

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32782/npnuola.v37.2025.11>*А. А. Махно*

ОБМЕЖЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ПОНЯТТЯ, ПІДСТАВИ ТА «ТЕСТ НА ПРОПОРЦІЙНІСТЬ»

Постановка проблеми. Здійснення публічної влади в державі, яка, серед іншого, реалізується шляхом здійснення публічними службовцями політичних прав, нерідко накладає на цих суб'єктів низку обмежень, які випливають з їх службових функцій. На відміну від інших видів прав людини, обмеження політичних прав найбільш деталізовано регламентовані у нормах профільного законодавства у сфері публічної служби. Водночас на рівні доктринальних розробок поняття «обмеження прав публічних службовців» у контексті реалізації політичних прав не знайшло свого широкого застосування. У зв'язку з цим вбачається необхідність у поглибленому теоретичному аналізі цього правового інституту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Переважно наукові праці присвячені загальному аналізу концепції обмеження прав і свобод людини і громадянина. Зокрема, така тематика висвітлюється у науковому доробку І. І. Дахової, А. М. Мерник, О. В. Осинської, М. В. Савчина, А. Є. Стрекалова та інших. Питання щодо виокремлення особливостей, притаманних обмеженням прав людини у контексті інституту публічної служби, розглядаються у дослідженнях В. М. Бевзенка, В. Я. Малиновського, Р. С. Мельника, О. Ю. Оболенського, С. М. Серьогіна тощо. Водночас у працях цих науковців застосовується узагальнений підхід до аналізу обмежень, у зв'язку з чим обмеження саме політичних прав висвітлюється не достатньо повно, що зумовлює потребу у посиленні наукових розвідок у цьому напрямі.

Мета статті – надати характеристику правовому інституту обмеження політичних прав публічних службовців на підставі аналізу нормативно-правових актів, доктринальних джерел та практики Європейського суду з прав людини.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі та в положеннях міжнародних актів застосовується підхід, відповідно до якого сутність обмеження прав і свобод розкривається через окреслення мети запровадження обмежень та меж їх здійснення. Так, М. В. Савчин визначає обмеження прав як втручання у сферу автономії особи, що передбачає запровадження передбачених законом заходів, спрямованих на забезпечення національної безпеки, громадського порядку, авторитету правосуддя, захисту життя та здоров'я інших людей [1, с. 291]. Також під обмеженням прав і свобод А. Є. Стрекалов розуміє цілеспрямоване та правомірне кількісне або якісне зменшення можливих моделей поведінки особи з боку інших осіб у процесі правореалізації [2]. Інші автори вказують, що обмеження прав і свобод – це встановлене законом звуження змісту й обсягу прав і свобод, що стосується можливостей особи мати, володіти, користува-

тися та розпоряджатися певними соціальними цінностями, свободою дій та поведінки задля захисту територіальної цілісності, суверенітету, громадського порядку, суспільної моралі, прав та свобод інших людей [3]. У контексті дискусії щодо обмеження прав і свобод слушним є зауваження І. І. Дахової, що законодавчому обмеженню підлягає не саме право, а лише можливість його реалізації [4].

Щодо поняття обмеження прав та свобод публічних службовців варто зазначити, що науковці переважно наголошують на меті звуження прав цих осіб, яка пов'язана з особливостями їх службових повноважень. Наприклад, В. Я. Малиновський, характеризуючи дану категорію, визначає, що правообмеження становлять сукупність спеціальних обмежень, які спрямовані на запобігання корупції та боротьбу із службовими злочинами [5]. Однак з таким визначенням важко погодитися, оскільки воно демонструє дуже звужене розуміння обмежень прав і свобод публічних службовців, адже бере до уваги лише превенцію кримінальноправових наслідків. Насправді перевищення службовцями встановлених законом меж здійснення своїх прав може мати ширший спектр негативного впливу, за що вони також можуть бути притягнуті до адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності. На думку О. Ю. Оболенського, основною метою обмеження прав публічних службовців є забезпечення належного та ефективного функціонування органів, від імені яких вони діють, виконання посадових повноважень, запобігання зловживанням та сприяння реалізації гарантованих законами прав і свобод людини та громадянина [6]. С. М. Серьогін наголошує, що, оскільки встановлення законодавчих обмежень у сфері публічної служби передбачає скорочення свободи дій службовців, то ці обмеження мають стосуватися тільки тих прав, зменшення обсягу яких є єдиним способом врегулювання суспільних відносин [7]. Таким чином, постає питання про визначення критеріїв, на підставі яких можна встановити необхідність запровадження тих чи інших обмежень щодо реалізації службовцями встановлених законами прав та свобод.

