить загрозу для державної безпеки, суверенітету та територіальної цілісності України. Тож особливо в умовах триваючої збройної агресії діяльність таких партій має бути заборонена з метою превенції завдання шкоди демократичним інституціям та існуванню України як незалежної держави.

Водночас заборона діяльності політичної партії «Опозиційна платформа — За життя» не має наслідком автоматичне позбавлення мандатів депутатів, які були її членами. Ці народні депутати і надалі залишалися працювати у стінах парламенту IX скликання та брали участь у процесі прийняття рішень. Єдине, що змінилося, – це те, що учасники ліквідованої партії розділилися та утворили дві депутатські групи.

Перша з них – «Платформа за життя та мир» – була утворена у квітні 2022 року та станом на січень 2026 року налічувала 21 народного депутата [323]. А друга – «Відновлення України» – була утворена у травні 2022 року та станом на січень 2026 року налічувала 17 депутатів-членів [324].

Право на інформацію. Аналіз даних, розміщених в ЄДРСР, дає підстави зробити висновок, що судові справи щодо права публічних службовців на інформацію переважно стосуються вирішення питань, які пов'язані з реалізацією права на депутатський запит та права на депутатське звернення.

Наприклад, у справі № 9901/265/19 народний депутат України оскаржив до Верховного Суду бездіяльність парламенту щодо ненадання відповіді на його звернення в установлені законом строки. Касаційний адміністративний суд Верховного Суду як суд першої інстанції за результатами розгляду цієї справи постановив, що Голова ВРУ як посадова особа, що уповноважена здійснювати організацію роботи парламенту та представляти його інтереси перед іншими органами влади, був зобов'язаний розглянути звернення народного депутата в межах своїх повноважень у строк та спосіб, встановлений Законом України «Про статус народного депутата України», та надати вмотивовану відповідь. До того ж Верховний Суд наголосив, що зазначеним Законом встановлено, що обов'язок надати відповідь на депутатське звернення покладено саме на той орган державної влади, «який таке звернення отримав і якому воно адресоване, за підписом керівника цього органу». Тож, оскільки такі дії з боку Голови ВРУ не були вчинені, Касаційний адміністративний суд постановив, що мало місце порушення права народного депутата на депутатське звернення внаслідок протиправної бездіяльності парламенту [325].

Проте, переглядаючи цю справу в апеляційному порядку, Велика Палата Верховного Суду зауважила, що ні Конституція України, ні Закон України «Про статус народного депутата України» не містить регулювання, яким встановлюються право депутата звертатися із депутатським зверненням до Верховної Ради України та обов'язок Голови ВРУ розглядати таке депутатське звернення і повідомляти відповідного народного депутата про результати його розгляду (пункт 45 постанови

Великої Палати Верховного Суду від 03.03.2021 [326]). З огляду на це Велика Палата Верховного Суду постановила, що немає законодавчої підстави визнавати бездіяльність парламенту в цій ситуації протиправною. Аналогічну позицію Верховний Суд виклав і в постанові від 13.01.2021 у справі № 9901/180/20 [327].

В іншій справі – № 826/7545/15 – народний депутат звернувся до суду з позовом про визнання протиправною бездіяльність Апарату Верховної Ради України, який протягом визначеного законом строку у відповідь на депутатське звернення не надав народному депутату тексти запитуваних організаційно-розпорядчих документів ВРУ. За результатами розгляду цієї справи Окружний адміністративний суд м. Києва констатував невиконання Апаратом ВРУ вимог Закону України «Про статус народного депутата України» щодо розгляду депутатського звернення, що є підставою для визнання такої бездіяльності протиправною. З огляду на це позовні вимоги народного депутата в частині зазначеного депутатського звернення були задоволені [328].

Що стосується направлення депутатських звернень депутатами місцевих рад, то практика у цій категорії справ представлена постановою Верховного Суду у справі № 504/1824/17. У цьому кейсі депутат направив до селищної ради депутатське звернення, у якому просив надати інформацію про вчинення правопорушень, відомості про які були направлені до поліції. Однак селищна рада відмовила депутату в наданні такої інформації та не надіслала копії документів. Переглядаючи цю справу в касаційному порядку, Верховний Суд наголосив на існуванні трьох факторів, які вказували на те, що селищна рада порушила право депутата на інформацію. По-перше, запитувана інформація безпосередньо стосувалася діяльності селищної ради, депутатом якої був позивач. По-друге, відомості про вчинення правопорушень не відносяться до категорії інформації з обмеженим доступом. По-третє, чинним законодавством не встановлено жодних обмежень щодо інформації, яка не може бути надана депутату місцевої ради на його звернення (пункти 46–48) [329]. З цих міркувань касаційну скаргу селищної ради Суд залишив без задоволення.

Реалізація права народного депутата на депутатський запит стала предметом розгляду у справі № 640/1606/19, в якій народний депутат України звернувся до

Прем'єр-міністра із запитом щодо порушення дисциплінарного провадження стосовно Міністра закордонних справ України та розгляду питання про його відповідність займаній посаді. Однак Прем'єр-міністр повідомив про відсутність підстав для порушення відповідного дисциплінарного провадження, чим, на думку народного депутата, протиправно вчинив бездіяльність. Водночас Окружний адміністративний суд м. Києва наголосив, що, навіть вказуючи на відсутність підстав для порушення дисциплінарного провадження, Прем'єр-міністр все ж надав відповідь на запит депутата, чим виконав свій обов'язок. Тому твердження про бездіяльність Прем'єр-міністра є безпідставним [330].

Порядок подання депутатського запиту депутата місцевої ради було розглянуто Верховним Судом у справі № 810/122/18. У цьому кейсі депутат подав усний запит, який був зачитаний на сесії міської ради. Проте позивач відзначав, що така форма подачі депутатського запиту не передбачена регламентом відповідної міської ради, а тому дії депутата є незаконним. Дослідивши матеріали справи, Верховний Суд постановив, що відсутність у регламенті міської ради технічної процедури впровадження положення Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», яке дозволяє депутату місцевої ради вносити усний запит під час пленарного засідання, «не утворює підстав для заборони використання визначеного цим Законом права на подання запиту у такий спосіб» (пункт 76 постанови від 14.12.2022 [331]). Тому дії депутата щодо подання запиту в усній формі не можна вважати протиправними.

Право на участь в управлінні публічними справами. У судовому порядку реалізація цього права переважно розглядається у контексті оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічних службовців як представників органів публічної влади. Кейси у цій категорії справ можна умовно поділити на кілька груп.

Перша група стосується порядку ухвалення нормативних актів, які стосуються управління публічними справами. Наприклад, дії органу місцевого самоврядування щодо опублікування проєкту внутрішньоорганізаційного рішення було оскаржено у справах № 299/1914/17-а [332] та № 2а-11/11 [333]. Порушення строку оприлюднення проєкту рішення суб'єкта владних повноважень перед його розглядом та прийняттям

як підстава для скасування такого рішення стало предметом розгляду у справі № 520/6929/19 [334].

Друга категорія справ стосується встановлення факту виходу органів публічної влади за межі своєї компетенції у процесі здійснення управлінських функцій. Зокрема, як стверджують Р. Смалюк, А. Чиркін та Т. Руда, найчастіше на практиці подібні ситуації виникають під час регулювання дозвільних відносин у сфері господарської діяльності та у сфері земельних відносин [335, с. 37]. До прикладу, перевищення встановлених законом повноважень органу місцевого самоврядування щодо встановлення заборони роздрібної торгівлі у нічний час було констатовано у справах № 208/4470/16-а [336] та № 826/16071/16 [337]. Так само вихід органу публічної влади за межі компетенції під час врегулювання питання щодо виділення громадянам земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва було розглянуто у справі № 442/8034/17 [338]. Також перевищення повноважень органу місцевого самоврядування мало місце у справі № 638/8660/15-а, де на місцевому рівні право на мирні зібрання було врегульовано всупереч вимогам статті 39 Конституції [339].

Третя група справ представлена кейсами, які демонструють виникнення труднощів у процесі розмежування повноважень між різними органами публічної влади. Переважно в Єдиному державному реєстрі судових рішень зустрічаються справи, які стосуються розмежування компетенції органів місцевого самоврядування різних рівнів. Так, питання розмежування повноважень сільської ради та районної ради щодо погодження надання надр в користування було предметом спору у справі № 136/1461/17 [340]. Розмежування компетенції між селищною радою та районною і обласною радами щодо затвердження тарифів на теплову енергію розглядалося у справі № 355/1184/17 [341].

Четверта група справ присвячена питанню реалізації дискреційних повноважень. Зокрема, проти необмеженої дискреції органів місцевого самоврядування у вирішенні питань підприємницької діяльності Верховний Суд висловився у справі № 380/3195/22 [342; 335, с. 44]. Так само питання меж реалізації дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень постало у справі №

328/2536/16-а (2-а/328/43/16) щодо створення на підставі рішення голови місцевої ради тимчасової комісії для проведення економічного аналізу діяльності комунального підприємства [343].

П'ята група рішень стосується розгляду судами компетенційних спорів, які виникають між суб'єктами владних повноважень. Особливість цих спорів полягає у тому, що як на стороні позивача, та і на стороні відповідача у них виступають органи публічної влади. Такий статус сторін у справі скоріше є винятком, оскільки, відповідно до позиції Великої Палати Верховного Суду, висловленої у постанові від 04.12.2019 у справі № 826/6233/17, «за загальним правилом, один орган державної влади не може звертатися з позовом до іншого органу, бо це означатиме позов держави до неї самої» [344]. Водночас у компетенційних спорах позов одного органу публічної влади до іншого допускається, адже предметом судового оскарження у таких випадках виступає «втручання» одного органу влади в компетенцію іншого, внаслідок чого фактично виникає дублювання повноважень.

Важливо зауважити, що, попри закріплення такої категорії адміністративних справ у статті 19 КАС України, аналіз рішень, розміщених у ЄДРСР, засвідчує, що такі спори у судовій практиці майже відсутні. Підтвердженням цього є те, що, як правило, за результатами розгляду відповідних справ суди доходять висновку про відсутність компетенційного спору у конкретному кейсі. Прикладами таких судових рішень, серед іншого, є постанови Верховного Суду у справах № П/811/707/17 [345], № 298/863/16-а [346], № 807/426/18 [347], № 807/780/17 [348], № 280/5550/18 [349], № 824/126/19-а [350] тощо [335, с. 77–82].

Таким чином, аналіз судової практики дав підстави дійти висновку, що оскарження порядку реалізації публічними службовцями своїх політичних прав нерідко стає предметом судового розгляду. Кількість таких справ подекуди суттєво відрізняється щодо різних політичних прав (наприклад, найбільша кількість позовів була подана щодо порядку реалізації права на доступ до публічної служби та права на участь в управлінні публічними справами). Водночас впродовж останніх років до судів загальної юрисдикції все ж регулярно спрямовувалися адміністративні позови щодо кожного з шести досліджуваних прав. Така тенденція вказує на актуальність

питання належного врегулювання нормативного закріплення політичних прав публічних службовців та порядку їх здійснення на рівні правозастосування.

Висновки до розділу 2

На підставі проведеного дослідження механізму адміністративно-правового забезпечення реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців в Україні було зроблено такі висновки:

1. Встановлено, що система охорони політичних прав публічних службовців складається з двох структурних елементів: 1) нормативно-правові засади, які представлені комплексом міжнародно-правових актів та актів національного законодавства; 2) організаційно-правові засади, що становлять собою систему органів, які відповідають за забезпечення цих прав у практичній діяльності.

2. Запропоновано міжнародно-правові акти поділяти на міжнародні акти універсального та регіонального характеру, що містять загальні положення щодо здійснення політичних прав, а також міжнародні акти, які безпосередньо регламентують здійснення політичних прав публічних службовців. Аналогічним чином акти національного законодавства запропоновано поділяти на акти, які містять загальне регулювання порядку здійснення політичних прав, та акти, які стосуються порядку здійснення політичних прав щодо окремих посад публічної служби. Відзначено, що значна кількість актів національних актів містить прогалини правового регулювання, оскільки вони не охоплюють всіх аспектів реалізації політичних прав публічних службовців, які виникають на практиці.

3. Визначено, що реалізація права на доступ до публічної служби здійснюється через процедури добору / конкурсу на зайняття посад публічної служби чи атестацію. Для цього кандидати на посади мають відповідати вимогам, що висуваються до конкретних посад публічної служби, успішно пройти добір / конкурс / атестацію, а також в окремих випадках мали пройти люстраційну перевірку (крім виборних посад). Водночас реалізація права на доступ до публічної служби може бути обмежена у випадку притягнення до кримінальної відповідальності публічних службовців, винних у вчиненні колабораційної діяльності.

Реалізація пасивного виборчого права членів політичних партій, які співпрацювали в РФ, також потенційно може піддаватися обмеженням з огляду на небезпеку, яку становить їх діяльність для суверенітету та територіальної цілісності України. У зв'язку з цим у парламенті продовжують реєструватися законопроекти, спрямовані на заборону для таких осіб мати доступ до посад публічної служби (зокрема, й у контексті пасивного виборчого права).

Повномасштабне вторгнення засвідчило існування низки проблем у сфері реалізації права на свободу слова. Зокрема, подекуди дії публічних службовців несуть потенційну загрозу для захисту національних інтересів України, якщо це: 1) повідомлення про влучання ворожих ракет або про збиття ракет та дронів силами протиповітряної оборони з одночасним розміщенням відповідних фото у соціальних мережах; 2) повідомлення в інтернет-просторі деталізованої інформації про стан руйнування об'єктів критичної інфраструктури, а також уточнення відомостей щодо поточного стану їх відновлення; 3) несанкціоноване розголошення відомостей про пересування чи перебування Збройних Сил України. Крім того, іноді зустрічаються випадки, коли дії публічних службовців потенційно можуть призводити до протиправного розголошення інформації щодо викривачів.

Право публічних службовців на свободу об'єднання реалізується через достатньо розгалужену систему об'єднань громадян (політичних партій та громадських об'єднань), окремі з яких функціонують в Україні ще з 1990-х років. Можливість брати участь у діяльності політичних партій для публічних службовців, чий посади не належать до політичних, є суттєво обмеженою, а в окремих випадках – забороненою. Водночас членами громадських об'єднань можуть бути різні категорії публічних службовців, що підтверджується функціонуванням відповідних об'єднань державних службовців, суддів, прокурорів, поліцейських, військовослужбовців, народних депутатів тощо.

Право на інформацію переважно реалізується шляхом надсилання органами публічної влади відповідних запитів. Досить часто у своїй діяльності цим правом користуються народні депутати та депутати місцевих рад, звертаючись до відповідних суб'єктів із депутатськими зверненнями, депутатськими запитами та

депутатськими запитаннями. Крім того, право народних депутатів на інформацію щодо діяльності членів Кабінету Міністрів України реалізується через проведення «години запитань до Уряду».

Здійснення права на участь в управлінні публічними справами відбувається через виконання публічними службовцями покладених на них законом функцій. В умовах збройної агресії російської федерації реалізація цього права поширилася й військово-цивільні та військові адміністрації. Проте наразі залишається питання про розмежування їх повноважень з повноваженнями органів місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

4. З'ясовано, що судова практика щодо захисту політичних прав публічних службовців представлена великою кількістю судових справ. Протягом останніх п'яти років реалізація кожного із досліджуваних шести прав неодноразово ставала предметом судового розгляду. Водночас кількість таких справ щодо кожного політичного права подекуди суттєво відрізняється (найбільша кількість позовів була подана щодо порядку реалізації права на доступ до публічної служби та права на участь в управлінні публічними справами).

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В ЧАСТИНІ РЕАЛІЗАЦІЇ, ОХОРОНИ ТА ЗАХИСТУ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

3.1. Юридичні дефекти законодавства України, що стосуються реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців

Нормативно-правове регулювання здійснення політичних прав публічних службовців залишається недосконалим. Незважаючи на те, що протягом останніх років народним депутатам вдалося усунути деякі неточності та прогалини шляхом прийняття відповідних законодавчих актів, про що було зазначено вище, все ж до цього часу профільне законодавство містить низку юридичних дефектів.

Під поняття юридичних дефектів Т. О. Коваленко пропонує розуміти об'єктивно притаманні системі позитивного права юридичні явища, які виявляються у недоліках, вадах засобів правового регулювання, а також у відсутності чи недостатності зв'язків між ними, що здійснюють негативний вплив, мають своїм наслідком деформацію правового регулювання, виключають або значно ускладнюють досягнення мети такого регулювання [351, с. 237–238]. Цю позицію підтримує й Б. В. Чернявська, яка визначає юридичні дефекти як «недоліки і суперечності, які здійснюють негативний вплив на правове регулювання та правове забезпечення через недостатність чи відсутність зв'язків, призводять до неправильного застосування правових норм» [352, с. 161].

У науковій літературі юридичні дефекти прийнято поділяти на три види: 1) юридичні дефекти правових норм; 2) дефекти джерел права; 3) юридичні дефекти правовідносин [353, с. 126–127]. Саме цю класифікацію буде надалі застосовано під час характеристики недоліків, притаманних правовому регулюванню політичних прав публічних службовців в Україні.

Юридичні дефекти правових норм. До цієї групи Т. О. Коваленко відносить логіко-структурні та техніко-юридичні дефекти [351, с. 238]. Вчена зазначає, що недоліки такого виду проявляються у юридичних колізіях, прогалинах у праві, дублюванні приписів правових норм та юридичній аберації [351, с. 238]. Водночас

Б. В. Чернявська розглядає форми прояву дефектів правових норм дещо ширше, оскільки відносить до них, крім зазначеного, також і суперечності, незбалансованість законодавчого регулювання та логічну недосконалість правових конструкцій [352, с. 161].

Прикладом *прогалин правового регулювання* є відсутність у чинному нормативно-правовому регулюванні тематичного акта загального спрямування, який би визначав особливості здійснення прав (зокрема, і політичних) публічними службовцями, та відсутність у законодавстві норм, присвячених детальній регламентації чинного порядку реалізації того чи іншого політичного права різними категоріями публічних службовців.

По-перше, в Україні до цього часу відсутнє уніфіковане визначення поняття публічної служби, яке б характеризувало її узагальнені ознаки, а не просто містило перелік видів такої служби. Існування цього недоліку досить широко обговорюється в науковій спільноті [9, с. 43; 10, с. 5–6; 11, с. 111], що вказує на її перманентну актуальність та потребу оперативного внесення змін до законодавства. До того ж цю проблему можна розглядати як похідну від того, що серед українських нормативно-правових актів до цього часу немає окремого профільного Закону «Про публічну службу» [35]. Саме цей акт міг би у загальних рисах визначати особливі умови та обмеження здійснення політичних прав у контексті інституту публічної служби.

По-друге, впродовж тривалого періоду в Україні відсутній уніфікований акт, який би регламентував правила етичної поведінки народних депутатів [354]. Саме у цьому документі мали б бути визначені окремі особливості здійснення свободи слова та права на інформацію, які обумовлені специфікою статусу народного депутата України. Наразі у парламенті лише зареєстровано законопроект № 8327, спрямований на удосконалення правил етичної поведінки, але він так і не був ухвалений. Хоча прийняття такого роду акта вже давно на часі, зокрема про таку необхідність ще у 2016 році зазначала оціночна Місія Європейського парламенту під керівництвом Пета Кокса [355]. Незважаючи на це, Україна досі не виконала окреслену рекомендацію європейських інституцій.

По-третє, у законодавстві, присвяченому детальній регламентації порядку здійснення прав публічних службовців (зокрема, і політичних), переважно відсутні правові норми, які б визначали особливості реалізації права на свободу слова. На окремих аспектах цієї проблематики також наголошує О. С. Проневич, відзначаючи, що однією зі слабких сторін правового регулювання процесу комунікації публічних службовців є відсутність актів, які б регламентували таку комунікативну діяльність [356, с. 16]. Така оцінка може бути застосовною і до правового регулювання інтернет-комунікації прокурорів (відповідні норми відсутні в Законі «Про прокуратуру» та в Кодексі професійної етики та поведінки прокурорів), встановлення спеціальних правил інтернет-комунікації та порядку взаємодії з медіа для поліцейських (ці питання жодним чином не врегульовані на рівні Закону України «Про Національну поліцію» та Правил етичної поведінки поліцейських), нормативного регулювання здійснення права на свободу слова в мережі «Інтернет» для членів КМУ (зокрема, хоча б загальні правила інтернет-комунікації не знайшли свого закріплення у ні в нормах Закону України «Про Кабінет Міністрів України», ні в Регламенті КМУ).

У цьому контексті особливого значення набуває проблема, пов'язана з відсутністю у чинному нормативно-правовому регулюванні правил, які б окреслювали обмеження щодо здійснення публічними службовцями кризової інтернет-комунікації в умовах воєнного стану (зокрема, це стосується особливостей розміщення фото- та відеоматеріалів влучання ворожих ракет та дронів у військову та цивільну інфраструктуру України, несанкціонованого розголошення відомостей про масштаби завданих ворожою армією руйнувань на території України тощо). Важливо наголосити, що нормативно-правове регулювання, яке визначає особливості такої комунікації для представників медіа, було розроблене ще у перші дні повномасштабного вторгнення. Таким став наказ Головнокомандувача Збройних Сил України «Про організацію взаємодії між Збройними Силами України, іншими складовими сил оборони та представниками засобів масової інформації на час дії правового режиму воєнного стану» від 03.03.2022 №73 [357]. Цей акт, серед іншого, визначає умови взаємодії посадових та службових осіб органів влади з представниками медіа в частині заборони поширення інформації з обмеженим

доступом про дії Збройних Сил України та інших складових сил оборони, що може негативно вплинути на хід виконання їх завдань (пункт 3). Водночас зазначений акт робить акцент тільки на взаємодії з медіа і жодним чином не регламентує ведення акаунтів публічних службовців в інтернет-просторі. Хоча, як засвідчує практика, значна кількість інформації, яка потенційно може зашкодити обороні України, розміщується саме в соціальних мережах представників органів влади.

Ще один вид недоліків у групі юридичних дефектів правових норм стосується використання у законодавстві, що регулює питання здійснення політичних прав публічних службовців, *нечіткої або взагалі неправильної термінології*. Наприклад, такий дефект притаманний Закону України «Про статус народного депутата України». Стаття 19 цього акта визначає порядок здійснення права на інформацію. Водночас її положення є архаїчними в частині порядку забезпечення народних депутатів України інформацією про діяльність Верховного Суду України. Цей Суд офіційно перестав бути найвищим судом в системі судоустрою України ще в 2016 році, однак закріплення саме такої назви цієї інстанції до цього часу залишається не зміненою. Цілком логічним наслідком цієї помилки є те, що в зазначеному Законі взагалі відсутня згадка про забезпечення народних депутатів інформацією про діяльність Верховного Суду, який розпочав свою роботу з грудня 2017 року [358, с. 207–208].

У контексті здійснення права на свободу слова важливо відзначити, що науковою спільнотою критикується законодавчо закріплене формулювання дефініції «викривач», закріплене в Законі України «Про запобігання корупції». Зокрема, А. І. Берлач вважає, що наведене в Законі визначення не містить вказівки на те, яка особа – сам викривач чи особа, що отримує інформацію про корупційне чи пов'язане з корупцією правопорушення, – повинна мати «переконання» щодо його вчинення. Вчений наголошує, що сам викривач під впливом емоцій не завжди може об'єктивно оцінити ситуацію через відсутність необхідних юридичних знань. Тож чинна легальна дефініція потребує уточнення [359, с. 24]. Ми цілком погоджуємося з таким висновком дослідника, оскільки ця правова проблема безпосередньо впливає на межі належної реалізації викривачами-працівниками органів влади свого права на свободу

слова. Відсутність чіткої вказівки на вимоги до повідомлення викривачів не узгоджується з практикою ЄСПЛ, який окреслив критерії, що дозволяють встановити межі перевірки прийнятності повідомлень публічних службовців-викривачів про можливі факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень у органі, де вони працюють (§§ 74-77 рішення у справі «*Guja v. Moldova*» від 12.02.2008) [360]. Зокрема, українське законодавство не містить вимог до перевірки належного рівня достовірності інформації, що підлягає розкриттю (на противагу позиції, окресленій у § 75 рішення «*Guja v. Moldova*»), а також не враховує мотивів дій службовця-викривача, які іноді можуть базуватися на особистій неприязні або на прагненні отримати грошову винагороду, передбачену законом (тобто не враховується позиція, викладена у § 77 рішення «*Guja v. Moldova*»). Такі законодавчі прогалини можуть мати наслідком зловживання з боку зацікавлених осіб правами, наданими статусом викривача.

Наступна підгрупа недоліків, які також стосуються дефектів правових норм, полягає у **недостатній правовій врегульованості суспільних відносин** у сфері публічної служби. Зміст цього дефекту полягає у тому, що правове регулювання як таке фактично наявне, однак воно не охоплює собою всі аспекти, які можуть виникати на практиці. Як правило, такому правовому регулюванню не вистачає деталізованості нормативних формулювань. Наприклад, один з таких дефектів полягає у відсутності у чинному законодавстві чіткої вказівки на те, чи заборонено публічним службовцям в Україні одночасно, крім українського, мати ще й громадянство інших держав. Зокрема, ця заувага стосується неврегульованості питання, пов'язаного з пасивним набуттям громадянства. У такому випадку постає питання, чи може громадянин України, який також перебуває в громадянстві іншої держави, мати доступ до посад публічної служби в Україні? У судовій практиці відомі кейси, коли через таку законодавчу прогалину оскаржувалася можливість біпатридів обіймати посади публічної служби. Серед іншого, такою стала справа № 640/463/19 [55; 56].

Інший прояв досліджуваного недоліку – це недосконалість впровадження заборони на реалізацію пасивного виборчого права кандидатів на посади публічної служби у разі встановлення факту їх причетності до діяльності заборонених

політичних партій, які співпрацювали в рф. Законодавчі ініціативи, які наразі зареєстровані в парламенті [206; 207], не містять чіткої вказівки на те, щоб така відповідальність мала індивідуальний, а не колективний характер. Ця неточність створює ризики порушення статті 61 Конституції України, яка встановлює, що юридична відповідальність особи має лише індивідуальний характер. До того ж прийняття законопроектів у їх первинній редакції, що містить вказівку на колективний характер відповідальності, може стати підставою для подальшого оскарження рішень про відмову у доступі до посад публічної служби до міжнародних судових установ.

