



УДК 343.137.5

DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v2.2025.16>**В. Гавриленко,**

кандидат юридичних наук,
докторант кафедри міжнародного та європейського права
Державного некомерційного підприємства
«Державний університет «Київський авіаційний інститут»

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ У СФЕРУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Проблема дослідження полягає в тому, щоб з'ясувати особливості імплементації міжнародно-правового стандарту політичної нейтральності у національне законодавство європейських країн у сферу діяльності судових та правоохоронних органів.

Метою статті є обґрунтування тези про те, що в кожній європейській державі міжнародний принцип політичної нейтральності визначається у національному законодавстві у якості основного принципу діяльності представника судового та правоохоронного органу. **Завданнями** є аналіз наукових праць, міжнародних джерел та національних законодавчих актів, у яких визначені питання імплементації міжнародного стандарту стосовно політичної нейтральності у діяльності судових та правоохоронних органів.

Результати дослідження. Приймаючи до уваги та підтримуючи визначення у правовій теорії загальних закономірностей імплементації норм міжнародного права в національне законодавство, неможливо знайти дві держави, в яких втілення міжнародних стандартів було б повністю однаковим та відповідало схожим закономірностям. Кожна держава має свої особливості, які продиктовані історичними, культурними, соціальними та правовими традиціями або звичаями, але за будь-яких обставин вона нама-

гається виконувати в першу чергу ті стандарти, які визначені у міжнародних угодах у якості обов'язкових та під якими держава в особі своїх представників поставила свої атрибути на згоду.

Але, навіть в процесі підписання та ратифікації міжнародної угоди держави-підписанти іноді роблять певні застереження стосовно умов виконання міжнародного стандарту. Так, в процесі реалізації норм Європейської конвенції про видачу правопорушників 1957 р. [1] низкою держав-учасниць було зроблено заяви-застереження, що передбачають *відмову* від виконання зобов'язань за даною конвенцією, у разі якщо їх виконання призведе до порушення права особи, екстрадиція якої запитується, на захист від катувань та інших форм негуманного поводження. Наприклад, Австрія заявила, що вона буде «відмовляти у здійсненні екстрадиції... якщо вироки не сумісні з *вимогами гуманності* і людської гідності», а Фінляндія, залишила за собою право «відмовити в екстрадиції, якщо вона буде визнана недоцільною з *міркувань гуманності* у зв'язку з віком, станом здоров'я та іншими особистими обставинами особи що видається (курсив наш – авт.)». Подібні застереження зробили Франція, Нідерланди, Бельгія, Швеція, Норвегія і низка інших держав [2].



ково виконувати. Вони готові виконати взятий на себе стандарт, але тільки за певних умов, які відображають їх суто національні погляди на категорії «гуманність» та «людська гідність». Звичайно, що зміст цих категорій у кожній країні та кожному суспільстві має своє наповнення: скільки країн стільки існує і поглядів на *гуманність* та *людську гідність*. Не можливо розмаїття поглядів на ці та подібні категорії втиснути в один будь-який стандарт. Дійсно, у міжнародному стандарті є *екстрадиція*, як сукупність дій щодо арешту та передачі однією державою іншій (за запитом) особи, що підозрюється або обвинувачується в скоєнні злочину, або ж засудженого злочинця. Цей комплекс дій не може мати національного забарвлення: в кожній країні *арешт та передача за запитом* розуміється однаково. Чого не можна сказати про *умови арешту та передачі*, коли розуміння та погляди на *гуманність та людську гідність* становляться вирішальними для застосування екстрадиції.