Основоположною засадою, на якій має базуватися обмеження прав, є принцип пропорційності (наукові праці також оперують поняттями «адекватність», «співмірність», «доцільність» [8, с. 65]), зміст якого початково сформувався у німецькій правовій системі [9]. На необхідності застосування цього принципу наголошують як міжнародні [10; 11], так і національні судові органи [12]. Крім того, теза про важливість орієнтації на принцип пропорційності підтримується і на доктринальному рівні [8, 13–15]. Суть даного принцип полягає у встановленні балансу при вирішенні конфліктів між конкуруючими правами та інтересами. У зв'язку з цим, як зазначає Б. Шлоер, передбачається встановлення тих обмежень, які є необхідними «з огляду на загальносуспільні інтереси, хоча й ці обмеження, у свою чергу, мають бути обмежені» [8, с. 65–67]. Коментуючи дане положення, автор наводить приклад рішення Федерального конституційного суду Німеччини, у якому вказано, що «принцип адекватності впливає з принципу правової держави, власне, із самої суті основних прав, які є вираженням загального права на свободу громадянина по відношенню до дер-

жави, тобто основні права громадянина можуть бути обмежені державною владою лише в тому випадку, коли це життєво необхідно для захисту суспільних інтересів» [8, с. 65–66]. У цьому контексті варто наголосити, що оцінка важливості та необхідності тих чи інших факторів, які слугують підставою для обмеження певних прав, не є статичною, а тому вона може змінюватися в залежності від розвитку суспільних відносин. З огляду на цю обставину під час тлумачення змісту принципу пропорційності слід застосовувати динамічний підхід, який обумовлений змінами обставин після прийняття відповідного законодавства [16].

Застосування вказаного принципу тісно пов'язане з питанням щодо встановлення меж, у разі порушення яких дії держави вважаються невідповідними у зв'язку з їх надмірністю для досягнення поставленої мети. З цього приводу М. В. Савчин вказує, що дотримання принципу пропорційності можливе шляхом виконання таких умов:

а) адекватність засобів легітимній меті, що означає, що заходи втручання держави мають бути мінімальними і співмірними меті, яка визначена у законі;

б) неприпустимість сваволі, яка забороняє зловживання владою, прийняття очевидно необґрунтованих рішень, довільне тлумачення судом змісту правової норми тощо;

в) неприпустимість надмірних обмежень прав, тобто встановлені обмеження мають відповідати характеру і змісту цінностей, для захисту яких вводиться таке обмеження;

г) заборона формалізму, що передбачає неприпустимість діяльності адміністративних та судових органів, яка спрямована на створення штучних бар'єрів для реалізації гарантованих прав і свобод [1, с. 292–297].

Здійснюючи аналіз фактичних обставин справи, Європейських суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) перевіряє їх на так званий «тест на пропорційність» (у науковій літературі зустрічаються й інші назви, наприклад, «трискладовий тест» [4, с. 18], «трикутник правомірності обмеження прав людини» [17, с. 44] тощо). Суть цього «тесту» полягає у з'ясуванні дотримання трьох складових:

- 1) передбаченість обмежень національним законодавством;
- 2) наявність легітимної мети таких обмежень;
- 3) необхідність у демократичному суспільстві.

Для того, щоб запроваджені обмеження були визнані правомірними, усі три умови «тесту» мають виконуватися одночасно. Наприклад, ЄСПЛ вказує, що втручання є порушенням прав, передбачених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод [18] (далі – ЄКПЛ), якщо воно здійснюється не «згідно із законом», не відповідає законним цілям і не може вважатися «необхідним у демократичному суспільстві» [19].

Розглянемо детальніше сутність кожного елементу «трискладового тесту на пропорційність», що застосовується у практиці ЄСПЛ.

