

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

В. В. Копча

**ПРАВОНАХОДИЩНА ФУНКЦІЯ
ДЕРЖАВ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ:
ТЕОРЕТИЧНІ І ПОРІВНЯЛЬНО-
ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

Монографія



Видавничий дім
«Гельветика»
2020

УДК 342.5(43)
К65

Рецензенти:

Наливайко Л.Р. – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, проректор Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.

Белов Д.М. – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету Ужгородського національного університету.

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Національної академії внутрішніх справ України
(протокол № 4 від 25 лютого 2020 р.)*

К65 Копча В.В. Правозахисна функція держав Центральної Європи: теоретичні і порівняльно-правові аспекти : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 396 с.

ISBN 978-966-992-066-9

Ця монографія є першим комплексним теоретичним та порівняльно-правовим дослідженням правозахисної функції держав Центральної Європи в контексті необхідності удосконалення відповідної державної функції в Україні, в якому представлено цілісне бачення здійснення правозахисної функції зазначених держав. Зокрема, у ньому запропоновано теоретичну модель механізму формування функцій сучасної держави та авторське розуміння поняття правозахисної функції держави як складової конституціоналізму, яка полягає в пріоритетній державній діяльності, спрямованій на захист інституційного правопорядку, в основі якого – конституційні принципи.

У монографії також удосконалено концепцію ролі правосуддя (судової системи) у державі, заснованій на верховенстві права, знання про взаємозалежності рівня стандартів такої держави і гарантій незалежності судової влади на прикладі держав Центральної Європи, законодавчі та інституційні засоби забезпечення судової незалежності, а також вплив процесу згортання гарантій незалежності суду і суддів на рівень демократії та поваги до прав людини.

Автор дійшов висновку, що основною метою здійснення правозахисної функції сучасної держави є гарантування верховенства права, яке в концептуальному плані полягає в обмеженні свавілля публічної влади щодо суспільства і щодо окремої особи. У державах Центральної Європи, як і в усій європейській традиції, концепції верховенства права і так званої матеріальної правової держави поєднані в цінностях, відображених у конституційних принципах, які спрямовані на обмеження публічної влади (поділ влади, поваги до прав людини). Це реально лише за умови незалежності суду від інших гілок влади.

УДК 342.5(43)

ISBN 9978-966-992-066-9

© Копча В. В., 2020

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ПРАВОЗАХИСНА ФУНКЦІЯ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ ЯК ТЕОРЕТИЧНА КАТЕГОРІЯ	9
1.1. Функції сучасної держави в умовах глобалізації	9
1.2. Правозахисна функція держави: доктринальні підходи до розуміння	24
1.3. Місце захисту конституції в правозахисній функції держави	33
1.4. Верховенство права як основна мета правозахисної функції держави	53
1.5. Методи дослідження наукової проблеми	62
Висновки до розділу 1	76
РОЗДІЛ 2. СИСТЕМА ЗАГАЛЬНИХ СУДІВ ТА ПРОКУРАТУРИ В ДЕРЖАВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ	79
2.1. Правосуддя в державі, заснованій на верховенстві права: міжнародно-правові стандарти	79
2.2. Судова система і прокуратура Угорщини	94
2.3. Республіка Польща: судова і прокурорська системи	109
2.4. Судова система і прокуратура Словацької Республіки	129
2.5. Судова система і державне представництво Чеської Республіки	143
Висновки до розділу 2	155
РОЗДІЛ 3. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВОСУДДЯ В ПРАВОЗАХИСНІЙ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ	158
3.1. Конституційний Трибунал Польщі: інституційні проблеми та судова практика	158
3.2. Організація та практика Конституційного Суду Угорщини	177

3.3. Захист прав людини в практиці Конституційного Суду Чеської Республіки	215
3.4. Конституційний Суд Словацької Республіки: організація та практика	227
Висновки до розділу 3	239
РОЗДІЛ 4. РОЛЬ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ПРАВОЗАХИСНІЙ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ	242
4.1. Європейські стандарти поліцейської діяльності	242
4.2. Поліцейські сили Республіки Польщі	250
4.3. Поліцейські органи Угорщини	268
4.4. Поліція Чеської Республіки	278
4.5. Поліцейський корпус Словацької Республіки	286
Висновки до розділу 4	298
РОЗДІЛ 5. ЗАХИСТ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В ДЕРЖАВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ	301
5.1. Зміст концепції «демократії, здатної себе захистити»	301
5.2. Проблема люстрації в Республіці Польщі та Чеській Республіці: законодавство та судова практика	322
Висновки до розділу 5	344
ВИСНОВКИ	346
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	355

ВСТУП

У першій половині ХХІ століття сучасна держава значною мірою набирає нової сутності під впливом різноманітних факторів. Сучасні реалії розвитку людства передовсім пов'язані з глобальними проблемами, які були невідомі в таких масштабах для попередніх поколінь людей. Чи йдеться про кліматичні зміни, гендерне питання або дискримінацію, чи йдеться про протидію тероризму або небезпечній пандемії, у фокусі залишається людина, її життя і здоров'я, права і свободи. Сучасна держава, змінюючи перелік і наповнення своїх функцій, зосереджується на захисті прав людини, закріплюючи це як ключову цінність національного конституційного порядку, більше того – цінність, яка пов'язує національні правопорядки з наднаціональними (європейським) і міжнародним. Це означає, що правозахисна функція держави не тільки виходить на передні позиції порівняно з іншими функціями держави, – вона набирає нової сутності.

З іншого боку, змінюються самі правові реалії в сучасному світі, і однією з найбільш динамічних у цьому відношенні виступає Центральна Європа – регіон, який охоплює чотири держави зі спільною культурною і правовою традицією. Ідея Центральної Європи, яка розпочалася з часів концептуального розмежування Західної і Східної Європи, сьогодні пододала шлях від тоталітарного соціалізму (з часів Другої світової війни до демократичних революцій 1989–1990 років), через постсоціалізм 1990-х і початок 2000-х років до активної ролі в євроатлантичному політичному і правовому просторі (Європейський Союз і НАТО). Такий інтенсивний шлях було пройдено, окрім іншого, через цілеспрямовані реформи в правовій сфері, проведення (в кілька етапів) судової реформи, реформи прокуратури та поліцейських сил, які в сукупності отримали ефективний результат за оцінками правових перетворень в чотирьох державах Центральної Європи (Угорщина, Республіка Польща, Словацька Республіка та Чеська Республіка) 1 травня 2004 року вони під час чергової «хвилі розширення» були прийняті до Європейського Союзу. Однак набуття повноправного

членства в Європейському Союзі не означало досягнення ідеального рівня функціонування основних правових інститутів цих держав, навпаки, реформи продовжувалися й після приєднання до ЄС в усіх напрямках – від конституційного правосуддя і системи загальних судів до поліції та інших правоохоронних органів. Правові перетворення не завжди мали поступальний характер, інколи спостерігався напружений період стосунків окремих держав Центральної Європи з інститутами ЄС на предмет дотримання зобов'язань держав-членів перед цим міждержавним союзом. Загалом правозахисна функція в кожній із держав Центральної Європи як сукупність інститутів і значний обсяг державної діяльності становить інтерес для правничої науки, оскільки йдеться про унікальний досвід створення і розвитку ефективного правозахисного механізму протягом трьох десятиліть. Більше того, цей інтерес підкріплюється і географічною, і особливо – культурною і ментальною наближеністю держав і народів Центральної Європи до Українського народу та його держави.

Актуальність і своєчасність дослідження правозахисної функції набуває ваги для правничої науки України особливо на сучасному етапі, з урахуванням таких аргументів. По-перше, агресія Російської Федерації, «гібридна війна» та окупація частини території України особливо зумовлюють потребу в посиленні правозахисної функції держави. Дієве протистояння зовнішнім загрозам є цілком не лише оборонною функцією Української держави, а й державних інститутів, які здійснюють правозахисну діяльність.

По-друге, підвищення механізму ухвалення рішення на основі конституційного порядку, його базових цінностей поділу влади, верховенства права, поваги до прав людини залежить передовсім від судової влади, заснованої на незалежності та неупередженості. Досягнення результату ефективної і незалежної судової системи залежить від судової реформи, для проведення якої важливим є використання досвіду держав Центральної Європи. Так само важливим виступає врахування напрямів, алгоритму та змісту правових реформ у сфері конституційного правосуддя, прокуратури та поліцейської діяльності. Для правничої науки України відповідний досвід є цікавим і оригінальним предметом дослідження як на макросоціальному рівні (функціонування великих

систем, наприклад, системи загальних судів), так і на мікросоціальному (проблеми функціонування окремих інститутів). Важливо підкреслити, що досвід нормативного забезпечення і практичного функціонування інститутів, які здійснюють правозахисну функцію в кожній із держав, дозволяє врахувати відповідні уроки та уникнути помилок під час здійснення відповідних реформ в Україні.

По-третє, інтерес до окресленого емпіричного масиву є своєчасним з огляду на реформи в правовій сфері України, які проводяться в останні роки і мають, за загальним визнанням, незавершений вигляд. Йдеться про вивчення загального механізму ухвалення рішень, співвідношення законодавчих і підзаконних засобів регулювання, управління та розпоряджання ресурсами в таких, зокрема, аспектах, як: а) напрями і зміст конституційного реформування, тобто внесення змін до Конституції України; б) пошук ефективних засобів зміцнення незалежності судової влади; в) створення прокуратури як ефективного інституту сприяння правосуддю, який рівновіддалений від політичних сил; г) напрями удосконалення поліцейської діяльності в захисті прав людини та протидії злочинності. В сукупності важливо віднайти засоби імплементації конституційних норм щодо стратегічної мети Української держави – вступу до ЄС і НАТО. Останнє залежить не стільки від зовнішньополітичних зусиль, як від рівня та глибини реформ у правовій сфері, спрямованих на зміцнення верховенства права.

Актуальність дослідження правозахисної функції держав Центральної Європи проявляється ще в одному аспекті. З урахуванням ролі конституції в національному правопорядку, її стабілізуючого впливу на розвиток всіх складових правової системи, важливе значення має створення й еволюція інституту конституційного правосуддя (конституційного суду, конституційного трибуналу), покликаного захистити Основний закон. Досвід функціонування інститутів конституційного контролю в державах Центральної Європи є цінним надбанням, яке має стати в пригоді для розвитку та подальшого удосконалення Конституційного Суду України. При цьому важливими для вітчизняної практики є як досвід подолання інституційних проблем становлення цього інституту (зокрема зміцнення гарантій незалежності, визначення обсягу юрисдикції) в інших державах, так і способи аргументації

судових рішень. Особливо цінним виступає вивчення послідовної практики розуміння конституційними судами держав Центральної Європи таких проблем, як конституційні принципи та права людини.

Важливі кроки в дослідженні правозахисної функції держав Центральної Європи вже зроблені. Різні аспекти конституціоналізму, теорії юридичної діяльності, суспільних перетворень у правовій сфері та методологічних проблем їх осмислення досліджувалися такими вітчизняними вченими, як О.М. Бориславська, С.Д. Гусарев, В.О. Зайчук, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, О.Л. Копиленко, В.В. Костицький, М.В. Костицький, В.П. Крижанівський, В.В. Лемак, М.В. Оніщук, Н.М. Оніщенко, О.В. Петришин, М.В. Савчин, А.О. Селіванов, В.Я. Тацій, О.Д. Тихомиров, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко та інші.

У нашій монографії висунуто, обґрунтовано і сформульовано положення, висновки та рекомендації, які мають не лише наукове значення, а й можуть бути використані в процесі підготовки та впровадження реформ у сфері правозахисної діяльності в Україні, а також у процесі фахової підготовки юристів, а саме:

– у сфері законотворчої діяльності – як експертний матеріал та нормативні зразки щодо підготовки проекту закону України про внесення змін до Конституції України, проектів законів України з питань судоустрою і статусу суддів, поліції, прокуратури; в ході реформ у правозахисній сфері можуть бути використані також досвід послідовності законодавчих заходів та взаємозв'язків між ними;

– у сфері застосування права – для посилення діалогу національних судових юрисдикцій держав Центральної Європи, з одного боку, та України, з іншого боку, особливо в питаннях аргументації судових рішень та вироблення позицій щодо розуміння судами прав людини та засобів їхнього захисту;

– у сфері юридичної освіти – під час викладання навчальних дисциплін «Теорія держави і права», «Конституційне право України», «Судоустрій і правоохоронні органи», «Правова аргументація», підготовки навчально-методичних та дидактичних матеріалів, які можуть бути призначені та рекомендовані студентам у межах вивчення ними тем, присвячених різним аспектам правозахисної функції в Україні.

Розділ 1 ПРАВОЗАХИСНА ФУНКЦІЯ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ ЯК ТЕОРЕТИЧНА КАТЕГОРІЯ

1.1. Функції сучасної держави в умовах глобалізації

Сучасна держава: основні підходи до розуміння. Сучасна держава в західній правовій традиції багатьма своїми характеристиками (інструментальними та сутнісними) вирізняється, по-перше, від своїх ретроспективних аналогів (наприклад, середньовіччя) і, по-друге, від розуміння і сприйняття держави в інших правових (і культурних) традиціях – наприклад, ісламській. Окрім того, процес глобалізації та інші ознаки ХХІ століття потребують багато в чому нових підходів до розуміння «держави» як суспільного феномену. Актуальність дослідження цього феномену зберігається, незважаючи на значний доробок з цього питання в радянській та українській правничій науці. У часи СРСР однією з найбільш ґрунтовних була праця В.О. Тененбаума «Держава: система категорій» (1971 р.), однак, як і інші праці цього періоду, її зміст було вибудовано на протиставленні «сутності» соціалістичної та буржуазної держави. З іншого боку, у цій праці автором порушувалися проблеми розуміння держави, які мають значення для сучасних умов її функціонування, зокрема «ефективності держави» [1, с. 154].

У рамках сучасної української правничої науки фахова література щодо розуміння держави є доволі широкою. Так, загальне поняття держави, її динаміка в умовах глобалізації досліджуються в працях Ю. Оборотова [2; 3], О. Джураєвої [4; 5; 6], О. Мельничук [7], Т. Чубко [8], О. Манько [9], Я. Бариської [10], В. Тароевої [11], О. Воронянського [12], Г. Дарнопиха [13], М. Юрочкіна [14].

Окрім наведеного, ознаки (характеристики), функції та інші аспекти держави на сучасному етапі вивчалися такими ученими, як О. Скрипнюк [15; 16], М. Волянський [17], Х. Бехруз [18], Г. Мехтієва [19], С. Осіпова [20], Н. Жук [21].

Попри значний науковий доробок у питанні дослідження проблеми, потреба в продовженні вивчення сутності сучасної держави як феномену зберігається, з огляду на нові реалії початку XXI століття.

Сучасна держава є однією з ключових категорій правової науки. Такий підхід залишається актуальним і на початку XXI століття, відображаючи місце і роль держави в правовій системі. Поняття «держави» і надалі є актуальним, хоча низка учених відмовляється від нього на користь певного конкретного і дієвого емпіричного наповнення реально функціонуючих політичних формувань. Незважаючи на дійсно широкі й різноманітні підходи до розуміння держави, тим не менше має місце консенсус стосовно того, якими є сутнісні елементи держави.

На сьогодні зберігається високий рівень динаміки державотворчих процесів у сучасному світі [Див:22]. Достатньо зазначити, що на початку XXI століття на земній кулі функціонувало понад 250 *територіально-політичних утворень* з ознаками держави. Проте не всі вони можуть бути названі власне «державами». Такі утворення можуть бути класифіковані на декілька груп. Як поняття держава та її критерії будуть проаналізовані нижче, але в цьому випадку поняття «незалежної держави» відноситься до «нації, котра політично організована як суверенна держава на певній території» [23, с. 6].

Основні підходи до розуміння сучасної держави. Сучасна (національна) держава як феномен формується в період після буржуазних (антифеодалських) революцій, йдучи на зміну традиційної держави. Цей період в економічній історії позначають як початок індустріальної епохи.

У спеціальному дослідженні природи національної держави (Блінов А.С.) вона визначається як сформована в індустріальну епоху політична організація суспільства, легітимність якої забезпечується представленням і захистом інтересів включених до неї індивідів на основі ідей і цінностей соціокультурної, духовної, історичної, мовної, територіальної згуртованості і єдиного рівня економічного розвитку [24, с. 33–34].

Проживаючи в XIX ст. в розвинутих країнах (Німеччині, Сполученому Королівстві), К. Маркс і Ф. Енгельс бачили непривабливу картину тогочасної держави, зокрема значну майнову і соціальну диференціацію (пролетарі – буржуа) та відсутність виборчого права у переважної

більшості дорослої частини населення. Тому слід визнати, що їхні погляди формувалися в тогочасних умовах і раціонально відображали дійсність. Справді, коли виборчим правом були наділені лише заможні й освічені верстви населення, демократія виглядала фальшиво, а держава насправді формувалася лише вказаними верствами (класами). Така реальність XIX ст. диктувала формування класичних тез марксизму. Подібні уявлення були поширеними в Західній Європі і на початку XX століття. Німецький учений А. Менгер у «Новому вченні про державу» (1905 рік) окреслив основні параметри так званих «соціалістичної» та «комуністичної» держав майбутнього. Зокрема, ним планувалося «перенесення майнових прав з окремих осіб на широкі суспільні групи», «рівність засобів споживання в комуністичному суспільстві», «проведення в життя соціалістичної ідеї шляхом постійних реформ», «соціалістична суспільна власність», «ослаблення римського поняття про власність в нашому правопорядку» [25, с. 23–29, 79–81].

Отже, марксистська теорія передбачала, по-перше, визнання того, що держава як суспільний інститут існувала не вічно. Первісний лад, в якому універсальним осередком суспільства був рід, не знав і не міг знати держави. Виникнення та існування останньої пов'язано з поділом суспільства на класи. На думку розробників марксистської теорії, держава виникає з потреби одного панівного класу тримати в покорі інші, пригноблені класи. По-друге, розкриваючи зміст держави, ця теорія підкреслює, що держава складається з особливого розряду людей, які володіють спеціальним апаратом для систематичного застосування примусу і підкорення людей у суспільстві. На думку Ф. Енгельса, держава є нічим іншим, як машиною для придушення одного класу іншим. По-третє, державі властиві особливі функції, що полягають у тому, щоб управляти суспільством, і сама вона виступає як знаряддя придушення політичних противників панівного класу. З іншого боку, держава виконує і такі функції, в яких вона виступає як офіційний представник всього суспільства. Врешті, марксизм обґрунтував неминучість повного відмирання держави, що пов'язується з цілковитою ліквідацією класів, з переходом до комуністичного суспільного самоврядування [26]. Хоча марксистська теорія не була підтверджена розвитком суспільства в XX столітті, своїм змістом вона істотно вплинула на доктрину розуміння держави.

На початку ХХ століття, наприклад, Макс Вебер не сприймав суті держави в її функціональній спрямованості, тобто «змісту її діяльності». У 1918 році ним було наголошено, що майже немає таких задач, які би не брав у свої руки політичний союз (тобто держава). Тому, дати соціологічне визначення сучасної держави можна, насамкінець, лише виходячи зі специфічно застосованого нею засобу – фізичного насилля. На його думку, державою слід називати таке людське суспільство, яке всередині певної галузі претендує (з успіхом – підкреслював він) на монополію фізичного насилля. Іншими словами, єдиним джерелом «права» на насилля є держава. Макс Вебер також акцентував на тому, що йдеться про такі «відносини панування людей над людьми, які опираються на легітимне (тобто таке, що вважається легітимним) насилля як засіб. Щоби держава існувала, люди, які знаходять під її владою, повинні підкорятися авторитету, на який претендують ті, хто панує [27, с. 644–646].

Інші реалії настали на початку ХХІ століття з процесами глобалізації. Як указує Христофор Пірсон (Christopher Pierson), транснаціональні сили загалом та глобалізована ринкова економіка зокрема рішуче обмежили «вільну руку» держави як у внутрішніх, так і в зовнішніх справах. Однак держави залишаються головними гравцями у внутрішній політиці та на міжнародній арені, хоча має місце величезна різниця між державами з точки зору їхньої можливості самостійно діяти на світовій арені. Мова не йде про «занепад держави», скоріше йдеться про зміну її сутності та способу діяльності. Цим же дослідником зазначено, що державою слід вважати політичну організацію, яка здійснює безперервні дії і буде мати змогу претендувати на рівень держави, якщо її адміністративний персонал успішно підтримує претензії на монополію законного використання фізичної сили при виконанні наказу. Христофор Пірсон виокремлює такі ознаки держави: 1) (монопольний) контроль над засобами насильства; 2) територіальний характер; 3) суверенітет; 4) конституційність; 5) верховенство права і неперсоніфікована сила; 6) державна бюрократія; 7) повноваження / легітимність; 8) громадянство; додаткова ознака – оподаткування [28].

Австрійський і американський учений Ганс Кельзен слушно зауважував, що незаідеологізованій науці про державу «не опанувати її сутності інакше, як тільки осягаючи цю соціальну картину як певний лад

людської поведінки». Зазвичай, продовжує він, «державу визначають як таку собі політичну організацію. Але і цим висловлюють тільки ту ідею, що держава – це примусовий порядок. Адже специфічно «політичний» складник цієї організації полягає в примусові, що здійснюється від людини до людини й регулюється цим порядком, – полягає у примусових актах, які встановлюють цей порядок. Це ж саме ті примусові акти, які правовий порядок пов'язує з визначеними ним умовами. Держава як політична організація – це правовий порядок...» [29, с. 310]. Отже, Г. Кельзен визначає державу як «відносно централізований правовий порядок». На його думку, саме цією централізацією й відрізняється державний правовий порядок від первісно-додержавного й наддержавного (чи міждержавного) порядку загального міжнародного права.

Цей же вчений розвиває свою аргументацію, опонуючи іншим школам розуміння держави. У зв'язку з цим він указує: «Коли ж розуміти державу як певну соціальну спільноту, то ця спільнота, як уже зазначалося раніше, може бути конституційована тільки через певний нормативний порядок. А що спільнота може бути конституційована тільки через один такий порядок (ба навіть ототожнюється з цим порядком), то нормативний порядок, який конститує державу, може бути лише відносно централізованим примусовим порядком, що ми його визнаємо як державний правовий порядок». Далі він продовжує: «Держава як соціальна спільнота складається – згідно з традиційним державознавством – з трьох складників: державного населення, державної території й так званої державної влади, що її здійснює незалежний уряд держави. І всі три складники визначаються тільки в юридичних термінах – себто їх можна досягнути лише як чинність і сфери чинності правового порядку» [29, с. 311].

Г. Кельзен вважав, вслід за Г. Когеном з його ідеєю «держави як форми права», що держава не належить до емпіричної реальності, а відповідає певному правопорядку, персоніфікує його. Іншими словами, за такого підходу держава і право ототожнюються. На його думку, держава як організація примусу ідентична правопорядку, але при цьому і сама породжена правом. Звідси він робить висновок, що будь-яка держава є правовою (навіть авторитарна). За Г. Кельзеном, зрозуміти державу можливо через призму міжнародного права. Саме воно визначає, що таке держава і які необхідні умови для її існування, зокрема:

«правопорядок», «ефективність управління територією» і «незалежність суспільства від інших суспільств». У цьому смислі держави володіють відносним суверенітетом, вони підпорядковані суб'єктам міжнародного права (наднаціональним організаціям) [30, с. 8,16–18].

У відомому монографічному дослідженні з проблеми ключової ознаки держави, яким є державний суверенітет, відомий учений І. Левін ще в 1948 році відзначав, що суверенітет є станом повновладдя держави на своїй території та її незалежності від інших держав. Ним же визначалися такі ознаки суверенітету публічної влади, яка виступає від імені держави: 1) єдність влади, яка виражається в наявності вищого органу або системи органів, які складають у своїй сукупності вищу державну владу; 2) монополія або концентрація владного примусу в руках держави в особі її органів; 3) необмеженість державної влади (як відзначав І. Левін, наведені три ознаки становлять повновладдя державної влади); 4) зовнішня незалежність влади держави. Ним же було зазначено, що «повновладдя і незалежність держави» проявляються у здійсненні функцій держави і передбачають тому наявність суверенних прав, які юридично забезпечують здійснення цих функцій. Сюди належать такі права, як: право створення своїх органів влади, право ведення зовнішніх стосунків, право вважатися воюючою стороною, право ухвалення законів, право суду, право підтримання порядку на своїй території [31, с. 71–72, 81].

Звісно, повноцінна незалежна держава відрізняється від квазідержавного утворення саме повнотою реального здійснення суверенних прав. Для позначення квазідержав поняття «напівсуверенна держава» широко вживається в міжнародному праві [32, с. 130].

В українській науковій спільноті поняття держави розуміють по-різному. Так, наприклад, П.М. Рабинович в одному з останніх досліджень подає з цього приводу таке визначення: «Держава – це організація політичної влади домінуючої частини населення в соціально неоднорідному суспільстві, яка, забезпечуючи його цілісність і безпеку, організовує задоволення загальносоціальних потреб та здійснює керівництво суспільством насамперед в інтересах цієї його частини» [33, с. 53].

Натомість відома українська дослідниця О.Ф. Скакун робить інші акценти, відзначаючи, що визначити загальне поняття держави, яке б

відбивало всі без винятку ознаки і властивості, характерні для кожного з її періодів у минулому, сучасному і майбутньому, неможливо. Водночас будь-яка держава має набір таких універсальних ознак, що виявляються на всіх етапах її розвитку. Такими ознаками є територія, населення, влада. Тим не менш, вона все ж формулює відповідне визначення: «Держава – суверенна політико-територіальна організація суспільства, що володіє владою, яка здійснюється державним апаратом на основі юридичних норм, що забезпечують захист і узгодження суспільних, групових, індивідуальних інтересів з опорою, у разі потреби, на легальний примус» [34, с. 38].

Ще один із сучасних українських учених В. Сіренко зазначив, що державно організованим суспільством можна вважати лише таке суспільство, яке, організувавши, виокремивши зі свого середовища державну владу, наділило цю владу силою верховенства, повноти і загальнообов'язковості в усіх аспектах функціонування суспільства. Йдеться передовсім про потенційну можливість державної влади проявити своє верховенство, загальнообов'язковість її вимог з будь-якого питання суспільного життя [35, с. 18.].

Міжнародно-правий аспект. Низка ознак (критеріїв) держави визначається міжнародним правом, зокрема в Конвенції Монтевідео 1933 р., в якій закріплені чотири такі ознаки: 1) постійне населення; 2) визначена територія; 3) власний уряд; 4) здатність до підтримання відносин з іншими державами.

Хоча ця Конвенція має міжамериканський характер, де-факто вона стала еталоном міжнародно-правового розуміння держави як суб'єкта міжнародних стосунків. У тексті цього документу містяться ще кілька базових характеристик держави, які відображають її сутнісну природу, зокрема: 1) політичне існування держави не залежить від визнання іншими державами. Ще до визнання держава має право захищати свою цілісність і незалежність, щоби забезпечити її збереження і процвітання, а відтак організувати власне життя так, як вважає за потрібне, вживати законодавчих заходів, виходячи з його інтересів, адмініструвати свої послуги, а також визначати юрисдикцію і компетенцію її судів. Здійснення цих прав не має інших обмежень, ніж здійснення прав інших держав згідно з міжнародним правом (стаття 3); 2) держави

є юридично рівними, користуються тими ж правами і мають рівні способи їх реалізації. Основні права держав не можуть бути порушеними будь-яким способом (статті 4, 5); 3) визнання держави означає всього ж те, що держава, яка визнає його, приймає особу іншої з усіма правами і обов'язками, визначеними міжнародним правом. Визнання є безумовним і безвідкличним. Також визнання держави може бути прямим чи мовчазним (статті 6, 7); 4) жодна держава не має права втручатися до внутрішніх або зовнішніх справ іншої (стаття 8) [36].

Таким чином, проведене дослідження дозволяє дійти таких висновків щодо умов формування і характеристик сучасної держави, які законірно виникають в останні кілька століть.

По-перше, державна форма суспільства організовується переважно в межах ареалу постійного існування (території) певної національної культури. Мова, знову ж таки, йде не про етнічну групу, а про певне суспільство, позначене спільною культурою, економічним ринком, певним стилем взаємовідносин диференційованих у ньому груп (релігійних, етнічних тощо). З цього приводу в «Словнику політичної думки» Р. Скрунтонна нація-держава визначається як «організація для управління нацією (або, можливо, двома чи більше близько пов'язаними між собою націями), чия територія визначена національними кордонами і чие право детерміноване, принаймні частково, національними звичаями і очікуваннями» [37, р. 313].

По-друге, «національний» у позначенні «національна держава» відображає нове розуміння і нову практику організації держави. Ідея, котра була висунута і вперше зафіксована на конституційному рівні в ході буржуазних революцій (особливо Французької революції в кінці XVIII ст.), про «походження будь-якої влади від нації» була сама по собі настільки революційною, що де-факто наступні два століття людська цивілізація йшла шляхом наповнення її змістом та реалізацією на практиці. У цьому контексті національна держава, на відміну від традиційної з її елітарним наповненням та зневагою до народу, проголошує себе «державою від народу». При цьому влада нації (народу) як народу вперше в історії закріплюється в конституції – саме в цей час приймаються перші письмові конституції – ще один цивілізаційний здобуток, пов'язаний з національною державою. Смісл «першої хвилі»

конституції очевидний – договір народу і держави про взаємні права і обов'язки. Прикладом закріплення концепції національного суверенітету є Конституція Франції 1790 р., котра передбачала: «Суверенітет є єдиним, невіддільним, невідчужуваним і невід'ємним. Він належить Нації; жодна частина народу, жодна окрема особа не може присвоїти собі його здійснення». Таке рішення, як указує Ж.П. Жакке, «дозволяє відокремити державу від особи короля» [38, с. 54].

По-третє, саме суспільство в такій державі стає іншим, набуваючи щоразу більше громадянського характеру. Ідея правової рівності та громадянських прав істотно і вигідно відрізняє його від усіх попередніх суспільних організацій. Внаслідок цього, слід визнати, воно стає більш ефективним. Подолання внутрішніх статусних і просторових перешкод є виразом суспільного прогресу, сприяє консолідації суспільства. Спільні ідеї і цінності проникають у всі його прошарки, формуючи сучасну націю. Як зазначав Л. Лангавіше, ідея громадянського суспільства, яке всім чоловікам надавало рівні юридичні й політичні права, стала головною передумовою формування модерної нації. Ключові вимоги цієї ідеї в XIX столітті полягають у скасуванні станового суспільства привілеїв та участь в ухваленні державних рішень через демократичне чоловіче виборче право, яке поєднувалося із загальною військовою повинністю. У такий спосіб «нація і національна держава» охоплювала чимдалі ширші верстви населення [39, с. 27]. Сучасна держава, яка заснована на нації, поступово набуває не національного, а національно-політичного характеру.

Функції сучасної держави. Сучасна держава, отже, є феноменом, який в емпіричному наповненні проявляється лише в епоху так званих «буржуазних революцій», істотно відрізняючись своєю якістю від попередньої сутності державної організації суспільства. Функції держави є однією з ключових правознавчих категорій, які дозволяють виявити низку ідентифікуючих сутнісних ознак держави в сучасному світі. Якщо говорити загалом, то коли йдеться про «функції держави», мають на увазі основні напрями її діяльності. Однак розуміння функцій держави як «напрямів діяльності», так само, як і окреслення її функцій «традиційними» напрямками, не є достатнім для вивчення цього феномену на сучасному етапі. Проблема теоретичного аналізу функцій держави, окрім класичних творів Френсіса Фукуями, неодноразово ставала

предметом дослідження цілої групи учених в Україні та за кордоном (Г. Падалко, О. Прокопенко, П. Рабинович, Н. Пахоленко, Д. Севрюков, О. Лоцихін, О. Мазаєва, Ю. Тіхоміров та ін.). Однак потреба у подальшому вивченні вказаних питань зберігає свою актуальність.

Важливим є дослідження: а) сучасного розуміння функцій держави; б) факторів, які впливають на формування і наповнення змісту функцій сучасної держави; 3) маркерів, через які проявляються функції держави в сучасному глобалізованому світі.

Ще в 1908 р. Л. Дюгі відзначав, що сучасні йому автори загалом розрізняють три цілі держави: 1) підтримання свого власного існування; 2) реалізацію права; 3) культуру, тобто розвиток суспільного добробуту і розумової та моральної цивілізації. При цьому, коли говорять про збереження держави, на його думку, неодмінно мають на увазі збереження і прогресивну інтеграцію суспільства, в якому існує політична влада, а «життєвий елемент кожного суспільства є солідарність». Він також підкреслював, що саме це мали на увазі автори Декларації прав людини і громадянина 1789 р., коли, стаючи на індивідуалістичну точку зору, писали: «Мета кожного політичного суспільства є охорона природних і невідчужуваних прав людини». Така мета держави по суті є метою права, а відтак, діяльність держави може виражатися лише у згоді з правом і в його сфері. З цього Л. Дюгі робив висновок, що держава має три функції в правовому аспекті – законодавчу, юрисдикційну та адміністративну. Шляхом законодавчої функції держава формує об'єктивне право або норму; вона створює закон, обов'язковий для всіх. Шляхом юрисдикційної функції держава постановляє щодо порушення суб'єктивного права і щодо спорів про існування і обсяг суб'єктивного юридичного становища; «коли має місце порушення суб'єктивного права, вона, зважаючи на випадок, приписує відновлення, репресію або анулювання; вона приписує заходи, необхідні для відновлення суб'єктивного юридичного становища, існування і обсяг якого вона визнала». Шляхом адміністративної функції держава вчиняє юридичні акти у власному значенні слова, тобто вступаючи в межі об'єктивного права, вона створює суб'єктивні юридичні становища [40, с. 57–58].

Як указує Френсіс Фукуяма, сучасна держава має певний набір «традиційних» функцій, які він розподілив між трьома групами. Перша група –

мінімальні функції держави. До цієї групи належать: а) забезпечення явної суспільної користі; б) захист, закон і порядок; в) права власності; г) макроекономічне регулювання; д) суспільна охорона здоров'я; підвищення соціальної захищеності. Друга група – проміжні функції держави, до числа яких належать: а) звернення до зовнішніх проявів; б) освіта, навколишнє середовище; в) регулювання монополій; г) боротьба з недостатнім рівнем освіти; д) страхування, фінансове регулювання; е) соціальне страхування. Третя група – активні функції, до яких включає індустріальну політику та перерозподіл капіталу [41, с. 25].

На сьогодні функції держави розуміють з урахуванням контексту розвитку сучасного світу. У вітчизняній правовій науці розуміння функцій держави розгортається навколо її «соціального призначення в галузі управління справами суспільства» [42, с. 68–79]. У свою чергу, саме розуміння «сутності держави» (або соціальної сутності) сприймається по-різному. П. Рабинович вказує, що «соціальна сутність держави» полягає в її «здатності забезпечувати – у процесі свого функціонування і розвитку – задоволення основних потреб усього суспільства, а також створювати умови для можливого, за наявних конкретно-історичних обставин, задоволення потреб і інтересів окремих груп індивідів та їхніх спільнот» [43, с. 41].

Звісно, що перелік функцій держави включає ключові напрями її діяльності. Однак постає питання про фактори (чинники), які впливають на формування цього переліку функцій (так званого «порядку денного держави»). Як уже відзначалося вище, держава здійснює свою діяльність не завжди в рамках традиційної схеми функцій. Йдеться про напрямки діяльності, які відображають її пріоритети на сучасному етапі. Такими факторами виступають, зокрема:

1. Основні проблеми, які постають перед суспільством, яке конститує державу. Суспільство засновує державу з метою забезпечення вирішення своїх базових проблем, які концентровано втілені в конституційних принципах даної держави. Похідні проблеми (які випливають із базових) своїм змістом «розгортаються» у конституційних нормах та в нормах законодавства. Наприклад, такі принципи сучасної держави, як її суверенність, верховенство права, поділ влад тощо, є нічим іншим, як головними факторами розуміння переліку її функцій.

2. Сприйняття політичною елітою держави взаємозв'язку ідентифікації суспільних проблем (встановлення їх достовірності) з пріоритетами державної діяльності в короткотерміновій перспективі. Таке сприйняття засноване на механізмах народного суверенітету.

Перелік (система) функцій держави, про який вище вже говорилося, детермінується, отже, як суб'єктивними, так і об'єктивними (зокрема конкретно-історичними) факторами. Останнє є важливим з огляду на необхідність концентрації ресурсів (матеріальних, управлінських тощо) на окремих напрямках. У цьому контексті програми діяльності урядів та щорічні бюджетні закони, в яких відображені пріоритети ресурсного забезпечення тих чи інших напрямів діяльності держави, чітко окреслюють перелік функцій держав. При цьому можна помітити, що тенденцією другої половини ХХ і ХХІ ст. у сфері державного управління виступає відмова від однобокого галузевого принципу здійснення державою своєї діяльності. Істотним при цьому також виступає факт взаємозалежності між переліком функцій держав, ступенем їх значимості, з одного боку, та їх інституційним забезпеченням, з іншого боку. Мова іде про певний зв'язок між складом державних органів, їх статусною роллю та функціями держави, в реалізації яких вони беруть участь. Від їх адекватного співвідношення, не деформованого гіпертрофованими уявленнями політичної еліти, прямо залежить ефективність здійснення тієї чи іншої функції держави [44, с. 109–110].

Механізми формування функцій сучасної держави. Постає запитання про способи формування змісту функцій сучасної держави. Як засвідчує практика функціонування сучасних державних утворень, цей механізм охоплює такі взаємопов'язані засоби, які підтримують між собою нелінійний зв'язок:

1. Здійснення установчої влади народом, яка проявляється в ухваленні конституції. Саме в конституції (основному законі) окреслюються найбільш основні функції держави, які відображають базові суспільні цінності.

2. Демократичні механізми (і передовсім вільні вибори), через які народ як носій влади, привносить до парламенту (інших органів влади) пропозиції щодо вироблення і наповнення функцій держави. Йдеться про політичний волевияв народу, який через виборчі платформи

політичних партій, які перемагають на виборах, стає основою програми діяльності парламенту і сформованого ним уряду.

3. Законодавча діяльність парламенту, в якій відображаються пріоритети державної діяльності в рамках конституції. Ступінь законодавчого регулювання тих чи інших проблем засвідчує такі пріоритети.

4. Державне фінансування у певних напрямках. Цей спосіб є одним із найбільш показових у наповненні змісту функцій, з урахуванням того, що саме фінансові ресурси та їх спрямування забезпечують реальне втілення функцій держави.

Динаміка функцій держави. Першим фактором, який впливає на динаміку функцій держави, є процес глобалізації і, зокрема, зростання ролі (і впливу) міжнародних організацій. Тому необхідно звернути увагу також іще на кілька аспектів функцій сучасної держави, які здійснюються в умовах глобалізації. Глобалізація проявляється різноманітно. Наприклад, починаючи з 1985 р., кількість справ, які розглядаються Міжнародним Судом ООН, збільшилася до десяти, а в 1999 р. ця кількість збільшилася до 25, що засвідчує зростання авторитету ООН і його юрисдикційних структур. При цьому слід урахувати, що всього лише близько 210 держав і міжнародних організацій мають доступ до цього Суду [45].

Отже, глобалізація створює світовий правовий простір, в якому здійснюються функції держави. У свою чергу, цей процес проявляється в такому. По-перше, з формуванням і розвитком Європейського Союзу можна стверджувати значною мірою про «самообмеження суверенітету держав-членів ЄС», який запроваджується в тих сферах, які становлять зміст внутрішньої компетенції держав. Справді, «найбільшого успіху ЄС досяг у реалізації функцій захисту і охорони прав і свобод людини і громадянина, соціальної та економічної, оскільки саме в їх здійсненні безпосередньо зацікавлене громадянське суспільство держав-членів. Як наслідок, роль Європейського Союзу в їх здійсненні є найбільш помітною, а досягнення – вражаючими [46, с. 17]. По-друге, в багатьох державах в усьому світі відбуваються процеси суспільної трансформації, які інколи тривають десятиліттями, що характерно й для України [Див: 48].

Слід погодитися також, що зовнішні впливи є системними проявами так званого нового світового порядку, а відповідно і позначаються водночас на цілій низці сфер суспільних відносин країни, змінюючи

глибинні параметри її існування. Саме тому будь-яка держава, що переважно відіграє роль об'єкта глобальних політичних та економічних процесів, повинна визначитись із своїм ставленням до такого порядку та його складових, сформувавши таку модель взаємодії із зовнішнім середовищем, яка дала б змогу мінімізувати руйнівні наслідки глобалізації, зокрема в діяльності ТНК та їх угруповань, і водночас використати всі можливості для власного розвитку, власного перетворення на суб'єкта історії зі здоровою перспективою [49, с. 233].

Обсяг функцій сучасної держави. Однак необхідно розуміти, що «функції держави» – це не лише «напрями» її діяльності. Необхідно акцентувати також на обсязі державної діяльності. У літературі називаються чимало інституційних факторів, які обмежують діяльність держави (частіше – громадянське суспільство, місцеве самоврядування, права людини) [Див:50].

Насправді головним фактором для формування функцій держави виступає конституція, у ширшому розумінні – конституціоналізм. Функції сучасної держави не лише окреслюються конституціями, слід розуміти, що останні також визначають межі обсягу відповідної діяльності. В останні століття сформований конституціоналізм став головним фактором лімітації розсуду держави щодо людини і суспільства.

Один із найбільш відомих конституціоналістів сучасності Андраш Шайо вірно підмітив, що «демократія в конституційному, тобто обмежувальному владу тлумаченні означає: саме тому, що народ є суверенним, ніхто і жоден орган не може витребувати для себе суверенну владу. Влади у нього може бути лише стільки, скільки йому передав народ. З іншого боку, суверенітет народу не означає, що носій суверенітету може суверенно розпоряджатися поведінкою кожної людини... Серед конституційних способів обмеження влади більшості можна згадати сам поділ влад, оскільки в різних гілках влади здійснюється рішення не однієї й тієї ж більшості...» [51, с.62, 69]. Цим ученим був підмічений важливий зв'язок між суверенітетом народу та індивідуальними правами людини, необхідність створення системи балансування між ними. Основи такої системи містяться в конституційних цінностях сучасної держави.

За потреби конституційні межі чітко окреслюються судовою владою, яка відіграє визначальну роль у забезпеченні «балансу влад». Яскравим

прикладом цього були дискусія і наступне рішення Верховного Суду США щодо «Обамакар» у червні 2012 р. (National Federation of Independent Business v. Sebelius). У цьому рішенні йшлося про межі обсягу втручання держави до суспільних відносин – навіть із суспільно корисною метою (захист здоров'я людей).

Важливо звернути увагу ще на один аспект – ефективність здійснення функцій держави. У перших рядках своєї відомої праці в 1968 р. Семюель П. Хантінгтон указував: «Найбільш важливим із того, що відрізняє одну країну від іншої в політичному відношенні, є не форма правління, а ступінь керованості. Демократичні країни і диктатури відрізняються одна від одної менше, ніж відрізняються ті країни, політичне життя яких характеризується згодою, міцністю суспільних зв'язків, легітимністю, організованістю, ефективністю, стабільністю, від тих, де всього цього не вистачає. І комуністичні тоталітарні держави, і ліберальні країни Заходу належать до політичних систем високої ефективності. Сполучені Штати Америки, Велика Британія і Радянський Союз мають різні форми правління, але у всіх країнах уряд управляє. Кожна з них є політичною спільнотою з найвищою формою згоди народу щодо легітимності системи правління... В усіх цих відношеннях політичні системи США, Великої Британії і Радянського Союзу відрізняються від багатьох країн Азії, Африки і Латинської Америки, які модернізуються. У цих країнах багато чого не вистачає: продуктів, грамотності, освіти, багатства, доходів, здоров'я, але багато що з цього вже усвідомлено й докладаються зусилля щодо виправлення становища. Але, окрім названих труднощів, в їх основі лежить порок більш істотний: недостатня міцність суспільних зв'язків і недостатньо ефективна, авторитетна, легітимна державна влада...» [52, с. 22–23].