Неповнота правового регулювання притаманна й регламентації порядку здійснення свободи слова народних депутатів, визначеному в Законі України «Про статус народного депутата України». Стаття 18 цього акта лише закріплює можливість депутатів виступати з питань їх депутатської діяльності у друкованих засобах масової інформації, на радіо або на телебаченні. Ці норми регулюють організаційну сторону взаємодії депутатів з медіа (час, формат виступів, випуск матеріалів тощо). Однак Закон не встановлює жодних обмежувальних вимог щодо змісту таких виступів, на підставі чого складається помилкове враження, що право парламентарів на свободу слова є абсолютним у контексті правової регламентації на рівні профільного закону.

Практика засвідчила неповноту нормативної регламентації свободи слова народних депутатів також і в статтях Регламенту ВРУ. Прикладом цього є положення частини 5 статті 51 Регламенту, яке передбачає можливість застосувати дисциплінарну санкцію за образливе висловлювання депутата тільки на адресу інших (живих) народних депутатів, депутатських фракцій чи депутатських груп. Разом з тим на практиці траплялися ситуації, коли такі образливі висловлювання стосувалися й представників інших органів публічної влади (наприклад, керівника Офісу Президента України та Служби безпеки України [298]) чи померлих народних депутатів [293]. Проте Регламент не передбачає процедури ініціювання дисциплінарного провадження у таких випадках. Як наслідок, на порушення етичної поведінки під час реалізації права на свободу слова в окремих кейсах не поширюється

юридична відповідальність через змістовні недосконалості законодавства (надто звужену дію правової норми).

Четвертий вид недоліків у групі юридичних дефектів правових норм стосується **дублювання повноважень** органів публічної влади. Ця проблема набуває різних проявів у контексті реалізації публічними службовцями права на участь в управлінні публічними справами. Один із них – дублювання повноважень органів влади, яке виникло в умовах воєнного стану. Так, з утворенням військових адміністрацій сфера управління публічними справами тимчасово перейшла від місцевих органів влади до державних. Представники громадського сектору висловлюють позиції щодо необхідності внаслідок цього більш чітко врегулювати окремі сфери повноважень військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування, щоб унеможливити згортання дієздатного місцевого самоврядування [253]. До того ж, на переконання О. Слобожана, проблемними наразі залишаються встановлення чітких причин для запровадження військових адміністрацій населених пунктів та відсутність у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» положень про відновлення діяльності органів місцевого самоврядування після припинення чи скасування воєнного стану в Україні [253].

Крім того, в окремих випадках (наприклад, у м. Києві) продовжили функціонувати одразу два органи державної влади – і Київська міська державна адміністрація (постійно діючий орган) і Київська міська військова адміністрація (утворена тимчасово). Унаслідок цього, на думку М. Загороднього, виникає проблема з дублюванням повноважень та неможливістю чітко встановити, якому органу – міській державній адміністрації чи міській військовій адміністрації – мають підпорядковуватися голови районів у Києві [253]. Вирішення цієї проблеми можливе шляхом уточнення відповідного законодавчого регулювання.

Юридичні дефекти джерел права. Сутність цього виду дефектів, на думку Б. В. Чернявської, полягає у тому, що це «недоліки, вади офіційних письмових способів вираження і закріплення правових норм, що [...] спрямовані на регулювання певних правовідносин» [352, с. 171]. До цієї групи недоліків вчені відносять **юридичні дефекти форми та змісту нормативно-правових актів** [353, с. 125]. Кілька проявів

таких вад притаманні й правовому регулюванню здійснення політичних прав публічних службовців.

По-перше, в окремих сферах нормативної регламентації суспільних відносин зустрічається суперечність між приписами нормативно-правових актів різної юридичної сили. Наприклад, це стосується здійснення права на інформацію депутатів місцевих рад. Так, рішення Київської міської ради «Про Регламент Київської міської ради», яке є підзаконним нормативним актом, не узгоджується з вимогами Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», який має вищу юридичну силу, в частині встановлення порядку розгляду депутатського запиту. Зокрема, Регламент встановлює додаткові обмежувальні механізми, про які не йдеться у профільному Законі. Тому на депутатів Київської міської ради, у порівнянні з депутатами інших місцевих рад, покладається додатковий обов'язок подати депутатський запит «до управління організаційного та документального забезпечення діяльності Київради не пізніше 13 години дня, що передує відповідному пленарному засіданню Київради» (частина 4 статті 21). У протилежному випадку розгляд такого запиту не відбудеться.

Водночас профільний Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» встановлює простіший спосіб здійснення права на інформацію в частині направлення депутатських запитів. Зокрема, у статті 22 цього акта визначено, що запит може бути внесений «попередньо або на пленарному засіданні ради у письмовій чи усній формі». Тобто додаткові обмежувачі механізми законотворці не передбачили. З огляду на це громадський сектор вбачає у такому правовому регулюванні певні дискримінаційні норми [361]. Усунути таку недосконалість можна було б простим приведенням підзаконного нормативно-правового акта у відповідність до профільного Закону.

Крім того, певна невідповідність підзаконного нормативно-правового регулювання вимогам чинного законодавства зустрічається і щодо форми направлення депутатських запитів. Прикладом такої невідповідності є положення Регламенту Васильківської міської ради [362]. Стаття 16 цього Регламенту встановлює, що «до депутатського запиту має бути долучена копія попередньо направленого депутатського звернення, а також копія відповіді на нього». Таке формулювання дає підстави припустити, що Регламентом передбачається подання

депутатського звернення саме у письмовій формі, хоча заборона на усний запит конкретно не зазначена. До того ж саме звужене тлумачення відповідної норми подекуди застосовується і на практиці, що підтверджується у матеріалах судової справи № 810/122/18 [331]. Проте таке суттєве обмеження на подачу усних депутатських запитів не відповідає положенням профільного Закону України «Про статус депутатів місцевих рад». Як було зазначено вище, саме цей Закон має вищу юридичну силу у порівнянні з Регламентом, який є підзаконним нормативно-правовим актом. Відповідно з метою уникнення неправильного тлумачення положень Регламенту міської ради та надмірного, як це було визнано Верховним Судом [331], обмеження на подачу усних запитів положення підзаконних нормативно-правових актів варто було б приводити у повну відповідність до вимог Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» з дотриманням принципу правової визначеності під час формулювання норм.

По-друге, існує проблема з нормативним закріпленням окремих обмежень реалізації політичних прав публічних службовців на рівні актів різної юридичної сили. Зокрема, як засвідчує практика, такі обмеження встановлюються як в положеннях законів (переважно профільного спрямування щодо визначення правового статусу різних категорій публічних службовців), так і в правилах етичної поведінки, які закріплюються у текстах підзаконних нормативно-правових актів. Приклади таких актів з детальним відтворенням їх положень було наведено у розділі 2. Водночас подекуди правила етичної поведінки не лише деталізують застосування обмежувальних заходів, але й розширюють їх перелік. Серед іншого, прикладом цього можуть слугувати норми щодо обмеження свободи слова, викладені в Законі України «Про Національну поліцію» (стаття 10) та Правилах етичної поведінки поліцейських (пункт 2 розділу II), в Законі України «Про державну службу» (частина 2 статі 10) та Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (пункт 2 розділу II, пункт 2 розділу III, пункт 2 розділу IV) тощо.

Важливо наголосити, що Конституція України встановлює дещо відмінний порядок регулювання обмеження прав і свобод. Так, стаття 34, яка визначає умови

здійснення права на свободу слова, у частині 3 закріплює, що здійснення цього права «може бути обмежене законом». Тобто про підзаконний нормативно-правовий акт не йдеться. До того ж варто звернути увагу, що законодавець у цій статті використав саме термін «закон», а не «законодавство», хоча друге поняття є ширшим за своїм змістом і охоплює не лише закони, які ухвалюються парламентом, але й підзаконні нормативно-правові акти [363; 364]. Крім того, загальне правило щодо можливості обмеження прав і свобод лише на підставі законів впливає і з положення статті 92 Конституції України, яка встановлює, що виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина.

З огляду на ці міркування більш юридично коректно було б чітко врегулювати сферу обмеження політичних прав публічних службовців саме на рівні профільних законів [365, с. 179]. Водночас підзаконне регулювання мало б лише деталізувати ці законодавчі положення, а не змістовно розширювати їх перелік.

Юридичні дефекти правовідносин. У науковій літературі цей вид дефектів прийнято поділяти на три підгрупи: 1) юридичні дефекти суб'єктного складу; 2) юридичні дефекти об'єкта правовідносин; 3) юридичні дефекти змісту правовідносин [351, с. 237–240; 353, с. 125]. Аналіз правового регулювання здійснення політичних прав публічних службовців показує, що цій сфері, серед іншого, притаманний *дефект суб'єктного складу*. Зокрема, дискусійним залишається регламентація права на доступ до посад військової служби іноземців та осіб без громадянства [366, с. 229–233].

Особливість військової служби, на відміну від інших категорій публічної служби, полягає у тому, що коло осіб, яким надається право доступу до посад військової служби, є ширшим за характеристикою громадянства. Як було зазначено у розділах 1 та 2, як правило, на посади публічної служби в Україні можуть претендувати лише ті особи, які мають українське громадянство. Водночас у нормах законодавства закріплено виняток для військовослужбовців. Наприклад, в частині 1 статті 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» міститься положення, відповідно до якого військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я

і віком громадян України, іноземців та осіб без громадянства. Задум законодавця щодо надання можливості не лише громадянам України долучитися до несення військової служби знайшов продовження і в інших статтях цього Закону. Так, у частині 9 статті 1 зазначеного акта вказано, що до категорії військовослужбовців прирівнюються іноземці та особи без громадянства, які відповідно до закону проходять військову службу у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України.

Надання можливості іноземцям та особам без громадянства на рівні з громадянами України проходити військову службу в Збройних Силах України на посадах рядового, сержантського і старшинського складу було закріплено в Законі України № 716-VIII від 06.10.2015 [367], а на тих же посадах за контрактом у Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України – в Законі України № 2863-IX від 12.01.2023 [368]. Водночас з жовтня 2024 року народні депутати України вирішили надати іноземцям та особам без громадянства також і право проходити військову службу у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України на посадах офіцерського складу. Відповідний Закон України № 4019-IX було ухвалено 10 жовтня 2024 року [369].

Водночас остання законодавча ініціатива була неоднозначно сприйнята експертами Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України (далі – ГНЕУ). По-перше, критична оцінка була висловлена стосовно ризику порушення умов доступу до державної таємниці, адже такий доступ може надаватися іноземцями та особами без громадянства тільки у виняткових випадках. По-друге, експерти Головного науково-експертного управління припускають, що потенційно може виникнути конфлікт інтересів у військовослужбовців-іноземців у разі, якщо матиме місце збройний конфлікт між Україною та державою, громадянами якої є такі особи. Тож, на думку представників цього експертного органу, законодавство, яке регламентує сферу доступу до посад військової служби іноземців та осіб без громадянства, має бути доопрацьоване для мінімізації ризиків, які можуть стати на заваді професійному виконанню обов’язків військовослужбовцями [370, с. 4].

Таким чином, національне законодавство, яке визначає порядок реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців, містить юридичні дефекти усіх трьох типів – дефекти правових норм, дефекти джерел права та дефекти правовідносин. З метою оптимізації процесу здійснення цих прав профільне законодавство має бути суттєво доопрацьоване. Одним з орієнтирів для такого вдосконалення має стати позитивний досвід іноземних держав та практика міжнародних судових установ.

3.2. Зарубіжний досвід, практика Європейського суду з прав людини та практика Суду Європейського Союзу щодо реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців

Правове регулювання здійснення окремих аспектів політичних прав публічних службовців у зарубіжних країнах та Європейському Союзі як наднаціональному об'єднанні є досить прогресивним, у зв'язку з чим може стати орієнтиром для української практики законотворення. У багатьох випадках найбільш релевантним для України є досвід європейських країн через спільні правові цінності та євроінтеграційний вектор розвитку нашої держави. Водночас в окремих випадках заслуговує на увагу також і практика, яка існує в державах інших регіонів.

Цікавим для порівняння є нормативне регулювання питання щодо можливості для осіб з подвійним громадянством мати доступ до посад публічної служби в Україні та Європейському Союзі. Як було зазначено вище, в Україні громадянин України, який набув громадянство іншої держави активно, втрачає право на доступ до публічної служби в Україні. Питання щодо пасивного набуття громадянства іншої держави як підстави для втрати такого права детально не врегульовано в українському законодавстві. Водночас у Європейському Союзі ця практика відрізняється, оскільки громадяни держав-членів ЄС мають доступ до багатьох посад публічної служби у інших державах, які входять до складу Союзу [371, с. 54]. Наприклад, у законодавстві ФРН зазначено, що службовцем може бути призначена лише та особа, яка є «німцем на підставі статті 116 Основного закону або має громадянство однієї з держав-членів Європейського Союзу, держав-членів

Європейської економічної зони, держав третіх країн, які підписали з Німеччиною та ЄС угоди про визнання професійних кваліфікацій» (§7 Федерального закону Німеччини про чиновників) [372; 371, с. 54–55]. Паралельно з цим зазначений закон містить застереження, що в окремих випадках, коли цього вимагають завдання, на державну посаду може бути призначений лише німець. У науковій літературі припускається, що у цій нормі йдеться про посади, пов'язані з доступом до державної таємниці певного рівня секретності або ж про інші подібні випадки [371, с. 55]. Водночас з цих правил можуть бути і винятки, «якщо існує термінова офіційна потреба». Повноваження робити такі винятки закріплюються за федеральним міністром внутрішніх справ (§7 Федерального закону Німеччини про чиновників) [372]. Такий досвід є цікавим, водночас необхідно брати до уваги потенційні загрози, зокрема і національній безпеці, які можуть виникати у разі надання доступу до посад публічної служби особам, котрі мають громадянство інших держав (особливо якщо національні інтереси таких інших держав будуть суперечити національним інтересам України).

У низці держав, як і в Україні, встановлюється певний перелік обмежень, які застосовуються до претендентів на зайняття посад публічної служби. Нерідко обґрунтованість застосування відповідних цензів стає предметом оскарження до ЄСПЛ та Суду Європейського Союзу (далі – Суд ЄС). Ці міжнародні судові установи у своїх рішеннях підтверджують правильність підходу щодо застосування обмежень. Наприклад, таку позицію ЄСПЛ відобразив у справі «*Vilho Eskelinen and others v. Finland*» від 19.04.2007 (§47) [373; 179, с. 159]. Також відповідне положення знайшло підтвердження у низці рішень Суду ЄС. Так, у справі «*Johanna Gerdina Pleijte v. European Commission*» від 25.02.2010 судді відзначили, що встановлення обмежувальних цензів є обґрунтованим з позиції інтересів публічної служби. Тому запровадження критерію відбору за наявністю професійного досвіду не є дискримінаційним (§§57–59, 61) [374; 179, с. 159]. Допустимість таких критеріїв для відбору, як заслуги, стаж та рівень професійної підготовки, була підтверджена у рішенні у справі «*Maria Magdalena Semeraro v. Commission of the European Communities*» від 21.02.2008 (§§66–70, 74–82) [375; 179, с. 159]. Окремо у цьому

контексті Суд ЄС наголосив, що процес відбору кандидатів на посади публічної служби і аналіз їх відповідності таким посадам має базуватися на ретельному та неупередженому вивченні всіх елементів, які стосуються оцінки професійних заслуг цих осіб (§ 51) [376; 179, с. 159]. В українській практиці ці критерії також застосовуються під час організації добору на посади публічної служби.

Умови реалізації пасивного виборчого права для кандидатів на виборні посади публічної служби теж неодноразово розглядалися у Європейському суді з прав людини [377, с. 121–125]. На підставі аналізу прецедентної практики ЄСПЛ можемо виокремити три групи кейсів, які стосуються запровадження обґрунтованих обмежень для здійснення т.зв. права на вільні вибори, врегульованого статтею 3 Протоколу № 1 ЄКПЛ, а саме:

- 1) кандидат на посаду публічної служби обіймає/раніше обіймав посади у певних органах публічної влади;
- 2) стосовно кандидата на посаду публічної служби винесено вирок щодо вчинення ним кримінального правопорушення;
- 3) поширення на кандидата на посаду публічної служби дії люстраційного законодавства держави.

Конкретні межі застосування цих обмежень можуть суттєво відрізнятися у різних державах. На цьому аспекті ЄСПЛ наголосив у справі «*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*» від 02.03.1987, вказавши, що державам надається свобода розсуду у цьому питанні з огляду на різноманітність виборчих систем, які функціонують у країнах, особливості історичного розвитку, культурне різноманіття, що впливає на їх бачення демократії (§ 52) [378].

Наприклад, щодо першої групи підстав ЄСПЛ виклав свою позицію у низці справ – «*Briķe v. Latvia*» від 29.06.2000 [379], «*Gitonas and Others v. Greece*» від 01.07.1997 [380] та «*Ahmed and Others v. The United Kingdom*» від 02.09.1998 [381]. Зокрема, Суд зазначив, що вимога до публічних службовців подати у відставку до висунення своєї кандидатури на виборах не є непропорційною, оскільки переслідує мету підтримання незалежності публічної служби (§§ 29, 44 рішення у справі «*Gitonas and Others v. Greece*»). До того ж відповідні обмеження мають чітко окреслений

термін дії – вони застосовуються до того часу, поки кандидат продовжує обіймати певну посаду публічної служби на попередньому місці роботи. Якщо ж особа хоче реалізувати своє пасивне виборче право, вона має подати у відставку зі своєї посади (§75 рішення у справі «*Ahmed and Others v. The United Kingdom*»).

Такий підхід до застосування обмежень під час здійснення пасивного виборчого права публічними службовцями також закріплюється й у законодавстві європейських держав. Наприклад, у латвійському Законі про вибори до Сейму закріплене правило, що Президент Республіки, Генеральний ревізор, член Ради Державної аудиторської служби, надзвичайний і повноважний посол, суддя Конституційного Суду, прокурор, поліцейський офіцер або військовослужбовець, висунуті кандидатами в депутати, повинні залишити свою посаду (службу) після реєстрації списку кандидатів у депутати і в місячний строк подати до Центральної виборчої комісії документи, що підтверджують цей факт (стаття 6) [382].

Друга група підстав для обмеження пасивного виборчого права публічних службовців розкривається у рішеннях ЄСПЛ у справах «*Galan v. Italy*» від 18.05.2021 [383] та «*Miniscalco v. Italy*» від 17.06.2021 [384]. Ці справи стосувалися обмежень, запроваджених італійським Законодавчим декретом № 235 від 31.12.2012, на підставі якого забороняється балотуватися на регіональних виборах у разі остаточного засудження особи, серед іншого, за зловживання владою (стаття 7) [385]. Аналізуючи допустимість запровадження такого обмеження, Європейський суд з прав людини дійшов висновку, що застосування заборони балотуватися в якості кандидата на регіональних виборах узгоджується з метою не допускати до виборчих процедур осіб, засуджених за серйозні злочини, і таким чином захистити цілісність демократичного процесу. Суд погодився, що відповідна заборона мала на меті доповнити та зміцнити законодавчий механізм боротьби з корупцією та незаконністю в державному управлінні (§99 рішення у справі «*Miniscalco v. Italy*»)). Тому застосування такого заходу було визнане обґрунтованим.

Третя група підстав для застосування обмеження щодо реалізації виборчого права пов'язана з впровадженням люстраційних норм у національне законодавство. Застосування такого правового регулювання є властивим для країн, які раніше

входили до складу СРСР. Наприклад, у Латвії у Законі про вибори до Сейму міститься вимога, що до законодавчого органу не можуть бути обрані особи, які «після 13 січня 1991 року працювали в ЛКП, Міжнародному робочому фронті Латвійської РСР, Об'єднаній раді трудових колективів, Організації ветеранів війни і праці, Вселатвійському комітеті порятунку суспільства або його обласних комітетах» (частина 6 статті 5) [382]. Питання щодо конституційності цієї норми піднімалося неодноразово. Конституційний суд Латвійської Республіки рішеннями у трьох справах постановив, що вказана заборона відповідає нормам Конституції Латвійської Республіки, Міжнародному пакту про громадянські і політичні права, ЄКПЛ та статті 3 Протоколу 1 до цієї Конвенції [386; 387; 388].

Допустимість застосування відповідних положень підтвердив і ЄСПЛ, опираючись на історико-політичний контекст запровадження люстраційного законодавства в Латвії. У справі «*Ždanoka v. Latvia*» від 16.03.2006 Суд постановив, що запровадження заборони на балотування до законодавчого органу має на меті захистити цілісність демократичного процесу через усунення від роботи демократичного законодавчого органу учасників партії, яка була причетна до спроби насильницького повалення демократичного режиму. Додатково ЄСПЛ звернув увагу, що в законодавстві Латвії прямо не вказано, що заборона участі у виборах є необмеженою у часі. Водночас це не дає підстав робити висновок про те, що таке обмеження є тимчасовим за своїм характером. До того ж ЄСПЛ врахував і мету встановлення такої обмежувальної норми. Суд відзначив, що законодавець мотивувався ідеєю запобігання порушенням, а не передбачав застосування покарання (§122) [389]. Тож у підсумку ЄСПЛ не побачив у латвійському законодавстві надмірних і не виправданих обмежень для кандидатів на посади публічної служби.

Порядок здійснення права публічних службовців на свободу об'єднання є особливою категорією справ у практиці ЄСПЛ щодо застосування статті 11 ЄКПЛ. Ця особливість полягає у тому, що у частині 2 зазначеної статті Конвенції зроблено акцент на додаткових умовах застосування законних обмежень щодо трьох категорій осіб – військовослужбовців, поліцейських та представників адміністративних органів держави (§96 рішення у справі «*Demir and Baykara v. Turkey*» від 12.11.2008 [390, с.

32; 391]. Наводячи тлумачення цієї норми щодо суб'єктного складу, ЄСПЛ наголосив, що муніципальні державні службовці, які не беруть участі в публічному управлінні як такому, не можуть розглядатися як «представники адміністративних органів держави». Тож на них не поширюються обмеження на цій підставі (§97 рішення у справі «*Demir and Baykara v. Turkey*»).

Загалом, обґрунтовуючи доцільність встановлення особливих правил для реалізації права на свободу об'єднання для зазначених трьох категорій службовців, Суд підкреслює, що такі заходи виступають гарантією забезпечення політичного нейтралітету збройних сил, поліції та адміністративних органів (§53 рішення у справі «*Ahmed and Others v. The United Kingdom*»). Окремо ЄСПЛ відзначає потребу у підтриманні дисципліни у збройних силах, яка, серед іншого, досягається через запровадження окреслених обмежень (§98 рішення у справі «*Engel and Others v. the Netherlands*» від 08.06.1976 [392]; §62 рішення у справі «*Matelly v. France*» від 02.10.2014 [393]).

Аналіз практики ЄСПЛ дає підстави зробити висновки, що стаття 11 ЄКПЛ розглядається стосовно публічних службовців у межах таких груп справ: 1) щодо членства у політичних партіях; 2) щодо діяльності професійних спілок; 3) щодо заборони страйків. З огляду на тематику дисертаційного дослідження у межах цих категорій науковий інтерес представляє з'ясування позиції ЄСПЛ саме щодо можливості участі публічних службовців у діяльності політичних партій. Відповідна практика, серед іншого, представлена у справі «*Rekvényi v. Hungary*» від 20.05.1999 [394].

Справа «*Rekvényi v. Hungary*» і, відповідно, рішення ЄСПЛ за результатами її розгляду значною мірою ґрунтується на історико-політичному контексті функціонування правоохоронних органів та військових формувань в Угорщині всередині XX століття. Тоді членство військовослужбовців та поліцейських у правлячій партії розглядалося як прояв прихильності цих осіб режиму і гарантія прямого виконання політичної волі правлячої партії. Тож після відмови від такої моделі державного управління і переходу до демократичного режиму заборона окресленим категоріям публічних службовців брати участь у діяльності політичних

партій стала одним із кроків для розбудови демократичного суспільства. ЄСПЛ зауважив, що на цьому історичному тлі заходи, вжиті в Угорщині з метою захисту представників правоохоронних органів від прямого впливу партійної політики, можна розглядати як відповідь на «нагальну суспільну потребу» (§§47–48). Свою позицію Суд обґрунтовує тим, що «представники громадськості мають право очікувати, що у своїх відносинах з поліцією вони стикаються з політично нейтральними службовцями, які відсторонені від політичної боротьби» (§41). Цілком логічно припустити, що таке застереження є застосовним до багатьох держав, які раніше входили до складу СРСР і яким на певному історичному етапі було властиво залучати правоохоронні органи до партійної діяльності, що ставило під сумнів їх неупередженість.

Особливо важливим для України є врахування іноземного досвіду у сфері правового регулювання здійснення свободи слова публічними службовцями. Зарубіжна практика у цьому напрямі є достатньо детально регламентованою, зокрема і в тих питаннях, які в українському законодавстві дуже побіжно або взагалі ніяк не врегульовані. Наприклад, у низці країн впроваджено акти, які визначають порядок комунікації публічних службовців у соціальних мережах та обмеження, які з цього випливають. Детальний аналіз цієї проблематики було нами здійснено у науковій статті «Правове регулювання свободи слова публічних службовців в соціальних мережах: зарубіжний досвід», опублікованій у 2025 році у журналі «Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції» [395].

Мальтійське законодавство, присвячене регулюванню свободи слова публічних службовців у мережі «Інтернет», охоплює, серед іншого, Політику щодо використання соціальних мереж на публічній службі № 21/2015 [396], Директиви про участь у політичному житті та спілкування з медіа [397; 398], Кодекс етики публічних службовців [399], а також внутрішні акти органів влади, спрямовані на регулювання цієї сфери. Відповідні документи поширюють свою дію як на офіційну, так і на приватну комунікацію публічних службовців незалежно від того, здійснюється вона у робочий чи позаробочий час. До основних правил офіційної комунікації належать такі: 1) не завдавати шкоди репутації органу публічної влади; 2) не розголошувати

конфіденційну інформацію; 3) не робити публікацій, які можуть мати наклепницьких характер. Приватна комунікація має базуватися на таких засадах: 1) публікації не повинні завдавати шкоди репутації органу публічної влади; 2) під час публікації коментарів у соціальних мережах має робитися застереження, що такі погляди службовця є його власними і не відображають позицію органу влади; 3) приватні пости з висвітленням робочої діяльності можуть публікуватися лише після оприлюднення такої інформації з офіційного акаунта органу влади; 4) у публікаціях не повинна розголошуватися конфіденційна та службова інформація; 5) приватне спілкування з колегами не повинно мати негативного впливу на репутацію публічних інституцій. У разі порушення цих правил до публічних службовців застосовується дисциплінарна відповідальність [396]. Підхід до розмежування правил здійснення свободи слова публічних службовців в офіційній та приватній сферах за зразком мальтійського законодавства не є поодиноким. Ця практика підтримується і реалізується у багатьох країнах.