1. *Втручання «згідно із законом»* означає передбаченість національним законом держави підстав для запровадження обмежень. Термін «закон» у практиці ЄСПЛ використовується у широкому розумінні, оскільки охоплює не лише норми, закріплені в писаних актах держави, але

і положення прецедентного права [20]. У свої рішеннях ЄСПЛ неодноразово наголошував на загальних вимогах до якості законів, серед яких можна виділити наступні:

а) доступність законів, що означає можливість громадянина отримати належну інформацію про правові норми, які стосуються його справи [21];

б) чіткість формулювань, наведених в законі, які б дозволяли громадянам узгоджувати свою поведінку з приписами норм права та надавали б їм можливість передбачати наслідки своїх дій (зокрема, у випадку порушення цих норм) [21];

в) реалізація дискреційних повноважень держави тільки у законних цілях, що означає заборону зловживання владою з боку держави, з метою забезпечення захисту осіб від сваволі [22];

г) відповідність законодавства принципу верховенства права [23].

Важливо відмітити, що у випадку, якщо ЄСПЛ дійде висновку про невідповідність національного закону наведеним вище критеріям, то він констатує порушення без подальшого аналізу відповідності обмежень легітимній меті та їх необхідності у демократичному суспільстві.

Прикладом аналізу застосування цього аспекту «трискладового тесту» у спорах щодо публічної служби (а саме у контексті захисту права на доступ до публічної служби) є справа *«Полях та інші проти України»*. У п.п. 267–268 рішення ЄСПЛ зазначив, що «[з]астосовані до заявників заходи ґрунтувалися на національному законодавстві, Законі «Про очищення влади». Закон був опублікований, тому немає підстав сумніватися в його доступності. Він також був достатньо передбачуваним для заявників. Закон «Про очищення влади» містив перелік посад, обіймання яких передбачало застосування до відповідних осіб обмежувальних заходів відповідно до Закону [...]. Нездатність заявників передбачити, що таке законодавство буде прийнято під час зайняття ними посад, які стали підставою для застосування до них обмежувальних заходів, не ставить під сумнів законність втручання у розумінні Конвенції» [24].

2. *Легітимна мета*. Цей критерій не має чіткого універсального визначення у тексті Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. В окремих статтях лише наводяться переліки причин, за яких допускається обмеження того чи іншого права. Аналіз статті 10 (свобода вираження поглядів), статті 11 (свобода зібрань та об'єднання), статті 3 Протоколу № 1 (право на вільні вибори) ЄКПЛ дозволяє зробити висновок, що такими підставами є:

а) інтереси національної безпеки, під якими розуміють захищеність державного суверенітету, демократичного конституційного ладу, територіальної цілісності, інших національних інтересів держави від потенційних та реальних загроз [25]. У практиці ЄСПЛ це поняття розглядається як захист безпеки держави та конституційного демократичного порядку шляхом запровадження заходів проти шпигунства, тероризму, сепаратизму та підбурювання до порушення військової дисципліни. До прикладу, на цій підставі запроваджено обмеження права публічних службовців на свободу об'єднання, що передбачено у нормах ст. 5 Закону «Про політичні партії в Україні» [26], та права на свободу слова у положеннях ст. 10 Закону «Про державну службу» [27];

б) громадська безпека, яку в українській науковій літературі визначають як стан, що характеризується захищеністю життєво важливих інтересів суспільства й держави та ґрунтується на неухильному виконанні встановлених законодавством вимог для попередження чи ліквідації шкідливих наслідків, які можуть виникнути внаслідок впливу небезпечних для суспільства явищ [28, с. 75–76]. Однак важливо наголосити, що, незважаючи на те, що український переклад Європейської конвенції з прав людини оперує поняттям «громадська безпека» [29], в оригінальному тексті цього документа, викладеному англійською мовою, використовується термін «public safety» [18]. З огляду на це зарубіжні дослідники пропонують використовувати більш точний переклад – «публічна безпека» [30, с. 100–101]. Вказівка на застосування цієї підстави для обмеження права публічних службовців на свободу слова міститься у § 41 рішення ЄСПЛ «*Rekvényi v. Hungary*» [31];

в) територіальна цілісність, яку у широкому сенсі прийнято розглядати у взаємозв'язку двох компонентів – просторової та політичної цілісності у межах державних кордонів. У вузькому сенсі територіальна цілісність характеризується як відповідність просторових параметрів держави (неподільність, єдність та автономність) у межах визначених кордонів [32, с. 33]. Ця підстава для обмеження політичних прав публічних службовців, серед іншого, зазначена у ст. 5 Закону «Про політичні партії в Україні» (щодо права на свободу об'єднання) та ст. 10 Закону «Про державну службу» (щодо права на свободу слова);