Виходячи з наведеного, слід відзначити, по-перше, що функції сучасної держави – це постійні напрями її діяльності в рамках верховенства права, які відображають пріоритети у вирішенні суспільних проблем. По-друге, змістовне наповнення функцій держави пов'язане з механізмами здійснення народного суверенітету. Ідентифікація цих «пріоритетів» здійснюється через демократичні механізми, зокрема вільні вибори. По-третє, обсяг функцій держави визначається масштабістю суспільних викликів, з одного боку, а з іншого боку, – засобами

обмеження державної діяльності, які переважно мають конституційний характер. По-четверте, ефективність здійснення функцій держави пов'язана з їх сутнісним наповненням щодо практичної реалізації прав людини.

1.2. Правозахисна функція держави: доктринальні підходи до розуміння

Парадигма розуміння правозахисної функції сучасної держави безпосередньо пов'язана зі сприйняттям змісту понять «правова держава», «верховенство права» в широкому плані – самого «права» як феномену. Дослідження цієї проблеми є актуальним з огляду на низку чинників. По-перше, різні аспекти правозахисної функції держави потребують подальшого вивчення в розрізі відповідного теоретичного знання про право. По-друге, суспільні потреби в реформуванні правозахисної функції Української держави, які проявляються в здійсненні судової реформи, поліцейської реформи та інших реформ у цій сфері, також підкреслюють актуальність вивчення відповідних питань.

Останнім часом окреслений предмет неодноразово досліджувався, зокрема в працях П. Корнієнка, А. Бондаренка, Д. Голосніченка, В. Вишковської та інших, однак потреба подальшого аналізу різних аспектів правозахисної функції сучасної держави залишається.

Розуміння правозахисної функції держави пов'язане зі сприйняттям близьких категорій «охорони права» та «захисту права». Одним із перших до означеної проблеми звернувся В.М. Горшенев, який під формою здійснення правозахисної функції держави розумів регламентований правом комплекс особливих процедур, здійснюваних правозастосовними органами та уповноваженими особами в межах правозахисної діяльності, спрямований на відновлення порушеного права [53, с. 64]. У радянській літературі правозахисна функція досліджувалася у працях і інших вчених.

У фаховій літературі (наприклад, С. Паршак) доводиться позиція, що у правоохоронній діяльності держави ці поняття тісно переплетені, але їх слід розрізнити та розглядати окремо. Поняття «охорона прав» та «захист прав» слід розмежовувати, оскільки вони направлені на

досягнення різних цілей та відрізняються способами використання. Охорона прав і свобод людини спрямована на попередження та недопущення порушень прав і свобод кожного учасника кримінального провадження. На його думку, захист прав здійснюється при порушенні прав, погрозі порушення або при перешкоді їх здійсненню. Вказане означає, що не можна ототожнювати ці різнопланові категорії, оскільки «охорона прав» в юридичному сенсі означає статичний стан норм права, що спрямований безпосередньо на попередження порушень прав учасників кримінального провадження. Порушення цих прав веде до динамічного стану реалізації права на захист. Це означає, що до захисту прав громадяни вимушені звертатися лише тоді, коли порушені їх права чи інтереси, що охороняються законом [54, с. 160–161].

В інших працях правозахисна функція по суті визначається як підфункція правоохоронної діяльності держави. Остання при цьому визначається як державна правомірна діяльність, що полягає у впливі на поведінку людини або групи людей з боку уповноваженої державою посадової особи шляхом охорони права, відновлення порушеного права, припинення порушеного права, його виявлення або розслідування з обов'язковим додержанням встановлених у законі процедур для цієї діяльності. Справді, термін «правоохоронна діяльність» стійко асоціюється з діяльністю правоохоронних органів, насамперед органів внутрішніх справ, хоча й не обмежується ними. Водночас, як підкреслює П. Корнієнко, термін «правозахисна діяльність» асоціюється передусім з рухом за права людини та діяльністю громадських правозахисних організацій. На його ж думку, до головних правоохоронних функцій органів державної влади необхідно віднести: 1) профілактичну (профілактика правопорушень, які тягнуть за собою юридичну відповідальність у сфері публічного права); 2) захисну (захист життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб); 3) охорони громадського порядку, громадської безпеки і власності; 4) ресоціалізаційну (ця функція є найбільш характерною для органів і служб у справах неповнолітніх, служб, що здійснюють адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі); 5) оперативно-розшукову; 6) розслідування злочинів; 7) судового розгляду справ; 8) розгляду справ про адміністративні порушення; 9) розгляду справ про фінансові та

адміністративно-господарські правопорушення; 10) виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів. Таким чином, указується цим ученим, правоохоронна діяльність – це насамперед діяльність держави через спеціально створені нею органи, спрямована на захист правопорядку. Вона передбачає спеціальне матеріально-технічне забезпечення, озброєння тощо. Виходячи із застосованого тут методу, можна стверджувати, що правозахисні організації – це, як правило, громадські неурядові організації, основним (титульним) завданням яких є захист прав і свобод людини та громадянина. Аналіз діяльності правозахисних організацій дає змогу визначити їх функції, зокрема: профілактичну; захисну; ресоціалізаційну; правороз'яснювальну; аналітичну та/або методичну; інформаційну; нормотворчу (частково); координаційну [55, с. 60–61].

Існує точка зору, яка прагне об'єднати наведені позиції. На думку Д. Голосніченка, органи, які мають правоохоронні повноваження, мають ознаки захисту і прав та свобод людей і захисту державних інтересів. Введення до повноважень права втручання у відносини поновлення порушених прав із застосуванням заходів примусу є ознакою правового захисту, а органи, які призначені в основному для здійснення таких повноважень, мають називатися правозахисними. Отже, як випливає з його позиції, серед правозахисних органів можна назвати органи внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, органи охорони державного кордону, органи і установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони. Перелічені органи не тільки здійснюють спостереження за відповідністю законодавству відносин, що є змістом певного правового режиму, але й наділені правом реагувати на порушення законодавства та застосовувати при цьому заходи примусу [56, с. 120].

У деяких працях розрізняють правоохоронну діяльність у широкому значенні як діяльність суб'єктів, націлену на забезпечення прав і свобод людини, закріплених у міжнародно-правових документах (правозахисна діяльність) та у вузькому значенні – як діяльність держави чи її органів щодо забезпечення й охорони прав і свобод, закріплених національним законодавством (суто правоохоронна діяльність) [57, с. 13–14].

Важливою є позиція, за якою правозахисна функція, що здійснюється через діяльність органів державної влади, спрямована на основну мету – «реальне визнання й забезпечення ефективної дії принципу верховенства права в Україні» [58, с. 103].

Передовсім, слід погодитися, що у співвідношенні з поняттям «правозахисна діяльність», соціальна діяльність є загальним терміном, більш широким за змістом, який об'єднує в собі всі можливі види діяльності людей, що можна спостерігати в соціальному середовищі. Саме ці різновиди соціальної дії і будуть складати її сукупну структурну характеристику. Необхідно також зазначити і про структуру змісту соціальної діяльності, яка характеризується на різних рівнях як види, підвиди соціальної діяльності, групи окремих соціально значущих дій та на рівні окремо взятого людського вчинку. На думку С.Д. Гусарева, для соціальної діяльності характерні такі параметри: по-перше, соціальна діяльність може відбуватися лише в суспільстві, в соціальному просторі, який має свої виміри та межі; по-друге, соціальна діяльність є формою зовнішнього прояву соціального організму, способом його існування в системі вищого рівня організації – у Природі. Ним також стверджується, що через природні ресурси суспільство може існувати, розвиватися, задовольняючи свої потреби, хоча при цьому відбувається споживання та перетворення самої природи. Погіршення її якісних показників негативно впливає на життєдіяльність суспільства; по-третє, у здійсненні соціальної діяльності вбачається наявність певного механізму, який теоретично складається з ряду елементів – суб'єктів, їх поведінки, потреб, мети, засобів та методів здійснення [59, с. 96–98]. Наведений підхід С. Гусарева має цінне методологічне значення для ідентифікації «правозахисної діяльності».

Отже, можна погодитися в цьому аспекті, що правозахисна діяльність держави – це один із видів соціальної діяльності, що реалізується спеціально уповноваженими суб'єктами на професійній основі та здійснюється на підставі й відповідно до правових основ з метою створення належних умов для ефективної реалізації прав та свобод людини і громадянина, підтвердження або відновлення оскарженого чи порушеного права людини. Особливе місце серед суб'єктів здійснення правозахисної діяльності держави посідають суди загальної юрисдикції. Правозахисна

діяльність останніх є найбільш надійним і цивілізованим способом захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні [60, с. 132]

З наведеним кореспондується підхід В. Вишковської, за яким правозахисна діяльність – це діяльність суб'єктів права щодо усунення перешкод у здійсненні суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів, а також діяльність щодо відновлення порушеного права шляхом застосування у необхідних випадках державних примусових заходів. На її думку, аналіз наведених визначень показав, що в охорони і захисту прав різне функціональне призначення. Охорона направлена на попередження порушення прав, вона постійно функціонує. Суть захисту полягає в усуненні перешкод на шляху здійснення суб'єктами своїх прав та законних інтересів. Захист починається вже після порушення права або виникнення припущення про його порушення. Іншими словами, захист починає діяти після того, як охорона не виконала свої функції. Права та законні інтереси охороняються постійно, а захищаються в разі їх порушення. Слід погодитися з тим, що, розмежовуючи категорії охорони і захисту, не потрібно їх протиставляти. За своїм логічним обсягом охорона і захист перетинаються, тому що при здійсненні будь-якої форми захисту можна знайти елементи охорони, у той же час діяльність суб'єктів правоохорони може здійснюватися з використанням державного примусу, що є важливою характеристикою правозахисної діяльності. Отже, правовими формами здійснення правозахисної діяльності в Україні, на думку В. Вишковської, є: 1) локалізаційна (припинення порушень прав людини); 2) ліквідаційна (усунення загроз у правореалізаційному процесі); 3) правовідновлююча (відновлення порушених прав людини); 4) штрафна (притягнення винних до юридичної відповідальності) [61, с. 141].

У спеціальному дослідженні з проблеми правозахисної функції держави (А. Бондаренко) відзначається, що правозахисна функція – це діяльність держави щодо захисту прав і свобод людини й громадянина, затвердження законності та правопорядку в усіх сферах громадського й політичного життя. Як впливає з позицій цієї дослідниці, охорона прав – це сукупність різних взаємопов'язаних заходів, які здійснюються органами державної влади й громадськими об'єднаннями та звертають увагу насамперед на попередження порушень прав людини або

усунення перешкод, а захист прав і свобод людини й громадянина – це конституційний обов'язок держави, цілком логічним є його зв'язок із функціями держави, в яких проявляється та роль, яку держава відіграє у вирішенні основних питань суспільного розвитку, у задоволенні різноманітних інтересів населення країни. На думку А. Бондаренко, з урахуванням наявних в юридичній науці позицій непорушність здійснення конституційних правозахисних обов'язків держави, а також підвищення ефективності захисту прав і свобод людини й громадянина зумовлюють оформлення правозахисної функції держави як самостійного напрямку її діяльності. Нею же пропонується виокремлювати такі форми реалізації правозахисної функції держави: 1) Ліквідаційна форма реалізації правозахисної функції держави (усунення загроз у процесі реалізації права), сутність якої полягає в цілеспрямованій діяльності владних структур та органів державного управління різних рівнів, спрямованих на забезпечення правопорядку як об'єктивної потреби розвитку держави й суспільства, на запобігання та припинення правопорушень; 2) Правовідновлююча форма реалізації правозахисної функції держави (відновлення порушених прав людини) включає заходи, які приводять до відновлення порушених прав неправомірними діями та відповідальності особи, яка вчинила ці правопорушення; 3) Штрафна форма реалізації правозахисної функції держави (притягнення винних до юридичної відповідальності) [62, с. 282–284].

У підсумковому дослідженні А. Бондаренко з цього питання розрізняються чотири рівні державного правозахисту, які визначають ступінь активності держави в названій царині: перший рівень – правозахист як реалізація конституційних принципів народовладдя, поділу влади і розмежування публічних і приватних сфер; другий рівень – правозахист через реалізацію державою правової політики, спрямованої на гуманізацію національної правової системи шляхом приведення її у відповідність до стандартів прав людини; третій рівень – правозахист через реалізацію нормативних вимог верховенства права, що уможливує правовий порядок, заснований на ідеалах егалітаризму; нарешті, четвертий рівень – це безпосередній правозахист, здійснюваний державою через спеціальні інститути. Для того щоб набути правозахисної суб'єктності, держава повинна перейти до активних рівнів

правозахисту, а саме: впроваджувати егалітарні ідеали верховенства права і створювати для своїх громадян ефективний механізм захисту порушених прав через суди. А. Бондаренко відзначає також, що комплексний підхід до розуміння державної правозахисної діяльності уможливує визначення правозахисної функції як комплексного напрямку діяльності держави, що має на меті створення достатніх умов для поваги та розвитку прав людини в суспільстві через реалізацію конституційних принципів поділу влад і демократії, імплементацію міжнародних стандартів у сфері прав людини, активне сприяння ідеології егалітаризму та запровадження ефективної інституційної системи самозахисту прав людини. При цьому вагомим фактором інституціоналізації правозахисної діяльності держави є становлення доктрини позитивних зобов'язань держави [63, с. 13–14]. Назване дослідження А. Бондаренко є цінним, зважаючи на підхід авторки, ключовий момент у якому полягає у фокусуванні державної діяльності на правах людини та, відповідно, її позитивних обов'язків у цій сфері.

Говорячи про суб'єкти правозахисної діяльності, варто погодитися з твердженням, що як судова, так законодавча і виконавча влада становлять єдину систему державної влади. Логічно припустити, що правозахисна діяльність тією чи іншою мірою становить важливу частину функціоналу та принципів роботи будь-якого державного органу, незалежно від поставлених йому завдань та місця в державному апараті. Варто також мати на увазі, що не тільки органи судової влади зобов'язані керуватися принципом пріоритетності забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а й усі державні органи без винятку [64, с. 18].

Більшість наведених підходів полягають у тому, що головною ціллю правозахисної функції держави є верховенство права як принцип і як технологія організації суспільства. Справжній, сутнісний момент у правозахисній функції держави виявляється лише в демократичній державі, заснованій на верховенстві права.

З таким не узгоджується позиція російських авторів, які торкалися теми «правозахисту» чи «правоохорони».

Наприклад, у статті В.І. Зуева (Оренбург) характерними ознаками правової держави визнаються: 1. Верховенство закону (підпорядкування закону всіх без винятку осіб і органів, в тому числі і самої держави).

2. Пріоритет суспільних інтересів над інтересами державними, суспільний контроль за діяльністю держапарату. 3. Вища цінність прав людини і їх невідчужуваність. 4. Поділ влади. 5. Дотримання законності як мета діяльності правоохоронних органів.

Звідси робиться висновок, що правоохоронна діяльність має низку істотних ознак: а) здійснюється не будь-яким способом, а лише за допомогою застосування юридичних заходів впливу (до них відносяться заходи державного примусу і стягнення, регламентовані законом); б) застосовувані в ході її здійснення юридичні заходи впливу повинні строго відповідати розпорядженням закону чи іншого правового акта; в) реалізується в установленому законом порядку, тобто з дотриманням певних процедур; г) її реалізація покладається на спеціально уповноважені державні органи [65, с. 53–54].

З наведеним підходом неможливо погодитися за усіма наведеними параметрами, виходячи передовсім із помилковості отождоження «верховенства закону» і «верховенства права» у Російській Федерації. Суть правової держави (як концепції і як матеріальної основи) пов'язана зі здійсненням верховенства права, зважаючи як на різноманітність джерел права, в тому числі й поза межами позитивних джерел права, так і на фундаментальні цінності, головна з яких втілена в правах людини та їх захисті. Виходячи з наведеного, метою правоохоронної діяльності є не «дотримання законності», а саме верховенство права, в основі якого – розуміння цінності прав людини.

В одному з найбільш поширених підручників «Правоохоронні органи» російські вчені Г.К. Гуценко і М.А. Ковальов указують, що правоохоронна діяльність – це така державна діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами держави шляхом застосування юридичних заходів впливу в суворій відповідності з законом і при неухильному дотриманні встановленого ним порядку [66, с. 5]. У наведеному визначенні не йдеться про спрямованість на утвердження верховенства права про захист прав людини.

Наведене вище дає можливість підвести певні підсумки щодо розуміння правозахисної функції новітньої держави, зважаючи на теперішню парадигму сприйняття права, яка проявляється в позиціях сучасних вітчизняних учених у сфері правознавства:

1. Правозахисна функція в сутнісному аспекті виявляється лише в сучасній державі, яка постала в період антифеодальних революцій і характеризується державно організованим суспільством, яке засноване на таких правових принципах, як рівність, повага до прав людини, народний суверенітет та поділ влад. Названі принципи в сукупності виражають смисл конституції, яка, втілюючись у суспільну практику та інститути, формує конституціоналізм. Тому правозахисна функція новітньої держави як «працюючий механізм» є невід'ємною складовою конституціоналізму в рамках національного правопорядку сучасної держави.

2. Правозахисну функцію сучасної держави можна визначити як пріоритетну функцію держави, яка полягає в напрямі діяльності, спрямованої на захист і втілення права, яке розгортається в інституційному правопорядку, в основі якого – конституційні принципи верховенства права, поваги до прав людини та демократії. Захист права з боку держави виявляється і в конституційному самообмеженні державної діяльності щодо людської свободи, і в її активній діяльності на здійснення позитивних обов'язків стосовно ефективного і реального втілення прав людини.

3. Зміст правозахисної функції сучасної держави окреслює предметну діяльність всього механізму держави, спрямованого на утвердження фундаментальних конституційних принципів, на яких заснована держава, передовсім принципів верховенства права, поваги до прав людини та демократії. Як і інші функції держави, правозахисна функція втілена в діяльності не окремих державних органів, а їх сукупності, вираженої в суверенній владі даної держави, яка по суті є суб'єктом здійснення цієї функції держави. Отже, якщо цілями правозахисної функції є втілення конституційних принципів, то її предмет охоплюється державною діяльністю, яка здійснюється через такі основні форми, як: 1) здійснення установчої влади; 2) законодавча й інші нормотворча діяльність; 3) виконання права (створеного публічною владою) та судових рішень; 4) здійснення правосуддя.

4. Державна діяльність щодо здійснення правозахисної функції держави з огляду на її предметну специфіку умовно може бути розділена на дві частини: а) загальна правозахисна діяльність, питання якої мають місце у функціоналі будь-якого державного органу (парламент, президент, уряд); б) спеціалізована правозахисна діяльність, питання якої охоплюються

юрисдикцією органів правосуддя та органів, які сприяють правосуддю (так званих «правоохоронних органів»). У свою чергу, спеціалізована правозахисна діяльність диференціюється на такі види: 1) здійснення правосуддя (загальними судами); 2) конституційний контроль; 3) діяльність прокуратури, поліції та інших органів, які сприяють правосуддю.

1.3. Місце захисту конституції в правозахисній функції держави

Поняття конституції та її функції. Смісл конституції став проявлятися в той час, коли народ здобував суверенні прерогативи у здійсненні влади, внаслідок чого постала проблема захисту народу як від свавільної влади монарха, так і проблема захисту індивідуальних прав людини від влади більшості. Дослідження змісту і значення конституції у правозахисній функції держави є актуальним завданням правової науки, виходячи з нових тенденцій розвитку конституцій (і конституціоналізму) на початку ХХІ століття, із урахування значення конституції в реформі національної правової системи в Україні.

Останнім часом питання сутності конституції стало активно досліджуватися в Україні, зокрема в працях О. Бориславської [67], Я. Чернопищука [68], В. Кравчука [69], Г. Воробйова [70], Т. Бабкова [71], А. Крусян [72], Ш. Стрельцова [73], Р. Марчука [74] та ін.

Передовсім слід погодитися, як зауважує В. Кононенко, що з латини «constituere» значить «встановлювати», «керувати», «упорядковувати»; у Стародавньому Римі правові акти (едикти та декрети) називалися конституціями. За середньовіччя надбання римської юридичної традиції було засвоєне європейськими правовими системами. У Королівстві Польському від Пйотрковського сейму 1493 р. ухвали, прийняті вальним сеймом, називалися конституціями («konstytucja»). Латиномовний варіант документа, який ухвалили гетьман, старшина та козаки Запорозжя й Гетьманщини на Генеральній раді в м. Бендерах 5 квітня 1710 р., мав назву «Pacta et Constitutiones Legum Liberatatumque Exertis Zaporoviensis...» [75, с. 22].

Однак природу конституції слід розуміти з урахуванням сучасної теоретичної конституційної доктрини в тих державах, де конституційна

традиція є тривалою та відображає тяглість у різних аспектах. Отже, історично першою серед письмових конституцій може бути визнана Конституція США 1787 року зважаючи на два аспекти: по-перше, США вже на той час були державою в сучасному розумінні; по-друге, цей документ насправді був і залишається чинним Основним законом («вищим правом»).

Нація, яка позбавлена власної держави, не може мати конституції як втілення свого суверенного характеру. Перші конституції в німецьких державах (Баварії, Пруссії) відображали уявлення німецької доктрини. Відкрийована Конституція Баварії 1808 р., окрім іншого, була намаганням заснувати єдину правову систему через відміну привілеїв окремих провінцій та створення системи управління «через єдине національне представництво» з «керуванням єдиними законами» та «управління за рівними принципами», «єдину» податкову систему для всього королівства, а також скасування кріпосництва (§ 3). Держава «забезпечує всім громадянам держави безпеку особи і власності, повну свободу совісті, свободу друку (згідно з едиктом про цензуру від 13 червня 1803 р. ...)» (§ 7) [76]. Цей конституційний текст, окрім іншого, свідчить, наскільки континентальна Європа залишилася позаду американських конституційних підходів.

Класичною щодо розуміння конституції вважається концепція Фердинанда Лассаля (1825–1864), який у відомому творі ще у 1860-х роках спробував визначити «сутність конституції». Варто визнати, що його міркування з цього питання й сьогодні не можуть бути визнані ні поверховими, ні неактуальними. Говорячи про сутність конституції, він окреслював такі тези: «конституція не просто закон, а закон основний для даної країни», «Основний закон служить іншим законам основою», «є джерелом духу всіх інших законів, він у всіх них повинен у тій чи іншій мірі проявлятися», «спрямовує всі інші закони та публічні правові установи», «Конституція є дійсними відносинами суспільних сил країни». Підсумовуючи, Ф. Лассаль запитує: «Але що звичайно називають конституцією; що таке конституція правова?». І відповідає: «Нам неважко тепер відповісти і на це питання. Згадані нами дійсні відносини суспільних сил записуються на папір, виражаються письмово, будучи записаними, вони перестають бути вже тільки фактичними

співвідношеннями, а стають правом або правовими установами, непокоря яким карається...» [Див.: 77].

Через ціле століття розуміння конституції в Німеччині (звісно, під впливом періоду нацистського заперечення конституціоналізму) не могло не мати іншого вигляду. На німецьку доктрину після Другої світової війни неодмінно впливав той незаперечний факт, що А. Гітлер на шляху до тоталітарної влади домігся фактичної зупинки Веймарської конституції 1919 р.: спочатку «зупинення» дії положень про основні права, а згодом добився конституційного оформлення зосередження влади в інституті «фюрера». Те, що настільки просто текст конституції став підґрунтям заперечення і основних прав людини, і поділу влади (власне того, що становить ідею конституції), як видається, спричинило принципово інше сприйняття сутності конституції не лише в німецькій доктрині, а й на всій континентальній Європі.

Тому не дивно, що К. Гессе в 1970-х роках у питанні про сутність конституції відмовився від будь-якого визначення, вважаючи за доцільне звернутися до практики Федерального конституційного суду, бо «розуміння конституції є для неї лише тлом, правда, таким, що часто істотно впливає на вирішення будь-яких спірних питань». Позиція Суду показує, що конституція розуміється «не лише формально». На його думку, «Конституція розуміється скоріше як певна матеріальна єдність, зміст якої відображено в основних цінностях позитивного права, пов'язаних упорядником конституції з традиціями ліберально-представницької парламентської демократії, ліберально-правової держави, федеративної держави, а також, відповідно до новітніх принципів – принципів соціальної держави, у систему цінностей, що складають основу держави, нейтральної в питаннях світогляду, але не в питаннях права» [78, с. 19–20]. Якщо резюмувати, то конституція в німецькій доктрині сприймалася в 1970-х роках як «система цінностей», які становлять основу держави.

У пізніше виданому семитомнику «Державне право Німеччини» відомий німецький учений І. Ізензее, відмітивши «тенденцію до того, щоби затемнити первісний зв'язок конституції і держави та створити відірвану від його проблем догматичну теорію самодостатньої, внутрішньо замкнутої конституції», накреслив сегментарні тези сучасної німецької доктрини конституції:

а) не існує держави без конкретної конституції, у конституційній державі держава і конституція утворюють «специфічну інтегровану єдність»;

б) найголовніше положення конституції, яке передує всім іншим і яке в них реалізується, – це «здійснення державності», яке є основоположним принципом конституції;

в) завданнями конституційного регулювання є: легітимація державної влади, її організація, стримування, обмеження і визначення напрямів діяльності;

г) водночас – завдання конституції правової держави полягає в тому, щоби забезпечити свободу її громадян і пов'язаність державної влади правом, а не в тому, щоби санкціонувати громадянські обов'язки й умови здійснення державою її функцій;

д) конституція є продовженням традиції й основою реального ладу. Конституційні положення, які претендують на ефективність дії і нормативну силу, повинні враховувати реальні обставини і відповідати їм, тобто «підкорятися свого роду «принципу відносності», який передбачає їх обумовленість і орієнтацію на сили, які формують державу і є його опорою» [Див: 79, с. 5–14].

На початку XXI століття такий підхід зберігався в рамках німецької конституційної доктрини. У 2009 р. голова Федерального конституційного суду Андраш Воскугле (Andreas Voßkuhle) в статті «Вступ до Німецького конституційного права і доктрина основних прав» виокремив кілька нових тез для розуміння конституції. По-перше, на його думку, поміщення до статті 1 Основного закону категорії «людської гідності», що вважається ним «наріжним каменем Основного закону в цілому і якорем забезпечення для своєї системи захисту основних прав», означає примат особи над державою. Більше того, надання пріоритету поняттю людської гідності А. Воскугле вважав «безпосереднім ефективним позитивістським втіленням природного права». По-друге, на його думку, до основних принципів конституції в Німеччині (стаття 20) належать: 1) федеральна республіка; 2) демократична держава; 3) соціальна держава; 4) верховенство права (стаття 20.3). Під «верховенством права» (верховенство справедливості, конституції) А. Воскугле розуміє, зокрема, правопорядок, в якому: а) будь-які законодавчі заходи повинні бути конституційними, а будь-які дії виконавчої

і судової влади мають відповідати конституції і закону; б) особи мають доступ до судів, щоб їх законні права були оцінені незалежним судовим органом; в) будь-які дії публічних властей, які обмежують права громадян, є юридично можливими, якщо це передбачено в законі; г) з точки зору громадянина все є законним, якщо це не заборонено законом; д) правові норми мають бути сформульовані з достатньою ясністю настільки, щоби ті, кому вони адресовані, були в змозі зрозуміти, що від них вимагається. Достатня ясність особливо важлива в галузі кримінального права, де є норми у вигляді санкцій за порушення; е) заборона на зворотну силу закону [80].

Отже, сутність сучасної конституції втілена в основних принципах, структурі держави, порядку урядування та основних правах людини у вищому законі (вищому праві), які не можуть бути змінені звичайним законодавчим актом. Такий вищий закон зазвичай і називають конституцією.

Варто навести приклад розуміння сучасної конституції в конституційній доктрині однієї з держав Центральної і Південно-Східної Європи – Молдови. У рішенні від 4 березня 2016 р. у справі щодо закону про внесення змін до Конституції Молдови (щодо порядку обрання президента) Конституційний Суд Молдови узагальнив і сформулював цілісну доктрину розуміння Конституції та її принципів. Суть цієї доктрини зводиться до таких положень (пункти 58–100 рішення):

1. Конституція – вищий закон. Джерелом Конституції є національне, громадянське суспільство. Конституція відображає суспільний договір – зобов'язання, прийняте на демократичній основі усіма громадянами Республіки Молдова, перед нинішніми і майбутніми поколіннями, жити у відповідності з основними нормами, закріпленими в Конституції, і шанувати їх з тим, щоби забезпечити законність державної влади та її рішень, а також забезпечити права і основні свободи людини таким чином, щоби зберегти гармонію в суспільстві.

2. Будучи актом вищої юридичної сили і суспільним договором, Конституція заснована на універсальних і незаперечних цінностях, таких як: суверенітет належить народу, демократія, визнання прав людини і основних свобод та їх дотримання, дотримання закону в правовій державі, система стримувань і противаг, обов'язок державної

влади служити народу і нести відповідальність перед суспільством, суспільна свідомість, правосуддя, відкрите, справедливе громадянське суспільство і правова держава, які гармонійно розвиваються.

3. Прийняттям Конституції, закону, наділеного вищою юридичною силою, було встановлено, що держава – це загальне благо всього суспільства. Одним з основних обов'язків демократичної держави, заснованої на законі і справедливості, є дотримання, повага і захист цінностей, а також прав і свобод людини, на яких заснована Конституція, а їх ефективне закріплення, дотримання і захист становлять основу самої держави. В іншому випадку стало б неможливим вважати державу загальним благом всього суспільства [81].

На підставі наведеного можливо дійти наступних висновків. *По-перше, конституцію сучасної держави слід сприймати як основний (вищий) закон держави, яка втілює суверенний правопорядок; йдеться про такий основний закон, який не може бути змінений у звичайному законодавчому порядку. По-друге, сутністю конституції виступає суспільний договір, утілений в низці фундаментальних принципів, зокрема таких, як народний суверенітет, демократія, повага до прав людини, поділ влади, верховенство права тощо. Наведені принципи засновані на універсальних цінностях, на основі яких функціонує сучасне державно-організоване суспільство. По-третє, держава через призму конституції сприймається як загальне благо всього суспільства, а сутність держави – як втілення і гарантування конституційних цінностей, передавсім прав людини.*

Сутність та роль судового конституційного контролю: основні підходи до розуміння. В рамках правової науки України конституційний контроль (як державна функція і як інституційна модель) став предметом досліджень значної кількості учених. Як вірно підмітив Райт Марусте (Rait Maruste), хоча конституційний суд є центральним, але він є не єдиним інструментом демократії та конституціоналізму. Тому роль конституційного суду має розглядатися в більш широкому плані, що охоплює загальні питання демократії, конституції та конституціоналізму [82].

Серед численних праць з указаної проблематики слід назвати роботи українських учених М. Савчина, І. Сліденка, А. Колодія, А. Стрижака [83], Т. Бринь [84, с. 11] та ін.

Важливо відзначити, що навіть найбільш важливі тези в оцінці природи судового конституційного контролю в Україні виступають на сьогодні надто контраверсійними (судовий орган чи політичний орган, суд факту чи суд права). У цьому сенсі проявляється актуальність дослідження названої проблематики.

Свого часу вагоме узагальнення різноманітних аспектів у розумінні конституційного контролю було зроблено у дослідженні А.Г. Алексеєнка, котрий стверджував, що судовий конституційний контроль відзначається такими ознаками: є різновидом інституту соціального, державного контролю, здійснюваного постійно діючими органами держави; характеризується наявністю державно-владних повноважень контрольного, правоохоронного та судового характеру; є формою професіоналізованого державного контролю (вищою серед спеціалізованих форм контрольної діяльності); є контрольною, правоохоронною діяльністю, заснованою на самостійності юрисдикційних засобів і форм та здійснюваною на підставі особливої судово-процесуальної форми відправлення правосуддя з питань конституційного контролю; є особливий, спеціалізований механізм охорони нормативного акту найвищої юридичної сили – конституції держави; регламентується системою норм законодавства, яку складають норми Конституції і конституційних законів; поширюється не лише на сферу управління, але насамперед охоплює сферу нормотворчості [85, с. 7–8].

Натомість М.С. Кельман указував, що конституційний контроль у механізмі державної влади в поєднанні із загальним контролем визначається як організаційно-правова форма діяльності держави, яка має такі особливості: 1) це – різновид інституту соціального, державного контролю, що здійснюється постійно діючими органами держави; він безпосередньо пов'язаний із реалізацією державних повноважень; 2) це – форма професійного державного контролю, причому вища серед спеціалізованих форм контролюючої діяльності; 3) конституційний контроль, будучи контролюючим і правоохоронним видом діяльності, ґрунтується на перевазі застосування юрисдикційних засобів; 4) конституційний контроль поширюється не тільки на сферу управління, а й охоплює сферу нормотворчості, яка здійснюється апаратом управління, і впливає на нормотворчість законодавчої влади; 5) орган

конституційного контролю – це спеціалізований орган охорони акта вищої юридичної сили – Конституції держави; 6) конституційний контроль є вищою (після парламентської і референдуму) формою контролю. Окрім того, ним зазначалося, що органам конституційного контролю притаманні такі основоположні риси: 1) особлива система законодавства, яка регулює їх організацію і діяльність; 2) особливі види органів конституційного контролю в європейських країнах; 3) специфічна юридична природа актів органів конституційного контролю; 4) провідне становище Конституційних Судів в ієрархії судових органів у країнах, де механізм конституційного контролю не збігається з діяльністю загальних чи інших судів [86, с. 11–12].

Відомий учений І.Д. Сліденко, виділяючи різновиди конституційного контролю (американський, австрійський та змішані – французький, шведський), зазначав важливий аспект, що при конструюванні повноважень органу конституційного контролю, крім особливостей форми державного правління, слід враховувати загальну компетенцію та функціональне навантаження загальних і адміністративних судів. Ним же було відзначено, що конституційний контроль слід розглядати як одну з універсальї сучасної держави, один з її фундаментальних принципів. На його думку, саме завдяки такого роду принципам модель правової держави західного типу успішно відбулася. Не останнє місце, з точки зору сприяння цьому, належить конституційному контролю, що підтверджується стабілізацією державних режимів європейських країн у зв'язку із запровадженням конституційного контролю. Далі автором підкреслено, що конституційний контроль став останньою ланкою в державному механізмі з точки зору його оптимізації (США, Франція). Ним відзначається, що конституційний контроль розглядається і як наслідок еволюціонування правової моделі держави з ієрархією норм, і як засіб такого еволюціонування. Ці дві сторони конституційного контролю є квінтесенцією його змісту в співвідношенні з такими явищами, як право і держава. І саме вони складають його феномен як соціо-правового явища [87, с. 32–33].

Оригінальною і своєчасною є позиція В.Є. Скоморохи в розумінні сутності конституційної юрисдикції в Україні. Цей учений робить висновок, що Конституційний Суд України за своїм юридичним та фактичним

статусом є одним з вищих конституційних органів державної влади і єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні, який самостійно і незалежно здійснює судову владу у формі конституційного судочинства з метою обмеження публічної влади, забезпечення балансування влад, верховенства права, гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України, офіційного тлумачення Конституції України та законів України, а також захисту конституційних прав і свобод [88, с. 7].

Значна роль у дослідженні проблеми «гарантування конституційного ладу» та ролі органу конституційного правосуддя належить М.В. Савчину, який підмітив, що гаранті конституційного ладу забезпечують взаємодію та інтеграцію громадянських інститутів та публічної влади на основі права з метою утвердження, реалізації та правового захисту конституційних норм і принципів. Вказуючи, з одного боку, що в Конституції статусом «гаранта» наділено насамперед Президента України, що безсумнівно вказує на його провідну роль у конституційній системі як глави держави, що здійснює арбітражні функції і забезпечує наступність публічної влади, з іншого боку, це не виключає того, що у випадку порушення конституційних норм і принципів будь-який учасник конституційно-правових відносин також може виступити як гарант конституційного ладу. На його думку, діяльність гарантів конституційного ладу втілюється у певних організаційних та процедурних формах, а тому має інституційований характер [89, с. 7].

В одному з останніх досліджень М. Савчина вживається термін «правовий захист конституції» (а не «конституційний контроль»), і такий підхід, як видається, варто підтримати. На його думку, специфіка системи правового захисту конституції полягає в тому, що її ядром є організація та діяльність конституційної юстиції [90, с. 89].

Вплив відкритого характеру конституційного правопорядку, його взаємодія з міжнародним правом та роль у цій взаємодії органів конституційної юрисдикції досліджувалися в працях Н.М. Сергієнко. Цією дослідницею відзначено, зокрема, що посилення на норми міжнародного права при розгляді конкретних справ фактично призводить до того, що органи конституційної юрисдикції надають у своїх рішеннях і міжнародно-правову мотивацію. При цьому автор обстоює висновок,

що міжнародно-правова мотивація відрізняється від звичайного посилення тим, що органи конституційної юрисдикції вказують не тільки на відповідні міжнародні акти, але й надають їх розширене тлумачення, враховуючи як специфіку норм міжнародного права, так і практику їх застосування [91, с. 14].

Окремої уваги заслуговують праці А.М. Колодія з аналізованої проблеми. Ним стверджується, що тільки американська модель конституційної юстиції визначає конституційні суди як органи судової влади, а австрійська (або європейська), а тим більше квазісудова моделі розглядають їх, насамперед, як органи конституційного контролю (а не конституційного правосуддя), що здійснюють свою діяльність за процедурою, наближеною до судової. У будь-якому випадку вони завжди відокремлюються від судів загальної юрисдикції. Ним відзначено, що зовсім не випадково стаття 124 Конституції України в редакції Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII не відносить Конституційний Суд України до органів судової влади, на відміну, наприклад, від попередньої редакції цієї ж статті, у частині третій якої стверджувалося, що «судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції». На його думку, впадає в око й те, що розділ VIII «Правосуддя» оновленої Конституції України жодного нормативно-правового припису, який би стосувався Конституційного Суду України, не вміщує. З цього погляду спірним є віднесення Конституційного Суду України до органів судової влади, як іноді трапляється у правовій доктрині [92, с. 63].

Природа конституційного правосуддя аналізувалася й низкою інших вчених. Так, наприклад, М.І. Мельник, виступаючи на XVII Конгресі Конференції європейських конституційних судів (30 червня 2017 року у м. Батумі (Грузія), підкреслив, що роль конституційних судів у житті демократичного суспільства вирішальною мірою залежить від кількох факторів, а саме від: 1) місця, яке де-факто конституційний суд посідає в системі державної влади та яке визначається станом демократії; 2) ступеня реальної незалежності суду; 3) рівня його компетентності (професіоналізму суддів). На його думку, ці три чинники пов'язані між собою, але перший з них є основним, адже саме місцем у системі влади визначається та роль, яку конституційний суд відіграватиме в державі

та суспільстві. Від цього залежить, чи буде він обслуговувати політичну владу, знаходячи для своїх, по суті, політичних рішень юридичні аргументи, чи прийматиме юридичні рішення на підставі конституційних принципів і цінностей. Тобто питання полягає в тому, буде конституційний суд слугою політиків чи стражем Конституції. Враховуючи це, роль конституційного суду в утвердженні демократії та верховенства права (зокрема впровадженні конституційних принципів) може бути як позитивною, так і негативною. Ним же відзначений ще один важливий аспект: «Потрібно також чітко усвідомлювати те, що на сучасному рівні розвитку суспільства і держави таке явище, як узурпація державної влади, є неможливим без участі конституційного суду, його рішень, які лише зовні легітимізують неконституційне захоплення влади» [93].

На тлі досліджень українських учених необхідно звернути увагу на низку робіт новітнього характеру дослідників з інших держав, зокрема – Литовської Республіки. Т. Бірмонтієне, зокрема, указувала на роль Конституційного Суду цієї держави в розвитку конституційного права. Нею стверджувалося, що Конституція Литви, яка спочатку розглядалася як каталог важливих інститутів і прав, стала сприйматися по-іншому після ухвалення судом постанови від 25 травня 2004 року, де було сформульовано нову концепцію конституційного права (права конституції), підкріплену доктриною Конституції Литви як вищого закону без прогалин, і ці особливості були обґрунтовані в науковій правовій доктрині. Нова концепція конституційного права (права конституції) зі змінами була стимульована змінами в доктрині джерел конституційного права, значною мірою визначеними судовою практикою Конституційного Суду. Істотне зрушення в концепції джерел конституційного права відбулося, коли у своєму рішенні від 12 січня 2000 року Конституційний Суд сформулював доктрину про цілісність акта (постанови) Конституційного Суду, заявивши, що постанова Конституційного Суду вважається цілісною, оскільки її резолютивна частина базується на аргументах мотивувальної частини. Ще одним видатним актом Конституційного Суду, який вплинув на розвиток нової конституційної доктрини, була постанова від 30 травня 2003 року, яка напружувала особливо важливе доктринальне положення про те, що Конституція Литви і остаточні акти Конституційного Суду, в яких розвивається конституційна доктрина,

є джерелами конституційного права. Крім того, Т. Бірмонтієне звернула увагу – Конституція Литви встановила інститут конституційного контролю, що значною мірою вплинув на процес конституціоналізації в різних правових сферах та призвів до консолідації нової концепції конституційного права (права конституції) як вищого закону. Конституційно-правова доктрина, розроблена Конституційним Судом, відрізняється динамікою та різноманітністю. Визнання конституційного принципу геополітичної інтеграції в ЄС мало суттєве значення для розвитку конституційного права. Взаємовідносини національного конституційного права з правом ЄС були та залишатимуться актуальними. Конституційне право Литви не тільки відображає доктрину, розроблену міжнародними інституціями, що підтримують захист прав людини (передусім це ЄСПЛ), а й розкриває аспекти конституційного досвіду інших демократичних держав [94, с. 216].

Низку ідей щодо природи та ролі конституційної юрисдикції було відзначено в підсумковій Резолюції Другого конгресу Асоціації конституційного правосуддя країн регіонів Балтійського та Чорного морів (Україна, м. Харків, 1-2 червня 2017 року). Серед таких ідей найважливішими є такі:

1. Конституційна юрисдикція є найважливішим фактором у справі зміцнення, розвитку й захисту основних загальнолюдських цінностей, втілених у конституціях, що лежать в основі діяльності судів країн. Їх рішення і висновки мають вирішальний вплив на діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства.

2. Повага до гарантованих на конституційному рівні прав і основоположних свобод людини і громадянина є основою правопорядку й справедливості. Органи країн, які здійснюють законодавчі та правозастосовні функції, також повинні дотримуватись положень загально-визнаних актів міжнародного права, міжнародних інструментів для захисту прав і основоположних свобод людини і громадянина. З огляду на положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, державні органи, у тому числі уряд, законодавець, суди і орган конституційної юрисдикції, повинні докладати всіх зусиль для виконання країнами їх міжнародних зобов'язань, а також для

виконання рішень ЄСПЛ. Зокрема, органи конституційної юрисдикції мають поступово інтегрувати рішення ЄСПЛ у національне право.

3. Існує тенденція щодо уніфікації засад конституційної юрисдикції у захисті прав і основоположних свобод людини і громадянина як на регіональному, так і загальноєвропейському рівнях. Основними критеріями у цьому найважливішому напрямі діяльності органів конституційної юрисдикції країн є Загальна декларація прав людини 1948 року, пакти Організації Об'єднаних Націй з цих питань, приписи Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, резолюції та рекомендації керівних органів Європейського Союзу, рішення ЄСПЛ, висновки і рекомендації Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) та інших міжнародних правозахисних організацій і установ.

4. Органи конституційної юрисдикції несуть особливу відповідальність за гармонізацію національних конституцій та національних правових систем з універсально визнаними нормами міжнародного права, права Європейського Союзу та іншими чинними міжнародними зобов'язаннями, а також за зміцнення європейського вектора відповідних держав загалом. Визнається роль міжнародного права та права Європейського Союзу в тлумаченні національних конституцій і підкреслюється, що *міжнародні та європейські стандарти повинні сприйматись як мінімальні конституційні стандарти для захисту основоположних прав* (виділення автора). Засуджено використання конституційної юрисдикції для внутрішньої легалізації серйозних порушень міжнародного права, а також для виправдання за невиконання рішень міжнародних і європейських судів.

