

Берлач А. І.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Мацелюх І. А.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Литвин Н. А.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ, ОХОРОНИ ТА ЗАХИСТУ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ СЛУЖБОВЦІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Стаття присвячена комплексному дослідженню правових механізмів реалізації, охорони та захисту політичних прав службовців Європейського Союзу. Актуальність дослідження зумовлена необхідністю адаптації українського законодавства до стандартів ЄС в умовах воєнного стану та активізації євроінтеграційних процесів. Ефективне функціонування публічної служби, здатної забезпечити стабільність державного управління в умовах безпрецедентних викликів, вимагає чіткого визначення меж політичних прав службовців та їх узгодження з принципами політичної нейтральності та лояльності державі.

Автори аналізують нормативно-правову базу, що регулює політичні права службовців ЄС, зокрема Статут службовців ЄС (Регламент № 31 (ЄЕС), 11 (ЄАЕС)), Хартію основоположних прав ЄС та Європейську конвенцію з прав людини. Досліджено фундаментальні політичні права службовців ЄС, включаючи свободу вираження поглядів та інформації, право на колективні переговори та колективні дії, включаючи право на страйк, а також виборчі права. Особливу увагу приділено специфічним обмеженням цих прав, зумовленим особливим статусом службовців міжнародної організації наднаціонального характеру.

Розглянуто обов'язок лояльності щодо Європейського Союзу та принцип політичної нейтральності як центральні елементи правового статусу службовців ЄС. Ці принципи набувають особливого значення в контексті багатонаціонального характеру європейської публічної служби, де службовці є вихідцями з 27 держав-членів ЄС і повинні діяти в інтересах Союзу загалом, а не окремих держав-членів.

Детально проаналізовано обмеження політичної діяльності службовців, включаючи вимоги щодо стриманості у політичних висловлюваннях, заборону несанкціонованого розголошення службовчої інформації, контроль за зовнішньою діяльністю та роботою за сумісництвом, декларування професійної діяльності членів сімей службовців. Особливо досліджено постслужбові обмеження, зокрема заборону лобістської діяльності для колишніх високопоставлених службовців впродовж визначеного періоду після залишення служби, що свідчить про комплексний підхід до запобігання конфлікту інтересів.

Розкрито особливості реалізації виборчих прав службовців ЄС, включаючи право голосувати та балотуватися на виборах до Європейського парламенту та місцевих виборах у країні проживання, відповідно до Директиви Ради 93/109/ЄС. Проаналізовано процедуру отримання дозволу на обіймання виборних посад та порядок поєднання службових обов'язків з виконанням публічних функцій.

Ключові слова: публічні службовці, політичні права, Європейський Союз, Статут службовців ЄС, службовці ЄС, політична нейтральність, виборчі права, судовий захист, євроінтеграція, Європейський суд з прав людини.

Постановка проблеми. Питання реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців набуває особливої актуальності в умовах воєнного стану в Україні та активізації євроінтеграційних процесів. Ефективне функці-

онування публічної служби, здатної забезпечити стабільність державного управління в умовах безпрецедентних викликів, вимагає чіткого визначення меж політичних прав службовців та їх узгодження з принципами політичної нейтральності

та лояльності державі. Набуття Україною статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу актуалізує необхідність вивчення європейського досвіду правового регулювання статусу публічних службовців, зокрема в частині реалізації їхніх політичних прав.

Євроінтеграційні зобов'язання України передбачають адаптацію національного законодавства до стандартів ЄС, включаючи сферу публічної служби. Досвід Європейського Союзу у врегулюванні політичних прав службовців, що базується на балансі між фундаментальними правами людини та специфічними вимогами до публічної служби, може слугувати орієнтиром для удосконалення вітчизняного законодавства. Особливого значення це набуває в контексті необхідності забезпечення деполітизації публічної служби та формування професійного, політично нейтрального апарату державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Означену проблему досліджували значна кількість як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. До зарубіжних дослідників належать Д. Вандель, Д. Плеве, Б. Шлоер, Яблонскайте-Мартінайтене та інші. Серед вітчизняних учених, які приділяли увагу різним аспектам правового статусу публічних службовців, слід відзначити О. Губанова, Т. Коломоєць, Р. Мельника, О. Проневича, О. Радишевську, С. Федчишина та інших. Водночас комплексне дослідження правових механізмів реалізації, охорони та захисту політичних прав саме службовців Європейського Союзу в контексті потреб адаптації українського законодавства залишається недостатньо висвітленим у вітчизняній науці.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз правових механізмів реалізації, охорони та захисту політичних прав службовців Європейського Союзу для виявлення особливостей їх нормативного закріплення.