г) запобігання заворушенням чи злочинам. Під заворушеннями розуміють дії великої кількості людей, спрямовані на вираження протестних настроїв, що супроводжуються насиллям, знищенням майна, погромами та здійсненням опору представникам влади із застосуванням зброї [33, с. 21]. Зокрема, обмеження свободи слова публічних службовців під час виборчої кампанії задля запобігання заворушенням обґрунтовано у рішенні ЄСПЛ «*Rekvényi v. Hungary*»;

д) охорона публічного порядку. Вітчизняне законодавство містить прогалину щодо нормативного врегулювання даного поняття, адже не проводить розмежування між термінами «публічний порядок» та «публічна безпека». Науковці пропонують під публічним порядком розуміти підтримання належної поведінки в публічному просторі та поведінку, що впливає на нього [30, с. 100–101]. Згідно з Постановою Пленуму Верховного Суду України від 13.04.2016 по справі № 6-1528цс15, публічний порядок – це публічно-правові відносини, що мають імперативний характер та визначають основи суспільного ладу держави [34]. Серед іншого, обмеження свободи слова публічних службовців з метою захисту публічного порядку розглядалося Європейським судом з прав людини у справах «*Lahr v. Germany*» [35];

е) захист здоров'я чи моралі. На практиці досить складно визначити уніфіковані критерії моральності у зв'язку з контрверсійністю їх тлумачення, а тому ЄСПЛ неодноразово вказував у своїх рішеннях, що національні органи можуть більш компетентно інтерпретувати такі питання, оскільки вони зазвичай тісно пов'язані із звичаями та традиціями певного

регіону, культурою та релігією [36]. Крім того, у постанові від 29 жовтня 2021 року по справі № 480/85/19 Верховний Суд наголосив, що поняття суспільної моралі має оціночний характер, у зв'язку з чим для констатації її порушення чи непорушення необхідно аналізувати та оцінювати фактичні обставини справи у кожному конкретному випадку [37]. Посягання на здоров'я або ж створення ризиків для нього визнаються причиною для обмеження права публічних службовців на свободу слова, що закріплено у ст. 10 Закону «Про державну службу» та п. 2 р. IV Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [38], а також для обмеження права публічних службовців на свободу об'єднання, що передбачено ст. 5 Закону «Про політичні партії в Україні»;

є) захист репутації. Цей критерій також викликає певні труднощі при встановленні його змісту, адже, відповідно до п. 4 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 27.02.2009 № 1, чинне українське законодавство не містить єдиної уніфікованої дефініції цього поняття у зв'язку з його морально-етичними характеристиками. Під діловою репутацією фізичної особи варто розуміти набуту особою суспільну оцінку її ділових і професійних якостей при виконанні нею трудових, службових, громадських чи інших обов'язків. Під діловою репутацією юридичної особи, у тому числі підприємницьких товариств, фізичних осіб – підприємців, адвокатів, нотаріусів та інших осіб, розуміється оцінка їх підприємницької, громадської, професійної чи іншої діяльності, яку здійснює така особа як учасник суспільних відносин [39]. Захист репутації виступає передумовою обмеження свободи слова прокурорів (ст. 21 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів [40]), державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (п. 2 р. II Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування);

ж) захист прав і свобод інших осіб, що базується на положенні про неправомірність зловживання особою своїми правами та їх здійснення на шкоду правам чи інтересам інших осіб;

з) запобігання розголошенню конфіденційної інформації, тобто такої, доступ до якої обмежено фізичними чи юридичними особами, за винятком суб'єктів владних повноважень, та яка може бути поширена за бажанням та у порядку, визначеному цими особами [41]. Так обмеження поширюється на сферу здійснення свободи слова прокурорів (ст. 12 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів), а також державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (п. 2 р. II Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування). Ця підстава для обмеження також розглядається у рішеннях ЄСПЛ «*Guja v. Moldova*» [42] та «*Soares v. Portugal*» [43] у справах за участю публічних службовців;

и) підтримання авторитету і безсторонності суду. Практика Європейського суду з прав людини сформувала критерії для визначення незалежності судового корпусу, до яких належать: спосіб та строк призначення судді на посаду; наявність механізмів, що застосовуються для протидії зовнішнім впливам на суддю; з'ясування питання, чи справляє суд вра-

ження незалежного [44]. В українському законодавстві таке обмеження втілене у ст.ст. 11 та 20 Кодексу суддівської етики [45]. У практиці ЄСПЛ легітимність зазначеного обмеження розглядалася у справах щодо суддів – «*Wille v. Liechtenstein*» [46] та «*Di Giovanni v. Italy*» [47].