5. При прийнятті рішень у справах органи конституційної юрисдикції дедалі частіше звертаються до закономірностей генези конституціоналізму й відповідної правової практики інших країн, що сприяє розвитку їх конструктивних взаємовідносин як на регіональному, так і загальноєвропейському та світовому рівнях. Наведені тенденції слід вважати позитивними з огляду на таке: хоча конституції країн відрізняються одна від одної, їх основні принципи, зокрема щодо захисту прав людини і людської гідності, становлять загальну основу, а юридичні аргументи, що ґрунтуються на цих засадах, які використовуються в одній країні,

з урахуванням відмінностей національного законодавства за принципом субсидіарності, можуть бути джерелом натхнення для іншої.

6. Належне виконання органами конституційної юрисдикції своїх повноважень, у тому числі стосовно захисту прав і основоположних свобод людини і громадянина, є можливим лише за неухильного дотримання конституційних приписів щодо незалежності цих органів, а також недоторканності суддів та їх підпорядкованості виключно конституції й верховенству права. Неприпустимим є втручання в діяльність органів конституційної юрисдикції інших органів державної влади, політичний і публічний тиск. Ці суб'єкти владних повноважень та суспільних правовідносин повинні утримуватися від будь-яких спроб неправомірного впливу на суддів під час виконання ними своїх обов'язків. Важливими є прозорість і відкритість діяльності органів конституційної юрисдикції перед громадянським суспільством [95].

Виходячи з наведеного, можна дійти наступних висновків. Як відзначив Ласло Шольом (László Sólyom) у Вільнюсі на конференції, присвяченій 10-й річниці Конституційного Суду Литовської Республіки (4–5 вересня 2003), умовами для взаємної взаємозалежності конституційних юрисдикцій є: 1) нові покоління конституційних судів отримують стандарти та прийоми, розроблені колишніми конституційними судами, за коротший час, хоча матеріал, який необхідно освоїти, інтенсивно зростає. На його думку, для третього покоління конституційного суду вистачить десяти років, щоб досягти рівня і розвинути багатство юриспруденції, для чого перше покоління потребувало сорока років напруженої роботи; 2) традиційні зони впливу французького або німецького законодавства можуть бути визначені скоріше в структурі і повноваженнях конституційних судів, ніж в їхній юриспруденції, а більше в загальній правовій культурі, ніж у конституційних рішеннях. Сильний традиційно німецький вплив є очевидним у Польщі, Угорщині, Чехії та Словенії; 3) на думку Ласло Шольома, третя генерація конституційних судів народилася в сприятливому міжнародному середовищі, коли суди мали процвітаючу міжнародну правозахисну юрисдикцію навколо себе. Нові суди вже знайшли спільну європейську мову конституційності, яку вони не тільки навчились вимовляти, але й могли висловити нові ідеї цією мовою. При цьому отримання

міжнародних стандартів означає набагато більше, ніж адаптація, це був взаємний процес. Реальний обмін ідеями був підтриманий унікальною публічністю, яку міжнародна політична ситуація запропонувала новим судам. Хоча тільки Конституційний Суд Південної Африки зобов'язаний згідно з Конституцією враховувати закордонні конституційні справи, конституційні суди сьогодні зазвичай працюють на порівняльній правовій основі. З іншого боку, Ласло Шольом нагадав про новий механізм міжнародного співробітництва: Конференцію європейських конституційних судів і Комісію за демократію через право («Венеціанська комісія»). Інтегративний вплив Венеціанської комісії справді є важливим і служить глобалізації конституційного правосуддя [96].

Крім того, говорячи про специфіку конституційного контролю в Україні, слід відзначити, що станом на 2019 рік він є повноцінним спеціальним судом, а не політичним органом. Такий висновок впливає як з його функцій та обсягу юрисдикції, так і з аналізу конституційних гарантій для нього як колегіального органу та щодо суддів. У цьому контексті цінною є позиція розуміння конституційного контролю як важливої складової (одного з механізмів) правового захисту конституції. Дослідження в цьому плані є продуктивним напрямом розвитку правової науки.

Судовий захист конституції як особлива форма правозахисної функції сучасної держави. Захист конституції є невід'ємною складовою правозахисної функції держави, зважаючи на ключове значення конституції в національному правопорядку. Судовий захист конституції пройшов значну еволюцію. За науковими даними, станом на 2003 рік із загальної кількості 193 держав світу у 85 відсотках із них здійснювався судовий контроль за схвалюваними парламентами законами з боку окремого і незалежного судового органу [97]. В умовах конституювання демократії важливо зберегти стабілізуючу функцію конституційних судів, які спроможні перетворити політичні конфлікти в модель юридичного конфлікту.

За певними даними, квазіконституційний контроль виник в американських колоніальних хартіях та конституціях британських колоній у Північній Америці (майбутніх штатів), які використовувалися колоніальними суддями для припинення місцевих законів.

Відомо, що федеральна Конституція США 1787 року не містила прямої вказівки щодо того, чи федеральні суди мають повноваження

скасовувати статути, несумісні з Конституцією. Однак після рішення Верховного Суду США у справі «Марбері проти Медісона» (1803) склалася практика визнання неконституційними статутів, які суперечать Конституції [98]. Верховний Суд США перебрав на себе відповідне повноваження, виходячи з того, що писана конституція має смисл лише в тому випадку, якщо її зміст не порушується поточними законами Конгресу.

Тим не менше, система конституційного контролю в цій державі характеризується децентралізованим судовим контролем, за якого він здійснюється кожною ланкою судової системи, яку очолює Верховний Суд. Про інтенсивність діяльності самого Верховного Суду США в цьому напрямі свідчать такі дані: з 1803 до 2019 року Верховний Суд визнав загалом 182 акти Конгресу такими, що повністю або частково не відповідають Конституції [99].

Подібна до моделі США система судового захисту конституції поступово була сформована в державах Латинської Америки. Станом на початок XXI століття особлива форма судового контролю, яка виявилася найбільш популярною, не є формою, яка була започаткована Сполученими Штатами. Ще раз варто відзначити: якщо наприкінці Другої світової війни американська модель виступала лідером порівняно з європейською моделлю, бо була обрана більш ніж 80% творців конституції, її популярність почала спадати в 1970-х роках. До середини 1990-х років європейська модель випередила американську модель, тому що стала вибором більш ніж половини конституцій світу: по суті, цей рух можна вважати глобальною тенденцією в розвитку конституційного правосуддя. Створення спеціалізованих конституційних судів європейського різноманіття виявилось особливо популярним серед нових демократичних держав, де нерідко була поширеною недовіра до існуючих судових установ, пов'язаних із старим режимом [100, с. 792–796].

Таким чином, якщо децентралізована американська модель тривалий час була домінуючою, то сьогодні більш поширеним є спеціалізований конституційний суд, який був пов'язаний передусім з європейським континентом та іменем Ганса Кельзена.

Європейська модель конституційного суду: доктрина Кельзена і практика. Якщо коротко, суть цієї моделі полягає в тому, що спеціалізований

конституційний суд є єдиним органом конституційного контролю, з чого випливає, що інші суди позбавлені подібних повноважень. З цих причин наведену модель називають централізованим судовим конституційним контролем або моделлю австрійського правознавця Ганса Кельзена.

У 1928 році Г. Кельзен виклав свої позиції в праці «Судова гарантія конституції (конституційна юстиція)» [Див: 101]. Ця праця присвячена проблемі судової гарантії конституції, яка називається конституційною юстицією. На його думку, гарантія конституції судом (конституційна юстиція) є елементом системи технічних засобів, метою яких є правомірне здійснення державних функцій. Ці функції мають юридичний характер: вони полягають у виданні юридичних актів. Вони є або актами створення права, тобто містять нові юридичні норми, або актами виконання права, тобто результатом застосування чинних юридичних норм. Тому, ним розрізнялися державні функції створення законодавства і його виконання, які протиставляються як створення права і застосування права, тобто його проста репродукція. Ним підкреслювалося, що проблема правомірності виконання, його відповідності закону вже добре вивчені. Навпаки, питання правомірності законодавства, тобто створення права, і ідея гарантії такої правомірності зіштовхуються з кількома теоретичними проблемами. Їх можна узагальнити таким чином: мова йде про принцип, за яким вимірювання створення (його правомірність) права здійснюється за певним еталоном, створеним лише для оцінки вимірюваного об'єкта.

Г. Кельзен вказував: головний смисл конституції полягає в тому, що вона визначає принципи, напрями, межі і основний зміст законів. Проголошуючи рівність громадян перед законом, свободу думки, недоторканність приватної власності у формі гарантій суб'єктивного права на рівність, на свободу, на власність тощо, конституція передбачає, що закони повинні бути розроблені не лише згідно з її приписами, але також не повинні суперечити положенням, які закріплюють рівність, свободу, власність. Конституція, отже, є нормою, яка визначає не лише процедуру, але також і нормою, яка визначає зміст, що тягне за собою те, що неконституційність закону може бути встановлена в силу неправомірності процедури під час її створення чи за протиріччя її змісту принципам, встановленим конституцією.

Водночас Г. Кельзену вдалося не лише концептуально опрацювати модель спеціалізованої конституційної юстиції, а й докласти організаційних зусиль для створення першого конституційного суду в Австрії. І хоча в Чехословаччині подібний суд було створено на кілька місяців раніше, конституційний суд Австрії, заснований на підставі конституційного закону від 1 жовтня 1920 року, можна вважати першим конституційним судом у світі в силу вагомості повноважень та реальної конституційної ролі.

Отже, ідея конституційного суду була реалізована в Чехословаччині та Австрії (конституції 1920 року), Ліхтенштейні (Конституція 1921 року) та в Іраку (Конституція 1925 року). Після Другої світової війни найбільш повноцінно «кельзенівська» модель конституційного суду була втілена в Основному Законі Німеччини 1949 року, який водночас відрізнявся новим засобом, яким стала конституційна скарга, через котру будь-яка особа могла скаржитися на конституційність закону або урядових дій. Цей новий механізм відіграв важливу роль у демократизації доступу до конституційного суду та об'єднанні цього інституту з питанням захисту прав людини. По суті, аналогічну інституційну модель, однак без прямої конституційної скарги, було засновано в Італії (1955 рік), а пізніше у Португалії 1976 р., Іспанії 1978 р. та в пострадянських державах після холодної війни. Інша модель централізованого конституційного перегляду пов'язана з Конституцією Франції 1958 року і була перенесена на чимало французьких колоній, які незабаром отримали незалежність. Конституційні поправки в 2008 році розширили юрисдикцію Конституційної Ради, яка охоплювала контроль законів і після їхнього оприлюднення, а також попередній контроль. Відтак модель конституційного контролю у Франції набрала ознак, схожих до німецької [102].

Фактори створення конституційних судів. Якщо в 1951 році приблизно 38% всіх конституційних систем мали орган конституційного контролю, то до 2011 року 83% конституцій світу надали судам повноваження контролювати виконання конституції та скасовувати законодавство щодо конституційної несумісності. Постає питання: чому виник як феномен конституційний контроль? Власне, чому уряд обмежує себе конституційними засобами? Чому демократична більшість обмежує свій майбутній політичний вибір, поклавши своє майбутнє в руки невинних суддів? [102].

Уже на перших порах відповіді на такі запитання були різноманітними. Перша позиція полягала в тому, що конституційний контроль виник для реагування на проблеми управління, такі як федералізм або необхідність координації відносин між кількома гілками влади. Інші автори вказували на важливість захисту прав людини та верховенства права або необхідність їх захисту від примх влади. Пізніше було запропоновано стратегічні пояснення, в яких судовий конституційний контроль розглядається як відповідь на внутрішній виборчий ринок. Конституційний контроль у цьому випадку є формою «політичного страхування», за допомогою якої засновники конституції захищають свої майбутні політичні інтереси. Крім того, існує пізніша теорія, за якою поширення конституційних судів стало наслідком врахування досвіду конституційних змін в іноземних державах. На підставі аналізу оригінального набору даних у 204 країнах з 1781 року, дослідники отримали унікальну можливість емпірично з'ясувати історичну траєкторію конституційного контролю, з чого випливає, що поширення конституційного контролю по всьому світу протягом останніх двох століть найкраще пояснюється внутрішньою політикою та, зокрема, невизначеністю на виборчому ринку [102].

Отже, конституційні суди європейської моделі, на думку Ласло Шольома, є окремими конституційними органами, що мають виключну владу здійснювати конституційний контроль законодавчих актів. Ним же вказується, що, крім того, конституційний контроль є не тільки централізованим, але й зазвичай має форму абстрактного огляду. Л. Шольом виділяє три покоління європейських конституційних судів:

1. Конституційні суди Німеччини та Італії були створені після падіння фашистських режимів на початку 1950-х років в умовах, коли демократичні зміни спрямовувалися окупаційними властями західних союзників.
2. Конституційні суди Іспанії та Португалії після краху авторитарних режимів Франко і Салазара в 1970-х роках.
3. Конституційні суди в нових пострадянських демократичних країнах, які були засновані в 1990-х роках.

Нові конституційні суди були створені, виходячи з глибокої недовіри до мажоритарних інституцій, які зловживали владою та були корумпованими у фашистських і комуністичних режимах [103].

Моделі судового контролю конституційності. Отже, слід погодитися, що конституційний контроль – це певний спосіб здійснення конституції через вирішення питання про суперечність акту чи дії з конституцією та надання їй правового захисту у випадках, де це має місце. Функціонують дві основні моделі конституційного контролю, які здійснюються або спеціалізованим конституційним судом, або судами загальної юрисдикції. Поряд з цим існує чимало варіацій у кожній моделі, коли можна стверджувати про певну «гібридну» форму [104].

У дослідженні македонського ученого Т. Каракамішевої-Йовановської (Tanja Karakamishева-Jovanovska) виокремлено такі моделі захисту конституційності:

1. Американська модель, заснована на справі «Марбері проти Медісона» (1803) і доктрині Джона Маршала, згідно з якою конституційні питання є предметом інтересу і вирішення всіх судів, які перебувають під сферою дії загальної судової системи (в умовах децентралізованої процедури контролю). В Європі існує ряд країн, які прийняли американську модель (Данія, Естонія, Ірландія, Норвегія, Швеція), в Північній Америці, крім США, ця модель також застосовується в Канаді, а також на африканському континенті – в Ботсвані, Гамбії, Гані, Гвінеї, Кенії та інших країнах.

2. Британська модель Співдружності, яка не належить ні до американської, ні до європейської. Характерним для цієї моделі є те, що процедура захисту конституційності та законності лежить на вищому суді країни. За замовчуванням ця модель найбільшою мірою здійснює профілактичний контроль конституційності, хоча в деяких випадках ініціює репресивний контроль за конституційністю актів.

3. «Австрійська» (континентальна) модель захисту конституційності та законності, яка заснована на теорії Г. Кельзена. Конституційні питання, згідно з цією моделлю, розглядаються та вирішуються окремим спеціалізованим органом, який називається Конституційним Судом. Рішення, що приймаються цими судами, мають ефект *erga omnes*, незалежно від того, чи це питання превентивного або репресивного контролю конституційності. На думку Г. Кельзена, Конституційний Суд повинен діяти як «негативний законодавець», який уповноважений скасовувати або припиняти закони чи окремі їх частини, які не відповідають вищому правовому акту. В Європі цю модель організації

конституційних судів обрали такі держави, як Андорра, Албанія, Боснія і Герцеговина, Білорусь, Хорватія, Чеська Республіка, Республіка Македонія, Німеччина (з 12 земельними конституційними судами), Угорщина, Україна, Італія, Литва, Латвія, Люксембург, Мальта, Польща, Росія, Словенія, Словаччина тощо.

4. Комбінована (американо-континентальна) модель. Ця модель має елементи як від децентралізованої, так і від концентрованої системи з широкими повноваженнями конституційних або верховних судів (Португалія, Швейцарія, Греція, Тайвань, Перу, Гватемала, Колумбія, Венесуела).

5. Французька (континентальна) модель. Ця модель ґрунтується на французькій Конституційній Раді від 1958 року, де вирішення конституційних питань перебувало в компетенції окремих органів (конституційних рад) або в компетенції спеціалізованих палат у вищих судах (Алжир, Марокко, Мозамбик) [105]. Щодо французької моделі слід відзначити, що після реформи Конституції Французької Республіки 2008 року Конституційна Рада стала повноцінним органом конституційної юрисдикції.

Отже, по-перше, головним фактором розвитку судового захисту конституції впродовж останніх двох століть є потреба в захисті базових принципів і правил, які є суттю конституції сучасної держави, зокрема йдеться про стримування мажоритарного феномену, який лежить в основі механізмів народного суверенітету. Цей захист здійснюється судами щодо загроз, які мають місце або потенційно можуть мати місце в діяльності політичних гілок влади – законодавчої чи виконавчої. По-друге, розвиток централізованої системи судового захисту конституції (кельзенівської моделі) є провідною тенденцією в цій сфері і однією з тенденцій розвитку конституціоналізму в XXI столітті.

1.4. Верховенство права як основна мета правозахисної функції держави

Сучасна держава заснована на кількох ключових принципах права, одним з яких виступає верховенство права. На сьогодні цей принцип закріплено в більшості держав світу (як принцип верховенства права або як принцип правової держави), по суті, він виступає трендом розвитку

сучасної держави. При цьому нерідко він перетворюється на формальний знак цього тренду, який не підкріплюється сутнісно. В умовах, коли верховенство права ототожнюється з верховенством закону, формальною законністю, – людська гідність піддана серйозним загрозам, що підтвердила практика тоталітарних режимів ХХ століття. З іншого боку, досвід розвинутих держав ХХ і ХХІ століття підтвердив, що верховенство права є одним із найбільш дієвих факторів стабільної економіки.

В останні десятиліття різним аспектам верховенства права у вітчизняній правовій науці було присвячено низку ґрунтовних наукових публікацій. Так, зокрема, питанню співвідношення принципів верховенства права і законності приділена увага в праці Д.Л Савенко [106], соціально-економічних правам в контексті верховенства права – В.В. Лемака [107], верховенству права як конституційному принципу – С.І. Максимова [108], верховенству права і розподілу влади в Україні – І.І. Крилова [109], європейським доктринам верховенства права – А. Пухтецької [110], цивілізаційним аспектам верховенства права – М.А. Самбора [111], принципу верховенства права як умови розвитку сучасного українського конституціоналізму – Т.Я. Багрія [112], проблемам верховенства права в сучасній Україні – Р.О. Падалка [113], реалізації принципу верховенства права – О.І. Потильчака [114], верховенству права в контексті доктрини природного права – А.І. Малютіна [115], принципу верховенства права в судовій практиці України – О. Уварової [116]. Ґрунтовним слід визнати дослідження верховенства права в трьохтомній монографії С.П. Головатого, третій том якої присвячений українському досвіду впровадження цього принципу [117].

Отже, дослідження верховенства права як принципу сучасної держави доцільно провести в таких аспектах, як з'ясування витоків ідеї верховенства права, співвідношення концепцій верховенства права і правової держави, аналіз відповідної доктрини в Україні.

Доктринальні витoki верховенства права. З роботи Альберта Дайсі «Основи державного права Англії: Вступ до вивчення англійської конституції» (назва подана з російськомовного видання) слід розпочати аналіз англійської доктрини верховенства права (панування права). Вченим було звернуто увагу на три аспекти верховенства права як основи англійської конституції: 1) воно є протигагою свавілля,

прерогативі або навіть широкій дискреційній владі уряду; 2) рівність перед законом або однакова підпорядкованість всіх класів загальному праву країни; 3) конституція є не джерелом, а наслідком застосування прав приватних осіб і звичаєвого права [118, с. 226–228].

Сьогодні британський учений Т.Р.С. Аллан у праці «Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права» визначив сутність верховенства права так: «Однакова гідність усіх громадян і справедливе ставлення й повага до індивідуальної автономії є базовими передумовами ліберального конституційного ладу і, відповідно, самою серцевиною принципу верховенства права» [119, с. 11].

Формування німецької доктрини «правової держави» пов'язують з Карлом Теодором Велькерем, професором права університету Фрейбурга, який у 1813 р. у праці «Основи вчення про право, державу і покарання» вказав, що така держава є самообмеженою власним правом і лише завдяки цьому спроможна вирішувати головні задачі: охорону релігії; піклування про виховання громадян, їх освіту і освіченість; охорону звичаїв і моральності народу; створення умов для «достойного» рівня життя громадян [120, с. 26, 167]. Німецька традиція «правової держави» виявилася найбільш стійкою в ХІХ–ХХ століттях, попри період її заперечення в період нацистської Німеччини (1933–1945 рр.). Для повоєнної Федеративної Республіки Німеччини (ФРН), конституційованої на тлі здоланого нацизму з його свавіллям і необмеженістю влади, ідея правової держави отримала «друге дихання». Причому на цей раз вона отримала інституційно-правове підґрунтя у вигляді конституційного правопорядку ФРН. Найбільш повно сутність німецької моделі правової держави розкрив уже згаданий Кондрад Гессе, відомий учений-конституціоналіст і суддя Федерального конституційного суду ФРН з 1975 до 1987 року, у праці «Основи конституційного права ФРН», виданої в 1978 р. Цінною і своєчасною в цьому аспекті виступає позиція Браяна Таманаги про те, що «передбачуваність дій держави – перше правило верховенства права» [121, с. 68].

Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) про верховенство права. Значимість верховенства права серед цінностей Ради Європи є безумовною. У березні 2011 р. в Стамбулі Венеційською комісією було ухвалено спеціальну доповідь «Верховенство права»,

метою якої виступало «виклад загальноновизнаного чіткого розуміння поняття «верховенства права», завдяки чому міжнародні організації, а також національні та міжнародні суди могли би тлумачити і застосовувати цю фундаментальну цінність» [122]. У доповіді відзначається, що в установчих актах Ради Європи зміст верховенства права не окреслюється і «більше можна почерпнути із судової практики Європейського Суду з прав людини. Суд вважає, що верховенство права є концепцією, властивою всім статтям Конвенції», що «надає цьому поняттю також і субстантивної (матеріальної) сутності» (пункт 23).

Автори доповіді дійшли висновку, що з огляду на міжнародні та національні інструменти, праці науковців, суддів та інших складається враження, що на сьогодні існує консенсус щодо ключового значення поняття «верховенство права» та щодо елементів, охоплених ним. На їхню думку, це викладене Томом Бінгемом (Tom Bingham), якнайкраще охоплює істотні елементи верховенства права: «Усі особи та владні інститути в рамках держави – публічні чи приватні – повинні підкорятись публічно створеним законам, які набувають чинності (загалом) наперед і на основі яких публічно здійснюється правосуддя, вони також повинні мати змогу користуватися благами цих законів». При цьому ним були названі вісім «інгредієнтів» верховенства права, що охоплюють: (1) доступність закону (в тому значенні, що закон має бути зрозумілим, чітким та передбачуваним); (2) питання юридичних прав мають бути вирішені нормами права, а не на основі дискреції; (3) рівність перед законом; (4) влада має здійснюватись правомірним, справедливим та розумним способом; (5) права людини мають бути захищені; (6) мають бути забезпечені засоби для розв'язання спорів без надмірних матеріальних витрат чи надмірної тривалості; (7) суд має бути справедливим; (8) дотримання державою як її міжнародно-правових обов'язків, так і тих, що зумовлені національним правом (пункти 35–37 доповіді).

Далі автори доповіді дійшли висновку про можливий консенсус стосовно обов'язкових елементів поняття «верховенство права», а також таких самих елементів поняття «Rechtsstaat», які є не лише формальними, а й субстантивними чи матеріальними (*materieller Rechtsstaatsbegriff*). Цими елементами є: а. Законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів

права; б. Юридична визначеність; с. Заборона свавілля; д. Доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; е. Дотримання прав людини; ф. Заборона дискримінації та рівність перед законом (пункт 41 доповіді).

Додатком до цієї доповіді є «Контрольний перелік питань для оцінки стану верховенства права в окремих державах» за вказаними елементами верховенства права. Наприклад, за елементом «Юридична визначеність» (*legal certainty*) такими питаннями є: а) Чи всі закони публікуються? б) Чи існує якесь неписане право і чи є воно доступним? с) Чи встановлено межі юридичної дискреції, наданої виконавчій владі? д) Чи містяться в законах положення про винятки? е) Чи виписано закони зрозумілою мовою? ф) Чи заборонена зворотна дія законів? г) Чи встановлено обов'язок дотримуватись закону? h) Чи йдеться про заперечення (оскарження) остаточного рішення національного суду? і) Чи є судова практика національних судів послідовною? j) Чи є національне законодавство загалом придатним для застосування і чи забезпечено його виконання? к) Чи здійснюється оцінка законодавства на регулярній основі?

Слід відзначити, що роботу в цьому напрямі в Раді Європи було продовжено, коли в березні 2016 року Венеційською комісією було складено ще одну доповідь «Мірило правовладдя» [123]. Сам термін «правовладдя» був запропонований відомим ученим С. Головатим, який зробив переклад та коментарі до цього дослідження. Основна частина доповіді стосується викладу «еталонних тестів» до всіх елементів правовладдя (верховенства права).

Наприклад, пункт В. «Юридична визначеність» містить такі «еталонні тести»: 1) Приступність законодавства; 2) Приступність судових рішень; 3) Передбачність актів права; 4) Сталість і послідовність приписів права; 5) Легітимні очікування; 6) Унеможливлення зворотної дії; 7) Принципи *nullum crimen sine lege* та *nullum poena sine lege*; 8) *Res judicata*. У тексті доповіді наведені тести конкретизуються. Наприклад, підпункт 5) «Легітимні очікування» розкривається таким способом: «61 Принцип легітимних очікувань є складовою загального принципу юридичної визначеності в праві Європейського Союзу, виведеного з національних систем права. Він так само виражає ідею, що

органи публічної влади повинні не лише додержуватися приписів актів права, а й своїх обіцянок та пробуджених очікувань. Згідно з доктриною легітимних очікувань – ті, хто чинить добросовісно на підставі права, яким воно є, не повинні відчувати краху надій щодо своїх легітимних очікувань. Утім, нові ситуації можуть бути достатньою підставою для законодавчих змін, що спричиняють виникнення відчуття краху легітимних очікувань у виняткових випадках. Така доктрина застосовна не лише до законодавства, а й до рішень індивідуального характеру, що їх ухвалюють органи публічної влади». Слід погодитися з високим рівнем практичного значення «Мірила правовладдя».

Необхідно відзначити, що залучення терміну «правовладдя» (на заміну «верховенства права»), що було запропоноване членом Венеційської комісії С. Головатим, стало для нього наслідком ґрунтовного дослідження з назвою «Верховенство права: ідея, доктрина, принцип». В авторефераті докторської дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук наведена пропозиція була обґрунтована таким способом: «Зважаючи на те, що український відповідник англійського поняття «the rule of law» у вигляді терміносполучення «верховенство права» не можна визнати найвдалішим (це засвідчено і фактом, що двослівність терміна прямо штовхнула провідних фахівців вдатися до хибного так званого «поелементного аналізу» цього поняття, і його лексичною близькістю до одного з основоположних елементів позитивістської доктрини у вигляді поняття «верховенство закону», що в кінцевому підсумку веде до викривлення концепції «верховенство права»), пропонується надалі застосовувати однослівний варіант такого відповідника – правовладдя; саме такий однослівний термін органічно «вмонтовується» в українську правничу термінологію (за прикладом – народовладдя, безвладдя, двовладдя тощо), зберігаючи при цьому два змістових складники його англійського прототипу (rule – влада, law – право); правовладдя – це найближче до англійського «the rule of law», щоб якнайстиліше передати ідею заперечення свавільної влади людини взагалі, чи – однієї, чи – гурту, чи – одного з політичних органів (скажімо, у вигляді диктатури парламентської більшості) тощо; серцевина посутнього змісту принципу правовладдя – це категоричне і беззастережне заперечення будь-якого прояву свавільного та егоїстичного

людиновладдя» [124, с. 36]. Осмислення наведеної пропозиції відбувається в середовищі правничої науки, в якому, окрім інших, наводяться аргументи вживання терміну «верховенство права» безпосередньо в тексті Конституції України.

Міжнародна організація «World Justice Project» періодично готує доповідь, в якій визначає індекс верховенства права (Rule of Law Index) в державах світу. Проект «World Justice Project» вважається найбільш авторитетним у розумінні верховенства права. Доповідь за 2017–2018 рік стала вже сьомою й охопила 113 країн. Методика оцінки «World Justice Project» передбачає, що верховенство права характеризує систему, в якій дотримуються чотири універсальні принципи:

1. Підзвітність, коли і уряд, і приватні актори підзвітні за законом. Державний апарат, його посадові особи і офіційні представники підкоряються праву.
2. Ясні закони, коли вони є чіткими, оприлюдненими, стабільними і справедливими; застосовуються рівномірно; захищають основні права, зокрема безпеку осіб та власність.
3. Відкритий уряд, коли процес прийняття законів, їх виконання та застосування є доступним, чесним та ефективним.
4. Доступне та неупереджене вирішення спорів. Правосуддя вчасно здійснюється компетентними, етичними та незалежними представниками та нейтральними особами, які є доступними, мають достатні ресурси та відображають склад громади, якій вони служать [125].

Доповідь за 2017–2018 роки чітко показує місце кожної держави з огляду на принцип верховенства права. Лідируючі позиції (відповідно – перші три) займають Данія, Норвегія та Фінляндія.

Наступні місця займають Швеція, Нідерланди, Німеччина, Нова Зеландія, Австрія, Канада, Австралія, Сполучене Королівство. З держав Центральної та Південно-Східної Європи (так званих «постсоціалістичних держав») найвищу оцінку отримали Естонія (12 місце) і Чеська Республіка (17), які займають вищі сходинки від Франції та Сполучених Штатів Америки (18 і 19). Далі держави цього регіону отримали наступні місця: Республіка Польща (25), Словенія (26), Румунія (29), Хорватія (35), Угорщина (50), Болгарія (55). Україна займає 77 сходинку, маючи однакові показники з В'єтнамом, Китаєм та Сербією, ненабагато

випереджаючи Молдову (78) та істотно – Росію (89) і Туреччину (101). Аутсайдерами проекту виступають Афганістан, Камбоджа і Венесуела.

Верховенство права як принцип Конституції України. Згідно зі статтею 1 Конституції України Україна є, окрім іншого, «правовою державою», що необхідно сприймати як окремий конституційний принцип. Окрім того, у статті 8 Конституції України відзначається «визнання і дія» принципу верховенства права. Десятки нормативних конструкцій розкривають сутнісне розуміння цього інтегрального принципу. Однак принцип верховенства права, як слушно зауважив М. Козюбра, передбачає інтерпретацію верховенства права через його складові елементи, що насамперед охоплює статтю 3 Конституції України, де закріплено обов'язок держави щодо поваги до прав людини [126, с. 69].

Подібний підхід проявився у рішенні Конституційного Суду України у справі про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016. Суд в аргументації мотивувальної частини пов'язав розуміння частини першої статті 29 Конституції України (право на свободу і особисту недоторканність) із верховенством права. З цією метою Конституційний Суд України в другому абзаці підпункту 2.3 пункту 2 окреслив зміст «свободи»: «Конституційний Суд України виходить із того, що серед фундаментальних цінностей дієвої конституційної демократії є свобода, наявність якої в особі є однією з передумов її розвитку та соціалізації. Право на свободу є невід'ємним та невідчужуваним конституційним правом людини і передбачає можливість вибору своєї поведінки з метою вільного та всебічного розвитку, самостійно діяти відповідно до власних рішень і задумів, визначати пріоритети, робити все, що не заборонено законом, безперешкодно і на власний розсуд пересуватися по території держави, обирати місце проживання тощо. Право на свободу означає, що особа є вільною у своїй діяльності від зовнішнього втручання, за винятком обмежень, які встановлюються Конституцією та законами України». Після цього Суд дійшов висновку, що з частини першої статті 8 Основного закону (верховенство права) випливає, що цей принцип передбачає «судовий контроль над втручанням у право кожної людини на свободу; конституційне право людини на судовий захист є гарантією усіх прав і свобод людини і громадянина» (абзац перший підпункту 2.5 пункту 2 мотивувальної частини) [127].

Конституційний Суд України неодноразово звертався до принципу верховенства права та його складових. Загальне визначення терміна «верховенства права» було викладене в абзаці другому і третьому підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року N15-рп/2004: «Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість – одна з основних засад права – є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню» [128].

Відзначаючи співвідношення верховенства права і правосуддя, роль останнього, слід зазначити таке.

1. В концептуальному плані верховенство права полягає в обмеженні свавілля публічної влади щодо суспільства і щодо окремої особи. Окреслити межу такого свавілля може або безпосередньо суд, або правовий принцип чи правова норма, які потенційно можуть бути застосовані або реально застосовуються судом. Різні шляхи формування системи верховенства права – суд через застосування прав людини безпосередньо створює систему конституції (англійська традиція) чи її створює народ через здійснення установчої влади (європейська континентальна традиція) – не має принципового значення.

У практичному сенсі, отже, впливає місце судів у системі публічної влади, яке має засвідчувати не лише реальний розподіл влади, а й також реальну спроможність судової влади обмежувати дискреційні повноваження законодавчої і виконавчої влади та в такий спосіб гарантувати захист від свавілля. Це реально лише за умови незалежності суду (і процедур правосуддя) від інших гілок влади.

Наведене розуміння взаємозв'язку «поділу влади» (традиційно – елементу концепції «правової держави») ще більше зближує концепцію верховенства права і концепцію матеріальної правової держави.

2. Незалежне правосуддя є ключовим фактором в системі верховенства права (правової держави), виходячи з таких аргументів: а) верховенство права можливе лише в умовах ефективного правопорядку, де першим критерієм такої ефективності є система правосуддя в широкому розумінні (від ефективного розслідування до виконання судових рішень). У цьому сенсі верховенство права є передовсім станом реалізованості правових норм і принципів, оскільки останні можуть проявити свій «пріоритет» лише за умови їх реалізації; б) верховенство права, як засвідчує вищенаведене, незалежно від концептуальних підходів, втілюється найбільш концентровано в інституційному захисті людської гідності і свободи.

1.5. Методи дослідження наукової проблеми

Методологія дослідження правового явища: поняття, структура, інструментарій. Адекватні результати будь-якого дослідження можуть бути отримані винятково за умови вживання дослідником дієвої методології. Не є винятками і сучасні правові дослідження, актуальність яких істотно зростає на початку XXI століття. По-перше, тривалий час в рамках правничої науки проблематика методології правового дослідження явно недооцінювалася. Хоча публікацій з тематики було немало, основні проблеми методології дослідження не були вирішені. По-друге, в останні десятиліття в Україні насправді поступово змінюється парадигма праворозуміння, яка створює теоретичне та філософське підґрунтя для формування нової методології дослідження правових явищ. По-третє, предмет юриспруденції (правова реальність) зазнав істотних

змін, що спричинило активний пошук нових методологічних інструментів пізнання.

Останнім часом правнича наука більш активно опрацьовує проблеми методології правового дослідження. Серед публікацій з цього питання можуть бути названі праці В. Братасюка [129], А. Фальковського [130; 131]; О. Сердюк [132], В. Дудченко [133], М. Кельмана [134], О. Данильяна [135] та інших. Аналіз методології дослідження правового явища доцільний в таких її аспектах: а) з'ясування основних підходів до розуміння методології та її кореляція з методикою дослідження; б) обсягу та структури відповідного поняття; в) окреслення основних методів дослідження, особливо – порівняльно-правового методу.

Одним із перших факторів методології правового дослідження є окреслення типу праворозуміння, характерного для цієї правової системи. Слід погодитися, що спроби науковців дати просту відповідь про природу права неминуче приречені на провал, тому згодом можна дійти певного плюралізму інтегральності – такого інтегративного праворозуміння, яке поєднає, синтезує плюральні підходи до пізнання права [136, с. 59].

Також тривають дискусії щодо можливості створення універсальної теорії права і, як зазначають учені, основна причина такої складності – різноманіття філософських і теоретичних концепцій права. О. Мережко вказує з цього приводу, що, власне, тут постає одвічне питання – що таке право? Єдиної відповіді на нього на сьогодні просто немає; але ж без розв'язання цього основного питання вибудувати метатеорію права просто неможливо. На його ж думку, юристи, що спеціалізуються в галузі національного права, і юристи-міжнародники уособлюють різні типи юридичного мислення. Якщо юрист, фахівець у галузі національного права, орієнтується у своєму мисленні на волю держави, то юрист-міжнародник виходить з ідеї міжнародної спільноти [137, с. 181].

Саме розуміння «методології права» і «правових методів» не є однозначним. Власне метод дослідження найчастіше розуміється як «шлях до чогось», процедура дослідження. Йдеться про певні дії, які спрямовані певними принципами на досягнення поставленої мети. Натомість поняття «методології» сприймається як наука про методи, вчення про способи пізнання. У широкому сенсі – це наука про обґрунтування наукових

знань та побудови наукових систем. Методологія права є складовою юридичної науки, виходячи з того, що вона є системою знань, яка включена до певної пізнавальної системи. З іншого боку, варто погодитися з твердженням, що теоретична юридична наука жодним чином не залежить від позитивного права, оскільки вона створює об'єктивні знання того, який має бути закон, без підпорядкування авторитету закону. Звісно, ці знання є лише науковими знаннями, а не довільним виправленням чинного закону. Йдеться про привілей і найважливіше завдання будь-якої реальної науки не приймати державних позицій (законодавчих, виконавчих чи судових) стосовно того, що є правильним [138].

До методології правового дослідження є можливість підійти також з інших аспектів. У літературі (М. Йовановіч) зазначається, зокрема, що методологія – це наукова дисципліна, яка стосується визначення та систематизації методів, тобто відповідних способів розпізнавання предмета дослідження. Тому правова методологія – це наукова дисципліна, що займається методами розрізнення права та правових явищ. З іншого боку, *методика проведення* правового дослідження охоплює відповіді на такі запитання: Як підібрати тему? Як знайти відповідні матеріали – наприклад, джерела права + судову практику? Як скласти план роботи? Як писати? Як цитувати? Скільки глав (підрозділів)? Як зробити конспект? Як дослідити мою тему? Окремим питанням є набір класичних методів опрацювання емпіричних джерел, зокрема: 1) метод опису. Описові дослідження, як впливає з назви, описують стан справ, який існує тепер. Він просто описує явище чи ситуацію, що вивчається, та їхні характеристики. Методи, які зазвичай використовуються в описових дослідженнях, – це методи опитування всіх видів, включаючи порівняння та фактичні запити різних видів; 2) метод концептуального аналізу, який пов'язаний з певною абстрактною ідеєю або теорією. Його зазвичай використовують філософи та мислителі для розробки нових концепцій або для повторної інтерпретації існуючих; 3) метод оцінювання, який стосується перевірки того, чи працюють правила на практиці, чи відповідають вони бажаним моральним, політичним, економічним цілям, чи відповідають законодавству, чи може працювати певна пропозиція щодо гармонізації з іноземним законодавством з урахуванням інших важливих розбіжностей у правовій системі. До інших

особливих методологічних підходів належать: теорія раціонального вибору, теорія ігор, економічний аналіз права тощо [139].

Для створення методології правового дослідження важливими є ще кілька важливих аспектів.

1. Поступовий перехід від національного контексту правового дослідження до наднаціонального характеру такого контексту. Правова наука сформувалася як коментарі вчених до чинних текстів законів та прецедентного права (XIX століття), однак на сьогодні вона не може бути вичерпана цим. За останні роки тридцять разом із процесами інтернаціоналізації, європеїзації та глобалізації правнича наука значною мірою стала іншою, заохочуючи поєднання коментування чи аналізу (проекту) норм, судової практики та розвитку подій у національних юрисдикціях із подібними процесами у міжнародно-правовому ракурсі. Більш того, юридична наука зосереджується на дослідженні найкращих способів розробки законодавства та того, як правові норми слід застосовувати у конкретних випадках, наприклад, з огляду на єдність практики та правової визначеності [140].

2. Для методологічного сприйняття правової реальності важливим є розуміння самого права, зокрема його співвідношення з іншими базовими регуляторами. У цьому контексті слід підтримати позицію, за якою національні та міжнародні системи цінностей впливають зі спільних цінностей, таких як гідність, рівність та свобода. Ця позиція стверджує, що вказані цінності підтверджують дотримання основних прав людини. У цьому виявляється сприйняття того, що право є кодифікацією моральних поглядів суспільства. Дійсність будь-якого національного правового порядку ґрунтується на фундаментальних принципах гідності, рівності та свободи, які закріплені у багатьох правилах національних правових порядків, але по суті належать до категорій етики, моралі, чесності та справедливості. Основні права людини, як норми національного та міжнародного права, одночасно належать і до моралі, і до етики, через що мають більше шансів бути гарантованими. Загальнолюдські цінності та основні права людини перетинаються, і таке перекриття цінностей та основних прав людини фіксує фундаментальну єдність між мовою права та мораллю. Отже, в цьому сенсі право – це концепція передових моральних принципів, яка є загальною

для всіх учасників міжнародної спільноти, і, як це загально визнано, є пізнаною лише людським розумом [141].

3. Обрання певного методу дослідження на емпіричному рівні (описовий, герменевтичний чи нормативний) відображає дилему правничої науки: з одного боку, правнича наука не може ігнорувати надто складного предмету дослідження (реальності права та його контексту), а з іншого боку, розуміння того, що надто широкий предмет загрожує вийти на поле інших наук (юридична наука може просто не впоратися з ним). Суто внутрішній аналіз правової системи, ізольований від будь-якого суспільного контексту, залишається одним із варіантів і все ще спостерігається у підході багатьох учених, але оскільки право спрямоване на впорядкування суспільства та вплив на поведінку людини, такий підхід, який впливає з позиції багатьох дослідників, може бути недостатнім [142].

Торкаючись оптимальної методики проведення дослідження (на відміну від його методології), слід погодитися, що в процесі проведення правового дослідження алгоритм дій наступний: 1) вибір координаційного центру дослідження; 2) огляд літератури; 3) постановка гіпотези; 4) дизайн досліджень; 5) збір даних; 6) аналіз даних; 7) інтерпретація даних; звіт. При цьому, звісно, слід мати на увазі, що право не перебуває у вакуумі, воно діє в складному соціальному контексті. Воно відображає ставлення та норми поведінки, а також контролює та формує їх. Однак, оскільки ці норми є також часово-просторовими, тобто змінюються з часом та простором, бажано, щоб право могло адаптуватися та бути динамічним, щоб впоратися зі змінами. Важливим при цьому є соціальний аудит права (закону), щоби виявити дистанцію між юридичним ідеалом та соціальною реальністю, а також дізнатися причини, що їх зумовили. Врешті, правове дослідження – це систематичне розуміння права з метою його вдосконалення і, виходячи з того, що право діє в суспільстві, у цьому процесі вони впливають один на одного [143]. Серед групи методів правового дослідження варто звернути увагу на деякі з них.

Системний метод дослідження правових явищ. У літературі його інколи називають систематичним контент-аналізом, який спрямований як на тексти (що завжди традиційно вчиняла юридична наука), так і до систематизації емпіричних юридичних досліджень [144].

В рамках правничої науки України (наприклад, І. Заморська) найчастіше системний підхід сприймається як методологічний напрям, основне завдання якого полягає в розробці методів дослідження та формуванні певних об'єктів – систем різних типів. Такий підхід, перш за все, припускає, що право – це структурно-елементне утворення, первинним елементом якого є правові норми, які для забезпечення найбільш ефективного регулювання окремих видів суспільних відносин об'єднуються у відповідні галузі, а також визначає правову нормативність як системне явище соціальної дійсності, яка проявляється через нормативно-правові приписи. Побудова всієї сукупності правових норм на основі певної послідовності та взаємозв'язку дозволяє говорити про складне, цілісне утворення – систему права [145, с.42].