Отже, міжнародний стандарт, який зароджується завдяки прогресивній практиці діяльності національних судових та правоохоронних органів, після його прийняття на рівні міжнародного акту та подальшої імплементації у національне законодавство не може ні в якому разі вплинути на сукупність суто національних умов застосування цього стандарту. Як тільки умови реалізації міжнародного стандарту починають суперечити національним гуманістичним поглядам, держава має всі підстави не виконувати стандарт, навіть якщо він вже є частиною національного законодавства. Цілком зрозумілим є те, що в цьому випадку факт відмови не може розглядатися як ігнорування державою підписаного нею міжнародного договору. Отже, в цьому сенсі діалектичний взаємозв'язок міжнародного та національного права можна уявити у вигляді суперечливої

єдності цілого, коли його самостійно існуючі складові постійно впливають одна на одну, але ніколи не дозволять себе поглинути. Звідси можна констатувати, що не можна говорити про домінування міжнародного права над національним або навпаки. Кожний існує та розвивається незалежно від іншого, кожний впливає на іншого та доповнює його, обидва створюють діалектичну цілісність, що охоплюється єдиною категорією «право».

Виникає інше питання: чи є теоретична можливість визначення правовими міжнародними приписами саме умов реалізації прийнятих стандартів? На наш погляд таких можливостей не існує, так само як не існує можливостей визначення таких категорій як «розумні строки розгляду кримінальних справ», «жорстоке поводження із затриманими», «подія, що має значний соціальний резонанс» тощо. Але, ці категорії можливо уявити завдяки, наприклад, рішенням Європейського суду з прав людини, практика якого є прецедентною та розглядається державами-учасниками Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. як джерело тлумачення прийнятих правових норм.

Зробивши невеличкий екскурс стосовно співвідношення міжнародного та національного права та з урахуванням зроблених констатацій, далі ми проаналізуємо деякі міжнародні акти у сенсі імплементації визначених в них міжнародно-правових стандартів в сферу національної правоохоронної діяльності кількох зарубіжних країн з метою усвідомлення позитивного зарубіжного досвіду та можливого його застосування в українському законодавстві.

З погляду на значний емпіричний матеріал, який підлягає аналізу, ми зупинимось тільки на двох міжнародних документах. Це Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (додаток до Резолюції 51/59 Генеральної Асамблеї ООН від





you will be able to establish the same relationship with those whom you may be required to serve in some future government; comply with any restrictions that have been laid down on your political activities;

– You must not: act in a way that is determined by party political considerations, or use official resources for party political purposes; allow your personal political views to determine any advice you give or your actions» [6].

Отже, ми бачимо, що у порівнянні із міжнародними актами у національному акті є суттєві особливості, вірніше сказати, доповнення або розширення змісту міжнародного стандарту щодо політичної діяльності (політичної нейтральності). *По-перше*, державний службовець повинен служити уряду, незважаючи на політичну орієнтацію або спрямованість останнього. Тобто, якщо службовець є носієм інших політичних поглядів, які розходяться із політикою уряду, він все одне повинен служити уряду та має «забути» про свої політичні уподобання. *По-друге*, державний службовець має діяти таким чином, щоб заслужити та зберегти довіру з боку міністрів, яким підпорядковується. Такі ж самі стосунки він має підтримувати і з іншими посадовцями. *По-третє*, він зобов'язаний дотримуватися будь-яких обмежень, накладених на його політичну діяльність. *По-четверте*, службовець не повинен діяти у спосіб, який визначається його політичними уподобаннями. Насамкінець, *по-п'яте*, посадовець не дозволяє своїм партійно-політичним поглядам домінувати під час здійснення конкретних дій або надання порад.

Тепер побачимо як міжнародні стандарти стосовно *політичної неупередженості* визначено, наприклад, у законодавстві Чеської Республіки. Яскравою особливістю є те, що в цій країні є два кодекси: Кодекс етики Уряду Чеської Республіки та Кодекс етики посадових осіб та службовців державного управління. На наш погляд, в цьому є сенс, оскільки коло

та масштаби обов'язків, рівні стосунків з представниками громадськості та політичними діячами зарубіжних країн, наслідки результатів діяльності та, насамкінець, відповідальність за скоєні моральні проступки та правопорушення дуже відрізняються за об'ємом, суспільним резонансом тощо. Цей момент вже свідчить про суттєву особливість чеського законодавства, оскільки в міжнародних стандартах ми не бачили зобов'язань або рекомендацій стосовно поділу правових приписів відповідно до рангів державних посадовців.