3. *Необхідність у демократичному суспільстві* означає, що ситуація не підлягає вирішенню іншим шляхом без введення обмежень прав і свобод у конкретному випадку. Європейський суд з прав людини переходить до з'ясування відповідності вжитих заходів критерію «необхідність у демократичному суспільстві» лише після того, коли встановить, що ці обмеження відповідають вимогам законності та легітимної мети. На цьому третьому етапі ЄСПЛ здійснює перевірку на дотримання таких складових:

а) «відповідність та достатність» причин, які виправдовують втручання у права особи [10];

б) наявність «нагальної суспільної потреби» для зазначеного втручання. Варто наголосити, що при застосуванні цього критерію в межах національного законодавства органи влади держави мають певну свободу розсуду, однак межі цього розсуду тісно пов'язані з європейським контролем [36];

в) пропорційність втручання тим заходам, які вживаються для досягнення поставленої мети (зокрема, щодо суворості застосовуваних стягнень) [48].

Висновки. Таким чином, під обмеженням політичних прав публічних службовців слід розуміти спеціальне звуження обсягу реалізації прав, яке застосовується до публічних службовців як представників органів публічної влади під час здійснення їх службових функцій з метою ефективного виконання покладених на них завдань, запобігання неправомірному впливу на їх службову діяльність та захисту репутації органів публічної влади.

Європейські стандарти застосування підстав для легітимного обмеження політичних прав публічних службовців знайшли своє втілення у тематичних законах та підзаконних нормативно-правових актах, що регулюють діяльність окремих посад публічної служби. Застосовуваний Європейським судом з прав людини «тест на пропорційність» є ефективним механізмом з'ясування правомірності та співмірності обмеження прав і свобод публічних службовців (зокрема, і політичних), адже встановлює чіткі критерії для аналізу фактичних обставин справи з метою прийняття справедливого рішення, що відповідає принципу верховенства права.

Література

1. Савчин М. В. Сучасні тенденції конституціоналізму у контексті глобалізації та правового плюралізму: монографія. Ужгород: РІК-У, 2018. С. 291.
2. Стрекалов А. Є. Обмеження основних прав та свобод людини і громадянина як інститут конституційного права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2010. С. 3.
3. Осинська О. В. Обмеження прав і свобод людини: теоретико-прикладні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Київ, 2010. С. 5.
4. Дахова І. І. Обмеження реалізації прав і свобод людини: конституційне регулювання та практика Європейського суду з прав людини. *Форум права*. 2018. № 4. С. 19. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2018_4_4.pdf. (дата звернення: 29.10.2025).

5. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. К.: Атіка, 2005. С. 125.
6. Оболенський О. Ю. Державна служба: навч. посібник. К.: КНЕУ, 2003. С. 206-207. URL: <https://studentbooks.com.ua/content/view/1214/76/>. (дата звернення: 30.10.2025).
7. Публічна служба: навч. посіб. / С.М. Серьогін, Н.А. Липовська, Є.І. Бородин [та ін.]; за заг. ред С.М. Серьогіна. Дніпро: ГРАНІ, 2018. С. 73.
8. Шлоер Б. Принцип адекватності в європейському публічному праві та його розвиток в українському адміністративному праві. *Право України*. 2011. № 4. С. 65, 67.
9. Зінченко Ю. О. Історія становлення принципу пропорційності. *Держава і право*. 2009. № 46. С. 85.
10. Рішення ЄСПЛ від 16.12.1997, справа *Camenzind v. Switzerland*, заява № 136/1996/755/954, § 45. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58125>. (дата звернення: 30.10.2025).
11. Рішення Суду ЄС від 14.06.2017, справа № C-685/15, *Online Games Handels GmbH v. Landespolizeidirektion Oberusterreich*, §§ 51, 53. URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&num=C-685/15>. (дата звернення: 30.10.2025).
12. Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004, п. 4.1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>. (дата звернення: 30.10.2025).
13. Зінченко Ю.О. Історія становлення принципу пропорційності. *Держава і право*. 2009. № 46. С. 83;
14. Ципеліус Р. Методика правозастосування. [упоряд. Б. Шлоер; пер. Р. Корнута]. Київ: Юстініан, Київ, 2016. С. 168;
15. Погребняк С. Принцип пропорційності як загальний принцип права. *Право України*. 2017. № 7. С. 33.
16. Рішення Суду ЄС від 14.06.2017, справа № C-685/15, *Online Games Handels GmbH v. Landespolizeidirektion Oberusterreich*, § 53. URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&num=C-685/15>. (дата звернення: 28.10.2025).
17. Мерник А. М. Обмеження прав і свобод людини в сучасних умовах: теоретичний і практичний аспекти. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. №2/2020. С. 44.
18. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms from 4 November 1950. URL: https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf. (дата звернення: 28.10.2025).
19. Рішення ЄСПЛ від 18.12.2008, справа *Saviny v. Ukraine*, заява № 39948/06, § 47. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90360>. (дата звернення: 28.10.2025).
20. Рішення ЄСПЛ від 13.07.1995, справа *Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom*, заява № 18139/91, § 37. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57947>. (дата звернення: 29.10.2025).
21. Рішення ЄСПЛ від 29.04.2003, справа *Poltoratskiy v. Ukraine*, заява № 38812/97, § 155. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61059>. (дата звернення: 29.10.2025).
22. Рішення ЄСПЛ від 02.08.1984, справа *Malone v. the United Kingdom*, заява № 8691/79, § 67. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57533>. (дата звернення: 29.10.2025).
23. Рішення ЄСПЛ від 24.04.1990, справа *Kruslin v. France*, заява № 11801/85, § 27. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57626>. (дата звернення: 29.10.2025).
24. 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: 27.10.2025).
25. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII, п. 9 ч. 1 ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>. (дата звернення: 29.10.2025).
26. 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: 30.10.2025).
27. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. (дата звернення: 30.10.2025).
28. Ширшикова Р. Сутнісно-функціональний аналіз категорій громадського порядку та громадської безпеки. *Історико правовий часопис*. 2013. № 2. С. 75–76.
29. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text. (дата звернення: 29.10.2025).

30. Шлоер Б. Нові адміністративно-правові поняття у сфері відвернення загроз об'єктам поліцейської охорони – спроба роз'яснення. Питання адміністративного права. Книга друга. Відп. за вид. Н.Б. Писаренко. Харків: ООО «Оберіг», 2018. С. 100–101.
31. Рішення ЄСПЛ від 20.05.1999, справа *Rekvünyi v. Hungary*, заява № 25390/94. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58262>. (дата звернення: 30.10.2025).
32. Надутий А.В. Територіальна єдність, цілісність і недоторканність: до питання про співвідношення понять. *Право і безпека*. 2016. № 1 (60). С. 33. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/814/teritorial_na_yednist_cilisnist_i_nedoto.pdf?sequence=2&isAllowed=y. (дата звернення: 30.10.2025).
33. Агаркова А. Організатор як суб'єкт масових заворушень. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 21. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/11/36.pdf>. (дата звернення: 30.10.2025).
34. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 13.04.2016 по справі № 6-1528цс15. URL: <https://oda.court.gov.ua/sud1590/pravovipoziciivsu/6-1528cs15>. (дата звернення: 30.10.2025).
35. 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: 30.10.2025).
36. Рішення ЄСПЛ від 07.12.1976, справа *Handyside v. the United Kingdom*, заява № 5493/72, §§ 48–49. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57499>. (дата звернення: 30.10.2025).
37. Постанова Верховного Суду від 29.10.2021 по справі № 480/85/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100722852>. (дата звернення: 30.10.2025).
38. 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: 29.10.2025).
39. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 27.02.2009 № 1 «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_001700-09#Text. (дата звернення: 30.10.2025).
40. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів від 27.04.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17#Text>. (дата звернення: 29.10.2025).
41. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI, ч. 1 ст. 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>. (дата звернення: 30.10.2025).
42. 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: 29.10.2025).
43. 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: 29.10.2025).
44. Рішення ЄСПЛ від 25.02.1997, справа *Findlay v. the United Kingdom*, заява № 22107/93, § 73. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58016>. (дата звернення: 30.10.2025).
45. Кодекс суддівської етики від 22.02.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001415-13#Text>. (дата звернення: 30.10.2025).
46. 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: 30.10.2025).
47. 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: 30.10.2025).
48. Рішення ЄСПЛ від 30.10.2014, справа *Shvydka v. Ukraine*, заява № 17888/12, § 34. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-147445>. (дата звернення: 30.10.2025).