Так, у Новій Зеландії комунікація у соціальних мережах регулюється положеннями Інструкції про особисте використання соціальних мереж публічними службовцями [400], Інструкції про офіційне використання соціальних мереж публічними службовцями [401] та внутрішніми актами, які визначають політику щодо соціальних мереж конкретних публічних інституцій. У цій державі представники публічної служби під час офіційного використання акаунтів у соціальних мережах зобов'язані: 1) дотримуватися політичної нейтральності та стандартів доброчесності; 2) забезпечувати конфіденційність особистої та службової інформації; 3) розміщувати офіційні публікації винятково з діловою метою, яка впливає з функцій та повноважень органу влади; 4) публікувати лише ті відомості, що ґрунтуються на фактах, а не на суб'єктивній оцінці окремих службовців; 5) зважувати доцільність та ризики для репутації публічної служби перед тим, як зробити репост чи поставити «лайк» публікаціям з інших облікових записів [401]. Здійснюючи приватну комунікацію у соціальних мережах, публічні службовці Нової Зеландії повинні зважати на такі правила та обмеження: 1) застосовувати стандарти доброчесності; 2) відмежовувати особисті політичні коментарі від сфери

виконання службових повноважень (зокрема, не пов'язувати особисті коментарі на політичну тематику з робочим акаунтом у LinkedIn); 3) не висловлювати скарги щодо роботи у мережі «Інтернет»; 4) публікації не повинні містити матеріалів, які виражають неповагу до інших користувачів [400]. Ця практика є схожою до мальтійського законодавства, водночас у Новій Зеландії додатково робиться важливе застереження щодо умов використання «лайків» та репостів, що було б доцільно застосовувати і в Україні.

У Німеччині умови реалізації публічними службовцями їх права на свободу слова, серед іншого, викладені у Законі про державну службу [402] та Правилах обслуговування [403]. Загалом у ФРН діють правила щодо застосування обмеження свободи слова публічних службовців у мережі «Інтернет», подібні до тих, що були окреслені вище, однак паралельно з цим у німецькому законодавстві зроблено наголос на певних особливостях застосування відповідних правил. Наприклад, серед основних положень німецького законодавства у цій сфері можна виокремити такі: 1) роблячи публікації у соціальних мережах, службовці мають чітко окреслювати, що висловлена думка є їх власною, а не офіційною позицією державного органу; у читачів не повинно бути враження, що під час особистого спілкування службовець робить офіційну заяву (§ 41 Правил обслуговування); 2) державні службовці мають зберігати конфіденційність службової інформації (§ 37 Закону про державну службу); важливо, що це правило має дотримуватися навіть у разі знеособлення інформації чи використання нікнеймів [404]; 3) використання соціальних мереж не повинно завдавати шкоди іміджу публічної служби і має відповідати рівню довіри, що вимагає професія державного службовця (§ 34 Закону про державну службу); зокрема, це стосується опублікування фотографій і відео, де службовці фігурують в уніформі або з предметами, які є характерними для сфери їх професійної діяльності (службові посвідчення, службові жетони, табельна зброя тощо) [404].

Водночас у Німеччині діють дещо специфічні положення законодавства, які уточнюють умови використання соціальних мереж. Так, у Саксонії діє норма, яка рекомендує публічним службовцям уникати публікацій або робити публікації лише із загальною інформацією про їх службову діяльність. Паралельно з цим право на

надання інформації для медіа закріплюється винятково за керівником органу влади або за спеціально уповноваженою особою (§ 69 Закону Саксонії про державну службу [405]). Так само німецьке законодавство деталізує положення про обмеження щодо використання «лайків». Передбачається, що «лайки» на дописах з націонал-соціалістичним, ксенофобським, антисемітським чи расистським змістом сприймаються як підтвердження невідповідності державного службовця займаній посаді [406]. Також про невідповідність може свідчити і сам факт підписки публічного службовця на сторінки, які публікують відповідну неприйнятну інформацію. Свідченням цього є судова справа, яка розглядалася у 2023 році Вищим адміністративним судом землі Берлін-Бранденбург. У цій справі працівник поліції відвідував вебсайти, які містили свастику, публікували зображення Адольфа Гітлера, ображали та принижували мусульман, а також використовували критичні порівняння з переслідуванням євреїв у період націонал-соціалізму. Надаючи оцінку таким фактам, суд підтримав звільнення поліцейського із займаної посади, адже у його поведінці вбачалася неповага до прав людини, порушення засади аполітичності, що ставили під сумнів його лояльність до Основного Закону [407].

У Великій Британії ведення соціальних мереж врегульовано положеннями, закріпленими у Кодексі державної служби [408], Посібнику з дисципліни цифрових комунікацій [409], Посібнику із соціальних медіа Державної цифрової служби [410] та внутрішніх актах структурних підрозділів органів публічної влади. Аналогічно до описаних вище держав, у Сполученому Королівстві законодавство розмежовує особливості ведення соціальних мереж для офіційного та приватного використання. Загальні правила, які стосуються цих обох випадків, передбачають, що: 1) представники виконавчої влади повинні поважати верховенство парламенту і не публікувати у соціальних мережах інформацію про урядову політику до того, як про це буде поінформовано парламент; 2) службовці повинні зберігати конфіденційну інформацію і не розголошувати її; 3) для підтримання нейтрального тону комунікації службовцям не рекомендується відповідати на образливі коментарі щодо них чи публічної інституції, яку вони представляють; 4) публічні службовці мають здійснювати комунікацію з дотриманням принципу аполітичності [411]. Окремий

акцент робиться на діяльності міністрів, яким рекомендується не використовувати під час робочої комунікації офіційні ресурси для партійно-політичних цілей (зокрема, встановлюється заборона на позначення політичних діячів, партій та політичних гасел) [411].

Досвід Сполучених Штатів Америки щодо правового регулювання свободи слова значною мірою збігається з європейським. У США так само розмежовуються правила для використання соціальних мереж у приватних і офіційних цілях. Водночас відмінність полягає у тому, що виокремлення критеріїв для відмежування цих двох сфер комунікації здійснюється на підставі судової практики Верховного суду США. Саме на підставі трьох кейсів – «*Knight Institute v. Trump*» [412], «*Lindke v. Freed*» [413] та «*O'Connor-Ratcliff v. Garnier*» [414] – Верховний Суд розробив «двосторонній тест» для оцінки дописів публічного службовця в соціальних мережах як дій від імені держави. Цей тест включає перевірку:

- 1) чи наділений службовець повноваженнями виступати як представник держави на підставі письмового закону, постанови чи місцевого звичаю;
- 2) чи є у службовця намір здійснити ці повноваження у межах комунікації з суспільством через соціальні мережі; якщо такий намір наявний, то в якій мірі він реалізується [415].

На підставі цієї практики було вироблене правило, що публічним службовцям варто відмовитися від використання приватних акаунтів у офіційних цілях. Для цього можна чітко позначити обліковий запис або як «особистий», або як «офіційний». Особливо важливим це правило є для політичних посад публічної служби. Зокрема, якщо такі посадовці беруть участь у виборчих кампаніях, то до обрання на посади їм можна використовувати приватні акаунти для агітаційних цілей, однак після вступу на посаду така діяльність буде вважатися неправомірною [415]. Такі обмеження націлені на те, щоб забезпечити політичний нейтралітет під час офіційної комунікації від імені держави.

Також цікавим для дослідження є правове регулювання щодо встановлення меж свободи слова, яке закріплюється у актах Європейського Союзу. Цілком поділяємо позицію А. І. Берлача, І. А. Мацелюх та Н. А. Литвин, що особливість здійснення

політичних прав службовців ЄС (зокрема, й права на свободу слова) полягає в необхідності їх узгодження з обов'язком дотримання лояльності щодо Європейського Союзу [416, с. 206]. Б. Шлоер відзначає, що відповідні документи передбачають певні обмеження, які накладаються на службовців як у процесі здійснення їх службової діяльності, так і в окремих випадках навіть після завершення служби [18, с. 466–467]. Наприклад, до класичних обов'язків службовців ЄС належить збереження конфіденційності службової інформації (за винятком випадків, коли ця інформація вже була оприлюднена або доступна для громадськості). Особливість цього обов'язку полягає у тому, що, згідно зі статтею 17 Положення про персонал для посадових осіб та умови найму інших службовців Європейського економічного співтовариства та Європейського співтовариства з атомної енергії, він має дотримуватися і після звільнення зі служби [417]. Як наголошують Т. О. Коломоєць, М. Серованець, С. А. Федчишин та К. Рокіцка-Муршевська, такі обмеження є одним з інструментів, що використовуються в європейських країнах для запобігання конфлікту інтересів на державній службі протягом так званого «періоду охолодження» [418, с. 269]. Основна мета цього інструменту полягає у тому, щоб зменшити корупційні ризики, запобігти використанню офіційних зв'язків для особистої вигоди та зміцнити суспільну довіру до державних установ [418, с. 269].

Також на службовців ЄС поширюється вимога стриманості у висловлюваннях. Це правило закріплене у статті 17а зазначеного Положення про персонал. Воно передбачає, що посадова особа, яка має намір самостійно опублікувати або доручити оприлюднити будь-яке питання, що стосується діяльності ЄС, повинна заздалегідь повідомити про такий намір відповідні установи [417]. Окрім обмежень, акти ЄС також заохочують службовців Європейського Союзу до певної активної діяльності у межах здійснення свободи слова. Насамперед йдеться про необхідність повідомляти безпосереднього керівника та за потреби інші компетентні органи про випадки неправомірної діяльності (включаючи шахрайство або корупцію) з боку інших службових осіб. Таку вимогу встановлено у статті 22а Положення про персонал ЄС [417]. У акті наголошується, що посадова особа-викривач не повинна зазнавати будь-якого негативного впливу з боку установи в результаті передачі такої інформації за

умови, що вона діяла розумно і чесно. Захист таких службовців ЄС гарантується на підставі статті 21 Директиви (ЄС) 2019/1937 Європейського Парламенту і Ради від 23.10.2019 про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу [419]. Правильність такого підходу до правового регулювання підкріплюється і в рішеннях ЄСПЛ [360].

Прецедентна практика ЄСПЛ щодо меж здійснення публічними службовцями права на свободу слова є досить обширною і стосується багатьох аспектів такої діяльності. Детально цю проблематику ми розглянули у статті «Право публічних службовців на свободу слова у практиці Європейського суду з прав людини», що була опубліковано у 2023 році в журналі «Приватне та публічне право» [420]. Нами було встановлено, що всі обмеження, які визнаються ЄСПЛ як правомірні, можна поділити на 6 тематичних груп:

- 1) заборона порушення принципів нейтральності та неупередженості службовців;
- 2) необхідність збереження конфіденційності службової інформації;
- 3) обмеження щодо вираження поглядів під час виборчої кампанії;
- 4) обмеження щодо вираження поглядів у контексті діяльності політичних партій (поза виборчим процесом);
- 5) правила комунікації у соціальних мережах;
- 6) збільшення меж допустимої критики щодо службової діяльності.

Перша група кейсів, серед іншого, представлена рішеннями «*Wille v. Liechtenstein*» від 28.10.1999 [421], «*Kayasu v. Turkey*» від 13.11.2008 [422], «*Di Giovanni v. Italy*» від 09.07.2013 [423] та «*Simić v. Bosnia and Herzegovina*» від 15.11.2016 [424]. Усі ці справи стосувалися висловлення критики суддями на адресу судів, де вони працювали, та колег-суддів. ЄСПЛ постановив, що у діях заявників вбачається порушення стриманості, що поставило під сумнів авторитет і безсторонність органів судової влади та довіру суспільства до судів (§ 64 рішення «*Wille v. Liechtenstein*»; § 92 рішення «*Kayasu v. Turkey*», § 80 рішення «*Di Giovanni v. Italy*», §§ 32–36 рішення «*Simić v. Bosnia and Herzegovina*»). Водночас винятки з окреслених меж критики стосуються висловлення зауважень суддів щодо реформ у

державі, які не становлять собою порушення (§ 70 рішення «*Wille v. Liechtenstein*»; § 171 рішення «*Baka v. Hungary*» [425]). Позиція ЄСПЛ щодо необхідності дотримання принципу стриманості під час висловлення офіційної позиції дипломатів представлення у рішенні «*Karapetyan and Others v. Armenia*» від (§ 46) [426].

Друга група рішень, що стосується вимоги збереження конфіденційності інформації, проілюстрована справами «*Guja v. Moldova*» від 12.02.2008 [360] та «*Soares v. Portugal*» від 21.07.2016 [427]. У цих кейсах поставало питання про межі розголошення відомостей публічними службовцями щодо своїх колег. З одного боку, ЄСПЛ наголосив, що публічні службовці зобов'язані проявляти лояльність до органів влади, де вони працюють (§ 70 рішення «*Guja v. Moldova*»). З іншого боку, у випадках, коли є суспільний інтерес, повідомлення громадськості про внутрішню діяльність публічно-владної інституції все ж допускається, і за таких умов відповідним «інформаторам» має бути забезпечено належний захист (особливо у контексті ситуацій щодо повідомлення про можливі випадки корупції). Проте відповідне інформування має здійснювати у чітко окреслених межах. Спочатку повідомлення має бути адресоване керівництву вищого рівня або компетентному органу (наприклад, у справах про корупцію). І лише у разі, якщо цю процедуру реалізувати неможливо, може бути повідомлена громадськість. У протилежному випадку Суд констатує порушення меж свободи слова з боку публічного службовця-інформатора (§§ 72–73 рішення «*Guja v. Moldova*»; § 48 рішення «*Soares v. Portugal*»). Окремо ЄСПЛ наголошував на недопустимості розголошення секретної інформації (зокрема, щодо характеристик зброї) з боку військовослужбовців (справа «*Hadjianastassiou v. Greece*» від 16.12.1992 [428]).

Третя група рішень стосується застосування обмежень під час виборчої кампанії. Сутність відповідних заборон розкривається у зазначених вище рішеннях «*Rekvényi v. Hungary*» від 20.05.1999 [394] та «*Ahmed and others v. the United Kingdom*» від 02.09.1998 [381]. На думку суддів ЄСПЛ, встановлення таких обмежень для здійснення свободи слова щодо публічних службовців є виправданим, оскільки має на меті забезпечити нейтралітет службовців, чиї посади не є політичними за своєю сутністю. Відповідні заходи покликані забезпечити ефективну демократію (§§ 50, 54

рішення «*Ahmed and others v. the United Kingdom*»), публічну безпеку та запобігати заворушенням (§ 41 рішення «*Rekvényi v. Hungary*»).

Четверта група кейсів стосується обмежень для службовців, яких вони мають дотримуватися у контексті діяльності політичних партій. Серед іншого, такі обмеження свободи слова закріплені у рішеннях «*Lahr v. Germany*» від 01.07.2008 [429] та «*Volkmer v. Germany*» від 22.11.2001 [430]. ЄСПЛ відзначив неможливість обіймання посад публічної служби, якщо при цьому службовець є членом екстремістських партій. Це обумовлено тим, що у такому разі публічні службовці через свої висловлювання не можуть вважатися політично нейтральними, а їх діяльність буде становити небезпеку для публічного порядку та дотримання демократичних конституційних принципів. У таких випадках порушується вимога лояльності, через що відсторонення від виконання обов'язків публічної служби є цілком виправданим [429; 430].

П'ята група справ ілюструє обмеження, зумовлені правилами ведення соціальних мереж. Щодо публічних службовців межі встановлення таких обмежень ЄСПЛ розглядав у рішеннях «*Sanchez v. France*» від 02.09.2021 [431] та «*Rustavi 2 Broadcasting Company Ltd and Others v. Georgia*» від 18.07.2019 [432]. У першому кейсі Суд поклав відповідальність на службовця за опублікований контент у його соціальних мережах. Це означає, що публічний службовець як власник сторінки зобов'язаний відслідковувати зміст коментарів до своїх постів, щоб вони не асоціювалися з розпалюванням ворожнечі через належність осіб до певної релігії (§ (с) рішення «*Sanchez v. France*»). Доцільно припустити, що цей висновок Суду можна поширити й на інші види дискримінаційних висловлювань у соціальних мережах. У другому кейсі ЄСПЛ відзначив, що, хоча переважно публічні службовці несуть відповідальність за особисті публікації у соціальних мережах, все ж в окремих випадках матеріали, опубліковані близькими членами їх сімей, теж можуть мати негативний вплив на сприйняття громадськістю дотримання принципу неупередженості (§ 344 рішення «*Rustavi 2 Broadcasting Company Ltd and Others v. Georgia*»). Тож опублікування контенту як службовцями, так і їх близькими особами має здійснюватися з обачністю.

Шоста група рішень ЄСПЛ стосується встановлення меж допустимої критики на адресу публічних службовців від громадськості. Практика Суду неодноразово підтверджувала, що на публічних службовців, які обіймають політичні посади, на відміну від інших осіб, поширюється «принцип терпимості», що означає, що їх діяльність піддається більшому ступеню контролю з боку громадськості, а отже, передбачається можливість більшої критики їх діяльності. Цю позицію ЄСПЛ підтвердив у справах щодо різних політичних посад: глави держави [433], членів парламенту [434], міністрів [435], прем'єр-міністрів [436], очільників органів місцевого самоврядування [437] тощо. Водночас це правило не є абсолютним [438]. Ці позиції ЄСПЛ мають важливе значення у контексті реалізації права на доступ до публічної служби, оскільки доводять, що кандидати на відповідні посади мають бути готові до посиленого контролю за своєю діяльністю. До того ж межі такого контролю будуть виправдано широкими з огляду на наявний суспільний інтерес.

Таким чином, зарубіжна практика правового регулювання реалізації, охорони та захисту окремих аспектів політичних прав публічних службовців може стати взірцем для вдосконалення українського законодавства. Особливо це стосується випадків, коли українська законодавча база містить прогалини у правовому регулюванні проблемних питань. Водночас погоджуємося з позицією А. І. Берлача, Н. А. Литвин та І. А. Мацелюх, що інтеграція міжнародно-правових стандартів у вітчизняну практику характеризується непослідовністю, а тому наразі залишається актуальною проблема щодо невідповідності українського законодавства принципам пропорційності, законності та ефективного захисту прав, які закріплені у міжнародних джерелах [439, с. 251].

Більш детально напрями виправлення дефектів нормативних положень вітчизняних актів у сфері регламентації статусу публічних службовців на підставі врахування кращого міжнародного досвіду буде розглянуто у наступному підрозділі.

3.3. Шляхи вдосконалення законодавства України щодо реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців

Нормативно-правове регулювання здійснення реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців перманентно зазнає оптимізації. Суттєвим каталізатором цих процесів став воєнний стан, на чому наголошують у своїх працях А. І. Берlach, І. А. Мацелюх та Н. А. Литвин [440, с. 15]. В цілому погоджуючись з такою тезою, вважаємо, що деякі недоліки законодавчого регулювання цієї сфери виникли ще до запровадження правового режиму воєнного стану.

Зокрема, одна із законодавчих проблем, яка обумовлює недосконалість врегулювання правого статусу публічних службовців, пов'язана з відсутністю легального визначення понять «публічна служба» та «публічний службовець», які базувалися на розкритті ключових категоріальних ознак цих явищ. Використання визначень, закріплених у КАС України (пункт 17 частини 1 статті 4) та в Законі України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» (пункт 7 частини 1 статті 1), не може бути застосованим для регулювання відносин на підставі інших нормативно-правових актів, оскільки в КАС України та зазначеному Законі міститься чітка вказівка, що наведені тлумачення цих термінів є застосовними винятково для цілей цих актів. Тому постає потреба у прийнятті профільного закону у сфері публічної служби, який би містив загальне уніфіковане регулювання правового статусу публічних службовців та визначав загальні засади їх діяльності. У положеннях такого акта було б доцільно закріпити не лише перелік посад публічної служби, як це передбачено у нормах чинних законів, але й навести у статті, присвяченій визначенню термінів, тлумачення понять «публічна служба» та «публічний службовець» з урахуванням їх ключових категоріальних ознак. У такому акті могли б міститися і загальні положення здійснення, серед іншого, політичних прав публічних службовців.

З метою вдосконалення правового регулювання здійснення права на доступ до публічної служби важливо більш чітко унормувати питання, пов'язані з порядком доступу до таких посад осіб, які мають множинне громадянство, набуте пасивним

шляхом. Навіть Велика Палата Верховного Суду у постанові від 05.09.2024 року у справі № 990/163/23 наголосила, що чинне українське законодавство не встановлює *чіткої* заборони на подвійне громадянство. У зв'язку з цим виникає ситуація, коли множинне громадянство в Україні «*de jure* не передбачене на законодавчому рівні, однак існує *via facti*» (пункт 70) [441]. Тож задля реалізації принципу правової визначеності та для превенції судових позовів на підставі нечіткості правових норм у частині врегулювання питання заборони поліпатридам обіймати посади публічної служби чинне законодавство потребує низки уточнень. У червні 2025 року парламент ухвалив Закон України № 4502-IX [442], на підставі якого громадянам України дозволяється мати множинне громадянство. Водночас такий дозвіл не поширюється на осіб, які обіймають посади публічної служби. Вважаємо, що неможливість публічних службовців бути поліпатридами є цілком виправданою, тож такий крок у правовому регулюванні узгоджується як з доктриною, як і з потребами практики. Незважаючи на це, у Законі України № 4502-IX не вирішується питання наслідків для публічних службовців у разі пасивного набуття громадянства іноземних держав. З огляду на це, необхідно напрацювати законодавчі ініціативи у цьому напрямі.

Порядок здійснення пасивного виборчого права у контексті запровадження обмежень для осіб, які здійснювали колабораційну діяльність або ж були членами політичних партій чи громадських організацій, що співпрацювали в рф, має бути доопрацьовано з позиції встановлення індивідуального, а не колективного характеру відповідальності. Тому ухваленню законопроектів (зокрема, № 9081 від 06.03.2023 [206] та № 9081-1 від 07.03.2023 [207]) має передувати внесення змін до їх положень, які б забезпечували дотримання вимог статті 61 Конституції України щодо індивідуального характеру юридичної відповідальності. Сам факт належності особи до членів політичних партій та громадських організацій, які співпрацювали в рф, без доведеності на підставі рішення суду вини такої особи у вчиненні протиправних діянь не може вважатися підставою для застосування до неї відповідальності у вигляді обмеження пасивного виборчого права. Закріплення механізму індивідуальної відповідальності у цьому випадку є запобіжником оскарження впровадження таких

заборон не лише до національних судів, але й до Європейського суду з прав людини, як це сталося у 2014–2019 роках з процедурою люстрації.

Такий підхід відповідає практиці ЄСПЛ, закріпленій у рішенні по справі *«Полях та інші проти України»* від 24.02.2020 [443]. Розглядаючи цей кейс, Суд зазначив, що у разі застосування дуже обмежувальних та широких за обсягом заходів необхідні максимально переконливі підстави для того, щоб довести, що ці заходи можуть бути застосовані без індивідуальної оцінки поведінки осіб. Тому у зазначеній справі Суд поставив під сумнів можливість обмеження заявників у доступі до посад публічної служби тільки на підставі факту, що вони обіймали посади у період каденції В. Янукович, оскільки це достатньою мірою не доводило їх несприйняття демократичних принципів функціонування держави (§ 296). Аналогічні висновки, на нашу думку, можуть бути застосовними і до ситуації із загальним характером заборони фактичним членам політичних партій, які співпрацювали в РФ, надалі мати доступ до посад публічної служби. Юридично караним має бути не факт формальної належності до партії, а активна участь в антиукраїнській діяльності.

На законодавчому рівні також має бути більш детально врегульовано можливість публічних службовців реалізовувати право на свободу слова. Особливо це стосується деталізації нормативної регламентації в частині комунікації в соціальних мережах та з представниками медіа. Важливо за прикладом міжнародного досвіду запровадити окремі правила для офіційної комунікації представників органів влади під час здійснення ними своїх службових повноважень та правила для приватного спілкування. Очевидно, що певний обсяг обмежень буде накладатися на публічних службовців в обох випадках, однак під час офіційної комунікації кількість таких обмежень буде більшою. Наприклад, загальні правила спілкування службовців у соціальних мережах та з медіа можна було б передбачити на рівні профільного закону про публічну службу. Зокрема, у цьому акті, серед іншого, доцільно було б апробувати позитивний зарубіжний досвід щодо:

- обов’язковості розмежування приватної і офіційної комунікації;
- використання коректних критеріїв розмежування приватної і офіційної комунікації;

- закріплення каталогу принципів комунікації приватної і офіційної комунікації;
- встановлення загальних обмежень щодо комунікації публічних службовців;
- диференціації підходів до реалізації права на свободу слова для публічних службовців та кандидатів на заміщення посад публічної служби;
- з'ясування потенційної можливості / неможливості створення публічними службовцями анонімних акаунтів;
- з'ясування потенційної можливості / неможливості здійснення публічними службовцями комунікації з використанням певних платформи / соціальних мереж / сайтів тощо;
- зазначення умов використання «лайків» при реагуванні на дописи інших користувачів;
- встановлення порядку надання відповідей на коментарі інших користувачів;
- закріплення правил модерування акаунтів та вебсторінок, використовуваних публічними службовцями як посадовими / службовими особами;
- запровадження відповідальності за порушення комунікаційних імперативів тощо.

До того ж у такому акті має бути зроблене застереження, що більш детально правила здійснення свободи слова для кожної посади публічної служби передбачено у положеннях профільного законодавства. Відповідно такі норми мають бути надалі розвинені у положеннях тематичних законів, які розкривають особливості статусу різних публічних службовців, у підзаконних нормативно-правових актах, прийнятих на їх виконання, в етичних кодексах або в регламентах органів влади. Водночас факт закріплення обмежувальних норм саме на рівні профільного закону чи законів сприятиме дотриманню вимог частини 3 статті 34 та пункту 1 частини 1 статті 92 Конституції України, які проголошують, що права і свободи людини і громадянина (зокрема, і свободи слова та її обмеження) визначаються лише законами України.