Доктринальний метод правового дослідження. Коли говорять про доктринальне правове дослідження, йдеться про дослідження юридичної концепції та принципів всіх типів справ, статутів (законів) та норм. Мета цього методу – стабільність та визначеність права. Цей спосіб дослідження охоплює систематичний аналіз законодавчого регулювання та правових принципів, що включаються або впливають із нього з метою їх логічного і раціонального впорядкування. Переважно такі дослідження проводяться суддями або ж викладачами права. До джерел доктринального дослідження належать: тексти законів, періодичні видання та коментарі, звіти комітетів парламенту, правові історії тощо [146].

Історико-правовий метод дослідження. Для дослідження кожного правового явища важливим є з'ясування двох моментів функціонування явища: 1) інтелектуальної історії, пов'язаної з ним; 2) його інституційної історії. Насправді на сьогодні чимало актуальних проблем юриспруденції стали розроблятися внаслідок інтересу до історії. Історико-правовий підхід при цьому охоплює від короткої (у мікросоціальних вимірах) до глобальної інтелектуальної історії; розширюючи дискурс правової історії за його обсягами далеко за межі традиційних національних чи парадигмальних кордонів, він став міжнародним та порівняльним за обсягом та орієнтацією. Взаємозв'язок між правовою історією та історичним аналізом права є багатоаспектним [147]. Історико-правовий метод є складовою методологією, виступаючи історичним аналізом, він є видом критичного аналізу права, методом, який дозволяє подолати давнє

і непродуктивне розмежування між «сучасною» і «традиційною» правничою наукою [148].

Історичний підхід часто визначає орієнтири, які показують, як усе розвивалося з роками. Іншими словами, індійський вчений Рабіндра К. Патак (Rabindra K. Pathak) стверджує: «Наш досвід продовжує зберігатись у формі історії. Сьогоднішній досвід є частиною історії завтрашнього дня. Досвід може бути інституційним або індивідуальним. Таким чином, історичний підхід до правових досліджень набуває великого значення для розуміння внеску, зробленого інституційно чи індивідуально в еволюцію та дію права». Цей же учений дійшов висновку, що історичний підхід до правових досліджень залишається відмінним стосовно до будь-якого іншого підходу, оскільки він забезпечує основу для аналізу розвитку права, а також дії права, як з внутрішньої, так і із зовнішньої точки зору. Особливо важливо, на його думку, врахувати величезний потенціал, який накопичує історичний підхід, стосовно його внеску до правових досліджень та розуміння того, як право працює, текстово і контекстуально, і який взаємозв'язок обох результатів для творення права [149].

Порівняльно-правовий метод дослідження. Широке використання порівняльного права як інструменту (чи навіть як методології) дослідження стає все більш важливим в останні десятиліття, що пов'язане з низкою чинників і передовсім – із процесом глобалізації. Інтернет і його «нові покоління» перетворили світ у «глобальне село». Справді, як відзначив професор Бостонського університету Едвард Еберлі (Edward J. Eberle), світові ринки капіталу починаються в Азії та закінчуються Сполученими Штатами, а взаємна торгівля такими товарами, як нафта, продукти харчування та метали, робить світ взаємозалежним і взаємопов'язаним. Однак при цьому світ залишається різним. Останнє зумовлює вироблення методології (і методики) порівняльного права, що може стати підґрунтям для кращого розуміння і (можливо) загального сприйняття зростання гармонізації різних національних правопорядків у найбільш критичних питаннях. Збір знань, отриманих через порівняльне право, може бути важливим порталом для зарубіжної культури, що може дати глибше розуміння вітчизняного правопорядку [149, с. 451–452].

В Україні порівняльне право як метод досліджувалося в працях відомих учених. Серед них насамперед необхідно відзначити праці О. Кресіна [Див.: 150; 151; 152], Х. Бехруза [153; 154; 155] та Д. Лук'янова [156; 157]. Окрім того, порівняльний аспект має місце практично в будь-якому дослідженні, особливо у сфері теорії права та конституційного права, що підтверджує актуальність такого підходу (зокрема праці С. Шевчука, Д. Вовка, Н. Оніщенко, Д. Шигаля [158; 159; 160; 161]).

Слід визнати позицію Х. Кетца і К. Цвайгерта, за якою первинною функцією порівняльного правознавства, як і інших наукових методів, є розширення сфери знання. Якщо під правовою наукою розуміти не тільки тлумачення національних законів, правових принципів і норм, але і дослідження моделей для запобігання та врегулювання соціальних конфліктів, то стає очевидним, що порівняльна правова наука як методика володіє більш широким спектром типових рішень, ніж національно замкнута юридична наука. І перш за все тому, що рішення, що містяться в правових системах світу, вже в силу об'єктивної необхідності, є більш різноманітними та багатими за змістом, ніж ті, які можуть розроблятися за час свого короткого життя, обмеженого рамками власної національної системи юриста. Порівняльне правознавство розширює і збагачує «набір рішень» і надає критично налаштованому досліднику можливість знайти «більш оптимальне рішення» для певного часу та місця [162, с. 28].

Важливо попередньо вказати на деякі зауваження. По-перше, порівняльне право найчастіше розуміють як порівняння (зіставлення) права однієї держави з іншою, і при цьому акцент зазвичай робиться на іноземному праві, яке певною мірою суперечить вітчизняному праву. Таким способом виявляються їхні подібні і відмінні ознаки. По-друге, порівняння права не означає порівняння лише правових текстів. Необхідно врахувати підґрунтя, яке впливає на формування права, іншими словами, сприймати дію права в умовах культури. Для цього необхідно звільнитися від власних упереджень, властивих досліднику, що сформувався в рамках (і під впливом) певної правової системи (звільнитися від свого роду «когнітивного блокування»).

Виходячи з наведеного, Едвард Еберлі (Edward J. Eberle) пропонує «чотири кроки» для здійснення порівняння:

Крок 1. Отримати навички суб'єкта порівняння. Ці навички вимагають занурення в культуру, що розглядається, мовне знання та застосування нейтральних, об'єктивних оціночних навичок.

Крок 2. Застосування порівняльних навичок для оцінки іноземного права, яке складається з права, писаного чи декларованого. Тут необхідно провести вузьку оцінку подібності та відмінностей права різних країн, що розглядаються.

Крок 3. Застосування такої ж методології до внутрішнього права; для з'ясування рівня права, який лежить під зовнішнім правом, але має важливий вплив на формування права.

Крок 4. Результати порівняльного дослідження збираються, щоб визначити, що ми можемо навчитися в іноземній правовій системі та як це розуміння може відображати нашу власну правову систему.

Е. Еберлі також відзначає, що «важливо у методології порівняння відповісти на запитання, чи існують загальні архетипи, вбудовані в кілька правових систем? Якщо так, то що це означає? Чи призводить це до пошуку універсальних принципів права?» [163, с. 454–456]. Відповідаючи на таке запитання, він вказує, що порівняльне право має ширшу місію, зокрема: більш глибоко вивчити незахідну та нетрадиційні культури; виходити за рамки власних природних схильностей, щоб побачити, чи зможемо більше дізнатись, на які з них впливають різні культурні закономірності; допомогти зрозуміти основні проблеми державної політики (антимонопольне законодавство, конфіденційність даних, облік, формування корпорацій та кримінальне право); отже, головне – краще розуміти право і культуру, що є ключовим для розуміння людей [163, с. 486].

Привертає увагу розроблена методика ще одного відомого вченого Марка Ван Хука (Mark Van Hoelcke), який у дослідженні «Методологія порівняльного-правового підходу» вказує на важливість для ефективного дослідження таких положень: 1) адекватний вибір національних правових систем для порівняння. Він акцентує на тому, що, незважаючи на глобальні процеси, необхідно зосередити увагу на виборі відповідних національних правових систем – з урахуванням подібних наявних у них проблем, але з різними механізмами вирішення; 2) предмет такого порівняння. До «предмету» ним відноситься контекст (суспільне середовище,

в якому функціонує право, зокрема сприйняття права за межами тексту, рівень його застосування тощо) [164, с. 3–7]. Висновок Марка ван Хука полягає в тому, що для успішної юридичної трансплантації потрібен метод права в контексті. Те, що, як видається, добре працює в іншій правовій системі, насправді може не зробити цього у своїй правовій системі через інший контекст. Він навіть приклад – імпорт європейського сімейного законодавства у більшості африканських країн під час колонізації, який зберігається після цього, є яскравим прикладом невдалих трансплантацій через зовсім інший культурний контекст. Отже, просте копіювання іноземного права навряд чи можна вважати «методом». Це швидше типовий приклад відсутності методу порівняльного права [164, с. 28–30].

Подібне розуміння частково сприймалося у вітчизняній традиції порівняльного права. Так, іще в 1970-х роках В.А. Козлов вказував, що в порівняльно-правових дослідженнях спеціально-прикладного характеру, виділяється «спеціальний предмет». Останній передбачає, по-перше, комплексність, бо вивчаються не лише порівнюваний нормативний матеріал і правозастосовча практика, але і фактична поведінка людей, а також діяльність організацій у відповідній сфері права, і, по-друге, емпіричний (спеціально-прикладний) рівень дослідження вимагає програми таких досліджень та оцінки їх результатів, виходячи з усталених теоретичних знань про сутність соціально-правових явищ [165, с. 22–23]. У цьому плані найбільш продуктивними видаються концептуальні схеми узбецького вченого А.Х. Саїдова, який сприймав порівняльне право в декількох аспектах: 1) його роль у протиставленні (конфронтації) типів правових систем (так зване «контрастуюче порівняння»); 2) як функціональне порівняння; 3) порівняльне правознавство як інструмент законодавчої політики; 4) діахронне і синхронне порівняння. Ще в кінці 1980-х років він відзначав роль порівняльного методу у творенні «концепції європейського правового простору» [166, с. 148].

При цьому слід звернути увагу на основні хиби, які вчиняються при проведенні порівняльно-правових досліджень, виокремлені Ю.О. Тіхоміровим. На його думку, по-перше, допускається неправильний вибір об'єктів правового аналізу та критеріїв їх порівняння. По-друге, нерідко не враховуються об'єктивні умови і фактори, які породжують ті чи інші інститути в зарубіжному праві і в конкретній державі. При цьому

не завжди беруться до уваги рівень правової культури і правових традицій. Якщо для північноєвропейських країн, наприклад, «законослухняність» громадян є стійкою домінантою їх розвитку, то інша ситуація в пострадянських країнах. По-третє, нерідко відбувається безпосереднє запозичення наукових правових концепцій, які не завжди можуть адекватно бути відображені в законодавстві іншої країни. По-четверте, допускається неправильне використання юридичних конструкцій, понять і термінів. По-п'яте, зустрічається немало випадків прямого копіювання правових інститутів і норм без оцінки можливостей їх «трансплантації та вживлення» до правової системи іншої країни [Див.: 167].

В сучасних умовах у дослідженні сутності новітньої держави (її функцій та інститутів) порівняльно-правовий метод відіграє ще більш важливу роль. В умовах глобалізації це пояснюється кількома причинами.

По-перше, після Другої світової війни (за її наслідками) в Статуті ООН та в інших основоположних міжнародно-правових документах загальноновизнані принципи міжнародного права отримали розвиток та письмове закріплення. Виступаючи продуктом звичаєвого міжнародного права (тобто результатом практики цивілізованих націй у стосунках між собою та з суспільствами), вони набули універсального характеру, що ставить їх «на вершину» світового правопорядку. Такі принципи, як повага до прав людини, державного суверенітету, територіальної цілісності держав певним чином отримали спільне визнання і загальноновизнане змістове наповнення. У багатьох європейських державах такі принципи мають «безпосередню дію», набуваючи конституційного характеру. Це означає, у свою чергу, що в рамках національних правових систем створено новий феномен, який справді полягає в спільному архетипі, який наявний у конституційній системі кожної цивілізованої держави. При цьому йдеться не лише про європейські держави.

По-друге, що не менш важливо, порівняльне право на сьогодні використовується як інструмент судового дослідження юридичної справи, а точніше – аргументації судового рішення. Такий підхід є справді поширеним у практиці вищих судів держав і особливо – Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ). Наприклад, зміст рішення у справі «Ahmet Yıldırım проти Туреччини» (2013 р.) («право на Інтернет») засвідчує, що порівняльний метод був застосований Судом у двох аспектах:

а) у широкому, коли Суд врахував, окрім законодавства Туреччини, зміст міжнародного права і практики через такі документи: документи Ради Європи (Конвенція щодо кіберзлочинності 2004 р., Декларація СМ (2005)56 (остаточна) щодо прав людини і правової держави в інформаційному суспільстві, Декларація від 28 травня 2003 року «Свобода спілкування в Інтернеті», Рекомендація СМ/Rec(2007)16 щодо заходів із просування цінності громадської послуги Інтернет тощо), документи Європейського Союзу (рекомендація 2008/2160(INI), ухвалена Європейським парламентом 26 березня 2009 року, рішення Суду ЄС), документи Комітету ООН з прав людини (Загальні зауваження № 34 щодо статті 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ухвалені під час 102-ї сесії, 11–29 липня 2011 року);

б) у вузькому, коли Суд окремо в розділі IV «Порівняльне право» вивчив відповідне законодавство європейських країн. Стиль аналізу був спрямований на пошук «спільних стандартів елементів порівняльного права». Суд, зокрема, відзначив: «31. З огляду на те, що законодавство стосовно Інтернету, яке вписується у контекст швидкої еволюції нових технологій, є особливо динамічним і фрагментарним, відносно важко виокремити спільні стандарти елементів порівняльного права у країнах-членах Ради Європи. Дослідження, проведене Судом відносно законодавства двадцяти країн-членів Ради Європи (Німеччина, Австрія, Азербайджан, Бельгія, Іспанія, Естонія, Фінляндія, Франція, Ірландія, Італія, Литва, Нідерланди, Польща, Португалія, Чехія, Румунія, Сполучене Королівство, Росія, Словенія і Швейцарія), показує, що право доступу до Інтернету в теорії захищене конституційними гарантіями, які існують у галузі свободи слова і свободи отримувати думки і інформацію. Це право вважається невід'ємним від права доступу до інформації і спілкування, захищеного національними Конституціями. Воно включає право кожного брати участь в інформаційному суспільстві, і обов'язок для держав – гарантувати доступ громадян до Інтернету. Таким чином, сукупність загальних гарантій, присвячених свободі слова, є належною основою для визнання і права безперешкодного доступу до Інтернету. 32. Зокрема, у рішенні від 10 червня 2009 року (рішення № 2009–580 DC) французька Конституційна Рада однозначно підтвердила, що сьогодні свобода слова має розумітись як така, що включає право доступу до Інтернету. Вона також перерахувала основоположні

принципи стосовно обмеження доступу до Інтернету: обмеження права на вільний доступ до послуг громадського спілкування он-лайн може проголошуватись лише суддею за результатами справедливого судового розгляду і як пропорційна санкція. На думку Конституційної Ради, «з огляду на характер свободи, гарантованої статтею 11 Декларації 1789 року, законодавець не міг [...] доручити повноваження (обмежити або припинити доступ до Інтернету) адміністративному органу з метою захисту прав власника авторського права і суміжних прав». З цієї причини Конституційна Рада проголосила такими, що суперечать Конституції, статті закону, які дозволяють вимкнення без судового рішення доступу до Інтернету у випадку порушення авторського права. Припинення доступу можливе в рамках змагального судового провадження як додаткове покарання. Тимчасові заходи/заборони можуть бути постановлені суддею одноособово за умови, коли, на думку Конституційної Ради, вони є «суворо необхідними для охорони цих прав...» [168].

Слід зауважити, що обидва європейські суди (і Європейський суд з прав людини в Страсбурзі і Суд Європейського Союзу в Люксембурзі) застосовують порівняльно-правовий метод, хоч і з різним наповненням. Однак слід погодитися, що для обох судів характерно: 1) порівняльна робота може бути зроблена лише з чіткою метою; 2) порівняння має відповідати чітко визначеному процесу, під час якого необхідно виокремити та вирішувати різні проблеми на шляху правового порівняння (наприклад, розглянути джерела права, мовні проблеми, культурний контекст, вплив правотворчої діяльності тощо).

Якщо повернутися до методики ЄСПЛ, то з самого початку цей Суд шукав через порівняльний аналіз законодавства держав-членів Ради Європи мінімальний стандарт (найнижчий спільний знаменник) у сфері прав людини. Однак, виходячи з поваги до суверенітету держав (що важливо для співпраці у виконанні судових рішень), Суд розробив доктрину «межі оцінювання». На підставі цієї доктрини ЄСПЛ враховує, коли Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод повинна тлумачитися по-різному в різних державах-членах, а коли слід шукати за допомогою порівняльного методу «більшість» серед них. У випадку, якщо таке порівняння законів є успішним і зумовлює встановлення поширеного загальноєвропейського стандарту, то

дискреція окремих держав щодо відхилення від нього є обмеженою. Методику підходу Європейського суду з прав людини за результатами проведення порівняльного дослідження можна відобразити такою загальною формулою: ступінь консенсусу європейських держав у врегулюванні певного аспекту обернено пропорційно обсягу дискреції національних властей у змісті регулювання, яке становить втручання у здійснення прав людини. При цьому застосовується «механічний» або «арифметичний» підхід до порівняння, однак ЄСПЛ завжди підкреслює свою «допоміжну роль» у захисті прав людини в національних системах: складні питання він залишає для вирішення демократично обраним законодавчим органам Договірних Сторін. ЄСПЛ почав працювати з 1959 р., але роль порівняльного методу особливо зросла після 1968 р., коли Суд уперше задекларував «новаторську» практичну позицію, за якою «права, закріплені в Конвенції, не повинні бути теоретичними та ілюзорними, а, скоріше, практичними та ефективними» (справа про мовне питання в Бельгії). Обидві складові «еволюційного підходу» – а) «практичні та дієві права» та вчення про Конвенцію як про «живий інструмент» – передбачають у своїй основі порівняльний метод, який обмежується виявленням «спільного знаменника». Такий підхід ЄСПЛ сприяв досягненню консенсусу щодо захисту основних прав в Європі. Хоча таке широке тлумачення викликало критику, Суд відреагував на неї позицією, що вчення про «живий інструмент» «...не означає, що для реагування на сучасні потреби, умови, погляди чи стандарти Суд може створити нове право, крім тих, що визнані Конвенцією (...), або що він може принизити існуюче право, або створити новий «виняток», або «обґрунтування», яке прямо не визнається в Конвенції» («Аустін проти Сполученого Королівства», 2012 р.) [169, с. 38–43].

Роблячи висновки, необхідно зазначити таке.

По-перше, методологія дослідження правових явищ потребує оновлення, виходячи зі зміни правової парадигми, пов'язаної з розумінням права (співвідношенням із державою та її функціями) та формуванням на початку XXI століття правової реальності як на рівні національному, так і в міжнародно-правовому аспекті. Сучасна методологія правового дослідження продовжує перебувати в координатах важливої дилеми щодо співвідношення «чисто» юридичних методів дослідження і так

званих «міждисциплінарних» підходів. По-третє, методологічний інструментарій (конкретні методи дослідження) правничої науки залишається невичерпним за змістом та особливо – за можливими комбінаціями їх уживання для досягнення пізнавального результату. На розширення їх каталогу впливає як розвиток юриспруденції та інших наук, їх гносеологічних складових, так і процеси глобалізації та інтернаціоналізації правового життя.

По-четверте, сьогодні можна стверджувати, що після Другої світової війни не було жодного більш-менш значного законодавчого проекту, який би так чи інакше не супроводжувався численними порівняльно-правовими дослідженням [162, с. 29]. Такий підхід повинен мати відображення і в практиці реформ в Україні: це стосується і загальної методології правових реформ, спрямованих на зміну сутності й функцій Української держави, підвищення її ефективності, так і врахування досвіду інших держав у конкретних напрямках реформ, зокрема судової системи та правоохорони. По-п'яте, зміна характеру міжнародного права, витворення в останні три десятиліття повноцінних регіональних правових порядків (наприклад, європейського правового порядку), а також посилення їх взаємовпливу з національними правовими порядками, зумовлюють потребу у використанні так званих «вертикальних методів» порівняльного дослідження («зверху донизу» або навпаки) [170]. Такі методи спроможні стати належним доповнюючим інструментом порівняльного правознавства у глобальному світі.

Висновки до розділу 1

1. Функції сучасної держави як напрями її діяльності визначаються вагомими суспільними проблемами, які встановлюються через механізми народовладдя, а їх обсяг – через конституційні засоби обмеження влади. Значимість функцій держави формується з урахуванням конституційних цінностей та мінливого суспільного запиту. Правозахисна функція, з урахуванням обох факторів, визнається пріоритетною в сучасній державі, зокрема в державах Центральної Європи.

2. Правозахисна функція держави як державна діяльність є невід'ємною складовою конституціоналізму. Її поняття охоплює державну

діяльність, спрямовану на захист і втілення права, яке розгортається в інституційному правопорядку, в основі якого – конституційні принципи верховенства права, поваги до прав людини та демократії.

Зміст правозахисної функції держави окреслює предметну діяльність всього механізму держави, спрямованого на утвердження фундаментальних конституційних принципів, на яких заснована держава, передовсім принципів верховенства права, поваги до прав людини та демократії. Як і інші функції держави, вона втілена в діяльності не окремих державних органів, а їх сукупності, вираженої в суверенній конституційній владі держави, яка по суті є суб'єктом здійснення такої функції держави.

Отож, предмет цієї функції держави охоплюється діяльністю, яка здійснюється через такі основні форми, як: 1) здійснення установчої влади; 2) законодавча й інша нормотворча діяльність; 3) виконання права (створеного публічною владою) та судових рішень; 4) здійснення правосуддя.

3. Державна діяльність у цій сфері з огляду на її предметну специфіку та способи умовно може бути розділена на дві частини: а) загальна правозахисна діяльність, питання якої мають місце у функціоналі будь-якого державного органу (парламент, президент, уряд); б) спеціалізована правозахисна діяльність, питання якої охоплюються юрисдикцією органів правосуддя та органів, які сприяють правосуддю (так званих «правоохоронних органів»). У свою чергу, спеціалізована правозахисна діяльність диференціюється на такі основні види: 1) здійснення правосуддя (загальними судами); 2) судовий конституційний контроль; 3) діяльність прокуратури, поліції та інших органів, які сприяють правосуддю.

4. Сучасна доктрина сприймає конституцію як основний (вищий) закон держави, який втілює суверенний правопорядок та загальне благо суспільства; йдеться про такий основний закон, який не може бути змінений у звичайному законодавчому порядку. Сутністю конституції виступає суспільний договір, утілений в низці фундаментальних принципів, таких, зокрема, як народний суверенітет, демократія, повага до прав людини, поділ влади, верховенство права тощо. Наведені принципи засновані на універсальних цінностях, на основі яких функціонує сучасне державно-організоване суспільство, а тому сутність самої держави полягає у втіленні і гарантуванні конституційних цінностей, передовсім прав людини.

5. Головним фактором розвитку судового захисту конституції впродовж останніх двох століть є потреба в захисті базових принципів і правил, які становлять суть конституції сучасної держави. Цей захист здійснюється судами щодо загроз, які мають місце або потенційно можуть мати місце в діяльності політичних гілок влади – законодавчої чи виконавчої.

6. Основною метою здійснення правозахисної функції сучасної держави є гарантування верховенства права, яке в концептуальному плані полягає в обмеженні свавілля публічної влади щодо суспільства і щодо окремої особи. Окреслити межу такого свавілля спроможний безпосередньо суд або дія правового принципу чи норми, які потенційно можуть бути застосовані чи реально застосовуються судом. Різні шляхи формування системи верховенства права – суд через застосування прав людини безпосередньо створює систему конституції (англійська традиція) чи її створює народ через здійснення установчої влади (європейська континентальна традиція) – не має принципового значення.

У державах Центральної Європи, як і в усій європейській традиції, концепції верховенства права і так званої матеріальної правової держави поєднані в цінностях, відображених у конституційних принципах, які спрямовані на обмеження публічної влади (поділ влади, повага до прав людини). З такого розуміння впливає місце судової влади (правосуддя) в державі, яке має засвідчувати реальний розподіл влади, а також реальну спроможність судової влади обмежувати дискреційні повноваження законодавчої і виконавчої влади та в такий спосіб гарантувати захист від свавілля. Це реально лише за умови незалежності суду (і процедур правосуддя) від інших гілок влади.

7. Незалежне правосуддя є ключовим фактором в системі верховенства права (правової держави) виходячи з того, що: а) верховенство права можливе лише в умовах ефективного правопорядку, де першим критерієм такої ефективності є система правосуддя в широкому розумінні (від ефективного розслідування до виконання судових рішень). У цьому сенсі верховенство права є передовсім станом реалізованості правових норм і принципів, оскільки останні можуть проявити свій «пріоритет» (верховенство) лише за умови їх реалізації; б) верховенство права, отже, незалежно від концептуальних підходів, втілюється найбільш концентровано в інституційному захисті людської гідності і свободи.

Розділ 2 СИСТЕМА ЗАГАЛЬНИХ СУДІВ ТА ПРОКУРАТУРИ В ДЕРЖАВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ

2.1. Правосуддя в державі, заснованій на верховенстві права: міжнародно-правові стандарти

Досягнення достатніх гарантій незалежного правосуддя є тим основним критерієм і, водночас, змістовним наповненням напрямку і вагомим чинником судової реформи в державах Центральної Європи в період їх підготовки і вступу до Європейського Союзу. З іншого боку, ситуація, коли внаслідок прийняття нового законодавства і запровадження нової адміністративної практики у сфері правосуддя показник незалежності знижувався, такі зміни в жодному випадку не можуть бути визнані «судовою реформою», що підтверджує досвід держав Центральної Європи, зокрема Угорщини чи Польщі.

В Україні різні аспекти функціонування судової влади ставали предметом дослідження багатьох учених і практиків, зокрема О. Дашковської [171], Р. Ігоніна [172], В. Потапенка [173], О. Бурака [174], В. Городовенка [175], В. Крижановського [176], В. Сердюка [177; 178], Л. Москвич [179].

Однак потреба у продовженні дослідження місця судової влади в правозахисній функції сучасної держави зберігається, виходячи також з необхідності врахування міжнародно-правових стандартів, які встановлюють та гарантують незалежність судів і суддів.

Правосуддя, яке здійснюється судовою владою, є ключовим елементом правозахисної функції держави. На початку XXI століття цивілізованим світом вироблені достатньо чіткі універсальні критерії правосуддя (його основної ознаки – незалежності), які закріплені на різних рівнях міжнародного та європейського правопорядків.

Із самого початку діяльності Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) питанням верховенства права і, відповідно, ролі судів приділялася особлива увага. Уже в Загальній декларації прав людини, яка була прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року (далі – Декларація), в преамбулі відзначалося, що «беручи до уваги, що необхідно, щоб права людини охоронялися силою закону з метою забезпечення того, щоб людина не була змушена вдаватися як до останнього засобу до повстання проти тиранії і гноблення». У статті 8 Декларації з цього приводу прямо вказувалося на роль судів: «Кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом» [180]. Пізніше і в інших провідних документах ООН у сфері прав людини відзначалася роль судів для захисту і відновлення порушених прав.

Проте лише в 1980-х роках в рамках ООН були схвалені документи, які окремо визначали критерії незалежності судів. Серед них передовсім необхідно відзначити «Основні принципи незалежності судових органів» (далі – Основні принципи) (схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 р., а також «Рекомендації щодо ефективного впровадження Основних принципів щодо незалежності судових органів» (прийняті резолюцією Економічної та соціальної Ради ООН 1989/60 та схвалені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 44/162 від 15 грудня 1989 р.) [181, с. 145–146].

В «Основних принципах» вказується, що з урахуванням рішимості урядів захищати права людини, незалежність судових органів має бути заснована на певних принципах у різних аспектах.

По-перше, визначається, що в сфері функціональна незалежність судів забезпечується такими принципами: 1. Незалежність судових органів гарантується державою і закріплюється в конституції або законах країни. Усі державні та інші установи зобов'язані шанувати незалежність судових органів і дотримуватися її. 2. Судові органи вирішують передані їм справи безсторонньо, на основі фактів і відповідно до закону, без будь-яких обмежень, неправомірного впливу, спонуки, тиску, погроз або втручання, прямого чи непрямого, з будь-якого боку і з будь-яких би то не було причин. 3. Судові органи мають компетенцію

стосовно всіх питань судового характеру і виняткове право вирішувати, чи входить передана їм справа до їхньої встановленої законом компетенції. 4. Не повинно мати місця неправомірне чи несанкціоноване втручання в процес правосуддя, а судові рішення, винесені суддями, не підлягають перегляду. Цей принцип не перешкоджає здійснюваному відповідно до закону судовому перегляду чи пом'якшенню вироків, винесених судовими органами. 5. Кожна людина має право на судовий розгляд у звичайних судах або трибуналах, які застосовують встановлені юридичні процедури. Не повинні утворюватися трибунали, що не застосовують встановлені належним чином юридичні процедури, з метою підміни компетенції звичайних судів або судових органів. 6. Принцип незалежності судових органів дає судовим органам право і вимагає від них забезпечення справедливого ведення судового розгляду і дотримання прав сторін. 7. Кожна держава-член повинна надавати відповідні засоби, які давали б змогу судовим органам належним чином виконувати свої функції.

По-друге, у сфері кваліфікації, підбору і підготовки суддів і забезпеченні при цьому незалежності судів встановлено принцип, який передбачає, що: «Особи, відібрані для судових посад, повинні мати високі моральні якості і здібності, а також відповідну підбору кваліфікацію в галузі права. Будь-який метод відбору суддів мусить захистити від призначення суддів за неправомірними мотивами. При відборі суддів не повинно бути дискримінації щодо даної особи за ознаками раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних та інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану та ін.; однак вимога про те, щоб кандидат на юридичну посаду був громадянином відповідної країни, не повинна розглядатися як дискримінаційна».

По-третє, в аспекті умов служби та терміну повноважень суддів передбачено низку принципів, зокрема: 1. Термін повноважень суддів, їх незалежність, безпека, відповідна винагорода, умови служби, пенсії і вік виходу на пенсію повинні належним чином гарантуватися законом. 2. Судді, яких призначають чи обирають, мають гарантований термін повноважень до обов'язкового виходу на пенсію чи завершення терміну повноважень там, де це встановлено. 3. Підвищення суддів на посаді там, де є така система, слід здійснювати на основі об'єктивних

факторів, зокрема здібностей, моральних якостей і досвіду. 4. Розподіл справ між суддями в судах, до яких вони належать, є внутрішньою справою судової адміністрації.

По-четверте, у сфері професійної таємниці та імунітету документом встановлені такі принципи: 1. Судді зобов'язані зберігати професійну таємницю щодо своєї роботи та конфіденційної інформації, отриманої в ході виконання ними своїх обов'язків, за винятком відкритих судових розглядів, і їх не можна примушувати давати свідчення з таких питань. 2. Без шкоди для якоїсь дисциплінарної процедури чи якогось права на апеляцію або компенсацію з боку держави відповідно до національних законів суддям слід користуватися особистим імунітетом від судового переслідування за фінансову шкоду, спричинену в результаті хибних дій чи упущень, які мали місце при здійсненні ними своїх судових функцій.

По-п'яте, у питанні стягнення, усунення від посади і звільнення судді визначені такі принципи: 1. Звинувачення або скарга, що надійшли на суддю в ході виконання ним своїх судових і професійних обов'язків, повинні бути невідкладно і безсторонньо розглянуті згідно з відповідною процедурою. Суддя має право на відповідь і справедливий розгляд. На початковому етапі розгляд скарги має проводитись конфіденційно, якщо суддя не звернеться з проханням про інше. 2. Судді можуть бути тимчасово усунуті від посади або звільнені тільки з причин їх нездатності виконувати свої обов'язки чи поведінки, невідповідної до посади, яку вони займають. 3. Усі процедури накладення стягнення, усунення від посади і звільнення мусять визначатися відповідно до встановлених правил судової поведінки. 4. Рішення про дисциплінарне стягнення, усунення від посади чи звільнення повинні бути предметом незалежної перевірки. Цей принцип може не застосовуватися до рішень Верховного суду або до рішень законодавчих органів, прийнятих при розгляді справ у порядку імпичменту або при дотриманні аналогічної процедури.

У «Рекомендаціях щодо ефективного впровадження Основних принципів щодо незалежності судових органів», які були прийняті резолюцією Економічної та соціальної Ради ООН 1989/60 та схвалені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 44/162 від 15 грудня 1989 р., відзначається, зокрема:

1. Всі держави мають прийняти та впровадити Основні принципи незалежності судових органів у відповідності до правил конституційного процесу країни та внутрішньої практики.

2. Жодний суддя не може бути призначений, обраний чи іншим чином залучений до виконання своїх обов'язків на умовах або з метою, що несумісні з Основними принципами незалежності судових органів. Жоден суддя не повинен приступати до роботи в суді на умовах або з метою, що несумісні з Основними принципами незалежності судових органів.

3. Основні принципи мають застосовуватися до всіх суддів, включаючи таких, які не є професійними юристами.

4. Держава має гарантувати, що Основні принципи будуть широко розповсюджуватися принаймні офіційною мовою (мовами) країни, яка їх прийняла. Судді, юристи, представники органів законодавчої та виконавчої влади і суспільство в цілому мають бути проінформовані в найбільш прийнятний спосіб про важливість і зміст Основних принципів таким чином, щоб вони могли сприяти їх застосуванню в системі правосуддя. Зокрема, держава має зробити текст Основних принципів доступним для всіх суддів.

5. Впроваджуючи принципи 7 та 11 Основних принципів, держава має звернути особливу увагу на необхідність надання певних ресурсів, потрібних для функціонування судової системи, враховуючи призначення достатньої для рівня завантаженості справами кількості суддів, забезпечення судів необхідним персоналом, обладнанням та надання суддям гідного рівня особистої безпеки, пенсійного забезпечення та заробітної плати.

Нагадаємо, принцип 7 вказаного документу встановлює, що «кожна держава-член повинна надавати відповідні засоби, які давали б змогу судовим органам належним чином виконувати свої функції», а принцип 11 – «Термін повноважень суддів, їх незалежність, безпека, відповідна винагорода, умови служби, пенсії і вік виходу на пенсію повинні належним чином гарантуватися законом» [182].

На рівні Ради Європи вимоги до організації судової влади і статусу суддів зосереджені у так званій «Європейській хартії про статус суддів» (далі – Хартія), яка стала результатом багатосторонньої наради з приводу законів про статус суддів в Європі, що була організована Радою Європи 8–10 липня 1998 року.

По-перше, до закону про статус суддів, як впливає з Європейської хартії про статус суддів, ставляться такі вимоги:

1. Закон про статус суддів має на меті забезпечення компетентності, незалежності та неупередженості, яких кожна особа цілком законно очікує від судів та від кожного судді, якому довірено захист її прав.

2. У кожній європейській державі основні принципи закону про статус суддів викладаються у внутрішніх нормах найвищого рівня, а його основні положення – в нормах не нижче законодавчого рівня.

3. Щодо кожного рішення стосовно відбору та призначення судді на посаду, підвищення по службі або припинення його повноважень, законом має бути передбачено втручання *органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, у складі якого щонайменше половина членів – судді, обрані їх колегами*, і в якому було б гарантовано якнайширше представництво суддівського корпусу (параграф 1.3 Хартії).

4. Закон надає кожному судді, який вважає, що його/її права, передбачені законом, або його власна незалежність чи незалежність судового процесу знаходиться під загрозою або будь-яким чином ігнорується, можливість звернутися з цього приводу до незалежного органу з пропозицією вжити дієвих заходів для виправлення ситуації або запропонувати, яким чином її можливо виправити.

5. Під час виконання своїх обов'язків суддя повинен виявляти повагу до осіб, що до них звертаються, та пильно стежити за підтриманням високого рівня компетентності, якого вимагає винесення рішень у справах, від яких залежить гарантія захисту прав людини, та за збереженням конфіденційності інформації, яку їм довірено в ході судового розгляду.

6. На державу покладається обов'язок забезпечувати суддів всіма засобами, необхідними для належного виконання їхніх завдань, і, зокрема, для розгляду справ в межах розумного періоду.

7. Професійні організації, створені суддями, до яких усі судді можуть вільно входити, роблять значний внесок у захист прав, які надаються законом, зокрема в стосунках з тими владними структурами та органами, які залучаються до винесення рішень стосовно них.

8. Через своїх представників та професійні організації судді залучаються до винесення рішень стосовно управління судами, визначення судового бюджету та його розподілу на місцевому і національному

рівнях. З ними таким же чином проводяться консультації стосовно планів щодо будь-яких змін до закону, а також з приводу визначення винагороди за працю та їх соціальне забезпечення.

По-друге, до процедури призначення на посаду судді та його переведення Хартія ставить наступні вимоги: 1. Рішення про призначення обраного кандидата на посаду судді та призначення його/її до конкретного суду приймається незалежним органом, про який йдеться у параграфі 1.3, або на підставі його пропозиції, рекомендації або згоди чи висловлення його окремої думки. 2. Законом має бути встановлено конкретно зазначені обставини, за яких через попередню діяльність кандидата або його/її близьких родичів можуть виникнути законні та об'єктивні сумніви щодо його незалежності та неупередженості, що може бути перешкодою для призначення до певного суду. 3. Там, де процедурою призначення на посаду передбачається проходження випробувального терміну до прийняття рішення про призначення на посаду на постійній основі, або там, де суддя призначається на посаду на обмежений термін з можливістю подовження, рішення про непризначення на посаду на постійній основі або про не продовження терміну може бути винесене лише незалежним органом, про який йдеться у параграфі 1.3 або на підставі його пропозиції, рекомендації або погодження чи висловленої ним думки. 4. Суддя, що обіймає посаду в суді, не може бути призначеним на іншу судову посаду або бути переведеним на будь-яку іншу роботу, навіть якщо це відбувається з підвищенням по службі, без його згоди. Винятки з цього принципу дозволяються лише у випадку, коли переведення передбачене у відповідності до дисциплінарних санкцій, у випадках змін у судовій системі на підставі закону або у випадках тимчасового переведення для зміцнення сусіднього суду. Максимальна тривалість такого переведення суворо обмежується законом.

По-третє, у сфері відповідальності суддів Хартія встановлює: 1. У випадку невиконання суддею одного зі своїх обов'язків, чітко визначених законом, він може підлягати санкції лише на підставі рішення, прийнятого за пропозицією, рекомендацією або згодою комітету або органу, принаймні половину якого складають обрані судді. Справа такого судді повинна бути сповна розглянута цим органом шляхом заслуховування сторін, а суддя, справа якого розглядається, повинен

мати право на представництво своїх інтересів. Шкала застосовуваних санкцій має бути визначена законом, а їх застосування має відповідати принципу пропорційності. Рішення виконавчого органу, комітету або органу, що визначає передбачену законом санкцію, може підлягати оскарженню у вищій судовій інстанції. 2. Державою гарантується відшкодування збитків за шкоду, заподіяну в результаті протиправної поведінки або незаконних дій судді під час виконання ним службових обов'язків. В Законі може бути передбачене право держави вимагати від судді в судовому порядку відшкодування таких витрат, але не більше встановлених розмірів, у разі грубого і непростимого порушення правил, що регулюють виконання суддівських обов'язків [183].

Пояснювальна записка до Європейської хартії про статус суддів від 10 липня 1998 р., по суті, роз'яснює її зміст та механізми імплементації в національних правових системах (інша назва документу – «Модельний кодекс»). У пояснювальній записці, зокрема, вказується:

1. Мета Хартії – визначити зміст будь-якого закону про статус суддів, ґрунтуючись на завданнях, що мають бути досягнуті: забезпечити компетентність, незалежність та неупередженість, яких громадськість має право очікувати від судів та суддів, яким довірено захист їхніх прав. Таким чином, цей закон не є самоціллю, а скоріше засобом досягнення того, щоб особи, чії права мають захищатися судами і суддями, мали необхідні гарантії ефективності такого захисту. Може виникнути питання, чи мають ці положення Хартії бути обов'язковими, тобто чи повинні вони обов'язково включатися до національних законів, що регулюють поведінку суддів, чи вони повинні мати силу рекомендацій і замість них можуть бути застосовано інші положення, що можуть забезпечити рівноцінні гарантії. Останній підхід може бути виправданий небажанням критикувати національні системи, в яких давно встановленою практикою забезпечено ефективні гарантії законодавчої захищеності суддівського корпусу, навіть якщо ця система лише згадує про такий захист.

Однак, як вказується в записці, наводилися аргументи, що в певних країнах, в тому числі в державах – нових членах Ради Європи, в яких не регулюється здійснення владними структурами повноважень у галузі призначення, переведення, підвищення та припинення строку повноважень суддів, гарантії щодо забезпечення компетентності, незалежності

та неупередженості суддів не діють. Саме тому, хоча положення цієї Хартії не є фактично обов'язковими, ми представляємо їх як оптимальний засіб забезпечення того, аби зазначених вище цілей було досягнуто.

2. Більшість положень Хартії не можуть бути застосованими в системах, де судді обираються безпосередньо громадянами.

3. Основні засади, на яких ґрунтується закон про статус суддів, що визначає гарантії компетентності, незалежності та неупередженості суддів і судів, мають бути прийнятими в нормативних актах на вищому рівні, тобто в Конституції, у випадку європейських держав, які створили такий повний труднощів і неточностей основний текст. Положення, що включені до Хартії, як правило, мають бути прийнятими на законодавчому рівні, який буде також найвищим рівнем у державах з гнучкими конституціями. Вимога щодо того, щоб закріпити основні засади і правила в законодавчих актах чи в Конституції, захищає останню від можливості внесення до неї поправок за прискороною (поверховою) процедурою, що зовсім не прийнятно для таких важливих питань. Зокрема, слід зазначити, що у випадках, коли основні засади закріплено в Конституції, це запобігає прийняттю законодавчих актів, які б порушували їх або мали на меті їх порушення [184].

Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки (17 листопада 2010 р.) (далі – Рекомендація) відштовхувалася від розуміння того, що, виконуючи суддівські функції, суддя відіграє основну роль у забезпеченні захисту прав людини та основоположних свобод; незалежність суддів є невід'ємним елементом верховенства права, необхідним для неупередженості суддів та функціонування судової системи, а також від того, що незалежність судової влади забезпечує кожній особі право на справедливий суд і тому є не привілеєм суддів, а гарантією поваги до прав людини та основоположних свобод, що дає змогу кожній особі відчувати довіру до судової системи [185].

У Рекомендації розрізняється *зовнішня і внутрішня незалежність суддів*. Зовнішня незалежність не є прерогативою чи привілеєм, наданим для задоволення власних інтересів суддів. Вона надається в інтересах верховенства права та осіб, які домагаються та очікують неупередженого правосуддя. Незалежність суддів слід розуміти як гарантію

свободи, поваги до прав людини та неупередженого застосування права. Неупередженість та незалежність суддів є необхідними для гарантування рівності сторін перед судом. Рекомендації визначають низку засобів забезпечення зовнішньої незалежності суддів, зокрема: а) закон повинен передбачати санкції проти осіб, які намагаються певним чином впливати на суддів; б) судові рішення мають бути обґрунтовані та оголошені публічно. Однак судді не зобов'язані роз'яснювати, якими переконаннями вони керувалися при прийнятті таких рішень; в) рішення суддів не можуть підлягати будь-якому перегляду поза межами апеляційних процедур, закладених у законодавстві; г) за винятком рішень про амністію, помилювання або подібних заходів, виконавча та законодавча влада не повинні приймати рішення, які скасовують судові рішення; д) коментуючи рішення суддів, виконавча та законодавча влада мають уникати критики, яка може підірвати незалежність судової влади або довіру суспільства до неї. Їм також слід уникати дій, які можуть поставити під сумнів їхнє бажання виконувати рішення суддів, за винятком випадків, коли вони мають намір подати апеляцію; е) судові провадження та питання, що стосуються здійснення правосуддя, становлять громадський інтерес. Проте право на отримання інформації щодо судових питань має виконуватися з урахуванням обмежень, встановлених зважаючи на незалежність судової влади. Схвалюється створення посад речників судів чи відділів з питань преси та зв'язків із громадськістю у сфері відповідальності судів або при радах суддів чи інших незалежних органах влади. Суддям слід виявляти стриманість у відносинах із засобами масової інформації; е) судді не можуть ефективно здійснювати правосуддя без довіри громадськості, адже вони є частиною суспільства, якому служать. Їм слід бути обізнаними щодо очікувань громадськості від судової системи та скарг на її функціонування. Цьому могла б сприяти наявність постійних механізмів отримання такої інформації, створених радами суддів чи іншими незалежними органами; ж) судді можуть займатися діяльністю, яка не належить до їхніх офіційних функцій. Для уникнення фактичних або передбачуваних конфліктів інтересів така діяльність має бути сумісною з їх неупередженістю та незалежністю.