Виклад основного матеріалу. Політичні права службовців Європейського Союзу регулюються комплексом нормативно-правових актів, центральне місце серед яких посідає Статут службовців ЄС (Регламент № 31 (ЄЕС), 11 (ЄАЕС)) [1]. Правовою основою цього Статуту є положення статей 298 і 336 Договору про функціонування ЄС, які наділяють Європейський парламент і Європейську комісію правом врегулювання правового статусу службовців ЄС.

Фундаментальні політичні права службовців ЄС гарантуються також Хартією основоположних прав ЄС та Європейською конвенцією з прав

людини. Зокрема, стаття 11 Хартії закріплює свободу вираження поглядів та інформації [2], стаття 28 гарантує право на колективні переговори та колективні дії, включаючи право на страйк [3], а стаття 39 встановлює право голосувати та балотуватися на виборах до Європейського парламенту [4].

Особливість політичних прав службовців ЄС полягає в необхідності їх узгодження з обов'язком лояльності щодо Європейського Союзу. Стаття 11 Статуту службовців ЄС встановлює, що службовець зобов'язаний виконувати доручені йому обов'язки об'єктивно, неупереджено та відповідно до свого обов'язку лояльності щодо Союзу [5]. Цей обов'язок лояльності відповідає принципу, що закріплений у національному законодавстві про державну службу, проте у службовому праві ЄС він має особливе значення, оскільки службовці ЄС є вихідцями з 27 держав-членів ЄС.

Право службовця ЄС на свободу вираження поглядів забезпечується міжнародними та європейськими стандартами захисту прав людини. Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) у своїй практиці неодноразово підтверджував, що стаття 10 Європейської конвенції з прав людини, яка гарантує свободу вираження поглядів, застосовується також до публічних службовців. Водночас ЄСПЛ визнає, що ця свобода може підлягати певним обмеженням, виправданим необхідністю забезпечення належного функціонування публічної служби.

Статут службовців ЄС встановлює конкретні обмеження щодо політичних висловлювань службовців. Відповідно до статті 17 Статуту, службовець повинен утримуватися від будь-яких несанкціонованих розголошень інформації, отриманої під час виконання службових обов'язків [1]. Більше того, службовець зобов'язаний дотримуватися стриманості у політичних висловлюваннях і критиці щодо діяльності ЄС та його інституцій. Означений обов'язок не є унікальним для службовців ЄС – на нього робиться посилання у численних рішеннях ЄСПЛ щодо службовців різних країн. У Посібнику з питань обов'язків службовців Європейського парламенту чітко зазначається, що службовці повинні інформувати відповідні установи про намір публічного висловлювання з питань, які стосуються ЄС або органу, у якому вони працюють [6].

Обмеження свободи вираження поглядів виправдовуються необхідністю захисту репутації та авторитету інституцій ЄС. У справі «Гайніш проти Німеччини» («Heinisch v. Germany») (

ЄСПЛ встановив, що службовець не повинен відчувати жодних незручностей, коли він повідомляє про порушення, однак це не означає необмеженої свободи критики роботодавця [7]. Таким чином, службовець ЄС повинен знайти баланс між своїм правом на свободу вираження поглядів та обов'язком лояльності.

Одним з найважливіших обмежень політичних прав службовців ЄС є вимога дотримання політичної нейтральності у виконанні службових обов'язків. Особові справи службовців ЄС не повинні містити жодних відомостей про їхню політичну, профспілкову, філософську чи релігійну діяльність та погляди, расове чи етнічне походження або сексуальну орієнтацію [1]. Це положення підкреслює важливість відокремлення особистих політичних переконань службовця від його професійної діяльності.