Щодо сфери регулювання правил етичної поведінки та кодексів професійної етики публічних службовців, то, наприклад, Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, Кодекс

професійної етики та поведінки прокурорів, Правила етичної поведінки поліцейських, Кодекс суддівської етики мають бути деталізовані положеннями про особливості комунікації в соціальних мережах та в інтернет в цілому як в офіційному, так і в приватному порядку, а також про правила комунікації з представниками медіа. Як загальний орієнтир, однак з більшою деталізацією, до уваги можуть бути взяті положення Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», де відповідні правила серед чинних актів зазначені найбільш детально. Також має бути розроблено та прийнято кодекс етичної поведінки народних депутатів України.

Окремо у цьому контексті також потребує доопрацювання Закон України «Про статус народного депутата України». Стаття 18 цього акта побіжно розкриває умови взаємодії депутатів з медіа. Інші аспекти залишаються нерегульованими. Тож положення відповідного закону мають бути доповнені вимогами щодо правил реалізації свободи слова в мережі «Інтернет», зокрема в соціальних мережах, як в офіційному, так і в приватному порядку.

Також деталізації потребують положення статті 51 Регламенту ВРУ. Частина 5 цієї статті містить вибіркове регулювання, яке передбачає можливість застосування дисциплінарної санкції за неетичні висловлювання народного депутата на адресу інших народних депутатів. Однак відповідальність за неетичні висловлювання на адресу інших осіб, зокрема представників органів влади, наразі чинним регулюванням не передбачена. Крім того, ця норма є недостатньо дієвою в частині притягнення народних депутатів до відповідальності через обмеженість кола осіб, які можуть ініціювати таку відповідальність. Зокрема, ініціювати питання про позбавлення народного депутата права брати участь у пленарних засіданнях можуть лише народний депутат, депутатська фракція (депутатська група), на адресу яких були виголошені образливі слова. Хоча практика доводить, що є випадки коли таке звернення є неможливим (наприклад, через смерть депутата). З огляду на це норми статті 51 Регламенту ВРУ мають бути скориговані в частині розширення переліку суб'єктів ініціювання відповідальності народних депутатів за порушення порядку реалізації свободи слова, а також притягнення до відповідальності за неетичні висловлювання на адресу осіб, які не є депутатами.

Окремої уваги потребує правове регулювання свободи слова публічних службовців щодо нерозголошення відомостей, які можуть спричинити загрозу національній безпеці в умовах дії воєнного чи надзвичайного стану. У 2023 році у парламенті було зареєстровано законопроект № 9005, який покликаний врегулювати питання заборони депутатам ВРУ поширювати інформацію про проведення пленарних засідань під час воєнного стану [444]. Така законодавча ініціатива спрямована на запобігання потенційним загрозам національній безпеці з боку країни-агресора. З одного боку, сама ідея впровадження таких обмежуючих положень для реалізації свободи слова публічними службовцями, на наше переконання, є цілком слушною і актуальною в умовах збройної агресії РФ. Зокрема, встановлення подібних заборон буде узгоджуватися з практикою ЄСПЛ в частині впровадження обмежень для захисту «національної безпеки», що є законною метою у розумінні статті 10 ЄКПЛ. З іншого боку, таке регулювання не буде повним, оскільки не покриває велику кількість сфер, які потребують дотримання обмеження свободи слова з боку публічних службовців. Вважаємо, що обмеження мають стосуватися не лише відомостей про проведення пленарних засідань парламенту, але й розголошення деталізованих даних про локалізацію та наслідки ворожих руйнувань з одночасним розміщенням відповідних фото- та відеоматеріалів. До того ж окреслені заборони мають стосуватися не лише народних депутатів, на що спрямований законопроект № 9005, але й інших публічних службовців.

Базуючись на передовому досвіді Європейського Союзу та практиці ЄСПЛ, з метою запобігання зловживанню публічними службовцями-викривачами своїм правом на свободу слова Закон України «Про запобігання корупції» варто було б доповнити статтею, яка б містила вимоги до повідомлення про можливе вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Серед цих вимог має бути положення про те, що особа, яка вирішила розкрити інформацію, повинна, наскільки це можливо у конкретних обставинах, максимально ретельно перевірити точність та достовірність такої інформації. Необхідність зазначення таких вимог впливає з рішення ЄСПЛ у справі «*Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*» від 20.05.1999 (§ 65) [445]. Ця норма також має бути узгоджена з поняттям «викривач», наведеним у статті

1 Закону, шляхом доповнення цієї дефініції уточненням про наявність *обґрунтованого* переконання, що інформація є достовірною. Крім того, статтю 53-3, яка регламентує гарантії захисту викривачів, слід доповнити частиною 4, яка б вказувала, що на тих осіб, чиї дії мотивовані особистою образою або бажанням отримати особисту вигоду, включаючи матеріальну вигоду, не поширюється високий ступінь захисту. Таке положення ґрунтувалося б практиці ЄСПЛ, закріплений у рішенні по справі «*Guja v. Moldova*» від 12.02.2008 (§ 77) [360]. Для з'ясування цих обставин має бути взята до уваги наявність будь-яких особистих претензій викривача до особи, що може постраждати від розкриття інформації (§ 93 рішення «*Guja v. Moldova*»). Законодавче закріплення цих критеріїв сприятиме дотриманню балансу між правом публічного службовця на повідомлення про протиправну поведінку іншого працівника та правом останнього на захист своєї репутації, на чому ЄСПЛ наголосив у рішенні по справі «*Heinisch v. Germany*» від 21.07.2011 (§ 64) [446].

Потребує вдосконалення і порядок законодавчого закріплення здійснення права на інформацію. Зокрема, має бути скориговано норму статті 19 Закону України «Про статус народного депутата України», яка регулює права народних депутатів на забезпечення інформацією від органів влади. У частині 1 цієї статті формулювання «Верховного Суду України» має бути замінено на «Верховного Суду» задля актуалізації її застосування та приведення у відповідність до поточної ситуації з використанням найменувань державних інституцій.

Крім того, з 2022 року на розгляді парламенту перебуває питання щодо врегулювання особливостей оголошення на пленарному засіданні Верховної Ради депутатських запитів у період воєнного стану. Відповідний законопроект № 8044 покликаний оптимізувати дотримання принципу прозорості навіть під час екстраординарного періоду задля того, щоб воєнний стан не став підставою для зловживань та нівелювання дотримання прозорості у роботі органів влади. Тому пропонується внести зміни до Регламенту ВРУ, щоб надати можливість оголошувати на пленарному засіданні парламенту депутатські запити не лише «у п'ятницю, після дня внесення депутатського запиту», а «у день проведення пленарного засідання (незалежно від дня тижня, на який випадає таке пленарне засідання), після дня

внесення депутатського запиту» [447]. Погоджуємося з позицією ініціаторів законопроекту, що така новелізація є вимогою часу з огляду на зміни у графіку роботи Верховної Ради у період воєнного стану, порівняно з мирним часом [448]. Водночас вважаємо слушним зауваження ГНЕУ, що використані у законопроекті формулювання закладають ризик для потенційних зловживань і невиправданого відтермінування розгляду депутатських запитів, оскільки у акті не конкретизується часовий проміжок, який має пройти від внесення запиту і проведення пленарного засідання [449]. Тому з огляду на це вважаємо, що чинний порядок реалізації народними депутатами права на інформацію в частині направлення депутатських запитів має бути доповнений положеннями, що на період воєнного стану головуючий на пленарному засіданні має оголошувати кількість і короткий зміст депутатських запитів «у *найближчий* день проведення пленарного засідання, після дня внесення депутатського запиту».

Сфера управління публічними справами також потребує оновлення законодавчого регулювання з огляду на неповну адаптованість чинних нормативно-правових актів до викликів, які виникають під час дії правового режиму воєнного стану. Одне з ключових питань стосується необхідності чіткого нормативного розмежування повноважень Київської міської державної адміністрації (як постійно діючого органу) та Київської міської військової адміністрації (утвореної лише на період воєнного стану). З метою напрацювання пропозицій для вдосконалення правового регулювання в цій частині у лютому 2024 року на підставі Постанови ВРУ № 3580-IX [450] було утворено Тимчасову спеціальну комісію ВРУ (далі – ТСК), яка мала дослідити та оцінити ефективність роботи органів публічної влади у м. Києві. За результатами 6 місяців роботи цього органу в серпні 2024 року було опубліковано звіт [451]. Однак за підсумками голосування у травні 2025 року проєкт Постанови ВРУ про відповідний звіт не було прийнято. Як наслідок, результати роботи ТСК не мають юридичних наслідків, а отже, не можуть вплинути на процес вдосконалення законодавчого регулювання у питанні чіткого розмежування повноважень КМДА та КМВА. З огляду на те, що цю проблему з належним врегулюванням повноважень не вдається вирішити понад 3 роки протягом дії режиму воєнного стану, вважаємо, що є

потреба оперативної розробки законопроектів, спрямованих на вдосконалення положень Законів України «Про правовий режим воєнного стану» та «Про столицю України - місто-герой Київ» [452]. Зокрема, статтю 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» має бути доповнено нормами, які б вказували на перелік повноважень військових адміністрацій та їх відмежування від повноважень органів місцевого самоврядування у разі їх паралельного функціонування. Також положення про статус КМВА на період її утворення під час воєнного стану має бути закріплено у Законі України «Про столицю України - місто-герой Київ». До прикладу, згадку про КМВА як орган, що здійснює владу у м. Києві на період дії воєнного стану, має бути закріплено у статті 6. Для детальної регламентації статусу цього органу варто передбачити у зазначеному Законі окрему статтю 10-2, яка б визначала сферу компетенції КМВА та порядок призначення і діяльності її голови. У статті 11 варто було б додатково закріпити норми про розмежування повноважень КМДА та КМВА у разі їх паралельного функціонування. Вжиття цих заходів мінімізувало б ризик дублювання повноважень та підвищило б якість управління публічними справами.

У підсумку наведене свідчить про те, що чинне українське законодавство у сфері політичних прав публічних службовців потребує доопрацювання. Без внесення нормативних змін його застосування не буде достатньо дієвим. До того ж окремі положення потребують оновлення у контексті впровадження воєнного стану. В окремих випадках суб'єкти законодавчої ініціативи працюють у напрямі вирішення наявних проблем. Однак нерідко законотворчий процес є надто тривалим, що стає на заваді оперативному виправленню недоліків законодавства. Крім того, не всі законодавчі пропозиції є досконалими, а тому потребують перегляду. З огляду на це вбачається необхідність посилити увагу законотворців на сфері правового регулювання політичних прав публічних службовців задля забезпечення принципу правової визначеності та приведення української нормативної бази у відповідність до передових світових практик. Екстраполюючи позицію В. Федитника, А. Підгородинської, Г. Сарибасової, О. Шостак та Т. Коломoeць на сферу всієї публічної служби, вважаємо, що, незважаючи на принцип стабільності публічної служби, оптимізація законодавства, яка виправдана забезпеченням національної

безпеки, є можливою [453, с. 282]. З огляду на це внесення окреслених змін важливо здійснити оперативно, оскільки велика кількість з наведених пропозицій є актуальною у період дії воєнного стану.

Висновки до розділу 3

Проведене дослідження щодо відповідності чинного нормативно-правового регулювання реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців в Україні міжнародним стандартам та потребам правозастосовної практики дає підстави зробити такі висновки:

1. Встановлено, що українське законодавство у сфері реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців містить низку дефектів правового регулювання. Наявні дефекти класифіковано на три групи:

1) юридичні дефекти правових норм, які представлені прогалинами правового регулювання (відсутність уніфікованого визначення поняття «публічна служба»; відсутність кодексів етичної поведінки окремих категорій публічних службовців; відсутність вичерпного регулювання щодо особливостей здійснення права на свободу слова публічних службовців, зокрема правил інтернет-комунікації), використанням у законодавстві нечіткої або неправильної термінології (щодо поняття «викривач» та переліку суб'єктів, які сприяють здійсненню права народних депутатів України на інформацію), недостатньою правовою врегульованістю суспільних відносин (відсутність чіткої вказівки на заборону публічним службовцям в Україні бути поліпатридами під час здійснення права на доступ до публічної служби; відсутність чіткого закріплення індивідуального характеру відповідальності публічних службовців за колабораційну діяльність у контексті здійснення пасивного виборчого права; фрагментарність регулювання умов застосування санкцій до народних депутатів за порушення свободи слова), дублюванням повноважень органів публічної влади (складність розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та місцевих військових адміністрацій під час дії режиму воєнного стану);

2) юридичні дефекти джерел права (невідповідність положень регламентів місцевих рад приписам законів України щодо реалізації публічними службовцями права на інформацію; порядок нормативного закріплення окремих обмежень реалізації політичних прав публічних службовців на рівні підзаконних актів не відповідає вимогам Конституції України);

3) юридичні дефекти правовідносин (у контексті дефектів суб'єктного складу дискусійним залишається регламентація права на доступ до посад військової служби іноземців та осіб без громадянства).

2. З'ясовано ключові тенденції передового зарубіжного досвіду, практики ЄСПЛ та практики Суду Європейського Союзу щодо реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців. Наголошено, що до уваги має бути взято практику ЄСПЛ та Суду ЄС щодо встановлення обмежень під час регулювання порядку доступу до публічної служби (як призначуваних, так і виборних). Орієнтиром для вдосконалення національного законодавства у сфері здійснення свободи слова може стати досвід Мальти, Нової Зеландії, ФРН, Великої Британії та США, де детально врегульовано правила інтернет-комунікації (серед іншого, у соціальних мережах), окреслено межі встановлення заборони на порушення принципів нейтральності та неупередженості службовців, закріплено необхідність збереження конфіденційності службової інформації, обмеження щодо вираження поглядів під час виборчої кампанії, обмеження щодо вираження поглядів у контексті діяльності політичних партій (поза виборчим процесом) та межі допустимої критики щодо службової діяльності. Також у контексті здійснення права на свободу об'єднання до уваги має бути взято практику ЄСПЛ, яка визначає обмеження щодо членства у політичних партіях представників правоохоронних органів та військовослужбовців.

3. Запропоновано способи вдосконалення законодавства України щодо реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців шляхом розробки профільного закону про публічну службу в Україні, кодексу етичної поведінки народних депутатів України, внесення змін до Законів України «Про статус народного депутата України», «Про запобігання корупції», «Про правовий режим

воєнного стану», «Про столицю України - місто-герой Київ», Регламенту ВРУ, профільних законів та підзаконних нормативно-правових актів, які визначають правила етичної поведінки для різних категорій публічних службовців. Надано рекомендації щодо вдосконалення законодавчих ініціатив, викладених у законопроєктах № 9081 та № 9081-1 (щодо відповідальності за колабораціонізм), № 8044 та № 9005 (щодо заборони розголошення інформації, яка може містити ризики для національної безпеки).

ВИСНОВКИ

За результатами проведення комплексного наукового дослідження осмислено правову природу інституту реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців, виявлено правові колізії в досліджуваній сфері та сформульовано рекомендації щодо шляхів новелізації вітчизняного законодавства та модернізації інституційних механізмів забезпечення реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців в Україні, що забезпечило досягнення артикульованої мети та вирішення дослідницьких завдань. Висновки та пропозиції мають теоретичне та прикладне значення, ґрунтуються на аналізі євроінтеграційних процесів та практики кризового публічного адміністрування в умовах воєнного стану, зокрема:

1. Обґрунтовано, що інституту політичних прав публічних службовців іманентні особливості, зумовлені спеціальним статусом публічних службовців як суб'єктів публічно-владних повноважень, а саме: 1) це права, здійснення яких спрямоване на зайняття посад публічної служби та реалізацію публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства; 2) можливість їх реалізації пов'язана з наявністю в особи громадянства України (винятком є можливість зайняття посад рядового, сержантського і старшинського складу в Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України); 3) обмеження у здійсненні політичних прав зумовлені наділенням публічних службовців повноваженнями на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 4) негативний характер, тобто для належної реалізації політичних прав публічних службовців інші особи та держава мають утримуватися від необґрунтованого втручання у процес їх здійснення. Спектр політичних прав та порядок їх реалізації має суттєву диверсифікацію у межах різних посад публічної служби.

2. Запропоновано диференціювати систему політичних прав публічних службовців на дві групи прав, а саме: 1) політичні права, безпосередньо пов'язані із здійсненням службових повноважень; 2) політичні права, які здійснюються публічними службовцями поза межами виконання їх службових повноважень. Перша

група, яка стала об'єктом наукового дослідження, представлена правом на доступ до публічної служби, включаючи пасивне виборче право; правом на участь в управлінні публічними справами; правом на свободу об'єднання; правом на свободу слова (у межах здійснення службових повноважень); правом на інформацію (у межах здійснення службових повноважень).

3. Наголошено, що механізм забезпечення політичних прав публічних службовців є триелементним і складається з таких етапів, як: 1) реалізація політичних прав; 2) охорона політичних прав; 3) захист політичних прав. Сформульовано авторські визначення понять «реалізація політичних прав публічних службовців», «охорона політичних прав публічних службовців» та «захист політичних прав публічних службовців», а саме:

– «реалізація політичних прав публічних службовців» – це процес практичного втілення суб'єктивних політичних прав цих осіб під час зайняття ними відповідних посад та у межах здійснення їх службових функцій та повноважень;

– «охорона політичних прав публічних службовців» – це процес вжиття уповноваженими суб'єктами превентивних заходів, спрямованих на попередження виникнення порушень політичних прав публічних службовців, а також зорієнтованих на сприяння їх безперешкодній реалізації;

– «захист політичних прав публічних службовців» – це процес реагування уповноважених суб'єктів на існування загроз, посягань на політичні права публічних службовців, їх невизнання чи порушення, що має примусовий характер та проявляється у притягнення винних осіб до відповідальності, відшкодуванні шкоди та відновленні порушених політичних прав.

4. Виокремлено елементи системи охорони політичних прав публічних службовців, зокрема: 1) нормативно-правові засади, які представлені комплексом міжнародно-правових актів та актів національного законодавства; 2) організаційно-правові засади, що становлять собою систему органів, які відповідають за забезпечення цих прав у практичній діяльності.

5. Запропоновано авторську класифікацію *міжнародних актів* у сфері регулювання політичних прав публічних службовців: 1) міжнародно-правові акти, що

містять загальні положення щодо здійснення політичних прав і включають міжнародні акти універсального (1.1) та регіонального характеру (1.2); 2) міжнародні акти, які безпосередньо регламентують здійснення політичних прав публічних службовців. *Акти національного законодавства* у досліджуваній сфері запропоновано поділяти на: 1) акти, які містять загальне регулювання порядку здійснення політичних прав; 2) акти, які стосуються порядку здійснення політичних прав щодо окремих посад публічної служби.

6. Відзначено, що організаційні засади охорони політичних прав публічних службовців в Україні варто поділяти на два рівні: 1) органи загальної компетенції (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Конституційний Суд України, органи професійного самоврядування); 2) органи спеціальної компетенції (наприклад, Центральна виборча комісія, Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів тощо). Наголошено, що у межах організаційної складової слід розглядати лише ті інституції, діяльність яких стосується забезпечення політичних прав публічних службовців до моменту їх порушення. Тому суди мають бути віднесені до категорії суб'єктів, які відповідають за захист прав у випадку їх порушення.

7. З'ясовано специфіку адміністративно-правового забезпечення реалізації політичних прав публічних службовців в Україні. Визначено, що реалізація права на доступ до публічної служби здійснюється через процедури добору / конкурсу на зайняття посад публічної служби чи атестацію. Для цього кандидати на посади мають відповідати вимогам, що висуваються до конкретних посад публічної служби, успішно пройти добір / конкурс / атестацію, а також в окремих випадках мали пройти люстраційну перевірку (крім виборних посад). Водночас реалізація права на доступ до публічної служби може бути обмежена у випадку притягнення до кримінальної відповідальності публічних службовців, винних у вчиненні колабораційної діяльності. Реалізація пасивного виборчого права членів політичних партій, які співпрацювали в рф, також потенційно може піддаватися обмеженням з огляду на

небезпеку, яку становить їх діяльність для суверенітету та територіальної цілісності України.

Право публічних службовців на свободу об'єднання реалізується через достатньо розгалужену систему об'єднань громадян, окремі з яких функціонують в Україні ще з 1990-х років. Можливість брати участь у діяльності політичних партій для публічних службовців, чиї посади не належать до політичних, є суттєво обмеженою, а в окремих випадках – забороненою. Членами громадських об'єднань можуть бути різні категорії публічних службовців, що підтверджується функціонуванням відповідних об'єднань державних службовців, суддів, прокурорів, поліцейських, військовослужбовців, народних депутатів тощо.

Право на інформацію переважно реалізується шляхом надсилання органами публічної влади відповідних запитів. Часто у своїй діяльності цим правом користуються народні депутати та депутати місцевих рад, звертаючись до відповідних суб'єктів із депутатськими зверненнями, депутатськими запитами та депутатськими запитаннями. Крім того, право народних депутатів на інформацію щодо діяльності членів КМУ реалізується через проведення «години запитань до Уряду».

Здійснення права на участь в управлінні публічними справами відбувається через виконання публічними службовцями покладених на них законом функцій. В умовах збройної агресії РФ реалізація цього права поширилася й військово-цивільні та військові адміністрації. Проте наразі залишається питання про розмежування їх повноважень з повноваженнями органів місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Реалізація права на свободу слова в умовах повномасштабного вторгнення супроводжується низкою викликів. Висловлювання публічних службовців несуть потенційну загрозу для захисту національних інтересів України, якщо це: 1) повідомлення про влучання ворожих ракет або про збиття ракет та дронів силами протиповітряної оборони з одночасним розміщенням відповідних фото у соціальних мережах; 2) повідомлення в інтернет-просторі деталізованої інформації про стан руйнування об'єктів критичної інфраструктури, а також уточнення відомостей щодо

поточного стану їх відновлення; 3) несанкціоноване розголошення відомостей про пересування чи перебування ЗСУ. Іноді трапляються випадки, коли висловлювання публічних службовців потенційно можуть призводити до протиправного розголошення інформації щодо викривачів.

8. Проаналізовано національну судову практику розгляду справ, пов'язаних із захистом політичних прав публічних службовців. З'ясовано, що вітчизняна судова практика у цій категорії справ представлена великою кількістю кейсів. Водночас у розрізі кожного окремого політичного права кількість таких справ подекуди суттєво відрізняється. Прослідковується тенденція, що найбільша кількість позовів стосується оскарження реалізації права на доступ до публічної служби та права на участь в управлінні публічними справами.

9. Класифіковано юридичні дефекти українського законодавства у сфері реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців на такі групи: 1) юридичні дефекти правових норм, які представлені прогалинами правового регулювання; недостатньою правовою врегульованістю суспільних відносин; дублюванням повноважень органів публічної влади; 2) дефекти джерел права, які у досліджуваній сфері стосуються юридичних дефектів форми актів; 3) юридичні дефекти правовідносин, у досліджуваній сфері представлені юридичними дефектами суб'єктного складу. Найчастіше серед трьох типів юридичних дефектів у сфері реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців зустрічаються юридичні дефекти правових норм.

10. Запропоновано використовувати кращі зарубіжні практики, практику ЄСПЛ та Суду ЄС у процесі розробки законодавчих ініціатив щодо оптимізації українського законодавства, у сфері: встановлення обмежень під час регулювання порядку доступу до публічної служби (як призначуваних, так і виборних); регулювання правил інтернет-комунікації публічних службовців (серед іншого, у соціальних мережах); встановлення меж заборони на порушення принципів нейтральності та неупередженості службовців; закріплення необхідності збереження конфіденційності службової інформації; обмеження щодо вираження поглядів під час виборчої кампанії; обмеження щодо вираження поглядів у контексті діяльності політичних

партій (поза виборчим процесом); встановлення меж допустимої критики щодо службової діяльності; закріплення обмежень щодо членства у політичних партіях представників правоохоронних органів та військовослужбовців.

11. Розроблено рекомендації щодо оптимізації законодавства України у сфері реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців:

- ухвалити спеціальний закон про публічну службу, де особлива увага має бути приділена вичерпній артикуляції стрижневих дефініцій «публічна служба» та «публічний службовець», визначенню правового статусу публічних службовців, встановленню переліку посад публічної служби, запровадженню стандарту / алгоритму здійснення прав публічних службовців, серед іншого, політичних прав тощо;

- більш чітко унормувати питання, пов'язані з порядком доступу до посад публічної служби осіб, які мають множинне громадянство, набуте пасивним шляхом;

- у контексті запровадження обмежень щодо здійснення пасивного виборчого права нормативно закріпити механізм встановлення індивідуального, а не колективного характеру відповідальності для осіб, які здійснювали колабораційну діяльність або ж були членами політичних партій чи громадських організацій, що співпрацювали в РФ;

- у положення профільного закону про публічну службу передбачити правила комунікації публічних службовців у мережі «Інтернет» (зокрема, у соціальних мережах), з представниками медіа та громадськості, а саме: закріпити розмежування приватної і офіційної комунікації; вказати коректні критерії розмежування приватної і офіційної комунікації; передбачити каталог принципів комунікації приватної і офіційної комунікації; встановити загальні обмеження щодо комунікації публічних службовців; диференціювати підходи до реалізації права на свободу слова для публічних службовців та кандидатів на заміщення посад публічної служби; врегулювати потенційну можливість / неможливість створення публічними службовцями анонімних акаунтів; передбачити можливість / неможливість здійснення публічними службовцями комунікації з використанням певних платформи / соціальних мереж / сайтів тощо; зазначити умов використання «лайків» при

реагуванні на дописи інших користувачів; вказати порядок надання відповідей на коментарі інших користувачів; закріпити правила модерування акаунтів та вебсторінок, використовуваних публічними службовцями як посадовими / службовими особами; запровадити відповідальність за порушення комунікаційних імперативів тощо. Деталізація цих положень щодо кожної категорії посад публічної служби має здійснюватися у профільних законах та підзаконних актах, які визначають їх правовий статус;

- положення статті 51 Регламенту ВРУ мають бути скориговані в частині розширення переліку суб'єктів ініціювання відповідальності народних депутатів за порушення порядку реалізації свободи слова, а також притягнення до відповідальності за неетичні висловлювання на адресу осіб, які не є депутатами;

- передбачення у положеннях Закону України «Про запобігання корупції» додаткових механізмів запобігання зловживанню публічними службовцями-викривачами своїм правом на свободу слова під час повідомлення про можливе вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень (зокрема, відповідно до практики ЄСПЛ, на осіб, чиї дії мотивовані особистою образою або бажанням отримати особисту вигоду, включаючи матеріальну вигоду, не повинен поширювати високий ступінь захисту. Для з'ясування цих обставин має бути взята до уваги наявність будь-яких особистих претензій викривача до особи, що може постраждати від розкриття інформації);

- у частині 1 статті 19 Закону України «Про статус народного депутата України» формулювання «Верховного Суду України» має бути замінено на «Верховного Суду» задля актуалізації правового регулювання;

- статтю 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» має бути доповнено положеннями щодо переліку повноважень військових адміністрацій, що сприятиме їх відмежуванню від повноважень органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного адміністрування;

- Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» доцільно доповнити нормою щодо правового статусу КМВА як органу, що здійснює владу у м.