У першому Кодексі стосовно поведінки урядовців крім констатації принципу політичної неупередженості визначено цікавий правовий припис, що особі уряду, в принципі, дозволяється займатися політичною чи громадською діяльністю, але таким чином, щоб ця діяльність не підривала «довіру суспільства до його здатності неупереджено виконувати покладені на нього завдання», ... не загрожувала «демократичному верховенству права, правам і свободам інших осіб, безпеці держави, здоров'ю і моралі населення», і далі слідує імперативний припис, що «протягом строку службових відносин представник не може обіймати посади в політичній партії чи політичному русі» [7, ст. XVI]. Отже, політичною діяльністю особа уряду може займатися, але не може бути членом політичної партії або руху.

На відміну від першого Кодексу, у другому дещо по-іншому, так би мовити, не зовсім категорично визначено принцип політичної неупередженості, а саме: посадова особа чи службовець у своїй професійній діяльності має діяти політично неупереджено, він не здійснює публічної діяльності, яка могла б підірвати довіру суспільства до його здатності неупереджено виконувати завдання державного управління, так само він має поводити себе й у приватному житті, «він діє так, щоб своєю поведінкою сприяти добрій репутації офісу державного управління» [8,





може бути лише особа, яка не є та не була членом політичної партії протягом останніх 5 років.

Далі, у наказі Голови Уряду РП «Про методичні вказівки щодо дотримання правил державної служби та правил етики державної служби» 2011 р. конституційне положення та законодавчий припис ще детальніше регламентується із чітким визначенням того, що держслужбовець має робити, а чого ні: 1) не виявляти публічно політичних поглядів та симпатій, тим більше не вести жодної агітації політичного характеру на службі та поза нею; 2) дистанціюватися від будь-якого політичного впливу та тиску, що може призвести до упередженої діяльності; 3) не вживати жодних громадських дій на підтримку політичної діяльності; 4) не викликати підозр у підтримці політичних партій та дотримання застосовних обмежень; 5) дбати про ясність та прозорість відносин з особами, які займають політичні посади, беручи до уваги, що ці відносини не повинні підривати довіру до політичного нейтралітету члена державної служби [14, ст. 17].

Але, крім вище зазначених положень в окремих законодавчих актах Польщі, що регламентують діяльність представників конкретних державних органів, принцип «політичної нейтральності» визначений більш жорсткіше та детальніше. Наприклад, у Законі ПР «Про поліцію», яка має назву «Заборона на приналежність до політичної партії», визначено чотири положення, що регулюють не тільки політичну нейтральність, але й членство в інших організаціях та об'єднаннях, а саме:

1) співробітник поліції не може бути членом політичної партії;

2) при прийомі співробітника поліції на службу припиняється його попереднє членство у політичній партії;

3) співробітник поліції зобов'язаний повідомити свого начальника про своє членство в національних об'єднаннях, які діють поза його службою;

4) Для членства в іноземних чи міжнародних організаціях чи асоціаціях потрібен дозвіл головнокомандувача поліцією чи уповноваженого ним начальника [15, ст. 63].

Висновки. Дослідження зарубіжного досвіду імплементації міжнародно-правових стандартів у сферу національних правопорядків свідчить про те, що міжнародний принцип політичної нейтральності є одним з основних принципів діяльності судових та правоохоронних органів європейських держав. Але, в кожній країні є свої особливості імплементації цього міжнародного принципу, коли його зміст іноді розширюється або звужується, виходячи з обраного державою внутрішньополітичного курсу, наявних історичних та культурних традицій, сталих поглядів суспільства на роль та місце держслужбовця у державі.