Принцип політичної нейтральності тісно пов'язаний з обов'язком лояльності, встановленим статтею 11 Статуту службовців ЄС. Службовець ЄС працює в органах публічної адміністрації ЄС не в інтересах «своїєї» держави-члена, а саме Європейського Союзу як міждержавного утворення. У зв'язку з цим не виключено, що йому доведеться приймати і виконувати рішення, які можуть суперечити інтересам країни його походження. Як вдало висловився німецький дослідник Б. Шлоер: «Службовець ЄС не повинен бути нашою людиною в Брюсселі, як цього часто очікують на національному рівні, адже він не може виконувати вказівки урядів і організацій, які не є частиною ЄС» [8, с. 465].

Для запобігання конфлікту інтересів Статут службовців ЄС встановлює жорсткі вимоги щодо зовнішньої діяльності службовців. Відповідно до статті 12 Статуту, службовець не може, виконуючи свої обов'язки, займатися питанням, у якому він, прямо чи опосередковано, має особистий інтерес, здатний порушити його незалежність, зокрема сімейні та фінансові інтереси [1]. Робота за сумісництвом службовців ЄС підлягає ретельному контролю. Орган, у якому працює службовець, надає дозвіл на виконання цим службовцем додаткових функцій. Посібник з питань обов'язків службовців Європейського парламенту детально регулює процедуру отримання дозволу на зовнішню діяльність [6]. У дозвілі може бути відмовлено, якщо діяльність або доручення можуть перешкоджати виконанню службових обов'язків або несумісні з інтересами інституції.

Статут службовців ЄС іде ще далі і зобов'язує службовців також заявляти про професійну

діяльність членів їхніх сімей (стаття 13 Статуту службовців ЄС). Це положення спрямоване на виявлення потенційних конфліктів інтересів, які можуть виникнути через діяльність близьких родичів службовця. Особливо важливим є те, що обмеження політичної діяльності поширюються і на період після припинення служби. Відповідно до статті 16 Статуту службовців ЄС, ще впродовж двох років після відставки службовець зобов'язаний повідомляти своєму колишньому роботодавцю про нове місце працевлаштування. Якщо ця запланована діяльність тісно пов'язана з його роботою у ЄС або несумісна з інтересами установи ЄС, у якій він працював, йому можуть заборонити її здійснювати або обумовити її виконання певними умовами [1].

Для високопоставлених службовців ЄС встановлені додаткові обмеження. У випадку колишніх вищих посадових осіб орган, що здійснює призначення, має, як правило, заборонити їм протягом 12 місяців після залишення служби займатися лобіюванням або адвокацією щодо персоналу їхньої колишньої інституції від імені їхнього бізнесу, клієнтів або роботодавців з питань, за які вони відповідали впродовж останніх трьох років перебування на службі [1].

Кожна інституція щороку публікує інформацію про впровадження цього положення, включаючи перелік розглянутих випадків, дотримуючись Регламенту (ЄС) № 45/2001 про захист персональних даних [9]. Тема «колишні службовці ЄС і лобізм» залишається актуальною, і ЄС продовжує запроваджувати нові додаткові механізми протидії цьому явищу. Єдиною формою санкцій проти колишніх службовців під час порушення цих зобов'язань є скорочення або позбавлення пенсії, що підкреслює серйозність цих обмежень навіть після завершення активної фази служби.

Незважаючи на численні обмеження, службовці ЄС зберігають певні політичні права, зокрема право балотуватися на виборні посади. Стаття 15 Статуту службовців ЄС передбачає особливий порядок для службовців, які обрані або призначені на публічну посаду [1]. Службовець, обраний або призначений на публічну посаду, повинен негайно повідомити про це орган, що здійснює призначення. Залежно від інтересів служби, важливості посади, обов'язків, які вона передбачає, та винагороди і відшкодування витрат, пов'язаних з виконанням цих обов'язків, орган приймає одне з наступних рішень: дозволити службовцю виконувати свої обов'язки на умовах неповного робочого дня, надати відпустку

з особистих причин, або інше рішення відповідно до інтересів служби [6].

Посібник Європейського парламенту деталізує цю процедуру, зазначаючи, що службовці повинні подавати заяву, використовуючи спеціальну форму, де вказується характер публічної посади (місцеві вибори, вибори до Європейського парламенту тощо) або високої політичної посади, яку вони збираються обіймати. При розгляді заяви відповідний орган враховує характер діяльності, тривалість та графік виконання обов'язків, фінансові умови та, де це застосовується, кінцеві результати діяльності.