Серед засобів забезпечення внутрішньої незалежності суддів Рекомендаціями називаються: а) принцип незалежності судової влади

означає незалежність кожного судді при здійсненні ним функції прийняття судових рішень. У цьому процесі судді мають бути незалежними та неупередженими, а також мати можливість діяти без будь-яких обмежень, впливу, тиску, погроз, прямого чи непрямого втручання жодних органів влади, зокрема внутрішніх органів судової влади. Ієрархічна організація судової влади не повинна підірвати незалежність суддів; б) вищі суди не повинні давати суддям вказівок щодо того, які рішення потрібно приймати в конкретних справах, за винятком попередньої ухвали або при вирішенні питання про обрання засобів правового захисту відповідно до закону; в) розподіл справ серед суддів суду має здійснюватися на основі об'єктивних попередньо встановлених критеріїв для забезпечення права на незалежність та неупередженість суддів. На такий розподіл справ не повинні впливати сторони у справі чи інші особи, зацікавлені в результатах розгляду справи; г) судді повинні мати можливість створювати професійні організації, метою яких є захист їхньої незалежності, інтересів та сприяння утвердженню верховенства права, чи приєднуватися до них.

Визначається, що дієвість суддів та судової системи – необхідна умова для захисту прав кожної особи, виконання вимог статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, правової визначеності та віри громадськості у верховенство права. У свою чергу, дієвістю є прийняття якісних рішень упродовж розумного терміну після справедливого розгляду справ (пункт 31). Кожна держава повинна виділяти судам достатньо ресурсів, приміщень та устаткування, щоб вони могли функціонувати відповідно до стандартів, викладених у ст. 6 Конвенції, а також щоб судді могли ефективно працювати (пункт 33). Нарешті, тлумачення закону, оцінювання фактів та доказів, які здійснюють судді для вирішення справи, не повинні бути приводом для цивільної або дисциплінарної відповідальності, за винятком випадків злочинного наміру або грубої недбалості (пункт 66 Рекомендацій).

Ще в одному документі в системі Ради Європи – у Висновку № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів (далі – КРЕС) до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо стандартів незалежності судової влади та незмінюваності суддів (від 1 січня 2001 р.), метою якого є детальніший розгляд цілої низки обговорюваних тем та визначення

проблем або питань, які стосуються незалежності суддів, привернення уваги до яких буде корисним, – було запропоновано такі теми: обґрунтування судової незалежності; рівень, на якому гарантується судова незалежність; порядок призначення та просування по службі; органи призначення та дорадчі органи; термін повноважень – період призначення; термін повноважень – незмінність та дисциплінарні заходи; оплата праці; свобода від неправомірного зовнішнього впливу; незалежність усередині судової влади; роль судді [186].

У пунктах 10 і 11 Висновку визначається, що незалежність судів є передумовою верховенства права та основоположною гарантією справедливого суду. На суддів «покладається відповідальність за прийняття остаточного рішення стосовно життя людини, свобод, прав, обов'язків та власності громадян» (див. преамбулу Основних принципів ООН, які було повторено в Пекінській декларації, а також статті 5 та 6 Європейської конвенції про права людини). Незалежність суддів є прерогативою чи привілеєм не для захисту власних інтересів, але в інтересах верховенства права та тих, хто шукає й очікує правосуддя. Зі свого боку, ця незалежність повинна існувати стосовно як суспільства загалом, так і сторін будь-якої судової справи, в якій судді повинні винести рішення. Судова влада є одним з трьох основних та рівноцінних стовпів сучасної демократичної держави. Вона відіграє важливу роль та має важливі функції стосовно до двох інших стовпів. Вона гарантує те, що уряди та адміністрації можуть бути притягнені до відповідальності за свої дії, а стосовно законодавчої гілки влади – бере участь у забезпеченні виконання належним чином уведених у дію законів, а також, тією чи іншою мірою, забезпечуючи їх відповідність конституції або вищим юридичним актам (наприклад, законодавству Європейського Союзу). Для того, щоб судова влада могла виконувати ці функції, вона повинна бути незалежною.

3 нагоди своєї 10-ї річниці КРЕС ухвалила під час свого 11-го пленарного засідання (Страсбург, 17–19 листопада 2010 року) *Велику Хартію Суддів (основоположні принципи)*, в якій узагальнюються і кодифікуються головні підсумки Висновків, які вона вже затвердила. Всі ці 12 Висновків містять додаткові рекомендації щодо тематики, висвітленої в цьому документі, та які були доведені до відома Комітету Міністрів Ради Європи.

Черговий раз було підтверджено, що «1. Судова влада є однією з трьох гілок влади будь-якої демократичної держави. Її місія полягає в забезпеченні самого існування верховенства права і, таким чином, в забезпеченні належного та неупередженого застосування закону у справедливий та ефективний спосіб. 2. Незалежність і неупередженість судової влади є необхідними умовами для здійснення правосуддя. 3. Незалежність судової влади повинна бути законодавчо закріпленою, функціональною та фінансовою. Для тих, хто потребує правосуддя, незалежність судової влади має бути гарантованою стосовно інших гілок державної влади, суддів та суспільства загалом, за допомогою національних правил, закріплених на найвищому рівні. Держава і кожен суддя несе відповідальність за поширення і захист незалежності судової системи».

Серед нових ідей, у пункті 11 Хартії визначалося, що «Судді мають забезпечити рівність сторін обвинувачення та захисту. Незалежний статус прокурорів є основоположною вимогою верховенства права», а в пункті 17 – «Виконання судових рішень є важливою складовою права на справедливий судовий розгляд, а також гарантією ефективності правосуддя».

Крім того, виголошувалися деякі додаткові гарантії для судді у зв'язку з судовою помилкою». У пунктах 20–21 Хартії вказувалося, що «судді несуть кримінальну відповідальність у межах звичайного права за злочини, вчинені поза виконанням своїх посадових обов'язків. Судді не підлягають кримінальній відповідальності за ненавмисні помилки, здійснені під час виконання ними своїх обов'язків», а «засіб правового захисту від судових помилок повинен полягати у відповідній системі апеляцій. Правовий захист у зв'язку з іншими помилками при здійсненні правосуддя вчиняється тільки державою» [187].

У Доповіді Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) щодо незалежності судової системи, частина I: незалежність суду (від 12–13 березня 2010 р.) зроблено висновки стосовно того, що для забезпечення зовнішньої та внутрішньої суддівської незалежності державам слід дотримуватися таких стандартів:

а. Базові принципи, що стосуються незалежності судової системи, повинні бути закріплені в Конституції чи текстах еквівалентної юридичної сили. Серед них головними є наступні: судова система є незалежною

від інших органів державної влади, судді у своїй діяльності підпорядковуються тільки закону, розрізняються тільки за функціями, які вони виконують, включно з принципом того, що суддя природного права чи суддя за законом попередньо встановлюється законом та є незмінюваним.

b. Всі рішення стосовно призначення та підвищення суддів по службі ґрунтуються на заслугах із застосуванням об'єктивних критеріїв в рамках закону.

c. Правила щодо заборони на суміщення посад та можливості відводу суддів є важливими елементами суддівської незалежності.

d. Необхідною складовою забезпечення суддівської незалежності є те, що незалежна рада суддів має визначальний вплив на прийняття рішень щодо призначення суддів та підвищення їх на посаді. Поважаючи різноманітність існуючих судових систем, Венеціанська комісія рекомендує державам, які ще не зробили цього, створити незалежну раду суддів. В усіх випадках рада суддів повинна мати плюралістичний склад, причому значну частину, якщо не більшість, мають становити судді. За винятком осіб, що є учасниками ради в силу посадових обов'язків, цих суддів призначають чи обирають їхні колеги.

e. Судді загальної інстанції повинні призначатися безстроково до досягнення пенсійного віку. Випробувальні терміни для суддів становлять проблему з точки зору їхньої незалежності.

f. Ради суддів, або дисциплінарні суди, повинні мати вирішальний вплив у дисциплінарному провадженні. Необхідно забезпечити можливість оскарження рішення дисциплінарного органу в суді.

g. Необхідно забезпечити такий рівень оплати праці суддів, що відповідає гідності їхньої професії та обсягу обов'язків.

h. Необхідно поступово відмовлятися від привілеїв та нефінансових пільг суддям.

i. Що стосується бюджету судової системи, рішення щодо розподілу фінансування судів необхідно приймати із суворим дотриманням принципу суддівської незалежності. Представники судової системи повинні мати змогу висловити свою точку зору щодо запропонованого бюджету в Парламенті, можливо, через раду суддів.

j. Судді повинні користуватися функціональною – але тільки функціональною – недоторканністю.

k. Судді не повинні потрапляти в таке становище, що дає підстави сумніватися в їхній незалежності чи безсторонності. Саме на цьому ґрунтуються державні вимоги щодо заборони суміщати посаду судді з іншими обов'язками, а також чинні в багатьох державах обмеження на політичну діяльність суддів.

l. Держава може заборонити суміщення посади судді з іншими посадами. Судді не мають права здійснювати виконавчі функції. Судді не мають права на політичну діяльність, що може вплинути на їхню безсторонність.

m. Рішення суддів не підлягають будь-якому перегляду, окрім як у встановленому законом порядку апеляції; зокрема, вони не підлягають перегляду через протест прокурора або будь-якого іншого державного органу після закінчення терміну апеляції.

n. З метою захисту процесу відправлення правосуддя від неправомочного тиску варто розглянути застосування дбайливо визначеного принципу «sub iudice» (справа ще перебуває у провадженні), що дозволить досягти рівноваги між необхідністю захистити судовий процес, з одного боку, та забезпечити свободу преси і відкрите обговорення питань, що мають значення для громадськості, з іншого.

o. Принцип внутрішньої незалежності суддів означає, що незалежність кожного окремого судді несумісна з ієрархічними відносинами підпорядкування суддів в процесі прийняття ними рішень.

p. Як вираження принципу встановлення законом «суддів природного права» чи «суддів за законом», розподіл справ на окремих суддів для розгляду має бути заснований на об'єктивних та прозорих критеріях, заздалегідь визначених законом чи спеціальними регламентами на основі закону, наприклад, регламентом суду [188].

Отже, в умовах відкритої національної правової системи та її взаємодії з міжнародним правом міжнародно-правові стандарти незалежності судової влади (і суддів) є джерелом права в державах Центральної Європи: так званого твердого права (hard law), яке для держав Центральної Європи охоплює на європейському рівні, зокрема, Хартію основних прав ЄС, Конвенцію про захист прав людини і основоположних прав, рішення двох європейських судів (в Страсбурзі та Люксембурзі), а також так зване м'яке право (soft law), яке охоплює широкий перелік джерел рекомендаційного характеру.

Наведене дозволяє дійти таких висновків. По-перше, держава, заснована на верховенстві права (правова держава), вимагає наявності та дотримання низки вимог, зокрема незалежну судову систему, яка є ключовим механізмом, що гарантує демократію і верховенство права [189, с. 176].

По-друге, міжнародно-правові критерії організації судової влади і статусу суддів зосереджені на забезпеченні незалежності здійснення правосуддя, перетворюючи ідеї на конкретні працюючі механізми. По-третє, значення таких критеріїв полягає в обмеженні дискреції національних публічних властей у цій сфері, що надає можливість реального забезпечення принципу поділу влади.

2.2. Судова система і прокуратура Угорщини

Судова система Угорщини. Якщо позначати загальні відомості про функціонування судової системи Угорщини, то слід відмітити, що правосуддя в цій державі здійснюється на чотирьох рівнях: 1) Курія (головний судовий орган, де працює 91 суддя); 2) Регіональні апеляційні суди (у п'яти регіональних апеляційних судах працює 165 суддів), 3) регіональні суди (20 регіональних судів); 4) окружні суди. Загалом функціонує 158 судів, в яких працює 3 тисячі суддів (всього 11 тисяч осіб у судовій системі) [190].

В основі правового регулювання судової системи в Угорщині є Основний Закон від 25 квітня 2011 року, що набрав чинності 1 січня 2012 року [191]. Згідно зі статтею 25 Основного Закону, по-перше, правосуддя здійснюється судами, а вищим судовим органом є Курія. По-друге, суди виносять рішення: (а) у кримінальних справах, цивільних спорах та з інших питань, визначених законом; (b) щодо законності адміністративних рішень; (c) щодо суперечностей між місцевими актами та іншими законодавчими актами і про їх скасування; (d) щодо фактів недотримання органами місцевого самоврядування своїх встановлених у законодавчому порядку зобов'язань. Крім того, Курія забезпечує узгоджене застосування закону судами та виносить відповідні рішення, обов'язкові для судів. По-третє, конституційною нормою встановлювалося, що детальні правила організації та діяльності судів, а також правовий статус і оплата праці суддів регламентуються засадничим законом.

Відповідно до статті 26 Основного Закону судді є незалежними, підкоряються лише законам і не можуть отримувати вказівки щодо своєї судової діяльності. З іншого боку, судді можуть бути усунені з посади лише за підставами та в порядку, встановленими засадничим законом. Суддям забороняється бути членами будь-якої політичної партії або займатися політичною діяльністю», а також те, що професійні судді призначаються Президентом Республіки, як це встановлює засадничий закон. На посаду судді можуть призначатися лише особи віком старше тридцяти років. За винятком Голови Курії, жоден суддя не може обіймати свою посаду після досягнення загального пенсійного віку. Голову Курії за поданням Президента Республіки обирає Парламент з-поміж суддів, що обіймали суддівські посади принаймні дев'ять років. Голову Курії обирають двома третинами голосів членів Парламенту».

Закон «Про організацію та діяльність судів» (Закон № CLXI 2011 р.), який набрав чинності також 1 січня 2012 року, по-новому врегулював засади судової системи.

По-перше, Курія згідно зі статтею 24 Закону наділена такими повноваженнями: (а) виносить рішення у справах, передбачених Законом, щодо апеляцій на рішення трибуналу або суду апеляційної інстанції; (b) виносить рішення за клопотаннями про перегляд, у зв'язку з нововиявленими обставинами, рішень суду, що набрали законної сили; (c) ухвалює керівні рішення про єдність судової практики (jogegységi határozat), які є обов'язковими для всіх судів; (d) аналізує судову практику в справах, рішення за якими набрали законної сили, досліджує та вивчає судову практику; (e) публікує принципові судові рішення (elvi bírósági határozat) [ухвалені Курією] і принципові судові ухвали (elvi bírósági döntés) [ухвалені судами нижчих інстанцій]; (f) виносить рішення щодо розбіжностей між місцевими актами та іншим законодавством і про їх скасування; (g) виносить рішення щодо фактів недотримання органами місцевого самоврядування встановлених законом зобов'язань; (h) діє в інших справах, що належать до її компетенції.

По-друге, згідно зі статтею 177 Закону (1) Президент Республіки вперше призначає Голову Національного ради юстиції та Голову Курії не пізніше 15 грудня 2011 р. Кандидати розглядаються парламентським комітетом із

питань правосуддя. Було визначено, що Парламент вперше обирає Голову Національного судового бюро та Голову Курії до 31 грудня 2011 р.

По-третє, стаття 188 встановлювала, що правонаступником Верховного Суду, Національної ради юстиції та їхніх голів є Курія в питаннях діяльності, пов'язаної з відправленням правосуддя, і, в питаннях управління судами, – Голова Національного судового бюро, окрім винятків, встановлених засадничими законами» [192].

Окрім того, стаття 230 Закону про правовий статус та винагороду суддів (Act CLXII OF 2011) встановлювала, що положення цього Закону поширюються на суддів, що досягають верхньої вікової межі до 1 січня 2013 року. Якщо ж суддя досяг верхньої вікової межі до 1 січня 2012 року, датою початку періоду звільнення є 1 січня 2012 року, а датою закінчення – 30 червня 2012 року, і його суддівські повноваження припиняються з 30 червня 2012 року [193].

Серед основних стратегічних документів, якими користується судова система Угорщини, слід передовсім назвати «Стратегію Курії» (оновлена в 2019 році) (далі – Стратегія). До загальних інституційних цілей Курії належать такі.

1. Завдання Курії – захист верховенства права, правової визначеності та рівних прав.
2. Курія повинна забезпечити виконання принципів демократичного здійснення влади, встановлених Основним законом Угорщини (відтепер: «Основним законом»), з особливою увагою до значення судової незалежності.
3. Курія виконує права людини відповідно до Основного закону та міжнародних конвенцій.
4. Курія забезпечує високу стандартну, єдину, послідовну та передбачувану судову діяльність і намагається сприяти справедливості.
5. Курія формує свою операційну та організаційну структуру, беручи до уваги вимоги прозорості та ефективності, цінностей та етичних принципів, прийнятих судовою владою.
6. Курія прагне підтримувати організаційну культуру, яка чинить опір корупції, та зміцнювати інституційну цілісність.
7. Курія приділяє особливу увагу діалогу з нижчими судами, іншими судовими установами та органами, що здійснюють управління судами.

8. Курія відкрита і готова до діалогу з професійними партнерами і вважає важливим підтримувати спілкування і з іншими верствами широкої громадськості.

9. Курія повністю відповідає завданням, що випливають із членства Угорщини в ЄС та бере активну участь у міжнародному судовому співробітництві.

Як впливає зі Стратегії, Курія повинна реалізовувати свої основні цінності та цілі, постійно пристосовуючись до змін у нормативно-правовій базі та спираючись на досвід, накопичений під час її діяльності. Щоби досягти успіху в цій роботі, необхідно виконати три умови: високий професійний рівень, ефективна робота судової влади та довіра громадськості до судової влади. Для того, щоб задовольнити вимоги публічного права та вимоги громадськості стосовно судової влади, судові форуми повинні працювати в усіх трьох аспектах одночасно.

У галузі основних заходів Курії пріоритетним завданням є подальший розвиток єдиної судової практики. Він вимагає систематичного перегляду попередніх вказівок щодо принципів та визначення тих, які вже не дають настанови відповідно до чинного законодавства, та регулярного видання тематичних збірників провідних справ. Із впровадженням «справжньої конституційної скарги» основні права, пов'язані з правами, набувають все більшу вагу. У цій галузі стратегічною метою є налагодження та розвиток конституційного діалогу з Конституційним Судом з метою забезпечення анулювання рішень судів якомога рідше. Законодавче вирішення питання про паралельне провадження, яке ведеться перед Конституційним судом та Курією, також має велике значення.

Що стосується завдань, пов'язаних з організацією та персоналом Курії, то впровадження заходів щодо скорочення навантаження суддів залишається пріоритетним завданням. Стосовно організації Курії, то формування оптимально складених судових колегій з урахуванням особливостей конкретних галузей права та подальший розвиток системи старших юрисконсультів, що надають допомогу колегіям, надалі мають велике значення. Створення так званих груп з підготовки справ для підтримки роботи судових колегій, з повним використанням професійної експертизи судових працівників Курії, може стати подальшим кроком [194].

Оцінки судової реформи 2011 року. 19 березня 2012 року Венеційська комісія опублікувала Висновок щодо оцінки двох законів, які лягли в основу судової реформи 2011 року – закону про правовий статус і винагороду суддів (Act CLXII of 2011) і закону про організацію та управління судами в Угорщині (Act CLXI of 2011) [195]. У цьому Висновку було надано фахову оцінку методів і змісту проведення судової реформи в Угорщині, а саме:

1. Виходячи з того, що «метою правової реформи повинно бути створення інституційного та регуляторного середовища, що є найменш можливим для неправильного використання», Комісія встановила, що «прийняття Основного закону і, тим більше, прийняття Закону про правовий статус та винагороду суддів та Закону про організацію та управління судами Угорщини, а також перехідних положень Основного закону, мають спричинити докорінну зміну судової системи». Хоча Комісія визначила ряд позитивних положень в обох законах, вона також виявила численні елементи, які є проблематичними, стверджуючи: «Навіть якщо можливо, виправдати деякі з цих елементів у рамках угорської традиції, реформа в цілому загрожує незалежності судової влади. Він запроваджує унікальну систему судової адміністрації, яка не існує в жодній іншій європейській країні» (пункти 116–117 Висновку).

2. На думку Комісії, основна проблема судової реформи – концентрація повноважень в руках однієї людини, тобто президента Національної ради юстиції. Хоча держави користуються різкою оцінкою в розробці системи здійснення правосуддя, жодна інша держава-член Ради Європи не має таких важливих повноважень, включаючи право вибору суддів та вищих посадових осіб, покладених на одну особу. Президент справді є вирішальним органом, що приймає рішення практично щодо кожного аспекту організації судової системи, і він чи вона має широкі дискреційні повноваження, які здебільшого не підлягають судовому контролю. Президент обирається без консультацій з членами судової влади і не підзвітний нікому важливим чином, крім випадків порушення закону. Дуже тривалий термін повноважень (дев'ять років) поглиблює цю проблему.

3. Окрім того, Комісія в пункті 119 Висновку окреслила положення законів, які потребують перегляду: 1) регулювання низки організаційних питань на рівні кардинальних законів, 2) обрання Президентом НРЮ на дев'ять років, який може бути невизначено продовжений блокувальною

більшістю в третині членів Парламенту, 3) дуже широкий перелік повноважень Президента НРЮ, які не підлягають вето з боку НРЮ або не підлягають судовому контролю, 4) віднесення повноважень Президента НРЮ окремій особі, не забезпечуючи достатньої відповідальності, 5) відсутність зобов'язання Президента НРЮ мотивувати всі рішення, 6) система нагляду за суддями, президентами судів, які повинні звітувати перед судами вищої інстанції, до Курії щодо судових рішень, які відхиляються від попередньої судової практики (процедура уніфікації), 7) сильний вплив Президента НРЮ на призначення президентів суду та інших старших суддів, 8) тривалий випробувальний термін для суддів, і особливо те, що вони можуть повторюватися, 9) можливості переведення суддів проти їх волі та суворі наслідки відмови («звільнення» та автоматичне звільнення), 10) відсутність достатніх гарантій справедливого судового розгляду в оцінюванні та дисциплінарному провадженні, 11) передача справ Президентом НРЮ до іншого суду як такої, але особливо відсутність об'єктивних критеріїв для відбору справ, що підлягають передачі, та суду, до якого мають бути передані справи, 12) Положення про дострокове звільнення суддів.

4. На підставі наведеного, Комісія прийшла до висновку, що суттєві елементи реформи – якщо вони залишаться незмінними – не лише суперечать європейським стандартам організації судової влади, особливо її незалежності, але також є проблематичними щодо права на справедливий суд відповідно до статті 6 ЄКПЛ.

У вересні 2012 року так само критично оцінила судову реформу низка експертних організацій у самій Угорщині. В окремому Висновку з цього питання ними відзначалося, що «незважаючи на те, що уряд, мабуть, успішно переконав громадськість у тому, що він виконав вимоги, викладені Венеціанською комісією та прийняв ґрунтовні зміни, правда полягає в тому, що ці поправки в цілому є недостатніми і не можуть розглядатися як концептуальна модифікація реформованої судової системи, яка, на думку Венеціанської комісії, «загрожує незалежності судової влади» загалом. Передавши частину повноважень від Президента НРЮ до Національної судової ради (НСР), поправка дійсно зменшила концентрацію влади щодо адміністрації судів, але система все ще залишається централізованою». Основну увагу було звернуто на тому, що «Основний закон не забезпечує основних гарантій незалежності суддів» [196].

Викликає інтерес позиція уряду Угорщини щодо судової реформи на рівні Основного Закону. Відповідаючи на зауваження Венеційської Комісії щодо того, що статті 25–28 Основного Закону про суди «містять досить розпливчасті та загальні положення; це тягне за собою значний ступінь невизначеності щодо змісту запланованої реформи судової влади та дає підстави для занепокоєння, оскільки залишає можливість для будь-яких радикальних змін», а також стосовно загального пенсійного віку, який буде застосовано до суддів, внаслідок чого «близько 300 найдосвідченіших суддів будуть зобов'язані піти на пенсію протягом року», уряд пояснював позицію влади у такий спосіб. На його думку, нова Конституція закріплює основні конституційні гарантії незалежності судової влади: судді підпадають під дію закону; судді не можуть бути інструктовані щодо їх судової діяльності; вони можуть бути усунені з посади лише із встановлених законом причин і в порядку, визначеному законодавством; судді не можуть бути членами політичної партії і не можуть здійснювати будь-яку політичну діяльність. Їх незалежність надалі забезпечується тим, що їх висуває Президент Республіки. Аби збільшити стабільність і незалежність у випадку Президента Курії, він буде обраний – за пропозицією Президента Республіки – двома третинами голосів членів Парламенту на дев'ять років.

Стосовно секретарів суду, які виконують функції суддів, що Венеційською Комісією було оцінено як «сумнівне з точки зору європейських стандартів, які стосуються статусу суддів», уряд пояснив, що первісний основний намір із введенням цього положення полягав у зменшенні навантаження, інакше кажучи перевантаженого угорського правосуддя. Подальші гарантії та регулювання буде викладене у відповідних кардинальних законах, що регулюють систему угорської юстиції. Уряд також зазначив, що масштабна реформа угорської системи правосуддя згідно з новим конституційним порядком ще не завершена, а відповідні кардинальні закони, що мають бути створені, містять додаткові гарантії, які роблять занепокоєння Комісії необґрунтованими [197].

Прокуратура Угорщини. Прокуратура Угорщини відрізняється низкою особливих характеристик, які впливають з Основного Закону 2011 року та спеціальних актів законодавства у цій сфері.

Основний Закон Угорщини встановлює базові моменти в статусі прокурорських органів. Згідно з частинами першої-третьої статті 129 Основного Закону, Генеральний прокурор та служба прокуратури є незалежними та сприяють здійсненню правосуддя, виключно виконуючи вимогу держави про покарання в ролі публічного обвинувача. Служба прокуратури переслідує кримінальні правопорушення та вживає заходів проти інших протиправних дій та бездіяльності, а також сприяє запобіганню протиправних діянь. Основні функції Генерального прокурора та служби прокуратури передбачають, що вони: а) здійснюють права на розслідування, передбачені законом; б) представляють обвинувачення в судовому процесі; в) контролюють законність виконання покарань; г) як охоронець суспільних інтересів здійснюють подальші функції та повноваження, визначені Основним Законом або законом.

Основний Закон також встановлює, що організацією служби прокуратури керує Генеральний прокурор, який призначає прокурорів. За винятком Генерального прокурора, службові відносини прокурорів можуть існувати до досягнення ними загального пенсійного віку. Натомість Генеральний прокурор обирається Державними Зборами з числа прокурорів на дев'ять років за пропозицією Президента Республіки. Генеральний прокурор обирається голосами двох третин членів Державних Зборів та щорічно звітує перед Державними Зборами про свою діяльність (частини третя – п'ята статті 129 Основного Закону). Прокурорам заборонено бути членами політичних партій або займатися політичною діяльністю (частина шоста статті 129). Далі частиною сьомою статті 129 Основного Закону встановлено, що детальні правила організації та діяльності органів прокуратури та правового статусу Генерального прокурора та прокурорів, а також їх винагорода встановлюються в кардинальному акті [198].

Статус прокурорських органів та працівників прокуратури врегульовано двома законодавчими актами: Законом CLXIII 2011 р. «Про службу прокуратури» (далі – Закон про службу прокуратури) [199] та Законом CLXIV 2011 року про статус Генерального прокурора, прокурорів та інших працівників прокуратури та кар'єру прокуратури (далі – Закон про статус Генерального прокурора) [200].

Згідно зі статтею 1 Закону про службу прокуратури Служба прокуратури сприяє здійсненню правосуддя шляхом виконання каральних повноважень держави на умовах, передбачених Кримінально-процесуальним кодексом; вона повинна контролювати та вести процес розслідування для підготовки обвинувачення, представляти публічне обвинувачення в судовому процесі та контролювати законність виконання покарань.

Згідно зі статтею 2 Закону для виконання обов'язків, передбачених в статті 1 цього Закону, служба прокуратури має право:

а) проводити розслідування справ, визначених Кримінально-процесуальним кодексом (далі – КПК) (прокурорське розслідування);

б) здійснювати нагляд, щоб гарантувати, що слідчі органи проводять незалежні розслідування відповідно до положень закону (нагляд за слідством);

в) здійснювати інші права у зв'язку з розслідуваннями, визначеними законодавством;

г) практикувати державні повноваження щодо формального обвинувачення в якості прокурора; представляти обвинувачення в судовому процесі та здійснювати права на відшкодування, зарезервовані для Служби прокуратури КПК;

д) здійснювати контроль за дотриманням законодавства, положень закону, що регулює покарання, допоміжні покарання, заходи, примусові процесуальні заходи, що позбавляють та обмежують особисту свободу, подальший догляд та реалізацію кримінальних справ, облік адміністративних правопорушень та обшуків та участь у провадженні, порушеному суддею, відповідальним за примусове виконання;

е) брати участь у правильному застосуванні законів у судовому провадженні (участь прокурора у спірних та позаспирних провадженнях, що ведуться в суді за цивільним, трудовим, адміністративним та фінансовим законодавством);

є) сприяти дотриманню законодавства суб'єктами, які здійснюють державні повноваження та здійснюють позасудове врегулювання;

ж) приділяти особливу увагу боротьбі зі злочинами, вчиненими неповнолітніми та проти них, дотриманню спеціальних правил процедури адміністративного та кримінального провадження, порушених

проти неповнолітніх; брати участь у забезпеченні прав неповнолітніх та розпочинати провадження з метою вжиття необхідних заходів із захисту дітей у випадках, передбачених законом;

з) виконувати свою частку обов'язків, що стосуються міжнародних договорів, зокрема шукаючи та надаючи юридичну допомогу;

и) виконувати обов'язки, що стосуються участі Угорщини в Євроюсті;

і) виступати захистом у судових справах, порушених проти Служби прокуратури, посилаючись на юридичні порушення або на шкоду, пов'язану з його діяльністю.

Генеральний прокурор виконує обов'язки, визначені законом, безпосередньо або через компетентних прокурорів. У статті 3 Закону про службу прокуратури встановлено, що прокуратура є незалежною конституційною організацією, що підлягає виключно законодавству.

Служба прокуратури виконує обов'язки, покладені на неї в Основному Законі та інших законах в рамках ієрархічної організації, де персонально особи, відповідальні за прийняття рішень, можуть бути особисто визначені.

Як і члени парламенту, Генеральний прокурор та прокурори отримують імунітет. Генеральний прокурор підпадає під дію правил, що застосовуються щодо недоторканності депутатів Парламенту. Припинення імунітету Парламентом вимагає більшості в дві третини голосів представників, які присутні, і спікер Парламенту вживає необхідних заходів щодо вирішення питання імунітету. Натомість Генеральний прокурор має право на призупинення імунітету прокурора та вжиття необхідних заходів при порушенні імунітету прокурором.

У статті 8 цього ж Закону встановлено, що організація Служби прокуратури Угорщини включає: а) Управління Генеральної прокуратури, б) апеляцію головних органів прокуратури, в) головні служби прокуратури, г) районні органи прокуратури.

Керівництво всіма органами прокуратури здійснює Генеральний прокурор, який:

а) може брати участь у засіданнях парламенту та повної курії з дорадчою складовою;

б) може залишати за собою право давати накази органам прокуратури розслідувати будь-який злочин, вчинений будь-яким органом

розслідування, і може використовувати співпрацю членів інших слідчих органів під час прокурорських розслідувань, якщо така співпраця не впливає на трудові відносини членів з їх службою чи державною службою;

в) може подавати на курію пропозиції про перегляд або в силу законності правового засобу для прийняття остаточних рішень у кримінальних справах, передбачених Кримінально-процесуальним кодексом;

г) може подати апеляцію для забезпечення рівномірності закону в Курії та може здійснювати права, надані Генеральному прокурору законом, у порядку апеляції, що проводиться для забезпечення рівномірності закону перед Курією;

д) подає клопотання про відсторонення імунітету внаслідок вчинення кримінально-правового діяння чи адміністративного правопорушення, ініціює надання схвалення у випадку, якщо порушення провадження за законом підлягає затвердженню органу чи особи;

е) може висловлювати думку щодо проектів законодавства, за винятком проектів указів органів місцевого самоврядування, та висловлювати думку щодо проектів законодавства, що стосуються правового статусу та обов'язків служби прокуратури;

є) може запропонувати відповідному державному органу ініціювати законодавчий акт та / або видати указ чи інструмент, який регулює державний орган, щоб законодавчо затверджувати, вносити зміни чи скасовувати положення закону чи нормативно-правовий акт, виданий для регулювання цим державним органом;

ж) може направити правове регулювання, застосоване у конкретній справі, розглянуте за участю прокурора, до Конституційного Суду для встановлення, чи є правове регулювання неконституційним через порушення прав, закріплених Основним Законом, якщо правомочні сторони не володіють здатністю захищати свої права або якщо злочин стосується більшої групи осіб;

з) може направити законодавче регулювання до Конституційного Суду для розгляду невідповідності міжнародним договорам;

и) може за власною ініціативою або на вимогу будь-якої із сторін, якщо Курія запрошує це зробити, висловити професійну думку, що становить інтерес громадськості, з юридичних питань заради рівномірності судової

практики у провадженні, яке веде Курія, навіть якщо жоден прокурор не бере участі у провадженні. Думка Генерального прокурора, яка не є обов'язковою для Курії, повідомляється сторонам провадження [201].

Організація прокуратури. Офісу Генерального прокурора Угорщини підпорядковані Апеляційні головні прокуратури в столиці Будапешті та ще в чотирьох містах (загалом п'ять), а також окружні прокуратури (Офісу Прокуратури, столиці, слідчої прокуратури, слідчої прокуратури столиці, прокуратури Будапешта з питань за межами кримінального права) та Національний інститут кримінології.

Якщо більш конкретно, структура прокуратури охоплює, окрім Офісу Генерального прокурора, також апеляційні офіси: а) Апеляційна головна прокуратура столиці Будапешта; б) Апеляційна головна прокуратура Дебрецена; в) Апеляційна головна прокуратура Дьйор; г) Апеляційна головна прокуратура Печ; д) Апеляційна головна прокуратура Сегеду. Окрім того, діють головні управління прокуратури: а) Головні прокуратури округу; б) головна прокуратура столиці Будапешті; в) Центральна головна слідча прокуратура [202].

Найбільший вплив на органи прокуратури, як засвідчує Звіт Генерального прокурора парламенту за 2018 рік, відіграв факт набуття чинності з 1 липня 2018 року Закону ХС2017 року (новий КПК). До набуття чинності новим Кримінальним процесуальним кодексом фокус кримінальної політики поступово переміщувався від «традиційного» обвинувачення до використання заходів, що замінюють обвинувачення, та інструментів компенсації потерпілим, а новий КПК ще більше посилив цей напрям. Однією з найважливіших цілей нового КПК є притягнення винних до відповідальності, навіть із вищим рівнем процесуальних гарантій, за короткий час та з меншим соціальним внеском. У цьому плані нова процедура надає великого значення співпраці підсудного, що може зробити добровільне визнання вини підсудного можливим. Законодавчі зусилля щодо підвищення ефективності провадження пронизують увесь новий КПК, а його примусове виконання призвело до суттєвих змін у регулюванні всіх етапів процедури. Новий КПК розділив попередньо єдине розслідування на два етапи з різними функціями: виявлення та розслідування під прокурорським наглядом. Введення етапу розслідування, пов'язаного з прокурорським

наглядом, створює можливість відкритих розслідувань, починаючи з допиту підозрюваного, що також дозволяє застосовувати інструменти для відволікання. Це впливає на кількість обвинувальних актів та форму процедури після обвинувального акту, що дозволяє скоротити судові провадження. Концентрована підготовка судового розгляду та суворі регламентація процесуальних доказів створили можливість суду закінчити та вирішити справу по суті ще до початку судового розгляду. З метою зменшення кількості процедур, які повторюються через скасовані справи, новий КПК змінив компетенцію перегляду апеляційних судів та запровадив нові правові засоби захисту ухвал судів другої та третьої інстанцій [203].

Про участь органів прокуратури в розслідуванні та підтриманні публічного обвинувачення свідчать дані з реєстру злочинів, який ведеться Генеральною прокуратурою.

Отже, загалом в Угорщині в 2018 році було зареєстровано 199 830 злочинів. Важливо зазначити, що в 2010 році число зареєстрованих злочинів становило 447 тисяч, а в 2012 році – навіть 472 236. Однак надалі спостерігався постійний процес зниження кількості зареєстрованих злочинів. Це ж характерно і для злочинів проти життя і здоров'я. Наприклад, якщо в 2012 році було зареєстровано 328 убивств, то в 2018 році – лише 162.

Однак деякі види злочинів демонстрували протилежну тенденцію. Наприклад, зловживання наркотичними засобами як злочин: у 2012 році їхня кількість становила 5 214, а в 2018 році – 8 146. Так само зросла кількість злочинів керування під впливом алкоголю чи наркотиків (2012 рік – 7 090, 2018 рік – 16 673).

Особливо відчутним було зростання корупційних злочинів: із 828 у 2012 році до 2046 у 2018 році, що, однак, може свідчити про посилення відповідного напрямку правоохоронної діяльності.

У 2018 році загалом було визнано винуватими 64 970 осіб, невинуватими – 1 246 осіб (загалом – 67 195). Із тих, хто був остаточним судовим вироком визнаний винуватим, покарання мали, зокрема, такий вигляд: довічне позбавлення волі – 16 осіб, фіксований термін позбавлення волі – 20 449 осіб, громадські роботи – 9 358, штрафи – 23 790 [204].

Проблеми реформи прокуратури. Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) (далі – Комісія) оцінила реформу

прокурорських органів в Угорщині в 2011 році, підготувавши в червні 2012 року окремий Висновок із цього питання [205].

Передовсім Комісія оцінила два закони у сфері прокуратури як такі, що передбачають «створення автономного органу з ієрархічною організацією, що не дозволяє політичну діяльність прокурорів і містять важливі антикорупційні правила» (пункт 85). Комісія знайшла численні позитивні моменти в законах, зокрема: 1) зобов'язання давати пояснення потерпілим та заявникам, а також можливість вимагати перегляду негативних рішень; 2) обов'язок співпрацювати з національними та міжнародними органами, включаючи організації у сфері прав людини; 3) зобов'язання представляти всі факти, докази та аргументи в суді; 4) присяга прокурорів зобов'язує їх діяти неупереджено та без упередженості; 5) антикорупційні правила – правила розкриття фінансових даних (пункт 86).

Комісія відзначила, що високий рівень незалежності Генерального прокурора підкріплюється його сильним ієрархічним контролем над усіма іншими прокурорами. Така широка незалежність та ієрархічна модель не суперечать європейським стандартам. Однак їх потрібно доповнити достатньою кількістю стримувань і противаг, які ще недостатньо розвинені в угорській системі. Основним елементом підзвітності Генерального прокурора є обов'язок представляти щорічний звіт про свою діяльність перед Парламентом. Індивідуальні дії в більшості випадків перебувають під контролем суду. Однак немає жодної прокурорської ради, яка могла б ефективно впливати на надзвичайно широкі дії Генеральної прокуратури щодо здійснення повноважень у системі обвинувачення (пункт 87). Комісія зауважила при цьому, що більшість виявлених питань не впливає з перегляду актів згідно з новим Основним Законом, а є залишками від всеохоплюючих повноважень, які прокуратура мала до демократичного переходу в Угорщині. Взяті самостійно, більшість питань, порушених у цьому Висновку, не загрожують верховенству права, але Венеційська Комісія дає свої рекомендації, щоб запропонувати шляхи вдосконалення прокуратури також нижче цього порогового значення (пункт 88).

Виходячи з наведеного, Комісія окреслила основні моменти, «які слід переглянути» в законах про прокуратуру, зокрема:

1. Прокурори повинні користуватися лише функціональним імунітетом.
2. Зобов'язання суб'єктів господарювання та інших організацій надавати прокурору дані та документи надто широке та має бути визначене оптимальніше.
3. Вхід до приватних приміщень проти волі його власника повинен бути можливим лише на підставі судового наказу.
4. Повна Курія повинна мати можливість запросити Генерального прокурора на свої засідання.
5. Повинні бути критерії, за якими справи можуть відбиратися у підлеглих прокурорів.
6. Контрольні повноваження, що дозволяють прокурорам втручатися у судові процеси між приватними сторонами, повинні бути чітко визначені в законі.
7. Система обвинувачення повинна мати можливість отримати доступ до публічних даних, необхідних для розслідування злочинів, але її повноваження щодо накопичення даних не мають перевищувати цього (п. 89).
8. Наглядові повноваження, що дозволяють втручатися у відносини між приватними сторонами та суперечать принципу *res iudicata*, потрібно зменшити.
9. Генеральний прокурор повинен мати можливість відмінити поради прокурорської ради лише на підставі обґрунтованого рішення, а факт відміни порад повинен бути розкритий.
10. Слід створити раду прокурорів, яка має хоча б якесь зовнішнє представництво, наприклад, стосовно призначення прокурорів вище певного рівня.
11. Випадки, коли може бути звільнений член прокурорської ради, повинні бути визначені в Законі.
12. Генеральний прокурор повинен мати право бути заслуханим перед звільненням або позбавленням посади.
13. Скасування призначень керівників має бути обґрунтованим.
14. Дисциплінарні заходи не повинен вирішувати лише начальник, який займає посаду і в цьому питанні виступає і як обвинувач, і суддя. Прокурорська рада була б більш доречною для вирішення дисциплінарних справ.

15. Рішення щодо утримання до 50 відсотків зарплати відстороненого прокурора необхідно усунути.
16. Заперечення проти упередженості Генерального прокурора слід оцінювати не самому Генеральному прокурору, а прокурорській раді.
Роблячи попередні підсумки, можна дійти висновку, що основні параметри судової реформи і реформи прокуратури 2011 року і в наступні роки викликають негативні оцінки з боку європейських інститутів, зокрема з питань незалежності судів та прокуратури, відсутності достатніх гарантій від політичного впливу на них.

2.3. Республіка Польща: судова і прокурорська системи

Судова система в Республіці Польща. Система правосуддя в Республіці Польщі містить характерні ознаки «транзиту» в період радикальних суспільних перетворень у напрямі до демократії, однак починаючи з 2015 року, до них додалися нові ознаки, які є результатом сучасних політичних процесів.

Глава VIII Конституції Республіки Польщі 1997 року «Суди і трибунали» окреслює конституційні принципи організації та функціонування судової влади. По-перше, визначається, що «суди і трибунали становлять окрему владу і не залежать від інших гілок влади», а також те, що вони «вносять рішення від імені Республіки Польща» (статті 173 і 174 Конституції). По-друге, Конституція називає суб'єктів здійснення правосуддя: Верховний Суд, загальні суди, адміністративні та військові суди, а також те, що судове провадження має щонайменше дві стадії (статті 175–176 Конституції).

По-третє, Конституція встановлює гарантії незалежності судів і суддів у таких положеннях. Згідно зі статтею 178 судді під час виконання своїх службових обов'язків є незалежними і підпадають під дію лише Конституції та законів, а крім того – суддям забезпечуються відповідні умови для роботи та надається винагорода відповідно до гідності їх посади та обсягу їхніх обов'язків. Згідно зі статтею 179 Конституції, судді призначаються на невизначений термін Президентом Республіки за поданням Національної ради судової влади, а згідно зі статтею 180 вони не можуть бути змінюваними. Відкликання судді з посади, відсторонення

від посади, переведення в іншу лаву чи посаду проти його волі може відбуватися лише в силу рішення суду і лише в тих випадках, які передбачені законом. Закон встановлює вікову межу, після досягнення якої суддя виходить на пенсію. Якщо ж відбулася реорганізація судової системи або зміни меж судових округів, суддя може бути призначений до іншого суду або звільнений з утриманням його повної винагороди.