У статті досліджується зарубіжний досвід імплементації міжнародно-правових стандартів у сферу національної правоохоронної діяльності. Аналізуються законодавчі та інші нормативно-правові джерела декількох європейських країн з приводу досвіду імплементації міжнародно-правового стандарту «політична нейтральність» у діяльність співробітників судових та правоохоронних органів. Проаналізовано два міжнародних документи: Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (додаток до Резолюції 51/59 Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1996) та Модельний кодекс поведінки для державних службовців (додаток до Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи від 11 травня 2000 № R (2000) 10). Досліджено особливості імплементації цих двох документів щодо політичної нейтральності в законодавство Великої Британії, Чеської Республіки, ФРН, Литовської Республіки, Польської Республіки. Так, на прикладі порівняння Кодексу державної служби





mine public confidence in their ability to impartially perform their tasks and do not threaten the democratic rule of law, the rights and freedoms of others, the security of the state, and health and morality of the population". It is emphasized that international standards on political impartiality are most adequately and fully implemented in German legislation. The author has found that national legal acts have significant features, supplements, or extensions to the content of the international standard on political activity (political neutrality). It is concluded that the international principle of political neutrality is one of the basic principles of European judicial and law enforcement agencies.

Key words: international legal standards, political neutrality, implementation, national legal order, judicial and law enforcement agencies.

Література:

- Європейська конвенція про видачу правопорушників від 13 грудня 1957 р. Офіційний вісник України 1998 р., № 13, стор. 324. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_033#Text
- Тітов Є. Б. Міжнародно-правові механізми боротьби з катуваннями та іншими формами негуманного поводження у Європі. Форум права. 2014. № 4. С. 332–338. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2014_4_59.pdf
- Попко В. В. Формування мінімальних стандартів поводження із засудженими та затриманими у міжнародному кримінальному праві. Часопис Київського університету права. 2018/4. С. 307–314. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/issue/view/69/4-2018-pdf>
- Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб. Прийнятий 23 липня 1996 р.. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. Київ: Школяр, 1999. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text
- Модельний кодекс поведінки державних службовців. 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
- Statutory guidance: The Civil Service code. Published 30 November 2010. Last updated 16 March 2015. URL: <https://surl.li/jazzuw>
- Etický kodex Úřadu vlády ČR. Rozhodnutí vedoucího Úřadu vlády ČR č. 13/2016, kterým se vydává Etický kodex Úřadu vlády České republiky ve znění Rozhodnutí vedoucího Úřadu vlády ČR č. 7/2019 ze dne 9. května 2019 a rozhodnutí vedoucího Úřadu vlády č. 4/2021 ze dne 20. září 2021. URL: <https://surl.cc/wbfgmt>
- Etický kodex úředníků azaměstnanců veřejné správy. URL: <https://surl.lu/kmspue>
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2022 (BGBl. I S. 968) geändert worden ist. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>
- Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250) geändert worden ist. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/BJNR016010009.html
- LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS TARNYBOS ĮSTATYMAS. 1999 m. liepos 8 d. Nr. VIII-1316, Vilnius. Valstybės žinios, 1999-07-30, Nr. 66-2130. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D3ED3792F52B/asr>
- KONSTYTUCIJA RESPUBLIKOS POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
- USTAWA z dnia 21 listopada 2008 r. O służbie cywilnej. (Dz. U. Nr 227, poz. 1505, z późn. zm.). URL: https://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/ustawy/125_u.htm
- ZARZĄDZENIE Nr 70 PREZESA RADY MINISTRÓW z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej. URL: <https://surl.cc/knyvnt>
- Ustawa o Policji. Stan prawny aktualny na dzień: 02.12.2022. Dz.U.2021.0.1882 t.j. – Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. URL: <https://lexlege.pl/ustawa-o-policji/>