Службовці ЄС, як громадяни держав-членів Європейського Союзу, користуються виборчими правами, гарантованими Хартією основоположних прав ЄС. Стаття 39 Хартії встановлює право кожного громадянина Союзу голосувати та балотуватися як кандидат на виборах до Європейського парламенту в державі-члені, де він проживає, на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави [4]. Таке право також закріплене у статтях 20(1) та 22(1) Договору про функціонування Європейського Союзу [10]. Кожна держава-член ЄС веде виборчі реєстри, що містять імена всіх виборців, які мають право голосу в конкретному регіоні. Крім права голосувати на виборах до Європейського парламенту, службовці ЄС мають право брати участь у місцевих та муніципальних виборах у країні свого проживання. ЄС видав директиву, яка детально роз'яснює, як реалізовується право балотування та голосування кандидатів на місцеві та муніципальні вибори в країні, де особа проживає.

Стаття 90 Статуту службовців ЄС гарантує службовцям право на адміністративне оскарження і судовий захист [1]. Будь-яке рішення, що негативно впливає на службовця, має містити обґрунтування та інформацію про можливість оскарження. До 1 вересня 2016 року спори службового права ЄС розглядав спеціалізований Трибунал у справах публічної служби ЄС. Після його ліквідації Європейський суд справедливості став уповноваженим щодо розгляду справ службовців ЄС [8, с. 454]. У своїй практиці він розробив важливі принципи захисту прав службовців, серед яких фундаментальним є право бути заслуханим. На обґрунтування свого рішення Суд ЄС зазначив: «Згідно із загальновизнаним принципом адміністративного права, чинним у державах-членах Європейського економічного співтовариства, публічні адміністрації держав повинні надавати своїм службовцям можливість відповісти на зви-

нування перед ухваленням щодо них остаточного рішення, адже саме це відповідає вимогам розумного правосуддя і доброго врядування, які повинні виконувати всі установами Європейського економічного співтовариства» [8, с. 470].

Нині право бути заслуханим гарантується статтею 41 Хартії основоположних прав ЄС і статтею 6 Європейської конвенції з прав людини. Стаття 41 Хартії встановлює право на належне врядування (right to good administration), яке включає: право кожної особи бути вислуханою перед ухваленням будь-якого індивідуального заходу, який може негативно на неї вплинути; право кожної особи на доступ до її особової справи, з дотриманням законних інтересів конфіденційності та професійної і комерційної таємниці; обов'язок адміністрації обґрунтовувати свої рішення [8, с. 471].

Висновки. Таким чином, політичні права службовців Європейського Союзу є складною системою гарантій і обмежень, що відображає специфіку наднаціональної публічної служби. Аналіз нормативно-правової бази та практики її застосування дозволяє зробити кілька важливих висновків. По-перше, службовці ЄС користуються фундаментальними політичними правами, гарантованими Хартією основоположних прав ЄС та Європейською конвенцією з прав людини, зокрема свободою вираження поглядів, правом на колективні дії та виборчими правами. Водночас реалізація цих прав підлягає специфічним обмеженням, зумовленим особливим статусом службовців міжнародної організації. По-друге, центральним принципом, що визначає межі політичних прав службовців ЄС, є обов'язок лояльності щодо Європейського Союзу та принцип політичної нейтральності. Означені принципи набувають особливого значення в контексті багатонаціонального характеру європейської публічної служби, де службовці повинні діяти в інтересах ЄС загалом, а не окремих держав-членів. По-третє, правове регулювання політичних прав службовців ЄС характеризується комплексним підходом, що охоплює не лише період активної служби, а й постслужбову діяльність. Встановлення обмежень щодо лобістської діяльності колишніх високопоставлених службовців свідчить про послідовну політику ЄС у запобіганні конфлікту інтересів та захисті інституційної репутації. По-четверте, система судового захисту прав службовців ЄС, забезпечена Судом справедливості ЄС, гарантує дотримання балансу між інституційними інтересами та індивідуальними

правами. Розвинуті судовою практикою принципи, зокрема право бути заслуханим та право на належне врядування, становлять важливі процесуальні гарантії захисту політичних прав службовців. Відтак, досвід правового регулю-

вання політичних прав службовців ЄС може бути корисним для удосконалення законодавства про публічну службу в Україні, особливо в контексті євроінтеграційних процесів в умовах воєнного стану.