По-четверте, у статті 181 Конституції встановлено право судді на недоторканність – важливу гарантію його незалежності. Воно означає, що без попередньої згоди суду, визначеного законом, суддя не несе кримінальної відповідальності і не позбавляється волі. Крім того, суддя не може бути ні затриманий, ні заарештований, за винятком випадків, коли він був затриманий при вчиненні злочину і його затримання необхідне для забезпечення належного перебігу провадження. Президент компетентного місцевого суду негайно повідомляється про будь-яке подібне затримання та може наказати негайно звільнити затриману особу.

По-п'яте, Конституція визначає особливе місце Верховного Суду у судовій системі, встановлюючи, що цей судовий орган здійснює нагляд над загальними та військовими судами щодо судових рішень, а також здійснює інші види діяльності, визначені Конституцією та законами (стаття 183 Конституції).

Окремо положеннями Конституції визначаються основи статусу Національної ради судової влади. По-перше, Національна рада судової влади гарантує незалежність судів та суддів та може звернутися до Конституційного трибуналу щодо відповідності Конституції нормативних актів у тій мірі, в якій вони стосуються незалежності судів та суддів (стаття 186 Конституції).

По-друге, відповідно до Конституції до складу Національної ради судової влади входять:

- 1) Перший Голова Верховного Суду, Міністр юстиції, Голова Вищого адміністративного суду та особа, призначена Президентом Республіки;
- 2) 15 суддів, обраних із числа суддів Верховного Суду, загальних судів, адміністративних та військових судів;
- 3) 4 члени, що обираються Сеймом серед своїх депутатів та 2 члени, обрані Сенатом серед сенаторів.

Національна рада судової влади обирає з числа своїх членів голову та двох заступників голови на 4-річний строк повноважень (стаття 187) [206].

Наразі в Польщі існує 376 загальних судів – 11 апеляційних, 45 окружних та 321 регіональний суд. Слід додати, що в системі судів Польщі відсутні окремі господарські суди. Господарські справи розглядаються комерційним відділом загального суду. Загальні суди поділяються на відділи залежно від типу справ, які вони розглядають (наприклад, цивільний відділ, комерційний відділ, комерційний відділ Національного реєстру судів, відділ земельних та іпотечних реєстрів, відділ зайнятості, відділ сім'ї та банкрутства).

Проблеми судової реформи. Після конституційної кризи 2015 року істотні зміни торкнулися діяльності судів усіх рівнів – від загальних судів до Верховного та Конституційного Трибуналу. Починаючи з 2015 року урядова парламентська більшість прийняла 15 законодавчих актів, що розширюють політичний вплив на судову систему та впливають на її роботу. Як підкреслюють фахівці (наприклад, Helsinki Foundation for Human Rights), жодна з ухвалених законодавчих змін не була спрямована на вирішення будь-яких поточних проблем польської судової системи, наприклад, надмірну тривалість провадження або захист права на справедливий суд. Навпаки, внесені зміни дестабілізували роботу судів вищого рангу. Важливо також підкреслити, що зміни, що стосуються судової системи, зазвичай приймалися прискореними темпами та без належних соціальних консультацій. Цей процес також супроводжувався кампаніями дискредитації проти суддів, оркестрованих керівною більшістю та громадськими засобами масової інформації.

25 вересня 2017 року президент Польщі представив два проекти законів про Верховний Суд та Національну раду судової влади, які були спрямовані до парламенту, і без консультацій із експертами та зацікавленими сторонами уже в грудні 2017 року вони були ухвалені.

Із найбільш суперечливих норм цих законів слід назвати такі:

- 1) враховуючи зниження законом пенсійного віку для суддів до 65 років, суддя, який досяг цього віку, повинен був подати клопотання Президентові Республіки Польщі про дозвіл для них перебувати на посаді наступних три роки. Відповідний дозвіл можна було надати лише двічі. Ця законодавча новела торкнулася 40% суддів Верховного Суду,

включаючи першого президента Верховного Суду, 6-річний термін якого був гарантований Конституцією. У липні 2018 року, коли закон набрав чинності, президент Польщі повідомив усіх 27 суддів Верховного Суду, які досягли 65 років, що вони виходять на пенсію. Судді, за винятком першого президента Верховного Суду Малгожати Герсдорф, змушені були залишити цю посаду. Однак у жовтні 2018 року Європейський суд в Люксембурзі виніс тимчасовий захід у провадженні щодо нового закону про Верховний Суд. Суд зобов'язав польський уряд призупинити зміни у Верховному суді. Зважаючи на це рішення, судді, які постраждали від нових положень щодо пенсійного віку, знову повернулися на посади;

2) законом були створені дві нові палати Верховного Суду – Дисциплінарна палата та Палата надзвичайного контролю та громадських справ. Усі судді, які засідають у цих двох палатах, призначаються новою Національною радою судовою владою. Палата надзвичайного контролю та громадських справ несе відповідальність за інші слухання у справах, що стосуються позачергового оскарження та визнання дійсності виборів;

3) заснування інституту надзвичайного звернення. Закон про Верховний Суд запровадив новий тип оскарження – це звернення, яке сторона може подати до Верховного Суду, зокрема, Генеральним прокурором, Омбудсманом або Уповноваженим із прав дитини. Специфічним було те, що така апеляція може бути подана у справах, які вже були закриті, а судові рішення стали остаточними. Згідно із Законом, загалом надзвичайна апеляція може бути подана протягом 5 років у кримінальних справах та одного року у цивільних справах з моменту вступу в законну силу остаточного рішення. Однак Закон також передбачає, що протягом 3 років набрання чинності Законом така апеляційна скарга може бути подана з посиланням на всі рішення, винесені за останні 20 років;

4) Зміни в процесі призначення суддів-членів Ради судової влади. Як уже відзначалося, до складу Ради входять 15 суддів (поки що призначаються судами різного рангу), 6 представників парламенту, один представник Президента, міністр юстиції та президенти Верховного Суду та Національного адміністративного суду.

До 2018 року суддів-членів Ради призначали їхні колеги – судді. Однак після прийнятих Парламентом законодавчих змін членів Ради призначає Парламент, тоді як кандидатів представляють 25 суддів (включаючи

тих суддів, яких Міністр юстиції делегував на роботу в Міністерство) або група з 2 000 громадян. Зважаючи на нові положення, попередній термін повноважень Ради був припинений у січні 2018 року, і Парламент розпочав процес призначення нових членів Ради. Така процедура робила цей процес політизованим.

У середині 2018 року Національна рада судової влади розпочала процес набору на вакантні посади суддів у Верховному Суді. Двоє кандидатів, які не отримали позитивної рекомендації від Ради, подали апеляцію на ці рішення до Вищого адміністративного суду. Суд виніс тимчасовий захід, зважаючи на те, що процес прийому на роботу повинен бути призупинений, поки справа не буде вирішена Судом. Тим не менш, президент Польщі вирішив завершити процес і призначити на посаду суддів усіх кандидатів, обраних Радою.

У липні 2017 року парламент прийняв Закон про систему загальних судів, на підставі якого міністр юстиції отримав повноваження щодо призначення голів судів без будь-яких форм консультацій із загальними зборами суддів кожного суду, як це вимагалось попередньою редакцією закону. Міністр юстиції найближчим часом замінив на посадах майже 150 голів судів усіх рангів [207].

Венеційська комісія про реформу судів. 16 січня 2020 року Венеційська Комісія (далі – Комісія) ухвалила Висновок, в якому оцінила реформу судової системи, в тому числі й зміни в 2018–2019 роках. Комісія констатувала факт відкриття дисциплінарного провадження щодо 40 суддів, які публічно критикували судову реформу. З одного боку, прихильники реформи вели громадську кампанію, яка звинувачувала судові органи в корпоративізмі, корупції, зв'язках з комуністичним режимом тощо. З іншого боку, політична опозиція в парламенті, основні асоціації суддів, провідні громадські організації та деякі окремі судді публічно засудили реформу як головне посягання на незалежність суддів (пункт 12 Висновку).

Після рішення Європейського Суду справедливості від 19 листопада 2019 року були підготовлені поправки до законів про судову систему, обговорені в Сеймі менш ніж за 24 години. Законодавчі новели передбачають низку положень, зокрема норму, що будь-яка особа, призначена Президентом Республіки, є законним суддею, і забороняється

сумніватися в її законності під загрозою дисциплінарного провадження. Венеційська комісія оцінила їх таким чином: «На жаль, деякі зміни в грудні 2019 року можуть розглядатися як додаткові підриви незалежності судової влади, намагання вирішити проблеми, пов'язані з реформою 2017 року. Таким чином, в силу цих поправок свобода слова та асоціації суддів серйозно згортається. Польським судам буде ефективно заборонено перевіряти, чи є інші суди в країні «незалежними та неупередженими» за європейськими правилами... Вводяться нові дисциплінарні правопорушення та ще більше посилюється вплив Міністра юстиції на дисциплінарне провадження. Апеляційні суди більше не зможуть оцінювати правильність складу судових палат нижчого рівня, позбавляючи судові процеси важливої гарантії. Вводяться положення, які можуть значно зменшити роль суддів Верховного Суду у процесі обрання першого Президента...» (пункт 59). Таким чином, Венеційська комісія не рекомендувала приймати ці поправки. Натомість, щоб уникнути подальшого поглиблення кризи, Венеційська комісія запропонувала польському законодавцю серйозно розглянути питання про виконання основних рекомендацій, що містяться у висновку Венеційської комісії 2017 року, а саме: 1) повернутися до обрання 15 судових членів Національної ради судової влади (NCJ) не парламентом, а їхніми колегами; 2) суттєво переглянути склад та внутрішню структуру двох новостворених «надпалат» та зменшити їх повноваження, щоб перетворити їх на нормальні палати Верховного Суду; 3) повернутися до методу обрання кандидатів до 2017 року на посаду першого Президента Верховного Суду, або розробити нову модель, коли кожен кандидат, запропонований Президенту Республіки, користується підтримкою значної частини суддів Верховного Суду; 4) відновити повноваження судової спільноти з питань призначення, підвищення кваліфікації та звільнення з посади суддів; гарантувати, що голови судів не можуть бути призначені та звільнені з посади без значного залучення судової спільноти (пункт 61) [208].

Оцінка судової реформи в рішеннях Європейського Суду Справедливості. Спочатку 24 червня 2019 року Європейський Суд Справедливості своїм рішенням констатував порушення Польщею зобов'язань за установчими договорами Європейського Союзу у справі «European

Commission v Republic of Poland» (Угорщина вступила у справі як стороною, що підтримує Польщу) [209].

Аргументи в цьому рішенні були такими.

1. Як видно зі статті 49 ДЕС, яка передбачає можливість будь-якої європейської держави подати заяву про членство в Європейському Союзі, Європейський Союз складається з держав, які вільно та добровільно взяли на себе зобов'язання щодо загальних цінностей, зазначених у статті 2 ДЕС, які поважають ці цінності та беруть на себе обов'язок їх просування, причому право ЄС базується на фундаментальних передумовах, за яких кожна держава-член ділиться з усіма іншими державами-членами і визнає, що ці держави-члени діляться з нею тими самими цінностями. Це припущення як спричиняє, так і виправдовує існування взаємної довіри між державами-членами і, зокрема, їх судами, що ті цінності, на яких заснований Європейський Союз, включаючи верховенство права, будуть визнані, а отже, право ЄС, який реалізує ці цінності, буде дотримане (пункт 42–43).

2. Для забезпечення збереження специфічних характеристик та автономії правового порядку ЄС договорами встановлено судову систему, покликану забезпечити послідовність та однаковість у тлумаченні права ЄС. Зокрема, судова система задумана таким чином, що, встановлюючи діалог між одним судом та іншим, зокрема між Судом та судами та трибуналами, Держави-члени мають на меті забезпечити цю послідовність та цілісність у тлумаченні законодавства ЄС, тим самим забезпечуючи його повну дію та свою самостійність, а також, зрештою, особливості закону, встановленого Договорами. Нарешті, як видно з усталеної судової практики, Європейський Союз – це союз, заснований на верховенстві права, в якому особи мають право оскаржувати перед судами законність будь-якого рішення чи іншого національного заходу щодо застосування до них Акту ЄС (пункти 44–46).

3. Держави-члени повинні забезпечити засоби захисту, достатні для забезпечення ефективного судового захисту осіб у сферах, на які поширюється законодавство ЄС. Тому держави-члени повинні створити систему правових засобів та процедур, що забезпечують ефективний судовий перегляд у цих галузях. Принцип ефективного судового захисту прав фізичних осіб за законодавством ЄС, згаданий у другому підпункті

статті 19 (1) ДЕС, є загальним принципом права ЄС, що впливає з конституційних традицій, загальних для держав-членів, який закріплений у статтях 6 та 13 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, підписаної в Римі 4 листопада 1950 р. і яка тепер підтверджена статтею 47 Хартії (пункти 48–49).

4. Крім того, хоча, як зазначають Республіка Польща та Угорщина, організація правосуддя в державах-членах належить до компетенції цих держав-членів, залишається фактом, що, здійснюючи цю компетенцію, держави-члени зобов'язані виконувати їх зобов'язання, що впливають із законодавства ЄС (пункт 52).

Вимога незалежності судів є частиною сутності права на ефективний судовий захист та основного права на справедливий судовий розгляд, що має кардинальне значення як гарантія того, що всі права особи, що впливають із права ЄС, будуть захищені, а загальні для держав-членів цінності, викладені у статті 2 ДЕС, зокрема цінність верховенства права, будуть захищені (пункт 58).

5. Вимога щодо забезпечення незалежності судів, яку повинні забезпечити держави-члени, дотримується стосовно національних судів, які, як і Верховний Суд (Sąd Najwyższy), покликані вирішувати питання, пов'язані з тлумаченням та застосуванням права ЄС, має два аспекти.

Перший аспект, який має зовнішній характер, вимагає, щоб відповідний суд здійснював свої функції повністю автономно, не підлягаючи жодним ієрархічним обмеженням, не підпорядковуючись будь-якому іншому органу, і не приймаючи наказів чи вказівок з будь-якого джерела, захищаючись таким чином від зовнішнього втручання чи тиску, які можуть погіршити незалежне судження членів та вплинути на їх рішення.

Другий аспект, який є внутрішнім за своєю суттю, пов'язаний зі своєю частиною неупередженості та прагне забезпечити збереження рівної відстані від сторін провадження та їх відповідних інтересів щодо предмета цього провадження. Цей аспект вимагає об'єктивності та відсутності будь-якого інтересу до результатів судового розгляду, крім суворого застосування верховенства права. Ці гарантії незалежності та неупередженості потребують правил, зокрема щодо складу органу та призначення, стажу роботи та підстав для утримання, відхилення та

звільнення його членів, які дозволяють розвіяти будь-які розумні сумніви у свідомості людей щодо непроникності цього органу до зовнішніх факторів та його нейтралітету щодо інтересів перед ним.

Свобода суддів від будь-якого зовнішнього втручання чи тиску, що є суттєвим, послідовно захищалася Судом, який неодноразово проводив певні гарантії для захисту осіб, які мають завдання вирішувати спір, наприклад, гарантії проти усунення з посади. Принцип непорушності вимагає, зокрема, щоб судді могли залишатися на посаді за умови, що вони не досягли обов'язкового пенсійного віку або до закінчення терміну їх повноважень, якщо цей мандат призначений на визначений строк. Хоча він не є цілком абсолютним, загалом не може бути винятків із цього принципу, якщо це не буде гарантовано законними та переконливими підставами з дотриманням принципу пропорційності. Таким чином, загально прийнято, що судді можуть бути звільнені з посади, якщо їх визнають непридатними для виконання ними своїх обов'язків через недієздатність або серйозне порушення своїх зобов'язань за умови дотримання відповідних процедур.

6. З цього приводу, більш конкретно, із судової практики Суду видно, що вимога незалежності означає, що правила, які регулюють дисциплінарний режим, і, відповідно, будь-яке звільнення тих, хто має завдання вирішувати спір, повинні передбачати необхідні гарантії для запобігання будь-якого ризику використання цього дисциплінарного режиму як системи політичного контролю за змістом судових рішень. У цій справі слід констатувати, що оскаржувана реформа, яка передбачає, що міра, котра знижує пенсійний вік суддів Верховного Суду, застосовується до суддів, які вже працюють у цьому суді, призводить до того, що судді передчасно перестають виконувати свою судову посаду і, таким чином, викликає обґрунтовані занепокоєння щодо дотримання принципу непорушності суддів (пункти 72–76)

7. У цій справі Республіка Польща стверджує, що рішення про зниження пенсійного віку до 65 років для суддів Верховного Суду було прийняте з метою стандартизації цього віку із загальним пенсійним віком, що застосовується до всіх працівників Польщі і, тим самим, покращити віковий баланс серед старших членів цього суду. У зв'язку з цим насамперед слід зазначити, що Суд, безумовно, визнав: мета політики

зайнятості, з одного боку – прагнення стандартизувати в контексті професій у державному секторі вікові обмеження для обов'язково припиняючих діяльність та, з іншого боку, сприяти створенню більш збалансованої вікової структури шляхом полегшення доступу молодих людей, зокрема до професії судді, можуть вважатися законними.

Однак, по-перше, слід зазначити, пояснювальний меморандум до проекту нового закону про Верховний суд містить інформацію, яка може викликати серйозні сумніви щодо реформування пенсійного віку суддів, які несли службу у Верховному Суді, був зроблений для досягнення таких цілей, а не для того, щоб призначити певну групу суддів цього суду. По-друге, важливо відзначити, що зниження пенсійного віку суддів Верховного Суду, які перебували на посаді на час набрання чинності новим Законом про Верховний Суд, супроводжувалось впровадженням нового механізму, що дозволяє Президентові Республіки на власний розсуд прийняти рішення про продовження скороченого таким чином строку, протягом якого суддя виконує свої обов'язки, на два послідовні трирічні періоди. З одного боку, введення такої можливості продовження на 6 років строку, протягом якого суддя виконує свої обов'язки, одночасно із зниженням на 5 років пенсійного віку суддів Верховного Суду, які були на посаді після набрання чинності новим законом про Верховний Суд, є таким, що викликає сумніви в тому, що проведена реформа справді прагне стандартизувати пенсійний вік цих суддів відповідно до всіх працівників та покращити віковий баланс серед старших членів суду.

З іншого боку, поєднання цих двох заходів також є намаганням посилити враження, що насправді їх метою може бути звільнення заздалегідь визначеної групи суддів Верховного Суду, оскільки Президент Республіки, незважаючи на застосування заходу щодо зниження пенсійного віку до всіх суддів цього суду, які були на посаді, коли новий закон про Верховний Суд набув чинності, зберігає за собою право на утримання на своїх посадах окремих зацікавлених осіб (пункти 81–85).

По-третє, слід констатувати, що захід зменшив на 5 років пенсійний вік суддів Верховного Суду, які були на посаді під час набуття чинності Новим Законом про Верховний Суд, та скоротив період, протягом якого ці судді виконували свої обов'язки, внаслідок чого негайно постраждала

майже третина членів цього суду, включаючи, зокрема, першого президента цього суду, 6-річний мандат якого гарантований відповідно до Конституції, його посада також була скорочена як наслідок. Як стверджує Комісія, цей висновок демонструє потенційно значний вплив реформи, що розглядається, на склад та функціональну наступність Верховного суду. Така серйозна перебудова складу вищого суду шляхом реформи, що стосується конкретно цього суду, може виявитися такою, що викликає сумніви щодо справжнього характеру такої реформи та щодо цілей, які вона фактично переслідує (пункт 86).

В Європейському Суді Справедливості (далі – ЄС) розглядалася ще одна справа з оскарженням цього ж закону – ухваленого 8 грудня 2017 року закону про Верховний Суд (далі – Закон), який набув чинності 3 квітня 2017 року [210]. У заяві було оскаржено положення Закону, які стосуються, зокрема, нових правил виходу суддів на пенсію та створення нових палат у Верховному Суді. Голова ЄС 26 листопада 2018 року розпорядився про розгляд цієї справи за прискореною процедурою, і вже 19 березня 2019 року відбулося перше слухання. 19 листопада 2019 року ЄС ухвалив рішення у цій справі [211]. Рішення було визнано таким, що суперечить базовим принципам Європейського Союзу.

ЄС обґрунтував свою позицію наступними аргументами.

1. Сфера застосування Хартії основних прав ЄС (далі – Хартія), що стосується дій держав-членів, визначена у її статті 51(1), згідно з якою положення Хартії адресовані державам-членам під час імплементації права ЄС. Це положення підтверджує усталену судову практику Суду, в якій зазначається, що основні права, гарантовані правовим порядком Європейського Союзу, застосовуються у всіх ситуаціях, що регулюються законодавством ЄС, але не за межами таких ситуацій. Однак у цих справах, зокрема стосовно статті 47 Хартії, Суд зазначає, що в діях по основному провадженню заявники покладаються, серед іншого, на порушення їх шкоди забороні дискримінації, у працевлаштуванні за віком, що передбачено Директивою 2000/78. (пункт 78–79).

2. Звідси випливає, що питання, що стосуються права ЄС, мають презумпцію актуальності. Суд може відмовити у вирішенні питання, направлено на попереднє рішення національним судом, лише тоді, коли цілком очевидно, що роз'яснене законодавство ЄС не має стосунку

до справжніх фактів основної справи або її мети, якщо проблема є гіпотетичною, або якщо Суд не має перед собою фактичних чи юридичних матеріалів, необхідних для надання корисної відповіді на поставлені до неї питання (пункт 98).

3. Відповідно до усталеної судової практики, коли немає норм ЄС, що регулюють це питання, то внутрішня правова система кожної держави-члена повинна створити суди та трибунали, які мають юрисдикцію, та встановити детальні процедурні правила, регулюючи дії щодо захисту прав, які випливають із законодавства ЄС; держави-члени несуть відповідальність за забезпечення ефективного захисту цих прав у кожному випадку, дотримання права на ефективний судовий захист цих прав, закріпленого у статті 47 Хартії (пункт 115). Крім того, слід зауважити, що у статті 52 (3) Хартії зазначено, що, оскільки Хартія містить права, які відповідають правам, гарантованим Європейською конвенцією з прав людини, значення та обсяг цих прав повинні бути такими ж, як і викладені цій конвенції (пункт 116).

4. Щодо суті статті 47 другого пункту Хартії, то із самого формулювання цієї норми випливає, що закріплене в ній основне право на ефективний засіб захисту, зокрема, означає, що кожен має право на справедливе слухання шляхом незалежного та неупередженого суду. Ця вимога незалежності судів, яка притаманна завданню судового рішення, є частиною сутності права на ефективний судовий захист і основного права на справедливий судовий розгляд, що має кардинальне значення як гарантію того, що всі права, які для особи випливають із права ЄС, будуть захищені, а загальні для держав-членів цінності, викладені у статті 2 ДЕС, зокрема значення верховенства права, будуть захищені (пункти 119–120).

5. Більше того, відповідно до принципу поділу влади, який характеризує функціонування верховенства права, незалежність судової влади повинна бути забезпечена стосовно законодавчої та виконавчої влади. У зв'язку з цим необхідно, щоб судді були захищені від зовнішнього втручання чи тиску, що може поставити під загрозу їх незалежність. Правила, які гарантують незалежність судів, повинні, зокрема, бути такими, що виключають не лише будь-який прямий вплив у вигляді інструкцій, а й такі види впливу, які є більш опосередкованими і можуть

вплинути на рішення відповідних суддів. Таке тлумачення статті 47 Хартії підтверджується прецедентною практикою Європейського суду з прав людини за статтею 6 (1) ЄКПЛ, згідно з якою ця норма вимагає, щоб суди були незалежними від сторін і від виконавчої та законодавчої влади (пункт 126).

6. У зв'язку з цим *Європейський суд з прав людини неодноразово заявляв, що, хоча принцип розподілу влади між виконавчою та судовою владою набуває все більшого значення у своїй судовій практиці, ні стаття 6, ні будь-яке інше положення ЄКПЛ не вимагає від держав прийняти певну конституційну модель, яка так чи інакше регулює відносини та взаємодію між різними гілками держави, а також не вимагає від цих держав дотримання будь-яких теоретичних конституційних концепцій щодо допустимих меж такої взаємодії.*

7. Сам факт того, що ці судді Дисциплінарної палати Верховного Суду були призначені Президентом Республіки, не спричинює стосунки підпорядкування першого та останнього або сумніву в їх неупередженості, якщо після призначення їх вони вільні від впливу чи тиску під час виконання своєї функції. Однак все ж слід забезпечити, щоб матеріальні умови та детальні процедурні правила, що регулюють прийняття рішень про призначення, були такими, що не можуть викликати розумних сумнівів у свідомості осіб щодо непроникності суддів, які стосуються зовнішніх чинників та стосовно їх нейтралітету та відсутності власних інтересів. У цьому плані участь Ради судової влади щодо призначення суддів може, в принципі, бути такою, що сприяє зростанню об'єктивності цього процесу, однак лише в тому випадку, коли цей орган є достатньо незалежним від законодавчої, виконавчої влади та від органу, до якого потрібно подати таку пропозицію про призначення (пункти 136–138).

8. Низка елементів ставлять під сумнів незалежність Ради судової влади (далі – Ради). По-перше, Рада як новостворений орган була утворена шляхом скорочення чинного на той час чотирирічного терміну повноважень членів цього органу; по-друге, 15 членів Ради, обраних з-поміж членів судової влади, які раніше обиралися їхніми колегами, тепер обирає гілка законодавчої влади серед кандидатів, які можуть бути запропоновані, в тому числі, групами з 2000 громадян або

25 суддями; така реформа призведе до того, що кількість членів Ради, що безпосередньо представляють або обрані політичною владою, зросте до 23 з 25 членів цього органу.

9. Для права ЄС характерне те, що воно впливає з незалежного джерела права, а саме Договорів, з його перевагою над законами держав-членів, та має безпосередню дію цілого ряду положень, які застосовуються як до їх громадян, так і до самих держав-членів. Ці суттєві характеристики права ЄС породили структуровану мережу принципів, правил та взаємозалежних правових відносин, що зобов'язували Європейський Союз та його держави-члени взаємно, а також зв'язували держави-члени одна з одною. Принцип верховенства права ЄС встановлює перевагу права ЄС над правом держав-членів. Цей принцип вимагає від усіх органів держав-членів повною мірою застосовувати різні положення ЄС, а законодавство держав-членів не може порушувати дію, передбачену такими різними положеннями на території цих держав (пункти 156–158).

10. У зв'язку з цим слід, зокрема, зазначити, що принципу, згідно з яким національне законодавство має тлумачитися відповідно до законодавства ЄС, в силу якого національний суд зобов'язаний якомога більше тлумачити національне законодавство щодо відповідності вимогам законодавства ЄС, притаманний системі договорів, оскільки дозволяє національному суду в межах своєї юрисдикції забезпечити повну ефективність права ЄС при визначенні спору, що розглядається перед ним (пункт 159).

11. Зважаючи на принцип первинності, там, де неможливо тлумачити національне законодавство відповідно до вимог законодавства ЄС, національний суд, який покликаний у межах своєї юрисдикції застосовувати положення права ЄС, зобов'язаний повною мірою застосовувати ці положення, якщо це необхідно, відмовившись із власної волі застосувати будь-яке суперечливе положення національного законодавства, навіть якщо воно буде прийняте згодом, і не потрібно, щоб цей суд вимагав або очікував відміни такого попереднього положення законодавчими чи іншими конституційними засобами. У зв'язку з цим будь-який національний суд, який розглядає справу в межах своєї юрисдикції, як орган держави-члена, конкретніше зобов'язаний відхилити будь-яке положення національного законодавства, яке суперечить положенню закону ЄС, що має пряму дію в справі до її розгляду.

Що стосується статті 47 Хартії, то із судової практики Суду видно, що це положення само по собі є достатнім і не потребує конкретизації законодавства ЄС або національного законодавства, щоб надавати особам право, на яке вони можуть покладатися як такі (пункти 160–162).

Даючи підсумкову оцінку створення нових палат у Верховному Суді Польщі, ЄСС зазначив, що йдеться про той випадок, коли об'єктивні обставини, за яких цей суд був сформований, його характеристики та способи призначення його членів здатні породжувати законні сумніви у свідомості суб'єктів закону щодо незалежності цього суду зі сторони зовнішніх факторів, зокрема прямого чи опосередкованого впливу законодавчої влади та виконавчої влади, і його нейтралітету стосовно інтересів, що передують йому і, таким чином, можуть призвести до того, що цей суд не буде розглядатися як незалежний чи неупереджений внаслідок упередження довіри, яку справедливність у демократичному суспільстві повинна вселяти в суб'єкти закону.

Отже, ЄСС запропонував відхилити оскаржувані норми законодавства Республіки Польщі. 73 дні було потрібно парламентській більшості Сейму, щоби врегулювати по-новому питання виходу на пенсію суддів Верховного Суду, хоча ЄСС розпорядився зробити це «негайно». Важливо також зазначити, що наприкінці 2018 року 90,9% із 3308 суддів вважали, що Національна рада судової влади, яка покликана забезпечувати незалежність судів, не виконує належним чином своїх конституційних завдань [212].

Прокуратура Республіки Польща. Прокурорська система Польщі поступово змінювалася після демократичних перетворень 1988–1989 років, а після вступу держави до ЄС в 2004 році європейські стандарти стали основою реформування цієї інституції.

У сучасних умовах статус та організація роботи прокуратури в цій державі визначаються законом «Про прокуратуру» (далі – Закон) від 16 січня 2016 року [213].

Згідно зі статтею 1, до системи прокуратури входять Генеральний прокурор (він же – міністр юстиції, Національний прокурор, інші заступники Генерального прокурора та прокурори загальних організаційних підрозділів прокуратури та прокурори Інституту національної пам'яті – Комісії з розслідування злочинів проти польської нації (Далі – Інститут

національної пам'яті). Прокурорами загальних організаційних підрозділів прокуратури є прокурори Національної прокуратури, обласні прокуратури, районні прокуратури та районні прокуратури.

Загальне завдання прокуратури, визначене Законом, – здійснення переслідування правопорушень та охорона верховенства права (стаття 2).

Генеральний прокурор та підпорядковані йому прокурори здійснюють такі повноваження: 1) ведення або нагляд за підготовчим провадженням у кримінальних справах та виконанням функцій прокурора перед судами; 2) порушення судових позовів у цивільних справах, а також подання клопотань та участь у судовому процесі у цивільних справах, трудовому праві та соціальному забезпеченні, якщо цього вимагає захист верховенства права, суспільних інтересів, власності або прав громадян; 3) вжиття заходів, передбачених законом, спрямованих на правильне та рівномірне застосування закону у кримінальному та адміністративному судочинстві, у справах про правопорушення та в інших провадженнях, передбачених законодавством; 4) контроль за виконанням рішень про тримання під вартою та інших рішень про позбавлення волі; 5) проведення досліджень у сфері злочинності, боротьби та запобігання злочинності, а також співпраця з науковими підрозділами в галузі проведення досліджень із питань злочинності та боротьби з ними, профілактики та контролю; 6) збирання, обробка та аналіз даних в ІТ-системах, включаючи особисті дані, під час проваджень, що проводяться чи контролюються згідно із Законом, та від участі у кримінальному чи адміністративному провадженні, у випадках злочинів чи інших проваджень, передбачених законом, пересилання даних та результатів аналізу компетентним органам, включаючи органи іншої країни, якщо це передбачено міжнародним правом чи договором, ратифікованим Республікою Польща; 7) звернення до суду щодо незаконних адміністративних рішень та участі у судових процесах про законність таких рішень; 8) координація діяльності у сфері притягнення до відповідальності за вчинення правопорушень або фіскальних правопорушень, які скоюються іншими посадовими особами державних органів; 9) співпраця з державними органами, державними організаційними підрозділами та громадськими організаціями у запобіганні злочинності та інших порушень законодавства; 10) співпраця з Головою Національного

центру кримінальної інформації в обсязі, необхідному для виконання його завдань; 11) співпраця та участь у заходах, що проводяться міжнародними або наднаціональними організаціями та міжнародними командами, що діють на основі міжнародних угод, в тому числі ті, що складають міжнародні організації на підставі договорів, ратифікованих Республікою Польща; 12) надання висновків щодо проектів нормативних актів; 13) співпраця з організаціями прокурорів або працівниками прокуратури, включаючи співфінансування спільних дослідницьких або навчальних проектів; 14) вжиття інших дій, визначених законами (стаття 3).

Згідно зі статтею 13 Закону, Генеральний прокурор керує прокуратурою особисто або через Національного прокурора та інших заступників Генерального прокурора, видаючи накази, вказівки та розпорядження. Він є вищим керівником прокурорів загальних організаційних підрозділів прокуратури та прокурорів Інституту національної пам'яті.

Заступниками Генерального прокурора є заступник Генерального прокурора з питань організованої злочинності та корупції, заступник Генерального прокурора з військових питань (призначення заступника Генерального прокурора з військових питань Генеральним прокурором погоджується з Міністром національної оборони, так само – і його заява про звільнення), директор Головної комісії, призначений з числа прокурорів Інституту національної пам'яті. Генеральний прокурор негайно інформує Президента Інституту національної пам'яті про призначення та звільнення з посади директора Головної комісії. Регіональний, обласний та районний прокурор призначаються після подання кандидатури на розгляд компетентних зборів прокурорів та звільняються з посади Генерального прокурора на вимогу Національного прокурора.

Важливу роль для організації і діяльності органів прокуратури Польщі відіграє Національна рада прокурорів при Генеральній прокуратурі (очолюється Генеральним прокурором), до складу якої входять: 1) Національний прокурор; 2) 4 представники, обрані на засіданнях прокурорів Національної прокуратури, у тому числі, як мінімум, один діяч у Департаменті організованої злочинності та корупції та один співробітник у Департаменті військової справи; 3) представник, обраний

засіданням прокурорів Інституту національної пам'яті; 4) представники, що обираються зборами прокурорів в обласних прокуратурах – по одному від кожної обласної прокуратури; 5) 5 прокурорів, призначених Генеральним прокурором, включаючи щонайменше одного пенсіонера. Строк повноважень Національної ради прокурорів – 2 роки.

Згідно зі статтею 43 Закону, Національна рада прокурорів забезпечує незалежність прокурорів. З цією метою Національна рада прокурорів висловлює думку з питань, розроблених за власною ініціативою або представлених Генеральним прокурором, зокрема стосовно: 1) проектів нормативних актів щодо прокуратури та проекти керівних принципів Генеральної прокуратури; 2) стану та розвитку працівників прокуратури, напрямів підготовки прокурорів та прокурорських засідателів; 3) періодичних оцінок виконання завдань прокуратури; 4) напрямів діяльності щодо підвищення професійної кваліфікації прокурорів та рівня їх роботи; 5) кандидатів на посаду директора Національної школи судових органів та прокуратури.

Відповідно до статті 75 Закону, до прокуратури може бути прийнято кожного, хто: 1) має лише польське громадянство і користується повними громадянськими та цивільними правами, а також не був засуджений юридично за умисний злочин, що переслідується за допомогою публічного обвинувачення; 2) є бездоганим; 3) закінчив вищі юридичні студії в Польщі та здобув ступінь магістра права або має іноземний диплом з правознавства, визнаний в Польщі; 4) здатний за станом здоров'я виконувати обов'язки прокурора; 5) старше 26 років; 6) склав іспит прокурора чи судді; 7) був працевлаштований прокурором чи судовим засідателем не менше року або проходив строкову службу в армії в організаційному підрозділі прокуратури, передбаченого положеннями про військову службу військовослужбовців; 8) він не виконував професійну службу, не працював або не був співробітником органів державної безпеки, зазначених у статті 5 Закону від 18 грудня 1998 р. «Про Інститут національної пам'яті – Комісію з розслідування злочинів проти польської нації», а також він не був суддею, який порушив його суддівську гідність чи розтратив судову незалежність, що було підтверджено остаточним рішенням. Однак вимоги, зазначені в пунктах 6 та 7, не поширюються на такі категорії:

1) професори та габілітовані доктори юридичних наук у польських університетах, в Польській академії наук, а також у науково-дослідних інститутах та інших наукових установах; 2) судді; 3) адвокати, юридичні радники та президент, віце-президент, старший радник та радник прокуратури Казначейства, які займалися цією професією або обіймали таку посаду принаймні 3 роки.

Венеційська комісія про реформу прокуратури. 11 грудня 2017 року Венеційська комісія (далі – Комісія) опублікувала окремий Висновок, який стосується вказаного Закону про прокуратуру. У ньому міститься низка серйозних претензій до ключових положень Закону.

1. Злиття посади Міністра юстиції та Генеральної прокуратури є найважливішим аспектом нової системи обвинувачення, встановленої Законом про прокуратуру від 28 січня 2016 року, і в цьому відношенні має місце як повне скасування моделі, прийнятої в 2009 році (розкол обох позицій). Об'єднання політичної канцелярії та посади головного прокурора супроводжується важливим збільшенням повноважень Генерального прокурора в управлінні прокуратурою, включаючи нові повноваження, що дозволяють міністру юстиції безпосередньо втручатися в окремі справи (пункт 110).

2. На відміну від системи, в якій Міністр юстиції дає вказівки Генеральному прокурору, це злиття не відповідає міжнародним стандартам щодо призначення Генерального прокурора та його кваліфікації. Крім того, головна проблема стосується надання широких повноважень Генеральному прокурору-міністру юстиції Законом 2016 року, зокрема щодо прямого втручання в окремі справи. Це, крім дуже широко сформульованого повноваження Генерального прокурора щодо «забезпечення законності та правопорядку», яке постає як своєрідна загальна наглядова влада, яка зазвичай зустрічається в системах типу «прокуратура», створює потенціал для неправильного використання та політичного маніпулювання прокурорської служби, що є неприйнятним у державі, котра регулюється верховенством права. Проблеми, пов'язані зі злиттям посад Генерального прокурора та міністра юстиції, посилюються набуттям чинності Акта про організацію загальних судів, який надає сильні повноваження міністру юстиції, зокрема права звільнити та замінити голів суду (пункт 111).

3. Система прокуратури повинна бути деполітизована, а посади Генерального прокурора та міністра юстиції розділені. На додаток до цього поділу Комісія запропонувала такі зміни: а) будь-яка інструкція, що скасовує дії підлеглому прокурора, повинна бути аргументована; б) Закон повинен чітко встановлювати, що сторони справи мають доступ до інструкцій, наданих вищим прокурором; в) підлеглий прокурор повинен мати можливість оскаржувати чинність інструкції на підставі її незаконного характеру, або неналежних підстав перед судом, або незалежним органом; д) повинні бути чітко вказані обмежені обставини, за яких Генеральний прокурор може вимагати оперативної діяльності, безпосередньо пов'язаної з поточним підготовчим провадженням, та ознайомитись з матеріалами, зібраними в ході таких заходів (пункт 112).

4. Якщо збереглася чинна система злиття службових повноважень, тоді компетенція Генерального прокурора (тобто міністра юстиції) втручатися в окремі справи повинна бути виключена, а його повноваження повинні обмежуватися наданням загальних положень та вказівок підлеглим прокурорам з метою запобігання будь-якого ризику політичного маніпулювання окремими справами активним політиком (пункт 113).

5. Крім того, Комісія виклала такі основні рекомендації: а) стосовно передачі відомостей у засобах масової інформації та «іншим особам» – у статті 12 мають бути чітко гарантовані права на презумпцію невинуватості та приватне життя, а також слід передбачити судовий перегляд цього виду передачі інформації. Положення має чітко визначати осіб, яким інформація може передаватися та за яких умов; б) суто дорадча роль Національної ради прокурорів полягає у перегляді, та слід визнати пряму дію рішень цієї Ради, принаймні в окремих питаннях; її склад повинен включати прокурорів усіх рівнів, а також інших зовнішніх суб'єктів, таких як адвокати, вчені-правознавці чи представники громадянського суспільства; звільнення члена Ради виборчим органом до закінчення терміну повноважень повинно бути можливим лише на підставі розумних підстав, чітко зазначених у Законі; в) положення, що виключає дисциплінарну відповідальність за рішення, що приймаються виключно в інтересах суспільства, повинні бути скасовані (пункт 114).

6. У сукупності об'єднання кабінету міністра юстиції та Генеральної прокуратури, збільшення повноважень Генерального прокурора щодо

системи обвинувачення, збільшення повноважень міністра юстиції стосовно судової влади (Акт про організацію загальних судів) і слабе становище перевірок цих повноважень (Національна рада прокурорів) призводять до накопичення занадто великої кількості повноважень для однієї особи. Це має прямі негативні наслідки для незалежності прокурорської системи від політичної сфери, а також для незалежності судової влади, а отже, для поділу влади та верховенства права в Польщі [214].

Наведене засвідчує серйозні виклики для судової і прокурорської систем Республіки Польщі. Претензії судових та інших інститутів Європейського Союзу та Ради Європи зосереджені на оцінці недостатніх гарантій незалежності як судів, так і прокурорів. Особливістю змін у цій сфері після 2015 року полягало те, що вони відбувалися не на рівні конституції (як в Угорщині, а лише на рівні звичайного закону). Другою особливістю є реагування інститутів ЄС через Європейський суд справедливості в Люксембурзі, який застосував у двох рішеннях 2019 року право ЄС та закликав скасувати відповідні положення національного законодавства.

2.4. Судова система і прокуратура Словачької Республіки

Система загальних судів Словачької Республіки. Конституція Словачької Республіки, ухвалена 1 вересня 1992 року, встановлює базові моменти в організації судової системи та гарантії її незалежності [215]. По-перше, у статті 141 визначається, що правосуддя у Словачькій Республіці здійснюється незалежними та неупередженими судами, а також те, що воно «на всіх рівнях здійснюється незалежно від інших державних органів».

По-друге, встановлюючи систему судів, Конституція СР називає лише Верховний Суд СР та «інші суди», відсилаючи до закону врегулювання питань «про судову систему, юрисдикцію судів, їх структуру та процедурні норми» (стаття 143).

По-третє, Конституція СР широко встановлює гарантії незалежності суддів і судів, зокрема такими положеннями:

– судді, виконуючи свою функцію, є незалежними, і при прийнятті рішень керуються Конституцією, конституційним законом, міжнародним договором і законом. Якщо суд припускає, що інше загальнообов'язкове

правове регулювання, його частина чи окремі положення, що стосуються вирішеної справи, суперечать Конституції, конституційному законодавству, міжнародному договору, він зупиняє провадження та подає пропозицію про початок провадження згідно зі ст. 125, п. 1 у Конституційному Суді СР. Юридичний висновок Конституційного Суду Словацької Республіки, що міститься в цьому рішенні за наслідками провадження, є обов'язковим для Суду. Однак сферу недоторканності судді Конституція СР віднесла до повноважень законодавця (стаття 144);

– конституційний порядок призначення і звільнення суддів передбачає, що Президент Словацької Республіки призначає та відкликає суддів на підставі пропозиції Судової ради Словацької Республіки; вони призначаються без обмежень за часом. Може бути призначений суддею громадянин Словацької Республіки, який має право обрання до Національної ради Словацької Республіки, досяг віку 30 років та має університетську юридичну освіту; крім того, Конституція СР встановлює, що Президент Словацької Республіки призначає головного суддю Словацької Республіки та заступника головного судді Словацької Республіки на пропозицію Судової ради Словацької Республіки від суддів Верховного Суду Словацької Республіки на п'ять років; суддя приймає присягу перед Президентом Словацької Республіки (стаття 145);

– суддя виконує посаду як професію. Виконання функції судді є несумісним з посадою в будь-якому іншому органі державної влади, зі службовими стосунками на державній службі, з працевлаштуванням або з подібними трудовими відносинами, з підприємницькою діяльністю, з членством в управлінні чи контролі органу юридичної особи, яка здійснює підприємницьку діяльність або іншу господарську чи прибуткову діяльність, крім управління власним майном, наукової, педагогічної, літературної чи мистецької діяльності, та з членством у Судовій раді Словацької Республіки (стаття 145а);

– суддя може бути переведений до іншого суду лише за його згодою або на підставі рішення дисциплінарного сенату (стаття 148).