Анотація

Махно А. А. Обмеження політичних прав публічних службовців: поняття, підстави та «тест на пропорційність». – Стаття.

Статтю присвячено теоретико-правовому аналізу обмеження політичних прав публічних службовців під час здійснення їх службових повноважень. З'ясовано, що правовий інститут обмеження політичних прав публічних службовців залишається поза увагою вітчизняних науковців, оскільки переважно вчені зупиняються на дослідженні загальних засад обмеження прав і свобод людини і громадянина. На підставі аналізу доктринальних положень, норм законодавства та практики ЄСПЛ у справах, де заявниками виступають публічні службовці,

сформульована авторська дефініція «обмеження політичних прав публічних службовців». Під поняттям «обмеження політичних прав публічних службовців» пропонується розуміти спеціальне звуження обсягу реалізації прав, яке застосовується до публічних службовців як представників органів публічної влади під час здійснення їх службових функцій з метою ефективного виконання покладених на них завдань, запобігання неправомірному впливу на їх службову діяльність та захисту репутації органів публічної влади.

Проаналізовано 16 рішень ЄСПЛ, на підставі чого виокремлено складові елементи «тесту на пропорційність». З'ясовано, що, як правило, підставами для обмеження політичних прав публічних службовців у практиці ЄСПЛ є: 1) інтереси національної безпеки; 2) громадська (публічна) безпека; 3) територіальна цілісність; 4) запобігання заворушенням чи злочинам; 5) охорона публічного порядку; 6) захист здоров'я чи моралі; 7) захист репутації; 8) захист прав і свобод інших осіб; 9) запобігання розголошенню конфіденційної інформації; 10) підтримання авторитету і безсторонності суду.

Зроблено висновок, що окремі з цих підстав знайшли закріплення в українському законодавстві. Зокрема, такі положення втілено у нормах Законів «Про очищення влади» (щодо права на доступ до публічної служби), «Про політичні партії в Україні» (щодо права на свободу об'єднання), «Про державну службу», Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів та Кодексу суддівської етики (щодо права на свободу слова).

Ключові слова: публічна служба, службове право, державна служба, обмеження прав і свобод, практика ЄСПЛ, право на доступ до публічної служби, право на свободу слова, право на свободу об'єднання.

Summary

Makhno A. A. Restrictions on the political rights of public servants: concept, grounds, and “proportionality test”. – Article.

The article is devoted to the theoretical and legal analysis of restrictions on the political rights of public servants in the exercise of their official powers. It has been established that the legal institution of restrictions on the political rights of public servants remains outside the attention of domestic scholars, since most scholars focus on researching the general principles of restrictions on human and civil rights and freedoms. Based on an analysis of doctrinal provisions, legislation, and the practice of the European Court of Human Rights in cases where civil servants are the applicants, the author formulates a definition of “restriction of the political rights of civil servants.” The term “restriction of the political rights of public servants” is proposed to be understood as a special narrowing of the scope of rights that applies to public servants as representatives of public authorities in the performance of their official duties with the aim of effectively fulfilling their tasks, preventing undue influence on their official activities, and protecting the reputation of public authorities.

Sixteen decisions of the ECtHR were analyzed, on the basis of which the components of the “proportionality test” were identified. It has been established that, as a rule, the grounds for restricting the political rights of public servants in the practice of the ECtHR are: 1) national security interests; 2) public safety; 3) territorial integrity; 4) prevention of riots or crimes; 5) protection of public order; 6) protection of health or morals; 7) protection of reputation; 8) protection of the rights and freedoms of others; 9) prevention of disclosure of confidential information; 10) maintenance of the authority and impartiality of the court.

It was concluded that some of these grounds are embodied in Ukrainian legislation. In particular, such provisions are embodied in the norms of the Laws “On Purification of Government” (regarding the right to access public service), “On Political Parties in Ukraine” (regarding the right to freedom of association), “On Public Service,” General Rules of Ethical Conduct for Civil Servants and Local Government Officials, the Code of Professional Ethics and Conduct for Prosecutors, and the Code of Judicial Ethics (regarding the right to freedom of speech).

Key words: public service, service law, civil service, restrictions on rights and freedoms, ECtHR practice, right of access to public service, right to freedom of expression, right to freedom of association.

Дата першого надходження рукопису до видання: 10.10.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 07.11.2025

Дата публікації: 12.12.2025