Список літератури:

1. 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)
2. Charter of Fundamental Rights of the European Union. Article 11 – Freedom of expression and information. URL: <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/11-freedom-expression-and-information>
3. Charter of Fundamental Rights of the European Union. Article 28 – Right of collective bargaining and action. URL: <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/28-right-collective-bargaining-and-action>
4. Charter of Fundamental Rights of the European Union. Article 39 – Right to vote and to stand as a candidate at elections to the European Parliament. URL: <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/39-right-vote-and-stand-candidate-elections-european-parliament>
5. Regulation (EC) No 723/2004 of the Council of 22 March 2004 amending the Staff Regulations of Officials of the European Communities and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Communities. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32004R0723>
6. Guide to the obligations of officials and other servants of the European Parliament. Code of conduct adopted by the bureau on 7 July 2008. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/406411_EN.pdf
7. Справа «Гайніш проти Німеччини» (Heinisch v. Germany): рішення ЄСПЛ від 21.07.2011 (заява № 28274/08). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/spa#%22itemid%22:\[%22001-105777%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/spa#%22itemid%22:[%22001-105777%22])
8. Службове право України: навчальний посібник / А. І. Берlach, О. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. К.: ВПЦ «Київський університет», 2023. 479 с.
9. Communication to the Commission on the publication of information concerning occupational activities of senior officials after leaving the service (article 16, fourth paragraph of the staff regulations). Annual Report 2020. URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/ART_16_3_AND_4_PAR_OF_STAFF_REGULATIONS_2020/Article%2016_3_and_4_paragraphs_the%20Staff%20Regulations_2020_EN.PDF
10. Uniform electoral procedure for the European Parliament. EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:ep_electoral_procedure

Berlach A. I., Matseliukh I. A., Lytvyn N. A. LEGAL MECHANISMS FOR IMPLEMENTATION, PROTECTION AND DEFENSE OF POLITICAL RIGHTS OF EUROPEAN UNION OFFICIALS

This article is dedicated to a comprehensive study of the legal mechanisms for implementation, protection and defense of political rights of European Union officials. The relevance of this research is determined by the need to adapt Ukrainian legislation to EU standards under martial law and intensified European integration processes. The effective functioning of public service capable of ensuring stability of public administration under unprecedented challenges requires clear definition of the limits of officials' political rights and their alignment with the principles of political neutrality and loyalty to the state.

The authors analyze the regulatory framework governing the political rights of EU officials, particularly the Staff Regulations of Officials of the European Union (Regulation No. 31 (EEC), 11 (EAEC)), the Charter of Fundamental Rights of the EU, and the European Convention on Human Rights. The fundamental political rights of EU officials are examined, including freedom of expression and information, the right to collective bargaining and collective action including the right to strike, as well as electoral rights. Particular attention is paid to specific limitations of these rights due to the special status of officials of an international organization of supranational character.

The duty of loyalty to the European Union and the principle of political neutrality are considered as central elements of the legal status of EU officials. These principles acquire special significance in the context of the multinational nature of the European public service, where officials come from 27 EU member states and must act in the interests of the Union as a whole, not individual member states.

Restrictions on the political activities of officials are analyzed in detail, including requirements for restraint in political statements, prohibition of unauthorized disclosure of official information, control over external activities and secondary employment, declaration of professional activities of officials' family members. Post-

employment restrictions are separately examined, particularly the prohibition of lobbying activities for former high-ranking officials for a defined period after leaving service, demonstrating a comprehensive approach to preventing conflicts of interest.

The specifics of implementing electoral rights of EU officials are revealed, including the right to vote and stand as candidates in elections to the European Parliament and local elections in the country of residence, in accordance with Council Directive 93/109/EC. The procedure for obtaining permission to hold elected positions and the procedure for combining official duties with the performance of public functions are analyzed.

Key words: *public officials, political rights, European Union, EU Staff Regulations, EU officials, political neutrality, electoral rights, judicial protection, European integration, European Court of Human Rights.*

Дата першого надходження статті до видання: 07.12.2025

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 26.12.2025

Дата публікації (оприлюднення) статті: 30.12.2025