По-четверте, Конституція СР встановлює одну з важливих підвалин серед гарантій незалежності судів – статус Судової ради Словацької Республіки (далі – Судова рада). Голова Судової ради обирається з її членів та відкликається Судовою радою.

Членами цього органу є: а) дев'ять суддів, яких обирають та відкликають судді Словацької Республіки, б) троє членів, яких обирає та відкликає Національна рада Словацької Республіки, в) троє членів, яких призначає та відкликає Президент Словацької Республіки, г) троє членів, яких призначає та відкликає уряд Словацької Республіки.

Для того, щоб стати Головою або членом Судової ради, кандидат повинен бути бездоганим, мати університетську кваліфікацію в галузі права та не менше 15 років професійної практики. Виконання посади голови Судової ради є несумісним із займанням посади в будь-якому іншому органі державної влади; із зайнятістю на державній службі; з прибутковою діяльністю на основі договору чи іншим способом; з підприємницькою діяльністю; з членством у виконавчих або наглядових радах юридичної особи, що займається підприємницькою діяльністю; або з будь-якою іншою економічною чи корисною діяльністю, окрім управління особистим майном та науково-дослідної, педагогічної, літературної чи мистецької діяльності. Термін повноважень членів Судової ради складає п'ять років. Ця ж особа може бути обрана або призначена головою або членом судової ради максимум на два строки поспіль.

До компетенції Судової ради належать:

а) забезпечення виконання обов'язків громадського контролю за судовою системою;

б) ухвалення позиції щодо того, чи відповідає кандидат на призначення на посаду судді критеріям суддівській спроможності, які забезпечують гарантію того, що він/вона буде належним чином виконувати обов'язки на посаді судді;

в) подання Президенту Словацької Республіки пропозицій щодо кандидатів на призначення на посаду суддів та пропозицій про відкликання суддів;

г) прийняття рішення про призначення або переведення суддів;

д) подання пропозицій Президентові Словацької Республіки щодо призначення Голови та Віце-голови Верховного Суду Словацької Республіки та пропозицій щодо їх відкликання;

е) подання пропозицій до уряду Словацької Республіки щодо кандидатів у судді, які повинні діяти від імені Словацької Республіки в міжнародних судових органах;

е) обрання та відкликання членів та голів дисциплінарних сенатів;
ж) висловлювати позицію щодо проекту бюджету судів Словацької Республіки під час підготовки проекту державного бюджету та подання пропозиції до Національної ради Словацької Республіки щодо проекту бюджету судів;

з) здійснювати моніторинг того, чи відповідає суддя критеріям судової спроможності, які дають гарантію, що суддя буде належним чином виконувати свою посаду протягом усього строку дії цієї посади;

и) видавати принципи суддівської етики у співпраці з органами самоврядування судової влади;

і) здійснювати інші компетенції, якщо це передбачено законом.

Для ухвалення рішення Судової ради необхідна згода абсолютної більшості всіх її членів. Окрім іншого, Голова Судової ради може подати клопотання про порушення провадження у Конституційному Суді Словацької Республіки щодо дотримання законодавчих норм стосовно діяльності судових органів відповідно до статті 125.1 Конституції СР.

До Конституції СР були внесені численні зміни, зокрема три – в 2019 році [216]. Необхідно зазначити, що голова Судової ради в 2019 році звертався до Конституційного Суду СР з приводу однієї з них, яка передбачала залучення органів національної безпеки, що забезпечують режим секретності, до встановлення суддівської спроможності належно виконувати обов'язки на посаді судді. Конституційний Суд СР Висновком від 30 січня 2019 року підтвердив неконституційність закону про внесення змін до Конституції СР у цій частині [217].

Основним законодавчим актом у сфері діяльності загальних судів Словацької Республіки є Закон «Про суддів і суддів-засідателів» від 5 жовтня 2000 року (далі – Закон) [218]. Вказаний Закон деталізував конституційні положення щодо умов призначення суддів загальних судів, їх звільнення та гарантій незалежності в різних аспектах – від обсягу недоторканності до матеріального забезпечення (винагороди) та соціального захисту.

Так, наприклад, Закон передбачає оцінювання судді на підставі щорічного статистичного звіту судді, який складається головою відповідного суду, на підставі декларації судді, що містить, зокрема, таку інформацію: (а) призначення суду; (б) назва, прізвище та ім'я судді;

(с) кількість та склад розглянутих справ, призначених судді в перший та останній день календарного року; (d) кількість справ, призначених судді протягом календарного року; (e) кількість та склад вирішених справ протягом календарного року; (f) кількість справ, опрацьованих протягом календарного року; (g) кількість громадських слухань протягом календарного року; (h) кількість відпрацьованих днів, кількість призначених днів слухання, включаючи кількість днів слухання, використаних протягом календарного року; (i) кількість рішень Конституційного суду Словацької Республіки, що стосуються діяльності щодо прийняття рішень судді, якою Конституційний суд Словацької Республіки заявив про порушення права на розгляд справи без надмірної затримки або порушення інших основних прав і свобод; (j) інформація про середню ефективність відповідно до пунктів с) до g) у тому ж порядку денному у відповідному суді та національний середній показник виконання відповідно до пунктів с) до g) цього порядку денного; (к) причина, через яку суддя в меншій мірі бере участь у здійсненні судової влади; (l) зазначення того, яким чином справи передаються судді апеляційними колегіями; (m) інформація про участь судді в навчальній діяльності відповідно до цього Закону, (n) інформація про результати роботи судді відповідно до пункту 3; (o) дата видачі заяви; (р) звання, прізвище та прізвище Голови Суду; (q) підпис Голови Суду. У випадку розгляду справи палатою справа, призначена судді, вважається віднесеною до судді-доповідача (§ 27 Закону).

На підставі оцінювання складається рейтинг судді. Загалом судді оцінюються: (а) через п'ять років на посаді судді; період оцінювання в цьому випадку – це період п'яти років, що передують оцінці; (b) у зв'язку з процедурою відбору; це не застосовується в разі провадження у вищому суді, коли достатньо подати оціночну комісію не старше одного року, (с) на вимогу особи, уповноваженої на подання дисциплінарного стягнення; період оцінювання в цьому випадку – це період п'яти років, що передують оцінці, або періоду виконання функції судді, якщо суддя виконує функцію менше п'яти років, (d) якщо суддя вимагає оцінки; (e) через рік, якщо негайна оцінка висновку судді була «незадовільною» (§ 27а).

Положеннями § 276 Закону встановлюються органи, які проводять оцінювання. Відповідні оціночні комісії обираються та усуваються

Судовою радою. Для районного суду вона обирає трьох членів із суддів іншого районного суду. Строк повноважень членів Оціночної комісії складає п'ять років. Суддя Верховного Суду оцінюється головою колегії, членом якої є суддя. Голова Колегії оцінюється іншим членом Колегії, призначеним Колегією.

Обсяг недоторканності суддів передбачає, що вони не можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності навіть за умови припинення їх повноважень. Водночас суддя може бути взятий під варту за дії, вчинені під час виконання судової функції або у зв'язку з виконанням цієї функції, лише за згодою Судової ради (§ 29а).

До основних обов'язків суддів Закон у § 30 відніс такі: 1) у цивільному житті, виконуючи обов'язки судді та після його закінчення, суддя утримується від усього, що могло б підірвати серйозність та гідність функції судді або поставити під загрозу впевненість у незалежному, неупередженому та справедливому прийнятті рішень. Обмеження державної посадової особи у виконанні державної функції застосовуються *mutatis mutandis* до судді; 2) з метою гарантування незалежності та неупередженості виконання судової функції суддя зобов'язаний, зокрема: (а) сприяти та відстоювати незалежність судової влади та її репутацію; (б) відмовитись від будь-якого втручання, примусу, впливу чи запиту, який міг би поставити під загрозу незалежність судової влади; (в) не повинен впливати на інтереси політичних партій, політичних рухів, громадської думки чи ЗМІ при виконанні своїх обов'язків; (г) діяти неупереджено та поводитися зі сторонами в процесі без економічних, соціальних, расових, етнічних, сексуальних чи релігійних забобонів; (д) гарантувати, що його поведінка забезпечує, щоби неупередженість не була розумно оскаржена; (е) виконувати передумови судової компетенції протягом усього строку повноважень судді, (є) дотримуватися принципів судової етики; 3) Суддя не може щодо однієї сторони в справі отримувати чи надавати інформацію чи обговорювати з нею факти цієї справи чи процесуальні питання, крім випадків, передбачених законом про судочинство; 4) Суддя зобов'язаний сумлінно виконувати свої обов'язки, безперешкодно діяти у призначених справах без зайвих затримок; завжди нагадувати Голові Суду про непропорційну кількість порушених справ, якщо є явний ризик, що він не зможе їх розглянути без зайвих затримок; 5) Суддя зобов'язаний

виконувати свої обов'язки належним чином і вчасно, навіть у випадку дозволу на роботу вдома. Він також зобов'язаний виконувати упорядковані надзвичайні та понаднормові обов'язки відповідно до графіку роботи, а також виконувати обов'язки судді Дисциплінарної палати або Голови Дисциплінарної палати, якщо його обирає Судова рада; 6) Суддя зобов'язаний використовувати призначені дні слухання для забезпечення належного та своєчасного розгляду призначених справ; 7) Суддя зобов'язаний поглибити свої професійні знання та використати запропоновані освітні можливості. Суддя зобов'язаний внести свій досвід та навички в підготовку функціонально молодших суддів, судових слухачів та інших працівників суду, якщо це не заважає виконанню ним своїх обов'язків у виконанні судової влади; 8) Суддя не має права на страйк і не повинен діяти таким способом, щоб будь-яким чином перешкоджати діяльності судової влади; 9) Суддя не може бути членом жодної політичної партії чи політичного руху, а також не може здійснювати активної політичної діяльності в політичних партіях чи політичних рухах. Активною політичною діяльністю також вважається перебування судді кандидатом у списку політичних партій чи політичних рухів на виборах до Національної ради та на виборах до Європейського парламенту; 10) Суддя зобов'язаний зберігати таємницю навіть після припинення посади судді з питань, про які він дізнався, обіймаючи свою посаду, якщо він не був звільнений від цього обов'язку згідно з цим Законом, або особою, в інтересах якої він підтримує цей обов'язок; 11) Суддя зобов'язаний утримуватися публічно висловлювати свою думку щодо справ, які не є законно закритими; 12) Суддя зобов'язаний дотримуватися правил безпеки та гігієни праці на виробництві відповідно до спеціального закону; з метою охорони праці та безпеки праці на роботі забезпечити ставлення до судді як до працівника.

Закон також визначає низку прав судді, зокрема: 1) Кожен суддя має однакові права та обов'язки за однакових умов. Суддя не може бути прихильним чи знедоленим за свої правові думки, висловлені в ухваленні рішення, або за його погляди на посаді судді або члена Судової ради; 2) Кожен суддя має право обирати та бути обраним членом Судової ради, компетентним в окрузі суду, до якого призначено виконувати свою посаду та брати участь в управлінні судовою владою; 3) Суддя має право

розподіляти справи згідно з графіком роботи, щоб він міг їх вислухати та вирішити без зайвих затримок. Якщо суддя заперечує, що справи не призначені йому таким чином і якщо Голова Суду не підтримує його заперечень, відповідно Судова рада приймає рішення щодо них; 4) Суддя, який проводить судові засідання, вирішує, чи можна робити відеозаписи, відеопередачі чи передачі звуку під час слухання. Зберігаючи обов'язок конфіденційності, суддя має право публікувати позицію щодо професійних юридичних проблем, що стосуються завершеної справи; 5) Суддя має право утворювати професійні об'єднання суддів та об'єднуватися в них, якщо вони спрямовані на просування та захист прав та інтересів суддів, їх незалежності та сприяння професійному навчанню. Діяльність у такій організації не може завдати шкоди судді; 6) У виправданих випадках суддя має право забезпечити захист своєї особи, членів сім'ї та житла, якщо для цього він звертається до суду; він також має право безкоштовного надання належних засобів для забезпечення захисту або відшкодування витрат на такий захист; 7) Заборонено розкривати особу судді та місце проживання без згоди судді; це стосується також членів сім'ї судді, якщо це необхідно для ефективного захисту судді та його родини і члени родини погоджуються. Суддя також має право на належну конфіденційність даних, що стосуються його та його сім'ї; 8) Права, зазначені у пунктах 6 та 7, є обов'язковими для судді Спеціалізованого кримінального суду. Суддя, зазначений у пунктах 6 та 7, має право звернутися до судді Верховного Суду, який має повноваження оскаржувати рішення Спеціального кримінального суду, якщо цього вимагає суддя Верховного Суду. У таких випадках безпека людей та житлових приміщень забезпечується безкоштовно поліцією, якщо цього вимагає міністр внутрішніх справ Словацької Республіки, президент Спеціалізованого кримінального суду або президент Верховного Суду; 9) Суддя не може бути дисциплінарним чи іншим чином переслідуваний або покараний за подання скарги, позову, клопотання чи іншого повідомлення про злочинну чи іншу антисоціальну діяльність проти іншого судді (§ 34 Закону). Окрім того, суддя має право на відпустку, основна тривалість якої становить шість тижнів у календарному році (§ 45).

Заробітна плата судді складається з основної зарплати судді та доплати (функціональної, під час відрядження, для керівника судового

стажиста, додаткова зарплата тощо) (§ 65 Закону). Основна заробітна плата судді Верховного Суду та судді Спеціалізованого кримінального суду – це заробітна плата, що дорівнює 1,3-кратній заробітній платі депутата Національної ради на місяць, яка належить йому з першого дня місяця, в якому він призначений або переведений до Верховного Суду. Судді районних та обласних судів для визначення базової зарплати класифікуються на дві зарплатні групи та сім рівнів (§ 65 Закону).

Спеціалізований кримінальний суд. У 2003 році Словаччина створила Спеціальний кримінальний суд, згодом перейменований на Спеціалізований кримінальний суд (СКС), головним чином, у справах про корупцію та організовану злочинність. Головний мотив створення такого нового типу суду був пов'язаний з необхідністю протидії впливу на суди з боку організованих злочинних груп. У 2009 році Конституційний Суд СР визнав закон про спеціальний суд неконституційним, однак парламент ухвалив новий закон, яким створив Спеціалізований кримінальний суд [219]. Цей Суд зайняв своє місце серед інших судів (загалом у Словацькій Республіці 54 районні (окружні) суди, 8 обласних (регіональних) і Верховний Суд).

Спеціалізований антикорупційний суд згідно із законом 2009 року наділений виключною юрисдикцією щодо справ, які пов'язані з корупцією, відмиванням грошей, іншими тяжкими злочинами, наприклад, умисним вбивством. Згаданим Законом були внесені зміни до кримінально-процесуального закону, з чого випливає, що СКС наділений юрисдикцією щодо таких злочинів:

- а) злочин умисного вбивства;
- б) злочин шахрайства у сфері державних закупівель та відкритого аукціону відповідно до § 266 пункту 3 Кримінального кодексу;
- в) злочин підроблення, зміни та несанкціонованого виготовлення грошових коштів і цінних паперів відповідно до § 270 пункту 4 Кримінального кодексу;
- г) злочин зловживання службовим становищем згідно з § 326 пунктів 3 і 4 Кримінального кодексу в поєднанні зі злочинами, передбаченими в пунктах б), с), е), ф), г), ж) або к);
- д) злочин отримання хабара відповідно до § 328–331 Кримінального кодексу;

е) злочин дачі хабара відповідно до § 332–335 Кримінального кодексу;
е) злочин зловживання впливом відповідно до § 336 Кримінального кодексу;

ж) злочин заснування, приховування і підтримки злочинної групи та злочин заснування, приховування і підтримки терористичної групи;
з) особливо тяжкі злочини, скоєні злочинною організацією чи терористичною групою;

и) злочини проти власності відповідно до розділу IV Особливої частини Кримінального кодексу або економічних злочинів відповідно до розділу V Особливої частини Кримінального кодексу, якщо таким злочином заподіяно шкоду або неправомірну вигоду, отриману в розмірі, що досяг не менше 25 розмірів незначної шкоди, визначеної Кримінальним кодексом, або якщо такий злочин було скоєно з наміром завдати шкоду в розмірі 25 розмірів незначної шкоди, визначеної Кримінальним кодексом;

і) злочин пошкодження фінансових інтересів Європейських співтовариств;

ї) злочини, пов'язані зі злочинами, згаданими в пунктах а) и) або і), якщо виконано умови співучасті.

Станом на 2019 рік так звана «незначна шкода» була встановлена в розмірі 266 євро, тому розмір завданої шкоди або неправомірної вигоди, який дозволяв розгляд відповідних кримінальних справ для СКС, становив 6650 євро.

В СКС працює всього 13 суддів (усі призначені до 2009 року), які перебувають під цілодобовою охороною та мають підвищені заробітні плати.

Як проявляється з наведеного, юрисдикція СКС визначається категорією злочину, а не його тяжкістю. Наприклад, СКС розглядає та вирішує всі справи про злочини хабарництва, незалежно від кількості грошей. У Словаччині низка авторів пропонує звузити юрисдикцію СКС, щоб він розглядав лише найбільш важливі справи про корупцію, однак аргументація такої позиції полягає не в стурбованості надмірного завантаження Суду, а в двох проблемах: по-перше, дрібні справи не виправдовують ресурсів, які пов'язані із Судом, і, по-друге, широка юрисдикція дозволяє малювати оманливу картину ефективності боротьби з корупцією в Словачській Республіці. Цим аргументам заперечують ті (й серед

них судді СКС), які стверджують, що саме широка юрисдикція дозволяє боротися з корупцією загалом, уникаючи проблеми «передачі справ» від одного суду до іншого, виходячи з кількісних показників, однак з ігноруванням можливого зв'язку між ними. Слід погодитися, врешті, що ефективність антикорупційного суду залежить від правоохоронних органів та прокуратури. Спеціалізований суд може вирішувати лише справи, що надходять до нього, і якщо правоохоронні органи не збирають докази (або це робиться погано), або якщо прокурори не заведуть справи (або не роблять з ними якісної роботи), то навіть добре спроектований спеціалізований антикорупційний суд може бути неефективним [220].

Відзначаючи проблеми функціонування судової системи Словачької Республіки, слід зазначити такі.

1. Загальне навантаження на суддів. У 2016 році в судах було порушено 1 072 813 нових справ і в тому ж році було винесено 1 143 707 рішень. Це при тому, що кількість суддів у 2016 році незначно зменшилась до 1215 (порівняно з 1227 суддями у 2012 році).

2. Вікова структура невирішених справ. Цей сегмент викликає занепокоєння: лише 32,4% усіх справ у судах першої інстанції, здається, вирішуються протягом 2 років, всі інші справи старіють. Майже половина від загальної кількості справ (47,1%) старше 4 років.

3. Низька заробітна плата працівників суду (в тому числі помічників судді), особливо у великих містах, таких як Братислава, де вартість життя вище. Враховуючи обсяг роботи та погані умови праці, початкова зарплата цієї категорії становить приблизно 456–573 євро на місяць, а випускники університетів, які працюють на посадах вищих посадових осіб суду, отримують у середньому 780 євро на місяць, що значно нижче середньомісячної заробітної плати в галузі (1042 євро у травні 2017 року) [221].

Прокуратура Словачької Республіки. Конституція Словачької Республіки встановила статус прокуратури доволі обмежено: йдеться про три статті Основного Закону. Згідно зі статтею 149, Прокуратура захищає права та захищені законом інтереси фізичних та юридичних осіб і держави, а згідно зі статтею 150 Канцелярію прокуратури очолює Генеральний прокурор, який призначається та відкликається Президентом Словачької Республіки за пропозицією Національної

ради Словацької Республіки. Третя стаття (стаття 151) встановлює, що подальші деталі призначення, відкликання, повноваження та обов'язки прокурорів, а також структура прокуратури визначаються законом [222].

Після поділу чехословацької федерації та проголошення незалежності Словацької Республіки 1 січня 1993 року тривалий час ішов пошук ефективної моделі прокуратури як органу, який сприяє правосуддю. Перший закон про прокуратуру було ухвалено 23 жовтня 1996 року (№ 314/1996 р.), який з чисельними змінами діяв до 2001 року. Активні реформи в правовій сфері напередодні вступу держави до Європейського Союзу призвели до необхідності кардинально перебудувати цей інститут. 28 березня 2001 року було ухвалено новий закон про прокуратуру, який набув чинності 28 квітня 2001 року (далі – Закон) [223]. До Закону вносилися численні зміни, зокрема лише в 2019 році – чотири.

Згідно з § 2 Закону, прокуратура є окремою ієрархічно організованою єдиною системою державних органів на чолі з Генеральним прокурором, в якій прокурори працюють у підпорядкованих та вищих відносинах. Сфера діяльності визначена Законом, передбачає, що вона зобов'язана в межах своєї компетенції вжити заходів для запобігання порушенню законності, виявити та виправити порушення законності, відновити порушення прав та притягнути до відповідальності за порушення законності. Здійснюючи свої повноваження, прокуратура зобов'язана застосовувати правові засоби таким чином, щоб забезпечити без будь-якого впливу послідовний, ефективний та швидкий захист прав та законно захищених інтересів фізичних, юридичних осіб та держави (§ 3).

Закон у § 4 встановлює повноваження прокуратури, які здійснюються прокурорами, зокрема:

а) кримінальне переслідування осіб, підозрюваних у скоєнні злочинів, та нагляд за підтриманням законності до початку кримінального переслідування в межах, передбачених спеціальним законом та в судовому провадженні; це не стосується питань, що належать до компетенції Європейської прокуратури;

б) нагляд за дотриманням законності в місцях, де особи позбавлені волі або особиста свобода яких обмежена рішенням суду чи іншого компетентного органу державної влади;

в) здійснення своїх повноважень у судовому процесі;

г) представництво держави у провадженні перед судами, якщо це передбачено спеціальним законом;

д) нагляд за додержанням законності органами державної влади в межах, передбачених цим Законом,

е) здійснення своїх повноважень у галузі міжнародного співробітництва в обсязі, передбаченому спеціальними законами, міжнародними договорами, оприлюдненими у порядку, встановленому законом та юридично обов'язковими актами Європейського Союзу;

є) участь у підготовці та здійсненні профілактичних заходів, спрямованих на запобігання порушенням законів та інших загальнообов'язкових правових норм;

ж) сприяння усуненню причин та умов злочинності, запобігання та припиненню злочинів;

з) участь у розробці проектів законодавства;

и) виконання інших завдань, якщо це передбачено окремим законом, міжнародним договором, проголошеним у порядку, передбаченому законом або юридично обов'язковим актом Європейського Союзу.

Прокурор зобов'язаний виконувати завдання: а) якомога краще знати і сумлінно застосовувати Конституцію Словацької Республіки, конституційні закони, закони, міжнародні договори, проголошені в порядку, передбаченому законом та іншими загальнообов'язковими правовими нормами; б) поважати та захищати гідність людини, основні права і свободи людини та уникати будь-якої дискримінації; в) захищати суспільні інтереси; г) діяти активно, справедливо, неупереджено та без зволікань (§ 5).

Згідно з § 7 Закону, Генеральний прокурор призначається на посаду та звільняється з посади Президентом Словацької Республіки за пропозицією Національної ради Словацької Республіки (далі – Національна рада). Термін повноважень Генерального прокурора – сім років, який починається з дня складання присяги Генеральним прокурором. Цей термін повноважень продовжується доти, поки новий Генеральний прокурор не складе присягу. Ця ж особа не може бути перепризначена на посаду Генерального прокурора. На цю посаду може бути призначений лише прокурор, якому не менше 40 років, якщо він погоджується

на призначення та був прокурором, суддею чи адвокатом не менше десяти років, включаючи не менше п'яти років прокурором чи суддею. Дотримання цих умов перевіряється Національною радою СР перед голосуванням про висунення.

У положеннях § 8 Закону містяться підстави для припинення повноважень генерального прокурора (відставка, звільнення або смерть). Національна рада СР пропонує президенту Словацької Республіки звільнити Генерального прокурора з посади, якщо Генеральний прокурор: а) позбавлений правоздатності остаточним рішенням суду або обмежений правоздатністю; б) втратив громадянство Словацької Республіки; в) був засуджений за вчинення кримінального правопорушення рішенням, яке має силу *res judicata*; г) став членом політичної партії чи політичного руху; д) почав виконувати функцію чи діяльність, несумісну з діяльністю прокуратури; е) нездатний виконувати свої обов'язки більше одного року з медичних причин; є) вчинив діяння, несумісне з виконанням функції Генерального прокурора відповідно до остаточного рішення Конституційного Суду Словацької Республіки, винесеного в дисциплінарному провадженні; ж) не проживає на території Словацької Республіки.

Наведене означає, що підстави для звільнення Генерального прокурора не містять політичних мотивів (довіри чи недовіри) з боку парламенту чи президента.

В інтересах рівномірного застосування законів та інших актів законодавства Генеральний прокурор ухвалює накази, обов'язкові для всіх прокурорів та помічників прокурорів, на пропозицію Комісії щодо нормативних наказів або без такої пропозиції. Ця Комісія складається з шести членів, з яких: три члени призначаються та звільняються з посади Генеральним прокурором; два члени обираються та звільняються з посади Судовою радою; одного члена обирає та звільняє уряд Словацької Республіки (§ 11).

У положеннях § 38 Закону визначено органи прокуратури; зокрема, прокуратура складається з таких державних органів: а) Генеральна прокуратура, особливою частиною якої є Управління Спеціальної прокуратури для всієї території Словацької Республіки; б) регіональні прокуратури; в) районні прокуратури. Станом на 1 березня 2020 року в Словацькій Республіці в системі прокуратури працює 970 прокурорів [224].

Підсумовуючи аналіз правового статусу прокуратури Словацької Республіки, слід зауважити, що прокурорська система в цій країні залишається окремим і внутрішньо ієрархічним органом з широкими повноваженнями. Елементи незалежності прокуратури зведені лише до процесуальної незалежності прокурорів. З урахування вузького за обсягом конституційного регулювання статусу прокуратури, гарантії незалежності залежать від розсуду законодавця.

2.5. Судова система і державне представництво Чеської Республіки

Судова система Чеської Республіки. Еволюція судової і прокурорської системи в Чеській Республіці бере початок з «оксамитової революції» листопада 1989 року, яка демонтувала комуністичний режим у Чехословаччині. Після припинення Чехословаччини та створення незалежної Чеської Республіки (1 січня 1993 року) реформи в правовій сфері набули цілеспрямованого характеру.

16 грудня 1992 року було ухвалено Конституцію Чеської Республіки, яка встановила основи для функціонування судової системи. По-перше, Конституція ЧР встановлювала, що суди передовсім покликані забезпечувати правовий захист у встановленому законодавством порядку. Тільки суд вирішує питання про вину та покарання за злочини (стаття 90). По-друге, система судів згідно з Конституцією ЧР складається з Верховного Суду, Вищого адміністративного суду, Вищого, регіональних та окружних судів. Верховний Суд є вищим судовим органом у справах, що належать до юрисдикції судів, за винятком питань, які вирішуються Конституційним судом або Вищим адміністративним судом (статті 91–92). По-третє, суддя призначається на посаду Президентом Республіки без обмеження строку. Він вступає на посаду, приймаючи присягу. Суддею може бути призначений бездоганний громадянин з вищою юридичною освітою (стаття 93). Нарешті, по-четверте, Конституція ЧР встановлює, що суддя пов'язаний законом та міжнародним договором, який є частиною правового порядку; він має право оцінювати відповідність іншого правового регулювання закону або такому міжнародному договору. Якщо суд дійшов висновку, що закон, який слід

застосовувати при вирішенні питання, суперечить конституційному порядку, він передає це питання Конституційному суду (стаття 95). Зауважимо, що до поняття «конституційного порядку» належить не лише Конституція ЧР, а також і конституційні закони.

Конституція ЧР також визначила декілька принципів судочинства, серед яких: усі учасники провадження мають рівні права перед судом; слухання в суді є усними та відкритими, а винятки передбачені законом. Рішення завжди оголошується публічно [225].

Законодавче регулювання судової системи зосереджене в законі про суди, суддів, суддів-засідателів та державне управління судами 2001 року (далі – Закон) [226].

Закон встановлює, що судову владу в Чехії здійснюють незалежні суди. Суди, зокрема, наділені такими повноваженнями: а) розглядають та вирішують спори та інші питання, що належать до їх юрисдикції відповідно до законів про цивільний процес; б) розглядають та вирішують кримінальні справи, що підпадають під їх юрисдикцію відповідно до Закону про кримінальний процес; в) ухвалюють рішення в інших випадках, передбачених законом або міжнародним договором, погодженим парламентом, яким Чеська Республіка зобов'язана (§ 1 і 2).

Система судів складається з Верховного Суду, Вищого адміністративного суду, вищих судів, регіональних та районних судів. Місцем розташування Верховного Суду є місто Брно.

Верховний Суд як вищий судовий орган у справах, що належать до юрисдикції судів у цивільному та кримінальному судочинстві, забезпечує єдність практики та законність прийняття рішень, у тому числі: а) приймає рішення про надзвичайні засоби захисту у випадках, передбачених законом про провадження у судах; б) приймає рішення в інших випадках, передбачених спеціальним правовим регулюванням або міжнародним договором за згодою парламенту, яким Чеська Республіка зобов'язана та який було оприлюднено.

Верховний Суд також приймає рішення про визнання та реалізацію рішень іноземних судів, якщо цього вимагає спеціальне правове регулювання або міжнародний договір за згодою парламенту, яким Чеська Республіка зобов'язана і який було оприлюднено. Ним же здійснюється моніторинг та оцінка остаточних рішень судів у цивільному

судочинстві та у кримінальних провадженнях і на їх основі в інтересах рівномірного прийняття рішень судів приймає висновки щодо діяльності рішень судів у справах певного роду (§ 14 Закону). До складу Верховного Суду входять голова Суду, заступники голови Суду, голови колегій, голови палат та інші судді. Кожен суддя Верховного Суду має щонайменше одного помічника. Судді Верховного Суду утворюють кримінальну колегію, цивільну колегію та комерційну колегію, залежно від сфери діяльності.

Натомість Вищі суди наділені такими повноваженнями: а) вирішують у випадках, передбачених законами про судові процеси, є судами другої інстанції у випадках, коли регіональні суди, що належать до їх округу, вирішили у першій інстанції; б) приймають рішення в інших випадках, передбачених законом (§ 25). Натомість, Регіональні суди: а) вирішують у випадках, передбачених законами про провадження в судах, є судами другої інстанції у випадках, коли окружні суди, що належать до їх округу, ухвалили рішення в першій інстанції; б) вирішують як справи першої інстанції у випадках, передбачених законами про провадження у судах; в) вирішують справи адміністративного судочинства у випадках, передбачених законом, г) приймають рішення в інших випадках, передбачених законом (§ 29). Районні (окружні) суди: а) приймають рішення як суди першої інстанції, якщо законом про провадження в судах не передбачено інше; б) приймає рішення в інших випадках, передбачених законом (§ 33).

При судах різного рівня утворюються судові ради, які є дорадчими органами при голові відповідного суду. Судова рада складається з 5 членів, якщо інше не встановлено нижче. Судова рада районного суду, до складу якої призначено або переведено на службу менше 30 суддів, складається з 3 членів. Термін повноважень Судової ради становить 5 років.

Суддею може бути призначений громадянин Чеської Республіки, який є повністю юридично компетентним та бездоганим, якщо його досвід та моральні якості дають гарантію, що він буде належним чином виконувати свою посаду, досяг 30 років і погоджується з його призначенням на посаду судді чи судді-засідателя та з призначенням до певного суду. Необхідною умовою призначення судді є також університетська освіта, здобута шляхом завершення навчання за програмою магістра

в галузі права в університеті в Чеській Республіці та складанні професійного судового іспиту (§ 61).

Судді призначаються на необмежений термін, тоді як голови судів обираються на 4 роки. Судді можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності або взяті під варту лише за дії, вчинені у зв'язку з виконанням функції судді або у зв'язку з виконанням цієї функції лише за згодою Президента Республіки. Орган, який порушив кримінальну справу проти судді, повідомляє про це Міністерство юстиції та голову компетентного суду (§ 76).

Закон встановлює, що судді та мирові судді незалежні у виконанні своїх обов'язків і підкоряються лише законам. Вони зобов'язані розуміти це відповідно до своїх знань та сумління та приймати рішення в розумні строки без зволікання, неупереджено та справедливо, на підставі фактів, встановлених відповідно до закону. З іншого боку, ніхто не може підірвати чи загрожувати незалежності та неупередженості суддів та суддів-засідателів (§ 79).

Закон визначає обов'язки для суддів і суддів-засідателів. Так, зокрема, суддя зобов'язаний сумлінно виконувати свої функції та, виконуючи свої обов'язки, і в цивільному житті утримуватися від усього, що могло би підірвати гідність судової функції або поставити під загрозу довіру до незалежного, неупередженого та справедливого прийняття рішень. Крім іншого, суддя зобов'язаний звітувати про особисті інтереси, діяльність, майно, доходи та зобов'язання за спеціальним правовим регулюванням.

З метою гарантування незалежності та неупередженості під час судової функції суддя, зокрема: а) зобов'язаний сприяти та відстоювати незалежність судової влади та її репутацію; б) зобов'язаний поводитися таким чином, щоб це не спричинило підстав зменшення довіри до судової влади та гідності судової функції; в) зобов'язаний відмовитися від будь-якого втручання, примусу, впливу, бажання чи запиту, який може призвести до загрози незалежності судової влади; г) забороняється впливати на інтереси політичних партій, громадську думку та засоби масової інформації при виконанні своїх обов'язків; д) вони повинні діяти неупереджено та ставитися до сторін без економічних, соціальних, расових, етнічних, сексуальних, релігійних чи інших упереджень. У своїй діяльності з прийняття рішень, зокрема, суддя: а) зобов'язаний надати кожній

стороні в процесі чи їх представникам повну можливість реалізувати свої права; однак вони не можуть в односторонньому порядку отримувати або надавати інформацію для них або обговорювати з ними факти справи або процесуальні питання, які можуть зачіпати їх, за винятком випадків, передбачених законами про судовий процес; б) забезпечити обґрунтованість та ретельність мотивації його рішення.

Крім того, суддя зобов'язаний: 1) у своїй діяльності поза функцією судді та у здійсненні своїх політичних прав діяти таким чином, щоб його діяльність не ставила під загрозу і не підірвала впевненість у незалежному, неупередженому та справедливому прийнятті рішень суду чи не підірвала гідність судової функції або можливість здійснення правосуддя; 2) в особистому житті забезпечити своєю поведінкою, щоб вона не порушувала гідності судової посади та не ставила під загрозу чи не підірвала довіру до незалежних, неупереджених та справедливих рішень судів. Суддя, зокрема: а) не допускає неправомірного використання його функції для просування приватних інтересів; б) не повинен виступати арбітром чи посередником судочинства, представляти сторони судового провадження або виступати агентом потерпілої чи заінтересованої сторони в судових чи адміністративних провадженнях, за винятком законного представництва та у справах, що стосуються іншої сторони, в якій він є стороною; 3) підтримувати належну повагу до інших суддів, інших осіб, які зайняті в юридичній професії, до інших працівників суду та до сторін чи представників сторін судового провадження. Стосовно представників сторін чи представників сторін у провадженні він зобов'язаний утримуватися від висловлення співчуття, прихильності чи негативної позиції (§ 80–81 Закону).

Суддя припиняє повноваження за такими підставами: а) наприкінці календарного року, в якому суддя досягає віку 70 років; б) на дату набрання чинності рішенням про встановлення того, що він/вона не може виконувати судову функцію з причини, зазначеної в § 91; в) у день, коли було винесене рішення, яким було визнано його винним у вчиненні умисного злочину або засуджено до безумовного позбавлення волі за злочин, вчинений з необережності; г) у день, коли рішення про накладення дисциплінарного стягнення про звільнення з посади судді набирає законної сили; д) з дня набрання чинності рішенням, що обмежує юрисдикцію

судді; е) у день, коли суддя втратив громадянство Чехії; є) смертю або з дня набрання чинності рішення про визнання судді померлим (§ 94).

Таким чином, на 2019 рік у Чеській Республіці функціонує чотири рівні судів: два верховні суди (власне Верховний суд і Верховний адміністративний суд), 2 вищі суди (vrchní soud) (в Празі та Оломоуці), 8 регіональних судів (krajské soudy) і 86 районних судів (okresní soudy).

Резюмуючи, важливо підкреслити, що незалежність судової влади в Чеській Республіці спирається не лише на інституційні засоби, а й на відповідне ментальне ставлення до судів з боку чеського суспільства.

Державне представництво Чеської Республіки. У Конституції ЧР 1992 року державному представництву як моделі прокуратури приділено єдину статтю – статтю 80. Вона встановлює одну функцію цього органу – представництво публічної скарги в кримінальному провадженні, а також виконання інших функцій, якщо таке буде визначено законом. Законодавцю ж було надано право врегулювати порядок і організацію державного представництва. Тобто, з наведеного випливає надто вузьке конституційне регулювання цього інституту, відтак – широкий розсуд законодавчої влади з цього питання. Такий підхід є незвичним для держав Центральної Європи.

Водночас слід підкреслити, що стаття 80 Конституції ЧР міститься в Главі третій з назвою «Виконавча влада», якщо конкретніше – у підрозділі з назвою «Уряд». Такий підхід означає визначення приналежності державного представництва до системи органів виконавчої влади.

Закон про державне представництво 1993 року (далі – Закон) врегулював організацію цього органу та статус державних представників [227]. Цим же Законом врегульовано юрисдикцію Міністерства юстиції у питаннях організаційних відносин із державним представництвом.

Згідно з § 1 Закону, Державне представництво створене як система органів державної влади, призначених представляти державу у захисті суспільних інтересів у питаннях, покладених законом на державне представництво. Закон визначає, що державне представництво зобов'язане використовувати передбачені законодавством засоби при здійсненні своїх повноважень, а також те, що усі його процедури були законними, оперативними, професійними та ефективними; воно здійснює свої повноваження неупереджено, поважаючи та захищаючи гідність

людини, рівність усіх перед законом та захист основних прав і свобод людини (§ 2 і 3). Якщо законодавством не передбачено іншого, питання, покладені на державне представництво, вирішують державні представники; інші органи чи особи не повинні втручатися, або замінювати або представляти їх діяльність.

Державне представництво в обсязі, на умовах та в порядку, передбачених законом:

а) є державним представником у кримінальних провадженнях та виконує інші завдання, що впливають із Кримінально-процесуального кодексу, якщо інше не передбачено Положенням про створення Європейської прокуратури;

б) здійснює нагляд за дотриманням законодавчих норм у місцях, де здійснюються ув'язнення, захисне поводження, тримання під вартою, захисна або інституційна освіта, та в інших місцях, де особиста свобода обмежена законом;

в) займається іншою діяльністю, крім кримінального провадження;

г) виконує інші завдання, якщо це визначено спеціальним законом.

Крім того, державне представництво відповідно до своїх статутних повноважень бере участь у попередженні злочинів та наданні допомоги жертвам злочину (§ 4).

Державне представництво складається з Вищого державного представництва, Головного державного представництва, регіонального державного представництва та районного державного представництва; на час надзвичайних ситуацій держави можуть бути створені також вищі та нижчі польові державні представництва.

Місця розташування державних представників та сфер їх територіальної юрисдикції збігаються з місцями та округами судів. Державне представництво уповноважене представляти державу в суді, в якому працює державне представництво, якщо правове регулювання не передбачає іншого.

Верховний державний представник може видавати накази загального характеру щодо уніфікації та регламентації порядку державного представництва при здійсненні повноважень або забезпечення єдиної внутрішньої організації державного представництва та рівномірного виконання служби; ці накази є обов'язковими для державних

представників. Окрім іншого, Верховне державне представництво може наказати уповноваженому ним державному представництву провести перевірку завершених справ, в яких діяло відповідне державне представництво, та призначити виправні заходи в разі його відмови. Не пізніше середини календарного року Верховний державний представник повинен подати Уряду через міністра юстиції звіт про діяльність державного представництва за попередній календарний рік.

Закон встановлює відносини між різними рівнями державних представництв у системі обвинувачення. За наявності спорів щодо юрисдикції між державними представництвами їх вирішує державне представництво, яке є вищим і найближчим до цих державних представництв. Дії, які відповідне державне представництво могло виконувати лише з труднощами чи непропорційними витратами або які не можуть бути виконані у своєму окрузі, виконує інше державне представництво за запитом (§ 12а, 12б).

Закон встановлює також, що найближче вище державне представництво має право контролювати порядок роботи найближчих нижчих державних представництв свого округу при вирішенні питань, що належать до їх юрисдикції, та давати їм письмові вказівки щодо їх порядку. Найближче нижче державне представництво зобов'язане дотримуватися письмових інструкцій, за винятком інструкції, яка суперечить закону в конкретній справі. Якщо з цієї причини найближча нижча прокуратура відмовиться виконувати інструкцію, вона негайно письмово повідомляє вище державне представництво про підстави відмови; якщо найближче державне представництво наполягає на його дорученні та не застосовує жодної іншої процедури, воно повинне відкликати справу з нижчого державного представництва прокуратури та вирішувати її самостійно. Найближче вище державне представництво може відкликати справу, належну до нижчого державного представництва, і розглядати її, навіть якщо найближче нижче державне представництво є неактивним або є необґрунтовані затримки її процедури (§ 12г).

Закон розподіляє компетенцію Міністерства юстиції і державного представництва. Зокрема, згідно з § 13, Міністр юстиції може в будь-який час дати запит у будь-яке державне представництво щодо інформації про стан провадження в будь-якій справі, в якій працює державне

представництво, якщо така інформація необхідна для виконання завдань Міністерства або якщо міністр потребує такої інформації як член уряду. Крім того, Міністерство юстиції може через відповідного головного державного представника просити будь-яке державне представництво опрацювати документи, необхідні для розгляду позовів про відшкодування збитків, заявлених державною відповідальністю за шкоду, заподіяну в результаті здійснення державних повноважень, ознайомитись зі змістом файлів та робочих матеріалів, що зберігаються органами державного представництва, а також має право вимагати копії та витяги з них.

Міністерство юстиції здійснює управління Верховним державним представництвом через Верховного державного представника, управління вищим, обласним та районним державним представництвом – через відповідних керівників цих державних представництв (§ 13в).

Закон встановлює засоби управління прокуратурою з боку Міністерства юстиції, зокрема, воно:

а) організовує діяльність державних представництв в організаційному плані, зокрема встановлюючи кількість державних представників, вищих посадових осіб, професійних та інших працівників державних представництв, враховуючи кількість розглянутих справ; у випадку з Вищим державним представництвом це визначається за погодженням з Верховним державним представництвом;

б) забезпечує функціонування державних представництв щодо персоналу;

в) забезпечує роботу державних представництв шляхом забезпечення фінансування їх управління та матеріального забезпечення в обсязі, передбаченому спеціальними нормативно-правовими актами, та проводить аудиторські перевірки;

г) забезпечує обласне державне представництво в межах затвердженого розподілу коштів державного бюджету, призначених для управління обласним державним представництвом та районними державними представництвами свого району, принаймні в частині розподілу обов'язкових показників, передбачених актом про державний бюджет;

д) організовує, керує та контролює результати діяльності органів державного представництва, здійснюваних головними державними представниками;

е) розглядає скарги, подані згідно з цим Законом проти процедури обвинувачення;

е) встановлює методику відбору юридичних стажерів та методично керує їх набором;

ж) керує та організовує практику стажування, зокрема визначає кількість юридичних стажерів для кожного обласного державного представництва та приймає рішення про включення періоду іншої юридичної діяльності до практики стажування;

з) організовує та забезпечує професійні підсумкові іспити державних представників («підсумковий іспит»);

и) організовує та керує професійною підготовкою вищих посадових осіб та інших працівників органів державного представництва;

і) контролює роботу державних представництв;

ї) організовує, методично керує та контролює забезпечення завдань оборонного та цивільного планування надзвичайних ситуацій, захисту секретної інформації, безпеки людей та майна, завдань з пожежної безпеки та гігієни праці;

к) регулює та керує використанням інформаційних технологій;

л) виконує інші завдання з виконання управління прокуратури, що впливають із законодавчих норм (§ 13г).