Києві на період дії правового режиму воєнного стану (стаття 6 Закону), а також положеннями щодо компетенції КМВА та порядку призначення й діяльності її голови (стаття-новела 10-2) та розмежування повноважень КМДА та КМВА (стаття 11).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Public employment in European Union member states. Madrid: Ministry of the Presidency. 2010, 254 p. URL: https://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A4ncias/Public_Employment_EUMS.pdf. (дата звернення: 03.03.2023).
2. Губанов О. О. Юридична відповідальність публічних службовців: порівняльно-правове дослідження: дис. ... д. юрид. наук: 12.00.07. – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2020. 452 с.
3. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII (перша редакція). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed19931216#Text>. (дата звернення: 03.03.2023).
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (перша редакція). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/ed19970521#Text>. (дата звернення: 03.03.2023).
6. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III (перша редакція). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/ed20010704#Text>. (дата звернення: 03.03.2023).
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV (перша редакція). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20050706#Text>. (дата звернення: 03.03.2023).
- 8 Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>. (дата звернення: 03.03.2023).
9. Артикуца Н. В. Законодавчі терміни та їх визначення. *Наукові записки*. Том 90. Юридичні науки. 2009. С. 39–44.

10. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. Харків: Право, 2010. 216 с.
11. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра в Україні: монографія / Л.Р. Біла-Тіунова. Одеса: Фенікс, 2011. 540 с.
12. Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів): Закон України від 23.09.2021 № 1780-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1780-20#Text>. (дата звернення: 03.03.2023).
13. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні: автореф. дис. ... к. держ. упр.: 25.00.03. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. 20 с.
14. Попова О. В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні. *Форум права*. 2011. № 4. С. 583–587.
15. Недобор І. В. Теоретичні основи становлення публічної служби в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія Державне управління*. 2018. № 1. Том 29 (68). С. 114–117.
16. Задихайло О. А. Щодо проблеми визначення категорії «публічна служба» в законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 6. С. 143–145.
17. Тимків В. М. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 3. С. 70–73.
18. Службове право України: навч. посіб. / А. І. Берлач, О. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін.; заг. ред. А. І. Берлача. К.: ВПЦ «Київський університет», 2023. 479 с. URL: <https://drive.google.com/file/d/1bZQxz0xJNiFCzRluiIhm7mpm8AOp-4IC/view>. (дата звернення: 26.04.2025).
19. Битяк Ю. П. Публічна служба: посіб. для підгот. до іспиту. Харків: Право, 2018. 260 с.
20. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. К.: Факт, 2002. 260 с. URL: <http://185.65.244.102/img/books/files/problems-admin-reformy-koliushko-2002.pdf>. (дата звернення: 10.03.2023).

21. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>. (дата звернення: 10.03.2023).
22. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. (дата звернення: 10.03.2023).
23. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. (дата звернення: 05.03.2023).
24. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>. (дата звернення: 12.08.2023).
25. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>. (дата звернення: 12.08.2023).
26. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 № 3077-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-IX#Text>. (дата звернення: 13.08.2023).
27. Про альтернативну (невійськову) службу: Закон України від 12.12.1991 № 1975-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1975-12#Text>. (дата звернення: 10.03.2023).
28. Коломоєць Т. В., Колпаков В. К. Правова природа патронатної служби. *Право України*. Київ, 2019. № 5. С. 80–100.
29. Битяк Ю. П., Матюхіна Н. П., Федчишин С. А. Публічна служба: посіб. для під- гот. до іспиту / за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Харків: Право, 2018. 260 с.
30. Федчишин С. А. Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини: деякі особливості посади у світлі реформування законодавства України про публічну службу. *Аналітично-порівняльне правознавство*: електрон. наук. вид. 2024. Вип. 4. С. 451—455. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/08/76.pdf>. (дата звернення: 15.12.2025).
31. Сурай І. Г. Публічна служба України: інституціональний підхід. *Науковий вісник: державне управління*. 2021. № 2(8). С. 111–132.

32. Проект Закону про парламентську службу від 21.12.2020 № 4530. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70725. (дата звернення: 13.08.2023).

33. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба в Україні: підручник. 2-е вид. Одеса, 2011. 684 с.

34. Про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби: аналітична довідка Вищого адміністративного суду України від 1 лютого 2009 року. Окремі проблемні питання розгляду спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби відповідно до видів цієї служби. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0006760-09#Text>. (дата звернення: 05.03.2023).

35. Стельмащук Л. Співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба». *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 1. С. 52–62. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/znpnadu_2009_1_8.pdf. (дата звернення: 05.03.2023).

36. Проневич О. С., Махно А. А. Доктринально-правові засади реалізації політичних прав публічними службовцями *Правове регулювання публічної служби: між національною традицією та європейськими стандартами* : колективна монографія / за заг. ред. Т. О. Коломєць, С. А. Федчишина. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2026. 886 с.

37. Савчин М. В. Конституційне право України: підручник / відп. ред. проф., д.ю.н. М. О. Баймуратов. К.: Правова єдність, 2009. 1008 с.

38. Федоренко В. Політичні права та свободи людини і громадянина в Україні: поняття, види, характеристика. *Історико-правовий часопис*. 2016. № 1. С. 80–87. URL: <https://evnuir.vnu.edu.ua/bitstream/123456789/10805/1/%D1%84%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf>. (дата звернення: 05.03.2023).

39. Ільницька У. В. Політичні права і свободи громадян: нормативно-правове забезпечення та механізми реалізації у демократичних державах. *Наукові праці. Політологія*. 2012. Випуск 185. Том 197. С. 37–41.

40. Бабін Б. В. Права людини та громадянське суспільство: навч. посібн. для студ. вищих навч. закладів / Б. В. Бабін, А. В. Ковбан. Одеса: Фенікс, 2014. 320 с.

41. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02#Text>. (дата звернення: 14.04.2023).

42. Грабильніков А. В. Право громадян України брати участь в управлінні державними справами чи у здійсненні влади. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2013. Вип. 4. С. 16–21. URL: http://apnl.dnu.in.ua/4_2013/5.pdf. (дата звернення: 12.04.2023).

43. Коломоєць Т. О., Колпаков В. К. Парламентські процедури. Посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад. Київ: Ін Юре, 2015. 134 с.

44. Правознавство: Підручник / В. Ф. Опришко, Ф. П. Шульженко, С. І. Шимон та ін.; За заг. ред. В. Ф. Опришка, Ф. П. Шульженка. К.: КНЕУ, 2003. 767 с.

45. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text. (дата звернення: 12.04.2023).

46. Кармаліта М. В. Приватний і публічний інтерес у системі податкових правовідносин: монографія. Хмельницький: ФОП Мельник А. А., 2019. 328 с.

47. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>. (дата звернення: 11.03.2023).

48. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>. (дата звернення: 11.03.2023).

49. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>. (дата звернення: 11.03.2023).

50. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>. (дата звернення: 11.03.2023).

51. Радченко О. І. Класифікація громадянства у сучасному конституційному праві. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. Спеціальний випуск № 3 «Права людини: методологічний, гносеологічний та онтологічний аспекти». С. 204–210.

52. Порошенко позбавив громадянства не тільки Артеменка, а й Сашу Боровика. *Українська правда*. 2017. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2017/05/4/7143031/>. (дата звернення: 25.03.2023).

53. Постанова Вищого адміністративного суду України від 02.10.2017 року у справі № 800/187/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/69423591>. (дата звернення: 10.04.2023).

54. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 № 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>. (дата звернення: 10.04.2023).

55. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 05 лютого 2019 року у справі № 640/463/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79609212>. (дата звернення: 09.04.2023).

56. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 23 березня 2020 року у справі № 640/463/19. URL: <https://opendatabot.ua/court/88360073-2e59f3c8d8ae89c7def3935e1c53280c>. (дата звернення: 09.04.2023).

57. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/c/358156.pdf>. (дата звернення: 12.04.2023).

58. Махно А. А. Нормативно-правові передумови обмеження політичних прав публічних службовців. *Київський юридичний журнал*. 2023. Вип. 3. С. 42–54. URL: <http://journals.fpk.kyiv.ua/index.php/kyivlawjournal/article/view/22/19>. (дата звернення: 15.08.2023).

59. Основні права людини: німецько-український правовий вимір: монографія / за ред. Мельника Р. С. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 404 с.
60. Конституційне право України: прагматичний курс: навч. посіб. / М. В. Афанасьєва, Ю. Ю. Бальцій, Ю. Д. Батан [та ін.]; за заг. ред. М. В. Афанасьєвої, А. А. Єзерова ; тех. ред. Ю. Д. Батан. - Одеса: Юридична література, 2017. 256 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/7800/Konst%20pravo%20pragmat%20kurs.pdf?sequence=3>. (дата звернення: 17.05.2023).
61. Заворотченко Т. М. Загальна характеристика системи політичних прав і свобод людини й громадянина в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 3. С. 17–21.
62. Заворотченко Т. М. Зміст, система та види політичних прав і свобод людини й громадянина. *Актуальні проблеми політики*. 2014. № 51. С. 342–349.
63. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Х.: Право, 2011. 1128 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI-2012/Konst_Ukr_2011.pdf. (дата звернення: 17.06.2023).
64. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства: монографія / за заг. ред. С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової. Одеса: Фенікс, 2013. 438 с.
65. Задоя І. І. Адміністративно-правові засади реалізації права на доступ до державної служби: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 22 с.
66. Панова Н. С. Концепт державної адміністративної служби України: дис. ... д-ра юрид. наук., Одеса, 2021. 442 с.
67. Basic Law for the Federal Republic of Germany from 23 May 1949. URL: https://www.gesetze-iminternet.de/englisch_gg/index.html. (дата звернення: 08.06.2023).
68. Федчишин С. А. Забезпечення рівного доступу до державної служби: окремі питання змістовної характеристики та законодавчого регулювання. *Публічне*

державна служба, принципи, рівний доступ, рівність право. 2022. № 2 (46). С. 43—50. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2022_2_6. (дата звернення: 15.12.2025).

69. Падалко Г. В. Конституційні принципи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: система та видова характеристика. *Держава і право*. 2012. Вип. 56. С. 170–176. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/64330/32-Padalko.pdf>. (дата звернення: 08.06.2023).

70. Москальчук К. М. Основні принципи служби в органах місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми держави і права*: Зб. наук. праць. 2009. № 45. С. 246–251. URL: <http://www.apdp.in.ua/v45/48.pdf>. (дата звернення: 08.06.2023).

71. Лазор М. О. Принципи служби в органах місцевого самоврядування: теоретикоправові аспекти. *Світ наукових досліджень*. Випуск 12: матеріали міжнародної мультидисциплінарної наукової інтернет-конференції (м. Тернопіль, Україна – м. Переворськ, Польща; 29-30 верес. 2022 р.). ГО «Наукова спільнота»; WSSG w Przeworsku. Тернопіль: ФО-П Шпак В. Б., 2022. С. 228–232. URL: <http://www.economy-confer.com.ua/full-article/3914/>. (дата звернення: 08.06.2023).

72. Кононенко Н. Політичні права і свободи в сучасній Україні: проблеми політичної практики. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф.Кураса НАН України*. 2013. № 6(68). С. 146–167.

73. Денисенко Л., Сироїд О., Фадєєва І., Шаповалова О. Бути суддею. Київ, 2015. 216 с. URL: <https://nsj.gov.ua/files/1444391019To%20be%20a%20Judge.pdf>. (дата звернення: 12.06.2023).

74. Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 556 с.

75. Сенюта І. В. Визначення поняття «вибори» та «виборча система». *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2008. Вип. 41. С. 297–303.

76. Рішення ЄСПЛ від 2 березня 1987 року, справа «*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*», заява № 9267/81. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57536>. (дата звернення: 15.06.2023).

77. Рішення ЄСПЛ від 16 березня 2006 року, справа «*Ždanoka v. Latvia*», заява № 58278/00. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72794>. (дата звернення: 15.06.2023).

78. Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms from 20 March 1952. URL: https://www.cvce.eu/en/obj/protocol_to_the_convention_for_the_protection_of_human_rights_and_fundamental_freedoms_paris_20_march_1952-en-06ae0aca-9ed4-4291-b9a5-698054271de4.html. (дата звернення: 04.08.2023).

79. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20.03.1952. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535#Text. (дата звернення: 04.08.2023).

80. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 12 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (справа про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради) від 4 грудня 2001 року № 16-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-01#Text>. (дата звернення: 17.06.2023).

81. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) від 6 липня 1999 року № 7-рп/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-99#n54>. (дата звернення: 17.06.2023).

82. Деркач А. Л. Формування складу Кабінету Міністрів України: правове регулювання та реалії сьогодення. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Том 3. С. 26–29. URL: http://apnl.dnu.in.ua/6_tom_3_2017/8.pdf. (дата звернення: 17.06.2023).

83. Костюк В. Концепція права на публічну службу у контексті сьогодення: науково- теоретичний аспект. *Публічне право*. 2018. № 2 (30). С. 18—27. URL: <https://www.publichne-pravo.com.ua/files/30/2.pdf>. (дата звернення: 17.06.2023).

84. Грабильніков А. В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Грабильніков А. В. К., 2006. С. 14.

85. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: монографія / О.О Чуб. Х: Одісей, 2005. 231 с.

86. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02#Text>. (дата звернення: 20.06.2023).

87. Шаповал Т. В. Конституційний інститут політичних прав і свобод в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Т. В. Шаповал; кер. роботи В. І. Борденюк; Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2009. 21 с.

88. Трюхан О. А. Право на свободу об'єднання працівників та роботодавців: нормативне закріплення, поняття та зміст. *Право і суспільство*. 2015. № 5-2 частина 3. С. 118–124. URL: http://pravoisusilstvo.org.ua/archive/2015/5_2_2015/part_3/22.pdf. (дата звернення: 22.06.2023).

89. Мороз О. М. Правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання як основи формування й розвитку громадянського суспільства в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право*. 2014. Вип. 26. С. 24–27.

90. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого статті 2, частини другої статті 6, частин першої, другої статті 10 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (справа про молодіжні організації) від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-01#Text>. (дата звернення: 24.06.2023).

91. Краснов Є. В. Принцип свободи об'єднання та трудове законодавство України. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), М. О. Баймуратов (заст. голов. ред.), Л. Р. Біла [та ін.]; МОН України, ОНЮА. Одеса: Юрид. л-ра, 2004. Вип. 22. С. 807–812.

92. Бурак С. В. Право на свободу об'єднань у міжнародному і європейському трудовому праві. *Право і Безпека*. 2013. № 2. С. 157–160.

93. Гаєва Н. П. Право на свободу об'єднання в системі конституційних прав і свобод людини та громадянина. *Держава і право*. 2011. Вип. 54. С. 146–152. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63797/23-Gayeva.pdf?sequence=1>. (дата звернення: 26.06.2023).

94. Бойко І. В. Право на свободу об'єднання: сутність, зміст і форми реалізації. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 13. С. 48–53. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/03/boyko_13.pdf. (дата звернення: 26.06.2023).

95. Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights – Freedom of expression. Council of Europe/European Court of Human Rights, 2022. URL: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/guide_art_10_eng. (дата звернення: 01.07.2023).

96. Рішення ЄСПЛ від 07 грудня 1976 року, справа «*Handyside v. the United Kingdom*», заява № 5493/72. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57499>. (дата звернення: 01.07.2023).

97. Бисага Ю. М., Палінчак М. М., Белов Д. М., Данканич М. М. Основні права людини. Ужгород, 2003. 66 С.

98. Кучер С. А. Забезпечення права людини на вільне вираження поглядів і переконань: конституційно-правовий аспект: дис. ... д-ра філософії – Академія праці, соціальних відносин і туризму, Київ, 2022. 199 с.

99. Конституційне право України / За ред. Ю. М. Тодики та В. С. Журавського. К., 1999.

100. The evolution of human rights. Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/compass/the-evolution-of-human-rights>. (дата звернення: 05.08.2023).

101. Рішення ЄСПЛ від 26.09.1995, справа «*Vogt v. Germany*», заява № 17851/91. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-58012>. (дата звернення: 01.07.2023).

102. Рішення ЄСПЛ від 02.09.1998, справа «*Ahmed and others v. the United Kingdom*», заява № 22954/93. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58222>. (дата звернення: 01.07.2023).

103. Строган А. Ю. Право громадянина на свободу слова і думки в національних та міжнародних нормативно-правових актах: порівняльний аналіз. *Економіка та держава*. 2008. № 6. С. 91–93. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/6_2008/27.pdf. (дата звернення: 02.07.2023).

104. Козинець А. О. Права на інформацію: концепція, зміст, особливості приватноправового регулювання. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 2. С. 93–97. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2017_2_22. (дата звернення: 08.07.2023).

105. Козинець А. Право на інформацію: окремі засади цивільно-правового регулювання. *Evropský politický a právní diskurz*. 2017. Sv. 4, Vyd. 5. С. 126-130. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2017_4_5_21. (дата звернення: 08.07.2023).

106. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>. (дата звернення: 08.07.2023).

107. Політанський В. С. Право на інформацію в системі основоположних прав і свобод людини і громадянина. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 4 (87). С. 86–95. URL: http://visnyk.kh.ua/web/uploads/pdf/ilovepdf_com-86-95.pdf. (дата звернення: 06.07.2023).

108. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>. (дата звернення: 06.07.2023).

109. Петров Є. В. Інформація як об'єкт цивільно-правових відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Петров Євген Вікторович; Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2003. 20 с.

110. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>. (дата звернення: 18.12.2023).

111. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 № 2011-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#top>. (дата звернення: 18.12.2023).

112. Федеральний конституційний суд Німеччини, рішення від 12.06.2018 – 2 BvR 1738/12 -, №№ 181–182. URL: http://www.bverfg.de/e/rs20180612_2bvr173812en.html. (дата звернення: 09.07.2023).

113. Прієшкіна О. В. Забезпечення прав людини в Україні: стан та перспективи. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2017. Том 200. С. 109–114. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/b05227e0-4913-46cb-b8bb-ed6dad4b977c/content>. (дата звернення: 22.07.2023).

114. Троян Я. Інститут забезпечення конституційних прав і свобод: поняття, основні ознаки. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 6. С. 210–215.

115. Рабінович П. М. Проблеми юридичного забезпечення прав людини (загальнотеоретичний аспект). *Український часопис прав людини*. 1995. № 2. С. 16–23.

116. Опольська Н. Механізм забезпечення прав та свобод людини у динамічному вимірі. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 4. С. 191–195.

117. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні: підручник. Київ: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 305 с.

118. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / О. В. Зайчук, А. П. Заєць, В. С. Журавський та ін.; М-во освіти і науки України. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 685 с.

119. Дешко Л. М. Конституційне право на звернення до міжнародних судових установ та міжнародних організацій: порівняльно-правове дослідження: дис. ... к.

юрид. наук: 12.00.02. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2017. 479 с.

120. Кожура Л. О. Адміністративно-правовий захист та охорона: поняття та співвідношення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. № 35. С. 119–122.

121. Васьковська В. П. Право людини на безпеку та конституційно- правовий механізм його забезпечення: дис. ... к. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ, 2006. 224 с.

122. Обущак О. О., Обущак С. А. Адміністративне регулювання у сфері охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності / О. О. Обущак, С. А. Обущак // *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: Збірник наукових праць*. Запоріжжя. 2009. Вип. 36. С. 75–86.

123. Ромовська З. В. Особисті немайнові права фізичних осіб. *Українське право*. 1997. № 1(6). С. 11–13.

124. Галуцько В. В. Адміністративне право України: [навчальний посібник]: [у 2-х томах] / [В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.]; за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 320 с.

125. Гіда Є. О. Права людини (охорона і захист) / Є. О. Гіда // Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. К.: Ін Юре, 2005. Т. 2. Права людини у контексті поліцейської діяльності. 759 с.

126. Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина: монографія. Херсон: ОЛДІ – Плюс, 2003. 218 с.

127. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text. (дата звернення: 09.08.2023).

128. Universal Declaration of Human Rights from 10 December 1948. URL: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights/>. (дата звернення: 09.08.2023).

129. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції:

Закон України від 17.07.1997 № 475/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80#Text>. (дата звернення: 10.12.2023).

130. Про ратифікацію Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 № 2148. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2148-08#doc_info. (дата звернення: 10.12.2023).

131. Сіракузькі принципи тлумачення обмежень і відхилень від положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1984 року. URL: <https://www.refworld.org/docid/4672bc122.html>. (дата звернення: 10.12.2023).

132. Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи CM/REC(2016)1 «Про захист і підвищення уваги до права на свободу вираження поглядів та права на приватність в контексті забезпечення мережевого нейтралітету», ухвалена Комітетом міністрів 13 січня 2016 на 1244 засіданні заступників міністрів. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2016/03/31/201603310000008334.pdf>. (дата звернення: 10.12.2023).

133. Рекомендація № R (2000) 6 Комітету міністрів державам-членам про статус державних службовців у Європі, прийнята Комітетом Міністрів 24 лютого 2000 року. URL: <https://minjust.gov.ua/m/rekomendatsii-parlamentskoi-asamblei-ta-komitetu-ministriv-radi-evropi>. (дата звернення: 16.12.2023).

134. Рекомендація № R(2000)10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року). URL: https://archives.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Rekomend_poved_DS.pdf. (дата звернення: 16.12.2023).

135. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23 липня 1996 року. URL: https://www.zakon.cc/law/document/read/995_788. (дата звернення: 16.12.2023).

136. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від

17.11.2010 № (2010)12. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38#Text. (дата звернення: 16.12.2023).

137. Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_201#Text. (дата звернення: 16.12.2023).

138. Рекомендація № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів» від 13.10.1994. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_323#Text. (дата звернення: 16.12.2023).

139. Європейська Хартія про статус суддів 1998 року (DAJ/DOC(98) 23). URL: https://court.gov.ua/userfiles/visn_3_2002.pdf. (дата звернення: 16.12.2023).

140. Бангалорські принципи поведінки суддів від 19.05.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_j67#Text. (дата звернення: 16.12.2023).

141. Висновок № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності від 19 листопада 2002 року. URL: <http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/%D0%92%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BA%20%E2%84%96%203.pdf>. (дата звернення: 16.12.2023).

142. Рекомендація Rec(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf. (дата звернення: 16.12.2023).

143. Висновок № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів та Висновок № 4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про відносини між судьями та прокурорами в демократичному суспільстві від 8 грудня 2009 року. URL: <https://rm.coe.int/16807481e0>. (дата звернення: 16.12.2023).

144. Європейський кодекс поліцейської етики: Рекомендація (2001)10, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2001 р. та Пояснювальний меморандум.

URL: https://hrea.org/wp-content/uploads/2021/02/Recommendation-Rec200110_European-Code-of-Police-Ethics_Ukrainian.pdf. (дата звернення: 16.12.2023).

145. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>. (дата звернення: 17.12.2023).

146. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>. (дата звернення: 17.12.2023).

147. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>. (дата звернення: 17.12.2023).

148. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>. (дата звернення: 17.12.2023).

149. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів від 27.04.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17#Text>. (дата звернення: 18.12.2023).

150. Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських: Наказ МВС України від 09.11.2016 № 1179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16#Text>. (дата звернення: 18.12.2023).

151. Кодекс суддівської етики від 22.02.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001415-13#Text>. (дата звернення: 19.12.2023).

152. Про затвердження Правил поведінки працівника суду: Рішення Рада суддів України від 06.02.2009 № 33. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr033414-09#Text>. (дата звернення: 19.12.2025).

153. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>. (дата звернення: 29.06.2024).

154. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичного кодексу) від 30.12.2022 № 8327. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41099>. (дата звернення: 19.12.2023).

155. Проєкт Закону Про Президента України від 09.06.1999 № 3340. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=6221. (дата звернення: 23.12.2023).

156. Проєкт Закону Про Президента України від 29.09.1999 № 3340-1. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=6855. (дата звернення: 23.12.2023).

157. Проєкт Закону про Президента України від 14.05.2002 № 0936. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=12148. (дата звернення: 23.12.2023).

158. Проєкт Закону про Президента України та порядок припинення його повноважень від 31.10.2017 № 7248. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62818. (дата звернення: 23.12.2023).

159. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні: автореф. дис. ... к. юрид. наук: 12.00.02 –конституційне право; муніципальне право. Київ, 2002. 19 с.

160. Комітети Верховної Ради України IX скликання. Верховна Рада України. Офіційний вебпортал. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komitis. (дата звернення: 16.01.2026).

161. Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів: Наказ Міністерства юстиції України від 21.09.2017 № 2952/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1164-17#top>. (дата звернення: 26.12.2023).

162. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 01.10.2014 № 500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 26.12.2023).

163. Рішення Конституційного суду України «Про офіційне тлумачення статей 58, 78, 79, 81 Конституції України та статей 243-21, 243-22, 243-25 Цивільного процесуального кодексу України (у справі щодо несумісності депутатського

мандата)» від 13.05.1997 № 1-зп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-97#Text>. (дата звернення: 27.12.2023).

164. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 105, частини першої статті 111 Конституції України (справа щодо недоторканності та імпідменту Президента України) від 10.12.2003 № 19-рп/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-03#Text>. (дата звернення: 27.12.2023).

165. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої, третьої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частин першої, другої, третьої статті 140, частини другої статті 141 Конституції України, статті 23, пункту 3 частини першої статті 30 Закону України «Про державну службу», статей 12, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статей 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ», статей 8, 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) від 25.12.2003 № 21-рп/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-03#Text>. (дата звернення: 27.12.2023).

166. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) від 06.07.1999 № 7-рп/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-99#n54>. (дата звернення: 27.12.2023).

167. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 101 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положень

частин першої, п'ятої статті 103 Конституції України у системному зв'язку з пунктом 16 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України (справа про строк, на який обирається Президент України) від 15.05.2014 № 5-рп/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-14#n27>. (дата звернення: 27.12.2023).

168. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 53 і 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 103 Конституції України (справа щодо строків перебування на посту Президента України) від 25.12.2003 № 22-рп/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-03#Text>. (дата звернення: 27.12.2023).

169. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 136, частини третьої статті 141 Конституції України, абзацу першого частини другої статті 14 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 29.05.2013 № 2-рп/2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-13#n43>. (дата звернення: 27.12.2023).

170. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 61 народного депутата України про офіційне тлумачення положень пункту 10 частини першої статті 106, частин першої, другої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1, частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва) від 13.10.2005 № 9-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-05#Text>. (дата звернення: 27.12.2023).

171. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в

містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»² стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13.07.2001 № 11-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01#Text>. (дата звернення: 27.12.2023).

172. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення статті 86 Конституції України та статей 12, 19 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про запити народних депутатів України) від 19.05.1999 № 4-рп/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-99#Text>. (дата звернення: 27.12.2023).

173. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 86 Конституції України та статей 12, 19 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про запити народних депутатів України до прокуратури) від 11.04.2000 № 4-рп/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-99#Text>. (дата звернення: 27.12.2023).

174. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень статті 86 Конституції України, а також частини другої статті 15 та частини першої статті 16 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про запити і звернення народних депутатів України до органів дізнання і досудового слідства) від 20.03.2002 № 4-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-02#Text>. (дата звернення: 27.12.2023).

175. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Національного банку України про офіційне тлумачення положень статті 86, частини другої статті 89 Конституції України, частини другої статті 15, частини

першої статті 16 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про звернення народних депутатів України до Національного банку України) від 05.03.2003 № 5-рп/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-03#Text>. (дата звернення: 27.12.2023).

176. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 84, пункту 34 частини першої статті 85, частини першої статті 86, статті 91 Конституції України, частин другої, третьої, четвертої статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про направлення запиту до Президента України) від 14.10.2003 № 16-рп/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-03#Text>. (дата звернення: 27.12.2023).

177. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України від 20.01.2012 № 2-рп/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12#n51>. (дата звернення: 27.12.2023).

178. Місія. Вища рада правосуддя. URL: <https://hcj.gov.ua/page/misiya>. (дата звернення: 15.09.2025).

179. Махно А. А. Практичні аспекти обмеження права на поступ до публічної служби: судова практика України та європейського правового простору. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2023. № 1. С. 153–162. URL: <http://nvppp.in.ua/vip/2023/1/27.pdf>. (дата звернення: 03.01.2024).

180. Шлоер Б. Принцип адекватності в європейському публічному праві та його розвиток в українському адміністративному праві. *Право України*. 2011. № 4. С. 65–103.

181. Федчишин С. А. Вимоги до осіб, які претендують на вступ на дипломатичну службу України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2020. №86 (2020). С. 235–245. URL: <http://apdp.onua.edu.ua/index.php/apdp/article/view/2451/2328>. (дата звернення: 09.11.2025).

182. Махно А. Особливості реалізації права на доступ до посад публічної служби у контексті дихотомічного статусу військових капеланів. *Юридична наука та освіта: минуле, сучасне і майбутнє*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 01 травня 2025 р.) / упоряд. М. О. Денисюк. Київ: «Видавництво Людмила», 2025. 660 с. URL: https://drive.google.com/drive/folders/1NjAnt8ryz_15ZNeTvqcPcUaMaN0kZcgB. (дата звернення: 05.07.2025).

183. Проневич О. С. Правове забезпечення становлення інституту військового капеланства в Україні. *Журнал східноєвропейського права*. 2022. № 101. С. 10–24. URL: https://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2022/08/pronevych_101.pdf. (дата звернення: 05.07.2025).

184. Федчишин С. А. Законодавче регулювання конкурсу в разі вступу на дипломатичну службу України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10/2020. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/10/30.pdf>. (дата звернення: 09.11.2025).

185. Інформація про кількість посад суддів у Вищих спеціалізованих судах станом на 01.01.2026. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2026. URL: <https://data.gov.ua/dataset/86efddc2-c738-4a73-a98e-6e8ec593e5e8>. (дата звернення: 02.01.2026).

186. Інформація про кількість посад суддів у Верховному Суді станом на 01.01.2026. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2026. URL: <https://data.gov.ua/dataset/86efddc2-c738-4a73-a98e-6e8ec593e5e8>. (дата звернення: 02.01.2026).

187. Інформація про кількість посад суддів в апеляційних судах станом на 01.01.2026. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2026. URL: <https://data.gov.ua/dataset/86efddc2-c738-4a73-a98e-6e8ec593e5e8>. (дата звернення: 02.01.2026).

188. Інформація про кількість посад суддів у місцевих судах станом на 01.01.2026. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2026. URL:

<https://data.gov.ua/dataset/86efddc2-c738-4a73-a98e-6e8ec593e5e8>. (дата звернення: 02.01.2026).

189. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 03.01.2024).

190. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>. (дата звернення: 03.01.2024).

191. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських: Наказ МВС України від 17.11.2015 № 1465. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1445-15#Text>. (дата звернення: 05.01.2024).

192. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19.09.2019 № 113-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20#Text>. (дата звернення: 05.01.2024).

193. Результати реформування прокуратури. Офіс Генерального прокурора. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/rezultati-reformuvannya-prokuraturi>. (дата звернення: 16.01.2026).

194. Зрадники країни. Судді та юристи. ЧЕСНО. URL: <https://www.chesno.org/traitors/?n=&category=judge&geoobject=&party=>. (дата звернення: 10.08.2025).

195. Зрадники країни. Правоохорці. ЧЕСНО. URL: <https://www.chesno.org/traitors/?n=&new=&dead=&categories=4&geoobject=&party=&page=10>. (дата звернення: 10.08.2025).

196. НАЗК передає матеріали про колаборантів Руху ЧЕСНО для Реєстру держЗрадників. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2022. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-peredaye-materialy-pro-kolaborantiv-ruhu-chesno-dlya-reyestru-derzhzradnykiv/>. (дата звернення: 29.10.2025).

197. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність: Закон України від 03.03.2022 № 2108-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2108-20#Text>. (дата звернення: 02.06.2024).

198. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення відповідальності осіб, які здійснювали колабораційну діяльність: Закон України від 03.03.2022 № 2107-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2107-20#Text>. (дата звернення: 02.06.2024).

199. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>. (дата звернення: 02.06.2024).

200. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>. (дата звернення: 02.06.2024).

201. Махно А. Обмеження доступу до посад публічної служби за колабораційну діяльність: стан реалізації в Україні. *Актуальні виклики розвитку юридичної науки і практики в умовах воєнного стану та повоєнної відбудови*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (2 травня 2024 року): ел. збірник. Київ: Видавництво Людмила, 2024. С. 454–455.

202. Про засудження та заборону пропаганди російської імперської політики в Україні і деколонізацію топонімії: Закон України від 21.03.2023 № 3005-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3005-20#Text>. (дата звернення: 05.06.2024).

203. Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18.03.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005525-22#Text>. (дата звернення: 04.06.2024).

204. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій: Закон України від 03.05.2022 № 2243-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2243-20#Text>. (дата звернення: 04.06.2024).

205. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення юридичних наслідків для статусу народного депутата України, депутатів місцевих рад у зв'язку із ухваленням судом рішення про заборону

політичної партії від 29.09.2022 № 8089. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40556>. (дата звернення: 04.06.2024).

206. Проєкт Закону про внесення змін до деяких законів України (щодо обмеження участі осіб, пов'язаних з політичними партіями, діяльність яких заборонена, в управлінні державою) від 06.03.2023 № 9081. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41482>. (дата звернення: 04.06.2024).

207. Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження участі в управлінні державою осіб, пов'язаних з політичними партіями, діяльність яких заборонена відповідно до Закону від 07.03.2023 № 9081-1. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41499>. (дата звернення: 04.06.2024).

208. Судовий вплив: роль судів у реалізації реформ в Україні. Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ, 2023. URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/03/ali-judicial-impact-ukr.pdf>. (дата звернення: 04.06.2024).

209. Махно А. А. Захист права публічних службовців на свободу слова: національна судова практика та рішення Європейського суду з прав людини. *Київський часопис права*. 2024. № 2. С. 176–183. URL: <http://kyivchasprava.kneu.in.ua/index.php/kyivchasprava/article/view/464/451>. (дата звернення: 15.06.2024).

210. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>. (дата звернення: 15.06.2024).

211. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 15.06.2024).

212. Махно А. Обмеження свободи слова публічних службовців як умова гарантування національної безпеки держави. *Українська державність: від витоків до сьогодення*: збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 07 грудня 2022р). Київ, 2022. С. 206–208.

213. Кличко показав уламок збитої російської ракети (фото). Главком. 2023. URL: <https://glavcom.ua/kyiv/news/klichko-pokazav-ulamok-zbitoji-rosijskoji-raketi-foto-930687.html>. (дата звернення: 22.06.2024).

214. Фото збитих дронів, на яких видно номери, допомагають ворогу корегувати маршрути, – військовий експерт. ДетекторМедіа. 2023. URL: <https://detector.media/infospace/article/203817/2022-10-17-foto-zbytykh-droniv-na-yakykh-vydno-nomery-dopomagayut-vorogu-koreguvaty-marshruty-viyskovyyu-ekspert/>. (дата звернення: 22.06.2024).

215. Віталій Кличко. Telegram. 15 листопада 2022. URL: https://t.me/vitaliy_klitschko/1615. (дата звернення: 22.06.2024).

216. Віталій Кличко. Telegram. 06 січня 2024. URL: https://t.me/s/vitaliy_klitschko?before=2754. (дата звернення: 22.06.2024).

217. Віталій Кличко. Telegram. 01 червня 2023. URL: <https://t.me/s/KyivCityOfficial?before=6896>. (дата звернення: 22.06.2024).

218. КМБА (Київська міська військова адміністрація). Telegram. 15 листопада 2022. URL: https://t.me/VA_Kyiv/440. (дата звернення: 22.06.2024).

219. Над Київським водосховищем збито два дрони-камікадзе, – КМБА. Судово-юридична газета. 2022. URL: <https://sud.ua/uk/news/ukraine/254481-nad-kyevskim-vodokhranilischem-sbity-dva-drona-kamikadze-kmva>. (дата звернення: 22.06.2024).

220. Максим Козицький/Львівська ОВА (ОДА). Telegram. 09 березня 2023. URL: https://t.me/kozytskyu_maksym_official/7190. (дата звернення: 22.06.2024).

221. Поліція показала уламки ракет, якими росіяни намагалися атакували Київ. Укрінформ. 2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-kyiv/3710740-policia-pokazala-ulamki-raket-akimi-rosiani-namagalisa-atakuvali-kiiv.html>. (дата звернення: 22.06.2024).

222. Атака на генерацію. У чому відмінність ТЕС від ТЕЦ та чому Росія хоче їх знищити. РБК-Україна. 2024. URL: <https://www.rbc.ua/rus/news/ataka-stvorenniya-chomu-vidminnist-tes-vid-1712852171.html>. (дата звернення: 22.06.2024).

223. СБУ повідомила меру Полтави про підозру у поширенні інформації про розміщення ЗСУ. Слово і діло. 2022. URL:

<https://www.slovoidilo.ua/2022/12/29/novyna/bezpeka/sbu-povidomyla-meru-poltavy-pro-pidozru-poshyrenni-informacziyi-pro-rozmishhennya-zsu>. (дата звернення: 22.06.2024).

224. Не працюйте корегувальниками вогню у ворога – звернення Ганни Маляр. Міністерство оборони України: офіційний веб-сайт. URL: <https://www.mil.gov.ua/news/2022/03/14/ne-praczuujte-koreguvalnikami-vognyu-u-voroga-%E2%80%93-zvernennya-ganni-malyar/>. (дата звернення: 22.06.2024).

225. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>. (дата звернення: 23.06.2024).

226. Шмигала звинувачують у незаконному розголошенні інформації про викривача: НАЗК направило матеріали до суду. Суспільне Новини. 2024. URL: <https://suspilne.media/661604-smigala-zvinuvacuut-u-nezakonnomu-rozgholosenni-informacii-nazk-napravilo-materiali-do-sudu/>. (дата звернення: 23.06.2024).

227. Постанова Печерського районного суду міста Києва від 08.02.2024 у праві № 757/3616/24-п. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116891908>. (дата звернення: 10.08.2025).

228. Федчишин С. А. Питання участі державних службовців у політичній діяльності в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2015. Вип. 2 (2) С. 206–209. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nvkhdu_jur_2015_2\(2\)_44.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nvkhdu_jur_2015_2(2)_44.pdf). (дата звернення: 09.11.2025).

229. Kolomoiets T., Fedchyshyn S., Rokicka-Murszewska K. Economic and legal aspects of restrictions on civil servants' political party membership in Ukraine and Poland: a comparative study. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2025. No 11(3). P. 371—380. URL: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2025-11-3-371-380>. (дата звернення: 15.01.2026).

230. Федчишин С. А. Правообмеження державних службовців щодо партійної належності: українська модель в умовах упровадження європейських стандартів. *Ампаро. Спецвипуск*. 2022. Том 2. С. 123–129. URL:

<https://law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-spec-2-2022/18.pdf>. (дата звернення: 09.11.2025).

231. Спілка молодих державних службовців України. URL: <https://smdsu.org.ua/about-us/>. (дата звернення: 29.06.2024).

232. Всеукраїнська громадська організація «Асоціація суддів України». URL: <http://uajudges.org.ua/>. (дата звернення: 29.06.2024).

233. Громадська організація «Спілка суддів України "Справа честі"». URL: <https://opendatabot.ua/c/42630672>. (дата звернення: 29.06.2024).

234. Всеукраїнська громадська організація. «Українська асоціація прокурорів». URL: <http://www.uap.org.ua/ua/about.html>. (дата звернення: 29.06.2024).

235. Громадська організація «Перша асоціація прокурорів України». URL: https://youcontrol.com.ua/catalog/company_details/40346376/. (дата звернення: 29.06.2024).

236. Українська секція Міжнародної Поліцейської Асоціації. URL: <https://www.ipa-ua.org/>. (дата звернення: 29.06.2024).

237. Українська асоціація представниць правоохоронних органів. URL: <https://www.uawle.org/>. (дата звернення: 29.06.2024).

238. Громадська організація «Об'єднання "Спілка військовослужбовців України"». URL: https://youcontrol.com.ua/catalog/company_details/35692693/. (дата звернення: 29.06.2024).

239. Всеукраїнська громадська організація «Українська спілка військовослужбовців». URL: https://youcontrol.com.ua/catalog/company_details/26559578/. (дата звернення: 29.06.2024).

240. Всеукраїнський союз військовослужбовців кадру та запасу. URL: https://youcontrol.com.ua/catalog/company_details/21699406/. (дата звернення: 29.06.2024).

241. Асоціація народних депутатів України. URL: <https://andu.org.ua/>. (дата звернення: 29.06.2024).

242. Проект Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо розміщення тексту депутатського запиту від 13.02.2013 № 2285. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45752. (дата звернення: 30.06.2024).

243. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо розміщення тексту депутатського запиту від 25.09.2015 № 3182. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56623. (дата звернення: 30.06.2024).

244. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо розміщення тексту депутатського запиту та відповіді на нього від 09.10.2015 № 3182-1. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56751. (дата звернення: 30.06.2024).

245. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо порядку внесення депутатського запиту) від 06.04.2017 № 6302. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61520. (дата звернення: 30.06.2024).

246. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо порядку внесення депутатського запиту) від 04.09.2019 № 2057. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66680. (дата звернення: 30.06.2024).

247. Пошук запитів народних депутатів України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/mprequests>. (дата звернення: 30.06.2024).

248. Без «години запитань»: як парламент комунікує з Кабміном під час війни? Лабораторія законодавчих ініціатив. LB.ua. 2023. URL: https://lb.ua/blog/lzi/581474_bez_godini_zapitan_yak_parlament.html. (дата звернення: 30.06.2024).

249. Про Регламент Київської міської ради: Рішення Київської міської ради від 4 листопада 2021 року № 3135/3176. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/reglament-kyuyivrady>. (дата звернення: 06.07.2024).

250. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/2015#Text>. (дата звернення: 07.07.2024).

251. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>. (дата звернення: 07.07.2024).

252. Максимова В. Скільки військових адміністрацій утворено в Україні за час дії воєнного стану? ЧЕСНО. 2023. URL: <https://www.chesno.org/post/5824/>. (дата звернення: 07.07.2024).

253. Загородній М. Військові адміністрації: повзуча централізація чи необхідний інструмент під час війни? ЧЕСНО. 2023. URL: <https://www.chesno.org/post/5792/>. (дата звернення: 07.07.2024).

254. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 01.02.2021 у справі № 826/5931/16. URL: <https://opendatabot.ua/court/94602438-d6c645d10204382f1679e9c1dbf46264>. (дата звернення: 20.07.2024).

255. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 06.10.2022 у справі № 826/17613/14. URL: <https://opendatabot.ua/court/106653278-4a3da91ebc690d9a3db70a4b5ccd6cb8>. (дата звернення: 20.07.2024).

256. Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 16.06.2020 у справі № 520/6115/19. URL: <https://opendatabot.ua/court/89885306-0e24e74317596a8e7456f66a0e23eb83>. (дата звернення: 20.07.2024).

257. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 27.03.2019 у справі № 826/13806/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89564840>. (дата звернення: 20.07.2024).

258. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 25.04.2022 у справі № 640/2306/19. URL: <https://opendatabot.ua/court/104093569-fcda1817dc2202acc5b59897455fd885>. (дата звернення: 20.07.2024).

259. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 09.02.2022 у справі № 9901/72/19. URL: <https://opendatabot.ua/court/104076194-43fd6f9beeb66c0c2618c14ba3c24a138>. (дата звернення: 20.07.2024).

260. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 01.02.2022 у справі № 640/2298/19. URL: <https://opendatabot.ua/court/103222060-1f231fbb89881ca41c3b6ac38335ad58>. (дата звернення: 20.07.2024).

261. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 10.11.2022 у справі № 9901/355/21. URL: <https://opendatabot.ua/court/107533714-2e377125ef4432489f6265078fb8f66e>. (дата звернення: 20.07.2024).

262. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12.02.2019 у справі № 9901/643/18 (П/9901/643/18). URL: <https://opendatabot.ua/court/80396329-edf3ac5d38f1121034dabb6789cf3a68>. (дата звернення: 20.07.2024).

263. 3300 поліцейських оскаржили провалену атестацію й більшість з них поновили на посадах — радник глави МВС. Hromadske. 2019. URL: <https://hromadske.ua/posts/zvilnennya-oskarzhili-3300-policejskih-i-bilshist-z-nih-ponovili-na-posadah-radnik-glavi-mvs>. (дата звернення: 20.07.2024).

264. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 21.03.2018 у справі № 810/581/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72965592>. (дата звернення: 20.07.2024).

265. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 24.07.2019 у справі № 826/2008/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83244201>. (дата звернення: 20.07.2024).

266. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 24.09.2020 у справі № 804/6340/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91752691>. (дата звернення: 20.07.2024).

267. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 11.11.2021 у справі № 640/17212/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101036576>. (дата звернення: 20.07.2024).

268. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 24.04.2019 у справі № 815/1554/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81479426>. (дата звернення: 20.07.2024).

269. Махно А. Застосування інструменту «Psymetrics» у процесі тестування публічних службовців. *Публічне управління в Україні: історичний досвід та*

перспективи розвитку : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 18 лют. 2025 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, Н. М. Корчак, Л. В. Гонюкової. Київ: ННПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2025. 517 с.

270. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 19 квітня 2021 року у справі № 640/36/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96405444>. (дата звернення: 15.02.2025).

271. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 04 травня 2023 року у справі № 300/1453/20. URL: <https://opendatabot.ua/court/110640929-e2c1efe7d1ee87b418a9d7b6c524e4f5>. (дата звернення: 15.02.2025).

272. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 08 лютого 2023 року у справі № 120/15902/21-а. URL: <https://opendatabot.ua/court/108857811-05434c428ad041aacedbb2c2b7c00091>. (дата звернення: 15.02.2025).

273. Вирок Індустріального районного суду м. Дніпропетровська від 20.12.2022 у справі № 202/10786/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108045449>. (дата звернення: 20.07.2024).

274. Вирок Київського районного суду м. Харкова від 19.12.2022 у справі № 953/7265/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107934917>. (дата звернення: 20.07.2024).

275. Вирок Бобринецького районного суду Кіровоградської області від 20.09.2023 у справі № 383/426/23. URL: <https://opendatabot.ua/court/113586792-489c1e8ac1fd7072a611450d5ca5a88f>. (дата звернення: 20.07.2024).

276. Махно А. Обмеження доступу до посад публічної служби за колабораційну діяльність: стан реалізації в Україні. *Актуальні виклики розвитку юридичної науки і практики в умовах воєнного стану та повоєнної відбудови*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (02 травня 2024 року): ел. збірник. Київ: Видавництво Людмила, 2024. С. 454–455.

277. Мохончук Б., Романюк П., Цуркан М. Огляд судової практики з розгляду спорів щодо виборів та виборчих правопорушень в Україні: за результатами

президентських та парламентських виборів 2019 року / за ред. М. Цуркана. Київ: «АК-Group», 2020. 147 с. URL: <https://nsj.gov.ua/files/1590748254IFES-Ukraine-Overview-of-court-practices-on-election-dispute-resolution-v1-Ukr.pdf>. (дата звернення: 21.07.2024).

278. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 17.01.2019 у справі № 855/6/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79266428>. (дата звернення: 21.07.2024).

279. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 23.01.2019 у справі № 855/7/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79350533>. (дата звернення: 21.07.2024).

280. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 11.02.2019 у справі № 855/22/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79758261>. (дата звернення: 21.07.2024).

281. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 14.02.2019 у справі № 855/26/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79846346>. (дата звернення: 21.07.2024).

282. Про вибори Президента України: Закон України від 05.03.1999 № 474-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14#Text>. (дата звернення: 21.07.2024).

283. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15.02.2019 у справі № 855/31/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79846396>. (дата звернення: 21.07.2024).

284. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 01.07.2019 у справі № 855/183/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82715134>. (дата звернення: 27.07.2024).

285. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 01.07.2019 у справі № 855/213/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82758738>. (дата звернення: 27.07.2024).

286. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 28.06.2019 у справі № 855/159/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82707233>. (дата звернення: 27.07.2024).

287. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 28.06.2019 у справі № 855/163/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82707234>. (дата звернення: 27.07.2024).

288. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 01.07.2019 у справі № 855/184/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82714876>. (дата звернення: 27.07.2024).

289. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 30.06.2019 у справі № 855/186/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82714828>. (дата звернення: 27.07.2024).

290. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 30.06.2019 у справі № 855/170/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82707666>. (дата звернення: 27.07.2024).

291. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15.07.2019 у справі № 855/270/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83042242>. (дата звернення: 27.07.2024).

292. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 31.08.2022 у справі № 826/8773/18. URL: <https://opendatabot.ua/court/106017483-41cad63ed8466b0d340287502ad16e45>. (дата звернення: 04.08.2024).

293. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 09.11.2023 у справі № 9901/459/21. URL: <https://opendatabot.ua/court/115598834-908ceb4f864accf1612a1a15aa2e64e1>. (дата звернення: 04.08.2024).

294. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 12.12.2018 у справі № 823/2017/17. URL: <https://opendatabot.ua/court/78743923-78a4f10ef273b8f6feb1d43e82a41ca3>. (дата звернення: 04.08.2024).

295. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 07.07.2021 у справі № 2-а-256/08. URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=98524294&red=100003c97dcd1d82cd3cfe70f9b87607d33f18&d=5>. (дата звернення: 04.08.2024).

296. Рішення ЄСПЛ у справі *Goryaynova v. Ukraine* від 08.10.2020, заява № 41752/09. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-204814>. (дата звернення: 04.08.2024).

297. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 30.09.2021 у справі № 2-а-256/08. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100282483>. (дата звернення: 04.08.2024).

298. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 09.11.2023 у справі № 990/41/23. URL: <https://opendatabot.ua/court/115598843-9bcf024d8837d6313cc24bae39c7c6b7>. (дата звернення: 04.08.2024).

299. Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій» від 18.03.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005525-22#Text>. (дата звернення: 05.08.2024).

300. Вибори народних депутатів України 21 липня 2019 року. Аналітичний звіт. Центральна виборча комісія. 2019. URL: <https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/10/2019-NDU-ua-Analytical-report.pdf>. (дата звернення: 05.08.2024).

301. Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 08.06.2022 у справі № П/857/12/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104694066>. (дата звернення: 05.08.2024).

302. Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 13.06.2022 у справі № П/857/3/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104818314>. (дата звернення: 05.08.2024).

303. Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 13.06.2022 у справі № П857/11/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104818441>. (дата звернення: 05.08.2024).

304. Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 14.06.2022 у справі № П/857/9/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104818399>. (дата звернення: 05.08.2024).

305. Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 14.06.2022 у справі № П/857/4/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104818413>. (дата звернення: 05.08.2024).

306. Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 14.06.2022 у справі № П/857/2/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104837691>. (дата звернення: 05.08.2024).

307. Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 15.06.2022 у справі № П/857/10/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104837669>. (дата звернення: 05.08.2024).

308. Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 16.06.2022 у справі № П/857/6/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104837758>. (дата звернення: 05.08.2024).

309. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 06.09.2022 у справі № П/857/1/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106164240>. (дата звернення: 05.08.2024).

310. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 29.09.2022 у справі № П/857/7/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106621200>. (дата звернення: 05.08.2024).

311. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15.09.2022 у справі № П/857/8/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106339460>. (дата звернення: 05.08.2024).

312. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 27.09.2022 у справі № П/857/5/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106571123>. (дата звернення: 05.08.2024).

313. Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 24.06.2022 у справі № 640/24270/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104951864>. (дата звернення: 05.08.2024).

314. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 18.10.2022 у справі № 826/9174/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106840684>. (дата звернення: 05.08.2024).

315. Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 05.07.2022 у справі № 826/9751/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105109793>. (дата звернення: 05.08.2024).

316. Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 12.07.2022 у справі № 640/9489/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105358692>. (дата звернення: 05.08.2024).

317. Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 21.02.2023 у справі № П/857/1/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109286127>. (дата звернення: 05.08.2024).

318. Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 11.01.2023 у справі № П/857/23/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108391633#>. (дата звернення: 11.08.2025).

319. Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 18.04.2024 у справі № П/857/2/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118464024#>. (дата звернення: 11.08.2025).

320. Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 22.10.2024 у справі № П/857/10/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122521073#>. (дата звернення: 11.08.2025).

321. Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 20.11.2024 у справі № П/857/11/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123241190#>. (дата звернення: 11.08.2025).

322. Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 20.06.2022 у справі № П/857/8/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104951849>. (дата звернення: 05.08.2024).

323. Група «Платформа за життя та мир». Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/mps/fraction/page/3319>. (дата звернення: 16.01.2026).

324. Група «Відновлення України». Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/mps/fraction/page/3321>. (дата звернення: 16.01.2026).

325. Рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 24.09.2020 у справі № 9901/265/19. URL: <https://opendatabot.ua/court/91919363-c2aa75d681fabf8ab3ded7cb0b587d00>. (дата звернення: 07.08.2024).

326. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 03.03.2021 у справі № 9901/265/19. URL: <https://opendatabot.ua/court/96150437-aeed36660894290aacs54371cc0b66f81>. (дата звернення: 07.08.2024).

327. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13.01.2021 у справі № 9901/180/20. URL: <https://opendatabot.ua/court/95177468-4128c82c7426a6a74f0c5a18f3591967>. (дата звернення: 07.08.2024).

328. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 12.06.2015 у справі № 826/7545/15. URL: <https://opendatabot.ua/court/44872683-67d7fbea325d260ba537926c2e4b821e>. (дата звернення: 07.08.2024).

329. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 20.10.2020 у справі № 504/1824/17. URL: <https://opendatabot.ua/court/92334108-3b6f38c62c4458c18f65d870c0d70c81>. (дата звернення: 09.08.2024).

330. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 17.03.2020 у справі № 640/1606/19. URL: <https://opendatabot.ua/court/88236796-f524c02794507a0582d5094f501736d7>. (дата звернення: 07.08.2024).

331. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 14.12.2022 у справі № 810/122/18. URL: <https://opendatabot.ua/court/107904591-39433e2635502c6858b21e059a7c9974>. (дата звернення: 09.08.2024).

332. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 10.07.2019 у справі № 299/1914/17-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82937900#>. (дата звернення: 09.08.2024).

333. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 16.05.2018 у справі № 2а-11/11. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74029054#>. (дата звернення: 09.08.2024).

334. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 10.09.2020 у справі № 520/6929/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91444987#>. (дата звернення: 09.08.2024).

335. Смалюк Р., Чиркін А., Руда Т. Місцеве самоврядування крізь призму судової практики (2017–2023): Моніторинговий звіт. Центр політико-правових реформ. 2023. URL: <https://constitutionalist.com.ua/wp-content/uploads/2023/11/Mistseve-samovryaduvannya-kriz-pryzmu-sudovoyi-praktyky.pdf>. (дата звернення: 09.08.2024).

336. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 20.09.2021 у справі № 208/4470/16-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99764284#>. (дата звернення: 09.08.2024).

337. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 07.10.2019 у справі № 826/16071/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84788155#>. (дата звернення: 09.08.2024).

338. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 18.10.2022 у справі № 442/8034/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106815228#>. (дата звернення: 09.08.2024).

339. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 19.11.2019 у справі № 638/8660/15-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85774024#>. (дата звернення: 09.08.2024).

340. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 11.05.2023 у справі № 136/1461/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110826942#>. (дата звернення: 09.08.2024).

341. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 20.10.2020 у справі № 355/1184/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92334358#>. (дата звернення: 09.08.2024).

342. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 16.05.2023 у справі № 380/3195/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110893446>. (дата звернення: 09.08.2024).

343. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 25.06.2020 у справі № 328/2536/16-а (2-а/328/43/16). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90029680>. (дата звернення: 09.08.2024).

344. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 04.12.2019 у справі № 826/6233/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86877152>. (дата звернення: 09.08.2024).

345. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 06.11.2019 у справі № П/811/707/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85451827>. (дата звернення: 09.08.2024).

346. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 26.08.2020 у справі № 298/863/16-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91159545>. (дата звернення: 09.08.2024).

347. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 28.04.2021 у справі № 807/426/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96592178>. (дата звернення: 09.08.2024).

348. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 14.11.2022 у справі № 807/780/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107291373#https://reyestr.court.gov.ua/Review/107291373>. (дата звернення: 09.08.2024).

349. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 01.06.2021 у справі № 280/5550/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97356962>. (дата звернення: 09.08.2024).

350. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 24.09.2021 у справі № 824/126/19-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99860872>. (дата звернення: 09.08.2024).

351. Коваленко Т. О. Юридичні дефекти у правовому регулюванні земельних відносин: поняття та види. *Вісник Академії адвокатури України*. 2011. С. 237–240. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vaau_2011_2_44. (дата звернення: 07.12.2024).

352. Чернявська Б. В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації приватними особами права на свободу об'єднання у громадські організації в Україні: дис. ... д. філософії за спеціальністю «081 – Право» (08 – Право): 12.00.07. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2020. 287 с.

353. Чернявська Б. В. Юридичні дефекти у правовому забезпеченні реалізації права на свободу об'єднання у громадські організації в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 3. С. 123–128. URL: http://www.pjv.nuoua.od.ua/v3-2_2019/26.pdf. (дата звернення: 07.12.2024).

354. Впровадження внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: актуальний статус та потенціал впровадження. Лабораторія законодавчих ініціатив. *Часопис «Парламент»*. 2022-2023. Випуск 2. 58 с. URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/08/chasopys-parliament-2-2022-2023-ali.pdf>. (дата звернення: 07.12.2024).

355. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 17.03.2016 № 1035-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19#Text>. (дата звернення: 07.12.2024).

356. Проневич О. С. Інституційно-правові засади стратегічних комунікацій в Україні. *Журнал східноєвропейського права*. 2022. № 100. С. 11–24. URL: https://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2022/07/pronevych_100.pdf. (дата звернення: 05.07.2025).

357. Про організацію взаємодії між Збройними Силами України, іншими складовими сил оборони та представниками засобів масової інформації на час дії правового режиму воєнного стану: Наказ Головнокомандувача Збройних Сил України від 03.03.2022 № 73. URL: https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/nakaz_73_zi_zminamu.pdf. (дата звернення: 08.12.2024).

358. Махно А. А. Право публічних службовців на інформацію: недоліки законодавчого регулювання в Україні. *Право і суспільство*. 2024. № 5. С. 206–212. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2024/5_2024/32.pdf. (дата звернення: 28.12.2024).

359. Берlach А. І. Основні напрями удосконалення Закону України «Про запобігання корупції» як передумови зміцнення правової стабільності та

ефективності антикорупційних заходів. *Публічна служба: вектори реформування в умовах воєнного стану*: збірник наукових матеріалів Всеукраїнського науково-практичного круглого столу з нагоди Дня державної служби (21 червня 2024 р.). Харків: НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 22–26. URL: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/wp-content/uploads/2024/07/zbirnyk-konf.-21-cherhvnya.pdf>. (дата звернення: 25.05.2025).

360. Рішення ЄСПЛ від 12.02.2008, справа «*Guja v. Moldova*», заява № 14277/04. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85016>. (дата звернення: 27.04.2025).

361. Депутатський запит як дзеркало Київради. INTEGRITY.UA. 2019. URL: <https://integrityua.ngo/deputatskyi-zapyt-iak-dzerkalo-kyivrady/>. (дата звернення: 22.12.2024).

362. Регламент Васильківської міської ради VIII скликання, затверджений рішенням другої позачергової сесії Васильківської міської ради VIII скликання від 04.12.2020 року № 01-02п/ч-VIII. URL: <https://vasylkivrada.gov.ua/vlada/miska-rada/reglament-vasilkivsko%D1%97-misko%D1%97-radi-vii-sklikannya/>. (дата звернення: 22.12.2024).

363. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 09.07.1998 № 12-рп/98. Пункт 1 резолютивної частини рішення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98#Text>. (дата звернення: 28.12.2024).

364. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. Частина 2 статті 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>. (дата звернення: 28.12.2024).

365. Махно А. А. Захист права публічних службовців на свободу слова: національна судова практика та рішення Європейського суду з прав людини. *Київський часопис права*. 2024. № 2. С. 176–183. URL:

<https://kyivchasprava.kneu.in.ua/index.php/kyivchasprava/article/view/464/451>. (дата звернення: 28.12.2024).

366. Махно А. А. Громадянство України як умова доступу до посад публічної служби: доктринальний підхід та практика законотворення. Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права: матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 року). Кременчук, 2024. С. 229–233. URL: <http://catalog.liha-pres.eu/index.php/liha-pres/catalog/view/347/10349/23395-1>. (дата звернення: 28.01.2025).

367. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо проходження військової служби у Збройних Силах України іноземцями та особами без громадянства: Закон України від 06.10.2015 № 716-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/716-19#Text>. (дата звернення: 28.12.2024).

368. Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку проходження військової служби за контрактом іноземцями та особами без громадянства у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України: Закон України від 12.01.2023 № 2863-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2863-20#Text>. (дата звернення: 28.12.2024).

369. Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку прийняття на військову службу та проходження військової служби за контрактом іноземцями та особами без громадянства у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України: Закон України від 10.10.2024 № 4019-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4019-20#Text>. (дата звернення: 28.12.2024).

370. Висновок на проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку проходження військової служби за контрактом іноземцями та особами без громадянства у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України» від 13.09.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/64bbd619-a604-4c58-9c57-ca40c3bdc449>. (дата звернення: 28.12.2024).

371. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимошука В. П., Школика А. М. К. Конус Ю, 2007. 735 с. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/public-sluzhba-tymoschuk-2007.pdf>. (дата звернення: 06.04.2025).

372. Bundesbeamten-gesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 72) geändert worden ist. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/BBG.pdf. (дата звернення: 06.04.2025).

373. Рішення ЄСПЛ у справі «*Vilho Eskelinen and others v. Finland*» від 19.04.2007, заява № 63235/00. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-80249>. (дата звернення: 06.04.2025).

374. Рішення Трибуналу з публічної служби від 25.02.2010, справа F-91/08, «*Johanna Gerdina Pleijte v. European Commission*». URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=attestation&docid=79989&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2603125#ctx1>. (дата звернення: 06.04.2025).

375. Рішення Трибуналу з публічної служби від 21.02.2008, справа F-19/06, «*Maria Magdalena Semeraro v. Commission of the European Communities*». URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=attestation&docid=78378&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2603125#ctx1>. (дата звернення: 06.04.2023).

376. Рішення Трибуналу з публічної служби від 05.05.2010, справа F-53/08, «*Vincent Bouillez and others v. Council of the European Union*». URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=attestation&docid=120141&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2603125#ctx1>. (дата звернення: 06.04.2025).

377. Махно А. А. Практика ЄСПЛ щодо обмеження пасивного виборчого права публічних службовців. *Розвиток науки в Україні під час воєнного стану*: матеріали LXXXII Міжнародної інтернет-конференції (м. Луцьк, 30 березня 2022 року). Луцьк, 2022. С. 120–125. URL: <https://el-conf.com.ua/wp->

content/uploads/2022/04/%D0%9B%D1%83%D1%86%D1%8C%D0%BA_%D0%B1%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%8C_2022.pdf. (дата

звернення: 12.04.2025).

378. Рішення ЄСПЛ від 02.03.1987, справа «*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*», заява №9267/81. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57536>. (дата звернення: 12.04.2025).

379. Рішення ЄСПЛ від 29.06.2000, справа «*Briķe v. Latvia*», заява № 47135/99. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-31257>. (дата звернення: 12.04.2025).

380. Рішення ЄСПЛ від 01.07.1997, справа «*Gitonas and Others v. Greece*», заяви № 18747/91; 19376/92; 19379/92. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58038>. (дата звернення: 12.04.2025).

381. Рішення ЄСПЛ від 02.09.1998, справа «*Ahmed and others v. the United Kingdom*», заява № 22954/93. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58222>. (дата звернення: 12.04.2025).

382. Law on the Election of the Saeima from 25.05.1995. URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/35261-law-on-the-election-of-the-saeimai>. (дата звернення: 12.04.2025).

383. Рішення ЄСПЛ від 18.05.2021, справа «*Galan v. Italy*», заява № 63772/16. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210749>. (дата звернення: 12.04.2025).

384. Рішення ЄСПЛ від 17.06.2021, справа «*Miniscalco v. Italy*», заява № 55093/13. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210732>. (дата звернення: 12.04.2025).

385. Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2012-12-31;235%21vig>. (дата звернення: 12.04.2025).

386. Latvijas Republikas Satversmes tiesas spriedums Par Saeimas vēlēšanu likuma 5. panta 5. un 6. punkta un Pilsētas domes un pagasta padomes vēlēšanu likuma 9. panta 5. un 6. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 89. un 101. pantam, Eiropas Cilvēka

tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 14. pantam un Starptautiskā pakta par pilsoņu un politiskajām tiesībām 25. pantam. 2000. gada 30. augustā. Nr. 2000-03-01. URL: <https://likumi.lv/ta/id/10294-par-saeimas-velesanu-likuma-5-panta-5-un-6-punkta-un-pilsetas-domes-un-pagasta-padomes-velesanu-likuma-9-panta-5-un-6-punkta-at>. (дата звернення: 12.04.2025).

387. Latvijas Republikas Satversmes tiesas spriedums Par Saeimas vēlēšanu likuma 5. panta 5. un 6.punkta un Pilsētas domes, novada domes un pagasta padomes vēlēšanu likuma 9. panta pirmās daļas 5. un 6. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1., 9., 91. un 101. pantam un Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām 25. un 26. pantam. 2006. gada 15. jūnijā lietā. Nr. 2005-13-0106. URL: <https://likumi.lv/ta/id/137897-par-saeimas-velesanu-likuma-5-panta-5-un-6-punkta-un-pilsetas-domes-novada-domes-un-pagasta-padomes-velesanu-likuma-9-panta-pir>. (дата звернення: 12.04.2025).

388. Latvijas Republikas Satversmes tiesas spriedums Par Saeimas vēlēšanu likuma 5. panta 6. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1., 9. un 91. pantam. 2018. gada 29. jūnijā. Nr. 2017-25-01. URL: <https://likumi.lv/ta/id/300053-par-saeimas-velesanu-likuma-5-panta-6-punkta-atbilstibu-latvijas-republikas-satversmes-1-9-un-91-pantam>. (дата звернення: 12.04.2025).

389. Рішення ЄСПЛ від 16.03.2006, справа «*Ždanoka v. Latvia*», заява № 58278/00. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-72794%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-72794%22]}). (дата звернення: 12.04.2025).

390. Махно А. А. Обмеження права публічних службовців на свободу зібрань та об'єднання: практика ЄСПЛ. *Вектори розвитку науки, освіти та суспільства в умовах глобалізації*: збірник тез доповідей міжнародної науково-практичної конференції (м. Полтава, 14 липня 2022 р.). Полтава: ЦФЕНД, 2022. С. 33–36. URL: http://www.economics.in.ua/2022/07/blog-post_24.html?m=1. (дата звернення: 13.04.2025).

391. Рішення ЄСПЛ від 12.11.2008, справа «*Demir and Baykara v. Turkey*», заява № 34503/97. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-89558>. (дата звернення: 13.04.2025).

392. Рішення ЄСПЛ від 08.06.1976, справа «*Engel and Others v. the Netherlands*», заяви №№ 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57479>. (дата звернення: 13.04.2025).

393. Рішення ЄСПЛ від 02.10.2014, справа «*Matelly v. France*», заява № 10609/10. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-146695>. (дата звернення: 13.04.2025).

394. Рішення ЄСПЛ від 20.05.1999, справа «*Rekvenyi v. Hungary*», заява № 25390/94. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58262>. (дата звернення: 13.04.2025).

395. Махно А. А. Правове регулювання свободи слова публічних службовців в соціальних мережах: зарубіжний досвід. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2025. № 1. С. 87–94. URL: http://apnl.dnu.in.ua/1_2025/16.pdf. (дата звернення: 07.06.2025).

396. Policy on the use of social media in the Public Service (Revision of OPM № 21/2015). 17 р. URL: <https://publicservices.gov.mt/en/people/Documents/PeopleRelations/PoliciesAndGuidelines/SocialMediaPolicy.pdf>. (дата звернення: 26.04.2025).

397. Directive 5 – Political Participation and Communications with the Media issued on 24 February 2011 Principal Permanent Secretary in terms of the Public Administration Act. URL: <https://publicservice.gov.mt/en/people/Documents/Directives/Directive-5.pdf>. (дата звернення: 26.04.2025).

398. Amending Directive № 5-1 – Political Participation and Communications with the Media issued on 4 February 2015 by the Principal Permanent Secretary in terms of the Public Administration Act. URL: <https://publicservice.gov.mt/en/people/Documents/Directives/Directive-5-1.pdf>. (дата звернення: 26.04.2025).

399. Public Administration Act (PAA) inclusive of the Code of Ethics. URL: <https://legislation.mt/eli/cap/595/eng/pdf>. (дата звернення: 26.04.2025).

400. Guidance for public servants' personal use of social media. Public Service Commission. URL: <https://www.publicservice.govt.nz/guidance/guidance-use-of-social->

media-for-public-servants/guidance-for-public-servants-personal-use-of-social-media.

(дата звернення: 26.04.2025).

401. Guidance for public servants' official use of social media. Public Service Commission. URL: <https://www.publicservice.govt.nz/guidance/guidance-use-of-social-media-for-public-servants/guidance-for-public-servants-official-use-of-social-media>. (дата звернення: 26.04.2025).

402. Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz - BeamStG). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/beamstg/>. (дата звернення: 26.04.2025).

403. VwV Dienstordnung vom 28. Juni 2018 (SächsABl. S. 898), zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 28. November 2023 (SächsABl. SDr. S. S 238). URL: <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/17755-VwV-Dienstordnung>. (дата звернення: 26.04.2025).

404. Verhaltenshinweise für den privaten Umgang der Beamten und Arbeitnehmer (Bediensteten) mit sozialen Netzwerken. URL: https://www.smk.sachsen.de/download/14_07_verhaltenshinweise_sn_smi.pdf. (дата звернення: 26.04.2025).

405. Sächsisches Beamtenengesetz vom 18. Dezember 2013 (SächsGVBl. S. 970, 971), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 22. Juli 2024 (SächsGVBl. S. 733) geändert worden ist. URL: <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/13871-SaechsBG>. (дата звернення: 26.04.2025).

406. Beamtenrechte und -pflichten außerhalb des Dienstgeschäftes und Nutzung Sozialer Medien durch Beamtinnen und Beamte. URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/546634/024da73fa0651edb9a6f0708549c9162/W-D-3-244-17-pdf.pdf>. (дата звернення: 26.04.2025).

407. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 27.07.2023, OVG 4 S 11/23. URL: <https://gesetze.berlin.de/perma?d=NJRE001573668>. (дата звернення: 26.04.2025).

408. Civil Service Code. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>. (дата звернення: 26.04.2025).

409. Government Digital Service's Social Media Playbook. URL: <https://www.gov.uk/guidance/social-media-playbook>. (дата звернення: 26.04.2025).

410. Government Communication Service Digital Discipline Operating Model. URL: <https://gcs.civilservice.gov.uk/guidance/digital-communication/>. (дата звернення: 26.04.2025).

411. Propriety in digital and social media of 13 March 2020. URL: <https://gcs.civilservice.gov.uk/guidance/professional-standards/propriety/propriety-in-digital-and-social-media/>. (дата звернення: 26.04.2025).

412. *Knight First Amendment Inst. at Columbia Univ. v. Trump*, No. 1:17-cv-5205 (S.D.N.Y.), No. 18-1691 (2d Cir.), No. 20-197 (Supreme Court). URL: <https://knightcolumbia.org/cases/knight-institute-v-trump>. (дата звернення: 26.04.2025).

413. *Lindke v. Freed*, No. 22-611 (Supreme Court), 21-2977 (6th Cir.). URL: <https://knightcolumbia.org/cases/lindke-v-freed>. (дата звернення: 26.04.2025).

414. *O'Connor-Ratcliff v. Garnier*, No. 22-611 (Supreme Court); *Garnier v. O'Connor Ratcliff*, Nos. 21-55118, 21-55157 (9th Cir.). URL: <https://knightcolumbia.org/cases/oconnor-ratcliff-v-garnier>. (дата звернення: 26.04.2025).

415. Social Media for Public Officials 2.0. URL: <https://knightcolumbia.org/blog/social-media-for-public-officials-2>. (дата звернення: 26.04.2025).

416. Берлач А. І., Мацелюх І. А., Литвин Н. А. Правові механізми реалізації, охорони та захисту політичних прав службовців Європейського Союзу. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2025. Том 36 (75), № 6. С. 205–210. URL: https://juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2025/6_2025/34.pdf. (дата звернення: 30.012.2025).

417. Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community. URL: [https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1962/31\(1\)/2014-05-01/eng](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/2014-05-01/eng). (дата звернення: 26.04.2025).

418. Kolomoiets T., Serowaniec M., Fedchyshyn S., Rokicka-Murszewska K. Enhancing integrity in public service of Poland and Ukraine: is the absence of financial

compensation during the "cooling-off period" justified? *Baltic Journal of Economic Studies*. 2025. No 11(5). 268-276 p. URL: <http://www.baltijapublishing.lv/index.php/issue/article/view/3128>. (дата звернення: 15.01.2026).

419. Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937>. (дата звернення: 26.04.2025).

420. Махно А. А. Право публічних службовців на свободу слова у практиці Європейського суду з прав людини. Приватне та публічне право. 2023. № 3/2023. С. 61–68. URL: http://pp-law.in.ua/archive/3_2023/11.pdf. (дата звернення: 27.04.2025).

421. Рішення ЄСПЛ від 28.10.1999, справа «*Wille v. Liechtenstein*», заява № 28396/95. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58338>. (дата звернення: 27.04.2025).

422. Рішення ЄСПЛ від 13.11.2008, справа «*Kayasu v. Turkey*», заяви № 64119/00 та № 76292/01. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-89519>. (дата звернення: 27.04.2025).

423. Рішення ЄСПЛ від 09.07.2013, справа «*Di Giovanni v. Italy*», заява № 51160/06. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122174>. (дата звернення: 27.04.2025).

424. Рішення ЄСПЛ від 15.11.2016, справа «*Simić v. Bosnia and Herzegovina*», заява № 75255/10. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-169737>. (дата звернення: 27.04.2025).

425. Рішення ЄСПЛ від 23.06.2016, справа «*Baka v. Hungary*», заява № 20261/12. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-163113>. (дата звернення: 27.04.2025).

426. Рішення ЄСПЛ від 17.11.2016, справа «*Karapetyan and Others v. Armenia*», заява № 59001/08. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-168703>. (дата звернення: 27.04.2025).

427. Рішення ЄСПЛ від 21.07.2016, справа «*Soares v. Portugal*», заява № 79972/12. URL: <https://www.dallozactualite.fr/sites/dalloz-actualite.fr/files/resources/2016/07/79972-12.pdf>. (дата звернення: 11.05.2025).

428. Рішення ЄСПЛ від 16.12.1992, справа «*Hadjianastassiou v. Greece*», заява № 12945/87. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57779>. (дата звернення: 11.05.2025).

429. Рішення ЄСПЛ від 01.07.2008, справа «*Lahr v. Germany*», заява № 16912/05. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-88269>. (дата звернення: 11.05.2025).

430. Рішення ЄСПЛ від 22.11.2001, справа «*Petersen v. Germany*», заява № 39793/98. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-22814>. (дата звернення: 11.05.2025).

431. Рішення ЄСПЛ від 02.09.2021, справа «*Sanchez v. France*», заява № 45581/15. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-211599>. (дата звернення: 11.05.2025).

432. Рішення ЄСПЛ від 18.07.2019, справа «*Rustavi 2 Broadcasting Company Ltd and Others v. Georgia*», заява № 16812/17. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/GEO?i=001-194445>. (дата звернення: 11.05.2025).

433. Рішення ЄСПЛ від 15.03.2011, справа «*Otegi Mondragon v. Spain*», заява № 2034/07. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-103951%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-103951%22]}). (дата звернення: 11.05.2025).

434. Рішення ЄСПЛ від 17.04.2014, справа «*Mladina d.d. Ljubljana v. Slovenia*», заява № 20981/10. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-142424>. (дата звернення: 11.05.2025).

435. Рішення ЄСПЛ від 19.05.2005, справа «*Turhan v. Turkey*», заява № 48176/99. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69091>. (дата звернення: 11.05.2025).

436. Рішення ЄСПЛ від 10.07.2014, справа «*Axel Springer AG v. Germany (no. 2)*», заява № 48311/10. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145700>. (дата звернення: 11.05.2025).

437. Рішення ЄСПЛ від 11.04.2006, справа «*Brasilier v. France*», заява № 71343/01. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-73200>. (дата звернення: 11.05.2025).

438. Рішення ЄСПЛ від 25.11.1999, справа «*Nilsen and Johnsen v. Norway*», заява № 23118/93. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58364>. (дата звернення: 11.05.2025).

439. Литвин Н. А., Берlach А. І. Мацелюх І. А. Політичні права публічних службовців у контексті міжнародно-правової відповідальності держав. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2025. Випуск 92: частина 3. С. 247–253. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2026/01/92-part-3.pdf>. (дата звернення: 16.12.2025).

440. Берlach А. І., Мацелюх І. А., Литвин Н. А. Політичні права публічних службовців в умовах воєнного стану: адаптація та новелізація законодавства. *Правова позиція*. 2026. № 1 (50). С. 12–16. URL: <https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2026/1/4.pdf>. (дата звернення: 23.03.2026).

441. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 05.09.2024 року у справі № 990/163/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121571357>. (дата звернення: 18.05.2025).

442. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України: Закон України від 18.06.2025 № 4502-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4502-IX#Text>. (дата звернення: 19.07.2025).

443. Рішення ЄСПЛ від 24.02.2020, справа «*Полях та інші проти України*», заява № 58812/15 та інші. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_e71#Text. (дата звернення: 18.05.2025).

444. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо заборони поширення інформації про пленарне засідання Верховної Ради України під час дії воєнного стану від 09.02.2023 № 9005. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41346>. (дата звернення: 25.05.2025).

445. Рішення ЄСПЛ від 20.05.1999, справа «*Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*», заява № 21980/93. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58369>. (дата звернення: 24.05.2025).

446. Рішення ЄСПЛ від 21.07.2011, справа «*Heinisch v. Germany*», заява № 28274/08. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105777>. (дата звернення: 24.05.2025).

447. Проект Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо врегулювання процедури оголошення депутатських запитів під час дії правового режиму воєнного стану від 16.09.2022 № 8044. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40446>. (дата звернення: 25.05.2025).

448. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо врегулювання процедури оголошення депутатських запитів під час дії правового режиму воєнного стану» (реєстр. № 8044 від 16.09.2022). URL: <https://itd.rada.gov.ua/882ecc85-7de3-41ed-a3d2-bf8b3c8d0542>. (дата звернення: 25.05.2025).

449. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо врегулювання процедури оголошення депутатських запитів під час дії правового режиму воєнного стану» (реєстр. № 8044 від 16.09.2022). URL: <https://itd.rada.gov.ua/2bc28d15-1921-4347-88d0-ac2755a91617>. (дата звернення: 25.05.2025).

450. Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з питань моніторингу та оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади в місті Києві - столиці України під час воєнного стану: Постанова Верховної Ради України від 22.02.2024 № 3580-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3580-20#Text>. (дата звернення: 07.06.2025).

451. Проект Постанови про звіт Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з питань дослідження ефективності функціонування органів публічної влади міста Києва як столиці України у період дії правового режиму воєнного стану про

виконану роботу від 21.08.2024 № 11505. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44747>. (дата звернення: 07.06.2025).

452. Про столицю України - місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text>. (дата звернення: 07.06.2025).

453. Fedytnyk V., Pidgorodynska A., Sarybaieva G., Shostak O., Kolomoiets T. Actual issues of responsibility of civil servants under special legal regimes: International legal experience. *Amazonia Investiga*. 2023. No 12 (66). P. 278—285. URL: <https://doi.org/10.34069/AI/2023.66.06.25>. (дата звернення: 07.06.2025).

Національній поліції України
01601, м. Київ, вул. Богомольця, 10
e-mail: vidkrytist@police.gov.ua
+38(044)2561589

Махно Аліни Анатоліївни
38200, селище Семенівка,
Кременчуцький район, Полтавська
область, вул. Незалежності, буд. 47,
кв. 12
e-mail: alina.makhno608@gmail.com
тел.: +380957694292

ЗАПИТ

на отримання публічної інформації

У межах виконання дисертаційного дослідження на тему «Реалізація, охорона та захист політичних прав публічних службовців в Україні», яке здійснюється на базі кафедри службового та медичного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, постала необхідність у з'ясуванні результатів атестації особового складу органів Національної поліції України, яка проводилася у 2015-2016 роках на підставі положень Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII та Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських, затвердженої Наказом МВС України від 17.11.2015 № 1465.

Відповідно до статті 34 Конституції України, кожному гарантовано право на отримання, зберігання та поширення інформації. Гарантія права на інформацію забезпечується обов'язком органів державної влади та органів місцевого самоврядування як розпорядників інформації оприлюднювати інформацію, яка була отримана або створена в процесі їхньої діяльності згідно зі статтями 3, 4, 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

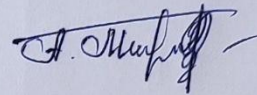
Згідно зі статтею 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації», доступ до інформації забезпечується шляхом надання інформації за запитами на інформацію, при цьому, згідно зі статтею 19 цього самого Закону, запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Зважаючи на вищезазначене, відповідно до статей 5, 6, 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», статей 5, 6 Закону України «Про інформацію», прошу надати таку статистичну інформацію стосовно результатів проведення атестації особового складу органів Національної поліції України:

- 1) кількість осіб, які брали участь у процесі атестації протягом 2015 - 2016 років;
- 2) кількість осіб, які не змогли успішно пройти атестацію і за висновками атестаційних комісій були звільнені зі служби в органах поліції;
- 3) кількість осіб, які поновилися на посадах у органах поліції на підставі судових рішень протягом 2016-2025 років.

Відповідно до статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації», прошу надати відповідь протягом 5 робочих днів з дня отримання запиту. Відповідь прошу надіслати на адресу: 38200, селище Семенівка, Кременчуцький район, Полтавська область, вул. Незалежності, буд. 47, кв. 12; e-mail: alina.makhno608@gmail.com.

20.06.2025



Паперова копія
електронного
документаНАЦІОНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ
УКРАЇНИ

Департамент кадрового забезпечення

вул. Ак. Богомольця, 10, м. Київ, 01601,
тел. 254-93-33, info@police.gov.ua
Ідентифікаційний код 40108578

Аліні МАХНО

Полтавська область,
Кременчуцький район,
селище Семенівка,
вул. Незалежності, буд. 47, кв. 12,
38200

Про розгляд запиту

Департаментом кадрового забезпечення за дорученням керівництва Національної поліції України, у межах компетенції, розглянуто Ваш запит на отримання публічної інформації від 20 червня 2025 року про надання окремої інформації та повідомляємо наступне.

Згідно статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до статті 1 розділу 2 Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

Згідно статей 10 та 18 Закону України «Про інформацію» до видів інформації за змістом належить такий вид, як статистична інформація, тобто документована інформація, що дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя суспільства.

Згідно чинного законодавства державний орган не зобов'язаний створювати статистичну інформацію за критеріями (обліками), які не передбачені нормативно-правовими актами.

Також розпорядник інформації не зобов'язаний обробляти чи систематизувати її на прохання запитувача.

Додатково зазначаємо, що за наявними обліками на момент створення Національної поліції України (07.11.2015) з міліції на службу в поліції було призначено (переведено) 98,9 тис. працівників.

Крім того, упродовж 2015-2017 років відбулося атестування поліцейських, до якого було залучено 86 219 осіб.



НПУ № 96091-2025 від 27.06.2025 (1025813)

Підписав: Горошко Вячеслав Вадимович

Сертифікат: 368DC35ECECB2DC1040000004A1F020041910500

Дійсний: з 26.01.2025 22:00:00 по 26.01.2027 21:59:59

ЗГІДНО З ОРИГІНАЛОМ

Головний спеціаліст



За його результатами стосовно 5 068 поліцейських прийнято висновок займаній посаді не відповідає, підлягає переміщенню на нижчу посаду через службову невідповідність, стосовно 5 438 поліцейських – займаній посаді не відповідає, підлягає звільненню зі служби в поліції через службову невідповідність.

Інша запитувана у Вашому захисті інформація відсутня.

Заступник начальника Департаменту

Вячеслав ГОРОШКО

Вячеслав Щербак 256-18-48

Офісу Генерального прокурора
01001, м. Київ, вул. Різницька, 13/15
e-mail: public@gp.gov.ua
+38(044)5967070

Махно Аліни Анатоліївни
38200, селище Семенівка,
Кременчуцький район, Полтавська
область, вул. Незалежності, буд. 47,
кв. 12
e-mail: alina.makhno608@gmail.com
тел.: +380957694292

ЗАПИТ

на отримання публічної інформації

У межах виконання дисертаційного дослідження на тему «Реалізація, охорона та захист політичних прав публічних службовців в Україні», яке здійснюється на базі кафедри службового та медичного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, постала необхідність у з'ясуванні результатів атестації прокурорів, яка розпочалася у 2019 році на підставі положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 року № 113-IX та Порядку проходження прокурорами атестації, затвердженого Наказом Генерального прокурора від 03.10.2019 № 221.

Відповідно до статті 34 Конституції України, кожному гарантовано право на отримання, зберігання та поширення інформації. Гарантія права на інформацію забезпечується обов'язком органів державної влади та органів місцевого самоврядування як розпорядників інформації оприлюднювати інформацію, яка була отримана або створена в процесі їхньої діяльності згідно зі статтями 3, 4, 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Згідно зі статтею 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації», доступ до інформації забезпечується шляхом надання інформації за запитами на інформацію, при цьому, згідно зі статтею 19 цього самого Закону, запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Зважаючи на вищезазначене, відповідно до статей 5, 6, 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», статей 5, 6 Закону України «Про інформацію», прошу надати таку статистичну інформацію стосовно результатів проведення атестації прокурорів:

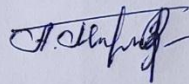
1) кількість осіб, які брали участь у процесі атестації протягом 2019 - 2025 років;

2) кількість осіб, які не змогли успішно пройти атестацію і за висновками кадрових комісій були звільнені зі служби в органах прокуратури протягом 2019 - 2025 років;

3) кількість осіб, які поновилися на посадах у органах прокуратури на підставі судових рішень протягом 2019-2025 років.

Відповідно до статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації», прошу надати відповідь протягом 5 робочих днів з дня отримання запиту. Відповідь прошу надіслати на адресу: 38200, селище Семенівка, Кременчуцький район, Полтавська область, вул. Незалежності, буд. 47, кв. 12; e-mail: alina.makhno608@gmail.com.

20.06.2025





Прокуратура України
ОФІС ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА

вул. Різницька, 13/15, м. Київ, 01011 факс: (044) 280-26-03
e-mail: office@gp.gov.ua, web: www.gp.gov.ua
Код ЄДРПОУ 00034051

№ _____

На № _____ від _____

Аліні Махно
alina.makho608@gmail.com

Ваш запит щодо надання інформації з питань атестації прокурорів розглянуто.

Згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Визначальним для публічної інформації є те, що вона повинна бути заздалегідь готовим, зафіксованим продуктом, отриманим або створеним суб'єктом владних повноважень у процесі виконання своїх обов'язків.

Закон не передбачає проведення узагальнень, виокремлення інформації за запитуваними критеріями, а відтак створення нової інформації.

З урахуванням викладеного повідомляємо, що відомча статистична звітність з питань проходження атестації прокурорів і слідчих органів прокуратури відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» (далі – Закон) не передбачена, у зв'язку з чим надання запитуваної статистичної інформації з цих питань не видається можливим з об'єктивних причин.

Також чинними відомчими нормативними актами не передбачено обов'язок щодо узагальнення та створення інформації щодо кількості осіб, які не змогли успішно пройти атестацію і за висновками кадрових комісій були звільнені зі служби в органах прокуратури протягом 2019-2025 років, щодо кількості осіб, які поновилися на посадах в органах прокуратури на підставі судових рішень протягом 2019-2025 років, а також щодо кількості осіб, які брали участь у процесі атестації протягом 2019-2025 років.

Офіс Генерального прокурора
27.06.2025 №27/3-1131ВІХ-25



Відтак, відповідна інформація за запитуваними критеріями не створювалася та надати її не видається за можливе.

Одночасно зазначаємо, що відповідно до вимог Законів України «Про прокуратуру», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» прийняття кадрових рішень за результатами атестації, а також щодо поновлення на посаді на виконання рішення суду, віднесено до повноважень відповідних керівників органів прокуратури (Генерального прокурора, керівника обласної прокуратури).

Водночас надаємо окремі відомості щодо проходження атестації прокурорами органів прокуратури, впровадженої Законом, які узагальнювалися та опрацьовувалися за окремі періоди.

Загалом із 11702 прокурорів та слідчих, які працювали в органах прокуратури України на початок проведення атестації (04.10.2019), станом на 31.12.2021 атестацію успішно подолали дві третини – 7 978 (68%), із них в Офісі Генерального прокурора – 631, в обласних прокуратурах – 2663 та в окружних прокуратурах – 4684.

Основний етап атестації прокурорів та слідчих Генеральної прокуратури України відбувся у 2019 році, прокурорів регіональних прокуратур та військових прокуратур регіонів – у 2020 році, місцевих прокуратур та військових прокуратур гарнізонів – упродовж 2020-2021 років.

Слід зазначити, що прокурори, стосовно яких кадровими комісіями було прийнято рішення про неуспішне проходження атестації, також звільнялися й з інших підстав, передбачених законодавством, зокрема за власним бажанням, у порядку переведення до Державного бюро розслідувань, у зв'язку зі звільненням з військової служби тощо. Інформація щодо звільнення з посад в органах прокуратури на підставі рішення кадрової комісії про неуспішне проходження атестації за запитуваний період не узагальнювалася та не створювалася.

У разі незгоди з отриманою відповіддю, відповідно до ст. 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» Ви маєте право оскаржити її до керівництва Офісу Генерального прокурора або до суду.

**Начальник відділу розгляду
запитів на публічну інформацію**



Наталя ТЄЛІЧКО

Міністерству юстиції України
01001, м. Київ, вул. Архітектора
Городецького, буд. 13
+38(044)3642393
e-mail: callcentre@minjust.gov.ua;
themis@minjust.gov.ua

Махно Аліни Анатоліївни
38200, селище Семенівка,
Кременчуцький район, Полтавська
область, вул. Незалежності, буд. 47,
кв. 12
e-mail: alina.makhno608@gmail.com
тел.: +380957694292

ЗАПИТ

на отримання публічної інформації

У межах виконання дисертаційного дослідження на тему «Реалізація, охорона та захист політичних прав публічних службовців в Україні», яке здійснюється на базі кафедри службового та медичного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, постала необхідність у з'ясуванні наслідків застосування Закону України «Про очищення влади» від 16.09.2014 № 1682-VII у контексті проведення заходів з очищення влади (люстрації). Офіційні відомості про кількість осіб, щодо яких застосовано люстраційні заборони, містяться у Єдиному державному реєстрі осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади». Відповідно до пункту 4 розділу I Положення про Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади», держателем Реєстру є Міністерство юстиції України.

Відповідно до статті 34 Конституції України, кожному гарантовано право на отримання, зберігання та поширення інформації. Гарантія права на інформацію забезпечується обов'язком органів державної влади та органів місцевого самоврядування як розпорядників інформації оприлюднювати інформацію, яка була отримана або створена в процесі їхньої діяльності згідно зі статтями 3, 4, 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

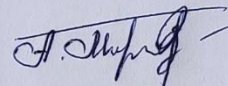
Згідно зі статтею 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації», доступ до інформації забезпечується шляхом надання інформації за запитами на інформацію, при цьому, згідно зі статтею 19 цього самого Закону, запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Зважаючи на вищезазначене, відповідно до статей 5, 6, 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», статей 5, 6 Закону України «Про інформацію», прошу надати таку статистичну інформацію стосовно відомостей з Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади»:

- 1) кількість осіб, яких охопив процес очищення влади протягом 2014 - 2025 років;
- 2) кількість осіб, стосовно яких проводиться перевірка на їх відповідність положенням Закону України «Про очищення влади» протягом 2014 - 2025 років;
- 3) кількість осіб, щодо яких застосовано заборони, визначені Законом України «Про очищення влади», протягом 2014 - 2025 років;
- 4) кількість осіб, відомості щодо яких було вилучено з Реєстру на підставі рішення суду протягом 2014 - 2025 років.

Відповідно до статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації», прошу надати відповідь протягом 5 робочих днів з дня отримання запиту. Відповідь прошу надіслати на адресу: 38200, селище Семенівка, Кременчуцький район, Полтавська область, вул. Незалежності, буд. 47, кв. 12; e-mail: alina.makhno608@gmail.com.

20.06.2025





**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ
УКРАЇНИ**

Мін'юст

вул. Архітектора Городецького, 13, м. Київ, 01001

тел.: (044) 364-23-93, факс: (044) 271-17-83

E-mail: callcentre@minjust.gov.ua,

themis@minjust.gov.ua,

Web: <http://www.minjust.gov.ua>,

код згідно з ЄДРПОУ 00015622

Аліні Махно

alina.makhno608@gmail.com

Щодо надання інформації

Міністерством юстиції України розглянуто Ваш запит на інформацію від 20 червня 2025 року (вх. № ПІ-М-2581 від 24 червня 2025 року) та в межах компетенції повідомляється.

Згідно з частиною першою статті 1 Закону України «Про очищення влади» (далі – Закон) очищення влади (люстрація) - це встановлена цим Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Відповідно до частин третьої, четвертої статті 1 Закону протягом десяти років з дня набрання чинності цим Законом посади, щодо яких здійснюється очищення влади (люстрація), не можуть обіймати особи, зазначені у частинах першій, другій, четвертій та восьмій статті 3 цього Закону, а також особи, які не подали у строк, визначений цим Законом, заяви, передбачені частиною першою статті 4 цього Закону.

Особи, зазначені у частинах третій, п'ятій - сьомій статті 3 цього Закону, не можуть обіймати посади, щодо яких здійснюється очищення влади (люстрація), протягом п'яти років з дня набрання чинності відповідним рішенням суду.

Механізм проведення перевірки достовірності відомостей щодо застосування заборон, передбачених частинами третьою і четвертою статті 1 Закону, визначено статтею 5 Закону та Порядком проведення перевірки достовірності відомостей щодо застосування заборон, передбачених частинами третьою і четвертою статті 1 Закону України «Про очищення влади», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 563 (далі – Порядок).

Відповідно до пункту 21 Порядку керівник органу або керівник державної служби в день надіслання запитів органам перевірки або протягом трьох днів з дня надходження заяви особи, якщо відповідно до вимог цього Порядку запити до органів перевірки не надсилаються, надсилає в паперовій/або електронній формі до Мін'юсту або міжрегіональних територіальних органів Мін'юсту за місцезнаходженням органу, в якому працює особа, повідомлення про початок проходження перевірки особою за формою згідно з додатком 4, яке не пізніше як на п'ятий день з дня надходження до одного із зазначених органів розміщується на період проведення перевірки на офіційному веб-сайті Мін'юсту із зазначенням дня початку проходження перевірки.



СЕД АСКОД
Міністерство юстиції України
№ 91583/ПІ-М-2581/13 від 27.06.2025
Підписувач Терещенко Світлана Ігорівна
Сертифікат 382367105294AF9704000000E6F38019B8E1103
Дійсний з 07.11.2024 11:12:55 по 07.11.2026 11:12:55

Так, станом на 27 червня 2025 року на офіційному вебсайті Міністерства юстиції України розміщено 544 726 повідомлень про початок проходження перевірки відповідно до Закону України «Про очищення влади».

Відповідно до статті 20 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», Указу Президента України від 24 лютого 2022 року № 64 «Про введення воєнного стану в Україні» та пунктів 3, 10 Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 року № 228, з метою захисту інформації в умовах воєнного стану наказом Міністерства юстиції України від 31 січня 2023 року № 423/5 продовжено обмеження оприлюднення інформації у формі відкритих даних з Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади» (далі – Реєстр).

Згідно з пунктом 37 Порядку керівник органу або керівник державної служби не пізніше як на третій робочий день з дня складення довідки про результати перевірки за формою згідно з додатком 5 у разі встановлення недостовірності відомостей щодо особи, зазначених у пунктах 1 та/або 2 частини п'ятої статті 5 Закону, приймає рішення про звільнення такої особи та у той самий день надсилає в паперовій формі до Мін'юсту повідомлення про відповідність критеріям здійснення очищення влади (люстрації) за формою згідно з додатком 6 разом із засвідченою копією рішення про звільнення особи, інформація з яких не пізніше як на третій день з дня надходження до Мін'юсту вноситься до Реєстру.

Станом на 27 червня 2025 року в Реєстрі містяться відомості стосовно 584 особи, щодо яких застосовано положення Закону.

Також повідомляємо, що відповідно до пункту 5 розділу II Положення про Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади», затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 16 жовтня 2014 № 1704/5, у період з 2014 по 2025 рік з Реєстру за рішенням суду вилучено відомості стосовно 480 осіб.

Разом з тим зазначаємо, що десятирічний термін дії заборони, визначеної частиною третьою статті 1 Закону, закінчився 16 жовтня 2024 року.

А отже, наявність в Реєстрі відомостей щодо особи у зв'язку з застосуванням до неї заборони, передбаченої частиною третьою статті 1 Закону, з 16 жовтня 2024 року не є підставою для відмови такій особі у призначенні на посади в органи державної влади та органи місцевого самоврядування у зв'язку з закінченням строку дії такої заборони.

Принагідно інформуємо, що листи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади не є нормативно-правовими актами, вони мають інформаційний характер і не встановлюють правових норм.

Заступник Міністра

Світлана ТЕРЕЩЕНКО

Степаненко С.М.

233 65 27

Персональні дані, вказані Вами у зверненні, захищаються та обробляються Міністерством юстиції України відповідно до Закону України «Про захист персональних даних» з метою розгляду Вашого звернення згідно із законодавством.

**Акт впровадження результатів дисертаційної роботи у навчальний процес
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка**

ЗАТВЕРДЖУЮ

Директор

Навчально-наукового інституту права
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка

Оксана ВАСИЛЬЧЕНКО

«23» березня 2026 року

АКТ

**впровадження результатів дисертаційної роботи
аспірантки кафедри службового та медичного права Навчально-наукового
інституту права Київського національного університету імені Тараса
Шевченка**

Махно Аліни Анатоліївни

**на тему: «Реалізація, охорона та захист політичних прав публічних
службовців в Україні»**

**у навчальний процес Навчально-наукового інституту права Київського
національного університету імені Тараса Шевченка**

Комісія у складі:

голови: доктора юридичних наук, професора, завідувача кафедри службового та медичного права Берлача А.І., членів: доктора юридичних наук, професора, професора кафедри службового та медичного права Литвин Н.А., кандидата юридичних наук, асистента кафедри службового та медичного права Мельник А.А.,

склали цей акт про те, що розроблені під час написання дисертаційної роботи аспіранткою кафедри службового та медичного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка Махно Аліною Анатоліївною наукові висновки та пропозиції **використовуються в навчальному процесі** в Навчально-науковому інституті права Київського національного університету імені Тараса Шевченка при:

1) викладанні для здобувачів першого (Бакалаврського) рівня вищої освіти освітньо – професійної програми «Право» спеціальності «081 Право» вибіркового блоку «Публічна служба в Україні» навчальних дисциплін: а) «Державна служба в Україні» у межах викладання тем: «Правовий статус державного службовця та правове регулювання державної служби», «Вступ на державну службу», «Морально-етичні засади державних службовців»; б) «Служба

в органах місцевого самоврядування» у межах викладання тем: «Проходження служби в органах місцевого самоврядування», «Стандарти проходження служби в органах місцевого самоврядування» в) «Стандарти публічної служби в Україні» у межах викладання теми: «Міжнародні та європейські стандарти публічної служби» (викладачі – проф. Берлач А.І., проф. Мацелюх І.А., проф. Литвин Н.А., ас. Мельник А.А.), що корелюються з темою дисертаційного дослідження Махно А.А.;

2) підготовці навчально-методичного забезпечення, зокрема, робочих програм навчальних дисциплін, практикумів та програм комплексних іспитів, вибіркового блоку «Публічна служба в Україні» для здобувачів першого (Бакалаврського) рівня вищої освіти освітньо – професійної програми «Право» спеціальності «081 Право»; у межах тем, що корелюються з реалізацією, охороною та захистом політичних прав публічних службовців в Україні;

3) подальшому здійсненні критичного аналізу правового забезпечення реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців в Україні; а також обґрунтуванні пропозицій щодо його вдосконалення.

4) посиленні літературного забезпечення викладання навчальних дисциплін вибіркового блоку «Публічна служба в Україні» для здобувачів першого (Бакалаврського) рівня вищої освіти освітньо – професійної програми «Право» спеціальності «081 Право», нижченаведені публікації автора дисертаційної роботи подані як рекомендовані джерела:

1. Махно А. А. Нормативно-правові передумови обмеження політичних прав публічних службовців. *Київський юридичний журнал*. 2023. Вип. 3. С. 42–54.

2. Махно А. А. Практичні аспекти обмеження права на доступ до публічної служби: судова практика України та європейського правового простору. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2023. № 1. С. 153–162.

3. Махно А. А. Право публічних службовців на свободу слова у практиці Європейського суду з прав людини. *Приватне та публічне право*. 2023. № 3/2023. С. 61–68.

4. Махно А. А. Захист права публічних службовців на свободу слова: національна судова практика та рішення Європейського суду з прав людини. *Київський часопис права*. 2024. № 2. С. 176–182.

5. Махно А. А. Право публічних службовців на інформацію: недоліки законодавчого регулювання в Україні. *Право і суспільство*. 2024. № 5/2024. С. 206–212.

6. Махно А. А. Правове регулювання свободи слова публічних службовців в соціальних мережах: зарубіжний досвід. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2025. № 1. С. 87–94.

7. Махно А. А. Обмеження політичних прав публічних службовців: поняття, підстави та «тест на пропорційність». *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2025. № 37. С. 86–95.

ВИСНОВОК: результати дисертаційної роботи аспірантки кафедри службового та медичного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка Махно Аліни Анатоліївни на тему: «Реалізація, охорона та захист політичних прав публічних службовців в Україні» вважати впровадженими в навчальний процес Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка та такими, що посилюють методику проведення навчальних занять та навчально-методологічне забезпечення викладання навчальних дисциплін вибіркового блоку «Публічна служба в Україні» для здобувачів першого (Бакалаврського) рівня вищої освіти освітньо – професійної програми «Право» спеціальності «081 Право» кафедри службового та медичного права та сприятимуть якісній підготовці здобувачів вищої освіти освітньо – професійної програми «Право» спеціальності «081 Право».

Затверджено на засіданні кафедри службового та медичного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка № 10 від 12.03.2026.

Голова Комісії:

Завідувач кафедри
службового та медичного права
д.ю.н., професор

Анатолій БЕРЛАЧ

Члени комісії:

професор кафедри
службового та медичного права,
д.ю.н.

Наталія ЛИТВИН

асистент кафедри
службового та медичного права,
к.ю.н.

Алла МЕЛЬНИК

ПОГОДЖЕНО:

Заступник директора
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
д.ю.н., професор

Тарас ДІДИЧ