Закон установлює, що державним представником може бути призначений громадянин Чеської Республіки, який є дієздатним, бездоганим, який на день призначення має принаймні 25 років, здобув університетський ступінь, вивчаючи магістерську програму з вищої освіти в Чеській Республіці, успішно склав підсумковий іспит, його моральні якості дають впевненість у тому, що він буде виконувати свою функцію належним чином, і погоджується з його призначенням на посаду державного представника та призначенням у певне державне представництво. Державний представник *призначається міністром юстиції на невизначений термін за пропозицією Верховного державного представника* (§ 17 і 18).

Водночас державний представник припиняє повноваження за такими підставами: а) державний представник, який повинен був скласти присягу, відмовився це зробити; б) після призначення його державний представник згодом відкликав свою згоду на призначення до

певного державного представництва, якщо він не може бути призначений до іншого державного представництва; в) державний представник втратив громадянство Чехії; г) державний представник був призначений суддею, обраний депутатом чи сенатором Парламенту Чеської Республіки або членом місцевого самоврядування; д) державного представника призначено на посаду в державному управлінні; е) настало 31 грудня календарного року, в якому державний представник досягає віку 70 років; є) смерть державного представника або дата набрання чинності рішення про визнання його померлим.

Крім того, державний представник також припиняє свої повноваження з дня набуття чинності остаточним судовим рішенням: а) яким державний представник був обмежений у дієздатності; б) яким державний представник був засуджений за злочин, вчинений навмисно або засуджений до безумовного позбавлення волі за злочин з необережності; в) яким був визнаний непридатним виконувати обов'язки державним представником; г) про накладення дисциплінарного заходу про звільнення з посади державного представника. Крім того, державний представник може піти у відставку з посади шляхом письмового повідомлення міністру юстиції; його функція закінчується через 2 календарні місяці після місяця, в якому повідомлення державного представника про відставку було передано Міністру юстиції (§ 21).

Обов'язки державних представників встановлені в положеннях § 24 Закону. Так, зокрема, при здійсненні своєї посади державний представник зобов'язаний відповідально виконувати свої обов'язки, дотримуючись принципів, встановлених законом у діяльності державного представництва; зокрема, він зобов'язаний діяти професійно, сумлінно, відповідально, неупереджено, справедливо та без зайвих затримок. Будь-яке зовнішнє втручання чи інший вплив, що може призвести до порушення будь-якого з цих зобов'язань, має бути відхилено.

Навіть в особистому житті та здійснюючи свої політичні права, державний представник утримується від усього, що може викликати розумні сумніви стосовно дотримання наведених вище зобов'язань або ставлять під загрозу впевненість у неупередженому та професійному виконанні повноважень обвинувачення чи державного представника. Державний представник, зокрема: а) при виконанні своїх обов'язків не

повинен впливати на інтереси політичних партій, громадської думки чи ЗМІ; б) він має здійснювати свої обов'язки неупереджено, без економічних, соціальних, расових, етнічних, сексуальних, релігійних чи інших забобонів, та повинен утримуватися від вираження особистої симпатії, прихильності чи негативного ставлення до осіб, з якими він взаємодіє на своїй посаді; в) не допускати зловживання позицією державного представника для просування приватних інтересів; г) повинен відповідально підходити до управління власними активами та дорученими йому активами, брати на себе лише зобов'язання, виконання яких не заважає належній діяльності державного представництва, та організувати свої фінансові справи таким чином, щоби відповідні особи не були пов'язані з діяльністю державного представництва.

Питання реформи державного представництва. У 2011 році Верховне державне представництво спільно з Міністерством юстиції підготувало проект нового закону про державне представництво, спрямований на комплексну реформу цього органу. Основна мета – посилити незалежність державного представництва як установи, а також державних представників від будь-якого зовнішнього впливу, ще більше посилити їхню неупередженість, незалежність, а також фаховість та відповідальність. Хоча запропонований проект закону залишає зовнішній і внутрішній нагляд як форми внутрішнього контролю в системі державного представництва, воно передбачає внесення суттєвих змін в зміст цих інститутів контролю, щоб підкреслити незалежність окремих державних представників. У 2013 році проект нового Закону про державне представництво був поданий на розгляд Палати депутатів Парламенту Чеської Республіки. Однак на підставі Постанови Уряду № 555 від 24 липня 2013 року цей законопроект було знято. У 2014 році тодішній міністр юстиції запропонував новий законопроект із цього питання, який переглядався декілька разів. Незважаючи на це, законодавча рада уряду в грудні 2015 року обговорила проект Закону про прокуратуру та повернула його на розгляд до Міністерства юстиції. Згодом було подано ще один змінений проект Закону про прокуратуру, який був внесений до Парламенту Урядом Чехії 21 квітня 2016 року. Однак його розгляд досі ще не завершено [228].

В сучасних умовах державне представництво здійснює активну діяльність, спрямовану на протидію злочинності, зокрема у сферах, де

ризика є найбільш актуальними для чеського суспільства. Зокрема, зі звітів державного представництва за 2018 рік проявляється декілька випадків нейтралізації терористичної діяльності та злочинної діяльності, заснованої на ненависті. Наприкінці року було пред'явлено обвинувальний акт у двох випадках теракту (стаття 311 КК). Перший стосується словацького громадянина, що проживає в Празі і перейшов на радикальну версію ісламу, почав збирати вибухівку і підготував теракт. Другий – у справі чеського пенсіонера, який підірвав поїзд і представив це за напад ісламістів, тим самим прагнучи посилити громадську опозицію до біженців та мусульман [229].

З огляду на наведене констатуємо, що система державного представництва в Чеській Республіці відзначена особливостями порівняно з прокурорськими системами всіх інших держав Центральної Європи. Серед таких особливостей і вкрай обмежений конституційний статус, і підпорядкування міністерству юстиції, і організація державного представництва на основі судової системи.

Висновки до розділу 2

1. Демократична держава, заснована на верховенстві права (правова держава) вимагає наявності та дотримання низки вимог, зокрема функціонування незалежної судової системи, яка гарантує демократію і верховенство права. Міжнародно-правові стандарти організації судової влади і статусу суддів зосереджені на забезпеченні незалежності здійснення правосуддя, перетворюючи відповідні ідеї на конкретні ефективно функціонуючі механізми.

В умовах відкритого національного правопорядку та його взаємодії з міжнародним правом міжнародно-правові стандарти незалежності судової влади (і суддів) є джерелом права в державах Центральної Європи: так званого твердого права (hard law), яке для держав Центральної Європи охоплює на європейському рівні, зокрема, Хартію основних прав ЄС, Конвенцію про захист прав людини і основоположних прав, рішення двох європейських судів (в Страсбурзі та Люксембурзі), а також так зване м'яке право (soft law), яке охоплює джерела рекомендаційного характеру.

2. Судова система в Угорщині у своєму розвитку після демократичної революції 1988–1989 років пройшла два етапи, розмежовані 2011 роком. Якщо на першому етапі система судів розвивалася еволюційно, то другий етап характеризується низкою реформ, які викликали неоднозначну оцінку в інститутах Ради Європи та Європейського Союзу. Зміна (зниження) пенсійного віку для діючих суддів, реорганізація Верховного Суду в Курію, істотні зміни в Національній раді юстиції. Реформи, розпочаті в Угорщині в 2011 року, були оцінені як посягання на незалежність судової влади. Тим не менш, в Угорщині для судді закріплено гарантії недоторканності та безстроковості. Основною проблемою їх статусу слід вважати недостатність конституційного регулювання, що зумовлює широку дискрецію законодавця в регулюванні відповідних питань, а відтак збереження політичного впливу на судову владу.

3. Судова система Республіки Польщі у своєму розвитку також пройшла два етапи, які розмежовані 2015 роком. У цей час було розпочато судову реформу, спрямовану на зниження пенсійного віку та розширення можливостей політичної влади щодо використання дисциплінарного провадження як інструменту впливу на судову владу (і суддів). Як і в Угорщині, законодавець скористався широкою дискрецією в регулюванні діяльності судової влади та статусу суддів, яка впливала з вкрай обмеженого конституційного регулювання питань функціонування судової влади. У Республіці Польщі закон було використано як інструмент посягання на гарантії незалежності судової влади, що було констатоване в двох рішеннях Європейського суду справедливості в Люксембурзі.

4. На відміну від Угорщини та Польщі, судова система Словацької Республіки еволюційно розвивалася, отримавши гарантії незалежності на рівні конституції та на рівні законів. Широке закріплення таких гарантій у Конституції 1992 року стало передумовою їх стабільності та широкого регулювання в законах. Основа конституційних гарантій незалежності судової системи зосереджена в конституційних повноваженнях Судової ради – органу, відповідального за незалежність судів і суддів, який здійснює і громадський контроль за судовою системою, і має вирішальну роль у призначенні чи звільненні суддів та дисциплінарному провадженні щодо них. Окрім інших гарантій,

суддя наділений недоторканністю та здійснює повноваження безстроково. Для Словацької Республіки характерним є функціонування Спеціалізованого кримінального суду, створеного з метою протидії впливу на суди з боку організованих злочинних груп. Цей суд наділений окремою юрисдикцією (розгляд справ про умисні вбивства, корупція, організована злочинність) та окремими додатковими гарантіями незалежності порівняно з іншими судами.

5. Судова система Чеської Республіки позначена високими стандартами незалежності та ефективності, які характерні для держави, заснованої на верховенстві права. У державі реально забезпечені конституційні гарантії незалежності судів і суддів, зокрема їх безстроковість та недоторканність. Законом чітко визначені критерії «бездоганності» кандидата в судді (український аналог доброчесності), що сприяє його об'єктивній оцінці в цьому аспекті. На відміну від інших держав Центральної Європи, гарантії незалежності судів у Чеській Республіці спираються не лише на інституційні засоби, а й підкріплені відповідним ментальним ставленням до судів з боку суспільства.

6. Як засвідчує досвід держав Центральної Європи, незважаючи на відмінності в організації прокурорських органів у різних державах, закономірності проявляються в тому, що прокуратура є невід'ємною інституцією системи органів, які сприяють правосуддю. Її повноваження спрямовані на захист верховенства права і прав людини, а тому мають здійснюватися ефективно і неупереджено. Це означає, що неприйнятним є контроль чи інший вплив на прокуратуру з боку виконавчої влади чи законодавчої влади. Таким чином, у демократичній державі, заснованій на верховенстві права, прокуратура (державне представництво), реалізуючи свої повноваження, виступає незалежною, недоторканною та політично нейтральною системою органів, які сприяють правосуддю.

Розділ 3

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВОСУДДЯ В ПРАВОЗАХИСНІЙ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ

3.1. Конституційний Трибунал Польщі: інституційні проблеми та судова практика

Розуміння змісту правових реформ у постсоціалістичних державах є актуальним завданням для України. Певний напрям реформи в правовій сфері – чи йдеться про зміну норм конституції чи лише законів – якщо реформу сприймати буквально, полягає в розгортанні базових конституційних принципів, удосконаленні відповідних механізмів їх впровадження. Другий аргумент актуальності полягає в тому, що таку установку нерідко слід підкреслювати при оцінці тієї чи іншої реформи в пострадянських країнах. Однак емпіричний масив стверджує, що наведена теза є актуальною не лише для пострадянського простору, а також і для деяких держав-членів Європейського Союзу. У 2011–2012 роках постала проблема «перебудови» Конституційного Суду Угорщини. У 2015–2016 роках спроби змінити інституційний дизайн Конституційного Трибуналу Республіки Польщі викликало спочатку політичний інцидент, який згодом переріс у конституційну кризу держави. Це тим більше дивно, бо Польща однією з перших у Східній Європі заснувала орган конституційної юрисдикції (1985 р.), і до 2015 року правові реформи в цій державі відзначалися системністю, зваженістю та дотриманням правової континуїти. Актуальність теми підтверджується також її поодинокими дослідженнями в Україні (К. Закоморної [230], О. Драчова [231], І. Маринів [232; 233; 234]), що підтверджує зусилля в цьому напрямі.

Аналіз розвитку Конституційного Трибуналу Республіки Польщі (далі – Трибунал) доцільно провести в аспекті його конституційного і законодавчого статусу, а також проблем, пов'язаних із конституційною кризою 2015–2016 років.

Слід почати з того, що статус Трибуналу визначається Конституцією 1997 р. [235], стаття 197 якої покладає на закон врегулювання «організації Конституційного Трибуналу та порядок провадження в ньому». Треба зауважити, що окреслюючи рамкові повноваження та гарантії діяльності Трибуналу, у статті 194 Конституція визначає також, що Трибунал складається з 15 суддів, які обираються індивідуально Сеймом на 9-річний строк з числа осіб, які відзначаються своїми знаннями права, а голова і заступник голови Трибуналу призначаються Президентом з числа кандидатів, запропонованих загальними зборами суддів Трибуналу. Організація і діяльність Трибуналу регулювалися спочатку законом 1985 р., а пізніше – законом 1997 року. Загалом Трибунал з початку 1990-х років вважався впливовою інституцією серед органів влади Польщі і авторитетним серед суспільства.

Конституційна криза, пов'язана з Трибуналом, розпочалася 25 червня 2015 року, коли Сейм ухвалив новий Закон про Конституційний Трибунал (далі – Закон) (набув чинності 30 серпня 2015 р.). Згідно зі статтею 137 цього Закону, було передбачено обрання діючим на той час Сеймом 7-го скликання наступників для всіх суддів, для яких у 2015 р. завершувався термін повноважень (таких суддів було 5), терміном не більше 30 днів з дня набрання чинності цим законом [236]. Особливості ситуації полягали в тому, що у трьох суддів мандат закінчувався в межах повноважень Сейму 7-го скликання (на початку листопада 2015 р.), а ще у двох – у межах строку повноважень Сейму 8-го скликання (у грудні 2015 р.), який мав бути сформований за наслідками чергових парламентських виборів (почав працювати 12 листопада 2015 р.).

8 жовтня 2015 р. на своїй останній сесії Сейм обрав всіх п'ятьох суддів (отримали назву «жовтневі судді»). Сейм 7-го скликання, таким чином, заповнив вакансії суддів, які відкривалися в межах строку його повноважень (три посади), а також ті вакансії, які відкривалися за межами строку його повноважень (дві посади). Згідно із законом, суддя вступав на посаду з принесенням присяги перед президентом, однак глава держави відмовився організувати відповідну церемонію.

Новообраний склад Сейму, який почав діяльність 12 листопада 2015 р., здійснив заходи щодо істотних змін у статусі інституту конституційного правосуддя. Спочатку група депутатів (партія «Громадянська платформа»)

заново звернулися до Трибуналу щодо неконституційності положень закону «Про Конституційний трибунал», а 19 листопада 2015 р. Сейм вніс до названого закону низку змін (привертає увагу, що проект закону було внесено за три дні до цього, а вже 20 листопада 2015 р. Президент підписав його) [237]. До статті 12 Закону вносилися зміни, і в її новій редакції було встановлено, що голова і заступник голови Трибуналу призначається Президентом на 3-річний строк з-поміж 3 кандидатур, запропонованих загальними зборами суддів Трибуналу з можливістю переобрання. Але головне призначення цього закону було іншим: стаття 2 Закону (у редакції поправки) передбачала, що «Термін повноважень нинішнього голови і заступника Голови Конституційного Трибуналу закінчується після трьох місяців з дня набрання чинності закону».

Законодавча новела 19 листопада 2015 р. викликала реакцію: від 23 до 30 листопада 2015 р. до Трибуналу були подані звернення щодо її неконституційності від: а) групи депутатів Сейму; б) Захисника прав людини; в) Національної ради юстиції (конституційний орган, уповноважений на захист незалежності судової влади); г) голови Верховного Суду.

Однак Сейм продовжував діяльність в обраному напрямі. 25 листопада 2015 року він ухвалив п'ять резолюцій, якими оголосив «недійсними» п'ять власних резолюцій (попереднього складу парламенту) від 8 жовтня 2015 р. про обрання суддів.

Відкривши провадження щодо перевірки конституційності закону від 19 листопада 2015 р., 30 листопада 2015 р. Трибунал згідно з нормами Цивільного процесуального кодексу (статті 730 і 755) в сукупності зі статтею 74 закону «Про Конституційний Трибунал» вжив «превентивні заходи» й поставив перед Сеймом вимогу утриматися від обрання нових суддів до винесення рішення в цій справі. Однак, незважаючи на такі заходи, вжиті Трибуналом, 2 грудня 2015 Сейм п'ятьма ухваленими резолюціями обрав п'ять нових суддів Конституційного Трибуналу. Уже вночі (3 грудня о 1:30 ранку) президент прийняв присягу 4 новообраних суддів і 9 грудня – ще одного судді. Проте Голова Конституційного Трибуналу надав цим суддям статус працівників суду, які не виконують судових функцій [238].

3 грудня 2015 року Трибунал виніс рішення за скаргою від 17 листопада 2015 р. (справа К 34/15), в якому постановив, що законодавча основа

для обрання трьох суддів, що заміщають тих суддів, чий мандат завершився до закінчення терміну дії попереднього Сейму, була дійсною і Президент був зобов'язаним прийняти їх присягу. Законодавча основа для проведення виборів двох інших суддів була, навпаки, визнана неконституційною [239]. Унікальність ситуації полягала в тому, що сам Трибунал брав активну участь у вирішенні проблеми, яка торкалася закону щодо нього та процедур його формування.

9 грудня 2015 р. Трибунал ухвалив рішення про конституційність поправок від 19 листопада 2015 р. щодо Закону про Конституційний Трибунал (справа К 35/15), в якому постановив: стаття 137а визнається неконституційною виходячи з того, що вона дозволила обрання трьох суддів за новими правилами Сейму на заміну суддів, чий термін завершився 6 листопада 2015 р. Трибунал також постановив, що термін суддів починається з моменту їх обрання, а не з дня, коли вони принесли присягу. Звідси термін в 30 днів, встановлений для президента для прийняття присяги від судді, обраного Сеймом, був також визнаний неконституційним. Крім того, Трибунал постановив, що введення трирічного перебування на посаді для голови і заступника Голови Трибуналу є конституційним, але можливість їх переобрання порушує Конституцію, оскільки це може підірвати незалежність судді. Нарешті, було виявлено, що дострокове припинення терміну повноважень голови Трибуналу, також як і його заступника, є неконституційним [240].

Як засвідчують юридичні позиції Трибуналу з наведеного рішення, він визнав неконституційною: 1) практику зловживання церемоніалом прийняття присяги судді як умови вступу на посаду; 2) практику створення законом «підстав» для звільнення голови Трибуналу та його заступника в межах строків повноважень; 3) саму можливість перебування на адміністративній посаді в Конституційному Трибуналі більше одного терміну.

Конституційне протистояння було продовжено 22 грудня 2015 р., коли Сейм прийняв нову поправку до Закону про Конституційний Трибунал (затверджена Сенатом 24 грудня 2015 р., опублікована 28 грудня 2015 р. і набула чинності «у день оприлюднення»). Набрання чинності законом «у день оприлюднення» було покликано уникнути превентивного конституційного контролю за його змістом.

Отже, внесені зміни передбачали:

– трибунал загалом розглядає справи «повним складом», який становить 13 з 15 суддів, хоча деякі питання (індивідуальні скарги та попередні запити) будуть вимагати присутності 7 суддів. Рішення з боку «повного складу» суду вимагають дві третини голосів (раніше – проста більшість голосів);

Трибунал повинен розглядати справи в тій послідовності, в якій вони були подані (без права визначати їх «пріоритетність»), більше того, встановлювалося у новій редакції статті 87 Закону, що «судовий процес не може відбутися раніше ніж через три місяці з дати вручення учасникам процесу повідомлення про час і з питань, виголошених на повну силу, – через 6 місяців».

– дострокове припинення повноважень судді вже не буде оголошуватися загальними зборами суддів Трибуналу. Замість цього збори повинні готувати звернення до Сейму, в якому будуть прохати про оголошення «спливу» мандата, а Сейм зробить таку заяву;

– вводилося право президента Польщі і міністра юстиції почати дисциплінарний розгляд стосовно судді Трибуналу (один із видів дисциплінарного стягнення – звільнення з посади);

– деякі положення закону, які стосувалися незалежності суду, взагалі скасовувалися. Так, наприклад, була скасована стаття 16, яка передбачала: «Судді Трибуналу під час виконання функцій є незалежними і підпорядковані лише Конституції». Так само скасовувалася стаття 17, яка не лише вказувала, що «до складу Трибуналу входять 15 суддів», а й те, що суддів обирає Сейм і що «переобрання до Трибуналу не допускається» [241].

Вказаним законом Сейм ще більше ускладнив ситуацію. Дві групи депутатів Сейму, Голова Верховного Суду, Захисник прав людини і ще деякі організації зробили подання про неконституційність закону від 22 грудня 2015 року. 14 січня 2016 р. Трибунал у повному складі вирішив розглянути справу К 47/15 – щодо конституційності законодавчих новел від 22 грудня 2015 р. – на підставі лише Конституції і без застосування передбачених ними змін, тому що вони безпосередньо стосувалися функціонування Трибуналу (звісно, двоє новообраних суддів заявили окремі думки, наполягаючи на тому, що поправки від 22 грудня 2015 р.

вже вступили в силу і повинні були бути застосовані і в тому випадку, коли розглядалися ці ж поправки на предмет конституційності). Окрім іншого, 30 січня 2016 р. Сейм схвалив Державний бюджет на 2016 р., скоротивши бюджет Трибуналу на 10 відсотків.

Розглядаючи справу К47/15, Трибунал опинився перед дилемою, чи застосовувати (брати до уваги) законодавчі новели від 22 грудня 2015 року, оскільки передбачений ними кворум «повного складу» в 13 суддів було неможливо виконати, бо в Трибуналі посади суддів обіймали на той час 12 суддів. Тому, у своєму рішенні від 14 січня 2016 р., приймаючи клопотання про перегляд поправок, Трибунал постановив, що може розглянути поправки безпосередньо на підставі Конституції. Трибунал виходив з того, що в той час як судді звичайних судів пов'язані Конституцією і законами (стаття 178 Конституції), судді Трибуналу пов'язані лише Конституцією (стаття 195 (1) Конституції).

У своєму рішенні від 9 березня 2016 р. (опублікованому на офіційному сайті Трибуналу) Трибунал мотивував його передовсім порушенням принципу незалежності Трибуналу і незалежності своїх суддів [242].

Передовсім Трибунал урахував аргументи заявників, зокрема й те, що всі вони підкреслили нагальну необхідність розглядати цей випадок безпосередньо відповідно до Конституції і без положень, що містяться в поправках до Закону. На їхню думку, неприйнятно, щоби підставою для прийняття рішення були ті ж самі правила, які в цьому випадку підлягають перевірці. Заявники зазначили, що парламент не має права обмежувати конституційно певну юрисдикцію Трибуналу з допомогою законів. Трибунал зобов'язаний здійснювати свої конституційні повноваження, не зважаючи на будь-які законодавчі положення, які перешкоджають його ефективній і надійній роботі. Тому в пункті 1.3 рішення Трибунал дійшов висновку, що майбутнє рішення стосується положень Закону про Конституційний трибунал, які виступали в той же час правовою основою для дій судової практики Суду, в тому числі значні процедурні дії, спрямовані на таке рішення. Не може бути прийнятною ситуація, в якій предметом правового спору перед Трибуналом є положення, які системно і процедурно є підставою для вирішення спору. *На думку Трибуналу, підпорядкування суддів Трибуналу тільки Конституції, у першу чергу, є похідною від завдань юрисдикції конституційного суду,*

які включають в себе контроль над існуючими законами (виділення автора) (пункт 1.6 рішення).

Трибунал зазначив, що (всупереч вимогам заявників) Закон про Конституційний Трибунал у версії до внесення змін не може бути використаний в цьому розгляді. Доки Трибунал не розглядав сумісність закону про внесення змін з Конституцією, – діє презумпція його конституційності (пункт 1.8).

Трибунал погодився з тим, що демократичний законотворчий процес не обмежується формальними аспектами законодавчого процесу, оскільки він повинен гарантувати розгляд різних причин і аргументів, створити можливість прийняття законодавчим органом раціонального рішення. У зв'язку з цим Трибунал висловив сумніви з приводу «високої швидкості законодавчої процедури», яка була властива для схвалення закону від 22 грудня 2015 р. (пункт 3.2). Трибунал також відзначив, що поспішний розгляд законопроекту і відмова від заходів і процедур Сейму, які дозволяють повністю пояснити і критично оцінити правові рішення, не сприяють ні якості законодавства, ні матеріальній легітимності законодавчого процесу (пункт 3.4 рішення). Автономія Сейму (ст. 112 Конституції) не означає повної свободи і, зокрема, свободи формувати окремі елементи законодавчого процесу та практику їх застосування. *Трибунал, окрім того, підкреслив, що оцінка конституційності закону, який стосується незалежності судів і суддів, має особливе значення, оскільки він є єдиною прийнятною формою втручання в питаннях, що стосуються судової системи, і таке втручання повинно бути в рамках Конституції* (виділення автора) (пункт 3.6 рішення).

Отже, Трибунал визнав закон про внесення змін і доповнень від 22 грудня 2015 року неконституційним, виходячи з: а) порушення порядку його прийняття; б) несумісності деяких його положень зі змістом Конституції. Трибунал окремо оцінив можливу (на той час) відмову уряду офіційно оприлюднити рішення Трибуналу: «Відстрочка моменту офіційного опублікування рішення Трибуналу означає збереження правової системи, в якій застосовуються положення, позбавлені презумпції конституційності... Така ситуація викликає загрозу для прав і свобод громадян та порушує їх довіру до держави та її законів, а також загалом підриває правову визначеність».

11 березня 2016 р. Європейська комісія за демократію через верховенство права (Венеційська комісія) ухвалила Висновок, в якому визнала поправки від 22 грудня 2015 р. несумісними з вимогами верховенства права, вказавши: «...Навіть без такої конституційної основи, такий контроль може бути виправданий особливим характером самої конституційної юстиції. Йдеться про установчу владу, а не звичайного законодавця, яка довіряє Конституційному Суду компетенції для забезпечення верховенства Конституції. Законодавство про Конституційний суд має залишатися в рамках Конституції, і ця правова база теж повинна бути керована Судом. Простий законодавчий акт, який погрожує скасувати конституційний контроль, сам повинен бути оцінений щодо конституційності, перш ніж він може бути застосований судом. В іншому випадку, звичайний закон, який просто заявляє, що «при цьому, конституційний контроль скасований – цей закон вступає в силу негайно» може бути сумним кінцем конституційного правосуддя. Сама ідея верховенства Конституції означає, що такий закон, який нібито ставить під загрозу конституційне правосуддя, необхідно контролювати – і, в разі необхідності, анулювати – Конституційним судом, перш ніж він вступить в силу» (пункти 40–41 Висновку) [243].

У Висновку також було відзначено: «Конституційні демократії вимагають стримувань і противаг. У зв'язку з цим, там, де був встановлений конституційний суд, одним із центральних елементів для гарантування стримувань і противаг є незалежний конституційний суд, чия роль особливо важлива в період сильної політичної більшості. Таким чином, Венеційська комісія вітає той факт, що всі співрозмовники, з якими її делегація зустрілася у Варшаві, висловили свою прихильність Трибуналу як гаранта верховенства Конституції в Республіці Польщі. Проте, до тих пір, поки ситуація конституційної кризи щодо Трибуналу залишається невирішеною і доти, поки Трибунал не може ефективно здійснювати свою діяльність, не тільки верховенство права в небезпеці, але також демократія та права людини. Повинно бути знайдено рішення для розв'язання нинішнього конфлікту з питання про склад Трибуналу, який виник наслідок дій колишнього Сейму. Венеційська комісія закликає як більшість, так і меншість зробити все можливе, щоб знайти рішення в цій ситуації. У державі, заснованій на верховенстві права, будь-яке рішення повинно ґрунтуватися на зобов'язанні поваги

і повного застосування рішення Трибуналу. Тому Венеційська комісія закликає всі державні органи, і зокрема Сейм, щоби вони в повній мірі поважали і виконували рішення Трибуналу. Положення Поправок від 22 грудня 2015 року, що впливають на ефективність Трибуналу, поставили б під загрозу не тільки верховенство права, але також функціонування демократичної системи, як викладено вище. Вони не можуть бути виправдані в ролі заходів щодо виправлення становища стосовно відсутності «плюралізму» в складі Трибуналу. Замість того, щоб прискорити роботу Трибуналу, ці поправки, особливо взяті разом, могли б призвести до серйозного уповільнення діяльності Трибуналу і могли б робити його неефективним як гаранта Конституції» (пункти 135–137) [243].

Конституційна криза в Республіці Польща, яка набула членства в ЄС з 1 травня 2004 р., привернула увагу інститутів ЄС уже в листопаді 2015 р., а з 13 січня 2016 р. ситуація стала активно обговорюватися між керівництвом Європейської Комісії та Урядом Польщі.

13 квітня 2016 р. Європейський парламент схвалив резолюцію, в якій проявив стурбованість «фактичним паралічем Конституційного Трибуналу Польщі, що загрожує демократії, правам людини й верховенству права» та закликав польський уряд «поважати, опублікувати і повністю та без затримки виконати рішення Конституційного Трибуналу від 9 березня 2016 р. та рішення від 3 і 9 грудня 2015 р.». Крім того, Європарламент закликав «повною мірою виконувати рекомендації Венеційської комісії» [244].

При цьому інститути ЄС виходили з того, що верховенство права є одним із загальних цінностей, на яких заснований Європейський Союз, що закріплено в статті 2 Договору про Європейський Союз. Європейська комісія спільно з Європейським парламентом і Радою несе відповідальність за забезпечення дотримання принципу верховенства права як фундаментальна цінність ЄС. Європейська комісія, зокрема, акцентувала увагу на таких проблемах:

- призначення суддів Трибуналу та здійснення рішень Конституційного трибуналу від 3 і 9 грудня 2015 року, пов'язаних з цим питань;
- Закон від 22 грудня 2015 про внесення змін до Закону про Конституційний Трибунал, рішення Трибуналу від 9 березня 2016 року, пов'язане з цим законом;

– ефективність конституційного контролю за нововведеними в 2016 р. законами.

18 травня 2016 р. Європейська комісія видала прес-реліз щодо дискусії стосовно проекту висновку про верховенство права в Польщі, в якому констатувала, що «їй досі не вдалося знайти вирішення проблем, виявлених Комісією», та нагадала польським властям документ, який встановлює методику розгляду подібних ситуацій, пов'язаних з посяганнями на верховенство права в рамках Європейського Союзу (йшлося про документ від 11 березня 2014 р. «Нові основи ЄС щодо зміцнення верховенства права» [245]). Така методика полягає у постійному діалозі між Комісією (з детальним інформуванням Європарламенту і Ради) і зацікавленою державою-членом і відбувається в три етапи. Після вивчення ситуації і вироблення конкретних рекомендацій, в тому числі надання державі «правових рекомендацій», (перші два етапи), на третьому етапі, за відсутності задовільних результатів вирішення проблем у встановлені терміни, Комісія, Європарламент або група з 10 держав-членів можуть вдатися до «процедур статті 7» (згідно зі статтею 7 Договору про ЄС держава-член може бути обмежена в правах) [246].

Конституційна криза в Республіці Польща тривала і в наступні роки залишалася невирішеною. 1 червня 2016 р., зокрема, Європейська комісія знову сформулювала свою позицію, згідно з якою в цій країні «політичні та правові спори, що стосуються складу Конституційного Трибуналу, а також неоприлюднення рішень, винесених Конституційним Трибуналом, призвели до виникнення заклопотаності з приводу поваги до верховенства права» [247].

Конституційна криза в Республіці Польща, яка пізніше була поглиблена за рахунок прийняття змін до законів «Про Суспільне телебачення» та «Про поліцію», підтвердила нелінійність розвитку конституціоналізму в державах-членах ЄС, потенційну можливість неоднозначного розуміння ними механізмів верховенства права і, зокрема, ролі Конституційного Суду як гаранта конституції. Суть її полягає в намаганні парламентсько-урядової системи використати закон для розширення прерогатив шляхом використання закону як засобу зниження гарантій незалежності конституційного правосуддя та його ефективності.

Конституційну ситуацію 2015–2016 років у Польщі необхідно розглядати в таких аспектах.

1. Перша проблема полягає в тому, що закон від 22 грудня 2015 р., спосіб його ухвалення і набрання чинності, демонструє намагання вивести його з-під механізмів конституційного контролю (відсутність часової «дистанції» між офіційним оприлюдненням і набуттям чинності). З іншого боку, його зміст передбачає набір засобів, які посягають на незалежність Трибуналу, в тому числі: а) кворум у 13 з 15 суддів (діючих суддів нараховувалося 12); б) загальна умова для схвалення рішень – не менше двох третин голосів; в) мінімальні строки для початку розгляду справи, які унеможливають терміновість розгляду справ; г) надання президенту і міністру юстиції права ініціювання дисциплінарного провадження щодо судді; д) участь Сейму у припиненні повноважень судді. Наведені засоби, у поєднанні із засобами, передбаченими законом від 19 листопада 2015 р. (яким припинялися повноваження голови і заступника голови Конституційного трибуналу), свідчать про використання закону за межами верховенства права.

2. Використані законодавчі засоби проявляли намір законодавця вивести їх за межі конституційного контролю, різко обмежити та ускладнити діяльність самого Конституційного Трибуналу. Крім того, такий підхід показує потенційну загрозу з боку парламентської більшості використати спеціальний закон про конституційний суд для звуження дієвості та незалежності інституту конституційного контролю.

Офіційна конституційна доктрина Конституційного Трибуналу Республіки Польща. Конституційна доктрина, сформульована органом конституційного правосуддя цієї держави, є різноманітною та викликає інтерес у багатьох аспектах. Підходи Конституційного Трибуналу до розуміння права людини, базових конституційних принципів, зокрема верховенства права, частково відображені в деяких ключових справах, проаналізованих нижче.

Справа про право на життя (2009 р). У цій справі Трибунал зважував питання громадської безпеки та право на правовий захист життя окремих осіб, у тому числі на борту захопленого літака, який може бути використаний як зброя. Трибунал однозначно віддає перевагу таким цінностям, як людське життя та гідність. Ці цінності становлять

фундамент європейської цивілізації та окреслюють смисловий зміст гуманізму – поняття, яке є центральним для нашої культури (включаючи правову культуру).

До таких висновків Трибунал дійшов у справі, в якій були оскаржені повноваження збройних сил щодо збивання захопленого літака з пасажирами на борту. На думку Трибуналу, вказані цінності невідчужувані в тому сенсі, що вони не допускають жодного «припинення» або «заперечення» у конкретному контексті. Гуманізм – це не ставлення, якого слід дотримуватися виключно в часи миру та процвітання, а швидше за все – цінність, найкраще виміряна під час критичних та часом надзвичайно складних ситуацій. Будь-який інший висновок є абсолютно неприйнятним з точки зору найбільш важливих цінностей правової системи. Трибунал, зокрема, зазначив, що з організованою злочинністю можна боротися і регулярні війни можуть вестися без необхідності повного призупинення чи заперечення основних прав і свобод людини. Отже, можна боротися з тероризмом без широкого втручання в основні права неурядових сторін, зокрема їхнього права на життя.

Заявник, окрім іншого, аргументував власну позицію тим, що якби міністр національної оборони наказав збити захоплений літак, пасажири та екіпаж були б несправедливо використані без їхньої згоди та відома. Трибунал також дійшов висновку, що оскаржуване положення закону не є необхідним для захисту конституційно захищеної юридичної цінності. Життя людей, які можуть загинути на землі, не є вищою конституційною цінністю, ніж яку приносять у жертву. Життя людини не підлягає оцінці з огляду на вік, стан здоров'я особи, очікувану тривалість життя або будь-які інші критерії. Тому в механізм, передбачений статтею 122а закону, у більшості випадків повинен розглядатися як неадекватний поставлений цілі.

Крім того, Трибунал не погодився з аргументом про те, що пасажири й екіпаж захопленого літака опинилися в такій ситуації виключно внаслідок протиправної діяльності винних, оскільки це опосередковано свідчить про невиконання державою свого позитивного зобов'язання щодо захисту. Однак Трибунал вирішив все ж не приймати рішення щодо відповідності оскаржуваних правових положень конституційним цілям Збройних Сил Республіки [248].

Справа про звуження соціальних виплат (1997 р.). У цій справі Омбудсмен, який подав заяву, стверджував, що окремі положення закону 1994 року про сім'ю та медичну допомогу істотно обмежували права на пільги, зокрема звужуючи категорію осіб, які мають право на сімейні надбавки.

Трибунал не знайшов підстав оголошувати ці положення такими, що суперечать конституційним принципам рівності та соціальної справедливості. Ним, по-перше, було визначено допомогу сім'ї та медичну допомогу як форми державної фінансової допомоги, спрямованої на людей, які її потребують. На його думку, законодавча влада користується відносно широким спектром розсуду при перетворенні своїх політичних та економічних рішень на закон, створюючи або реформуючи систему такого перерозподілу національних ресурсів, однак вона не повинна перевищувати межі, визначені Конституцією. Сам Трибунал не має повноважень перевіряти точність детальних положень закону або вказувати законодавчому органу, як досягти конкретних соціальних чи економічних цілей. Зокрема, закон не можна вважати неконституційним лише на підставі того, що він є менш вигідним для відповідних осіб порівняно з раніше діючими нормативно-правовими актами. Як впливало з позиції Трибуналу, конституційну норму щодо «розвитку соціальної допомоги держави» слід тлумачити з огляду на принципи верховенства права та соціальної справедливості. На думку Трибуналу, «розвиток» соціальної допомоги повинен враховувати необхідність створення здорової економіки та збалансованого державного бюджету. Тому «розвиток» соціальної допомоги не слід ототожнювати з розширенням різних форм соціальної допомоги чи розширенням категорій осіб, які мають право на допомогу [249].

Справа про строк повноважень органів місцевого самоврядування (1998 р.). У цій справі йшлося про принцип належної тривалості строків повноважень державних органів, який хоча й не зазначається *expressis verbis* у Конституції, але може бути виведений із принципу верховенства права. Цей принцип створений з метою:

- i. Створити зобов'язання надати повноваження кожному органу протягом визначеного періоду;
- ii. Зафіксувати той факт, що цей період не повинен перевищувати розумного часу;

iii. Створити зобов'язання запровадити законодавчі норми, які б давали змогу кожному органу розпочати свою діяльність без необґрунтованих затримок після закінчення попереднього терміну повноважень.

Виходячи з наведеного, Трибунал сформулював позицію, згідно з якою як продовження, так і скорочення терміну повноважень органів місцевого самоврядування протягом його тривалості слід оцінювати на основі принципу пропорційності. Це вимагає вирішити, чи залишаються результати такого регулювання у відповідній пропорції до змісту порушення конституційних цінностей. Слід враховувати, що проведення такої оцінки потребує врахування обставин кожного питання. Подовження періоду між термінами повноважень органів місцевого самоврядування є прийнятним, якщо Закон про внесення таких поправок не подовжує цей період за межі розумного строку [250].

Справа про право солдатів на доступ до суду (1998 р.). У цій справі Трибунал дійшов висновку, що позбавлення професійних солдатів та професійних солдатів-стажерів права доступу до судів щодо догани та звільнення з професійної служби в армії суперечить конституційному принципу права доступу до судів.

Мотивуючи рішення, Трибунал зазначив, що право доступу до судів – одне з найважливіших прав кожної особи і як таке є важливою гарантією держави, що регулюється верховенством права. Це право складається з трьох складових:

- i. Право доступу до судів;
- ii. Право належним чином побудованої судової процедури, відповідно до вимог справедливості та публічності; так само, як:
- iii. Право на рішення суду.

Трибунал також зазначив, що кожна особа має право доступу до судів. Більше того, намір законодавця – поширити це право на якомога більше питань. Однак нове положення Закону про службу професійних солдатів виключало ряд питань, пов'язаних з офіційними відносинами професійних солдатів та професійних солдатів з адміністративними органами з контролю та нагляду Вищого адміністративного суду. Право на доступ до судів вимагає від законодавця на вимогу заявника запровадити нормативно-правові акти, які б гарантували судам виконання кожного рішення. Тому, оскільки законодавець не уповноважив інший

суд контролювати рішення, винесені у вищезазначених питаннях, право професійних солдатів щодо доступу до судів було порушено [251].

Справа про тлумачення поняття «кожен» у Конституції (2005 р.). У цій справі Трибунал розтлумачив поняття «кожен» зі статті 30 Конституції в аспекті того, хто є суб'єктом права на подання конституційної скарги (заява від міста Варшави).

На його думку, конституційні права та свободи адресовані насамперед фізичним особам. Конституційне вираження цього припущення міститься в статті 30 Конституції, яка передбачає, що гідність особи є джерелом прав і свобод і що ці права і свободи мають первинний характер стосовно до закону і створеного законом статусу. Натомість, права громад, які охоплені статтею 165 Конституції, тобто права власності та інші права, а також судовий захист самоврядного характеру одиниць місцевого самоврядування, не підпадають під поняття «конституційні права та свободи» у значенні статті 79.1 Конституції. Трибунал зазначив, що не існує подібності між правовим становищем юридичних осіб, які виконують державні обов'язки, та правовим становищем фізичних та приватних юридичних осіб, що могло би виправдати включення першого в сферу застосування конституційного права на рівне поводження з органами державної влади (стаття 32.1 Конституція).

Трибунал визначив, що конституційна скарга є спеціальним механізмом для ініціювання перегляду конституційності законодавчих положень. Право на подання такої скарги має «кожен», чий конституційні права чи свободи були порушені остаточним рішенням у його індивідуальній справі, виданим на підставі положення, яке, на думку скаржника, не відповідає конституційним гарантіям права та свободи (стаття 79.1 Конституції). Вищезазначене конституційне положення міститься в главі II Конституції, що регулює права, свободи та обов'язки осіб та громадян. Судова практика Конституційного Трибуналу вказує на те, що конституційну скаргу може подавати не тільки фізична особа, але й за певних умов приватна юридична особа. Обговорювана проблема відрізняється щодо місцевих позицій публічних юридичних осіб, встановлених на основі рішень, прийнятих законодавцем чи іншими державними органами та виконання завдань публічно-правового характеру. Це стосується, зокрема, громад та інших одиниць місцевого самоврядування.

Трибунал ще раз наголосив, що основна мета конституційної скарги – захист прав, покладених на фізичну особу (фізичну особу) проти актів органів державної влади. Конституційні права та свободи визначають становище особи стосовно органів державної влади. Вони спеціально спрямовані на те, щоб державні органи не надто втручалися в ситуацію окремої людини. Юридичні особи можуть бути обмеженими суб'єктами конституційних прав і свобод. Деякі з цих прав і свобод у силу їх сутності не можуть бути надані юридичним особам. Що стосується інших конституційних суб'єктивних прав, юридична особа (або суб'єкт, який не наділений правосуб'єктністю), може бути предметом таких прав у тій мірі, в якій це сприяє більш повному користуванню ними фізичних осіб (право на надання юридичним особам конституційних прав має похідний характер стосовно прав особи).

Місьцеве самоврядування бере участь у здійсненні державних повноважень, виконуючи державні обов'язки (стаття 16.2 Конституції). Виконання державних обов'язків відбувається тоді, коли громади (тобто основні одиниці місцевого самоврядування) діють через свої органи у сфері публічної влади і коли вони працюють у сфері власних повноважень чи в цивільно-правових відносинах. Однак права людини базуються на гідності та свободі людини; отже, фізична особа може вільно користуватися своїми правами у встановлених законодавством межах, тоді як громада здійснює свої права з метою здійснення публічних обов'язків. Судовий захист громад (ст. 165.2 Конституції) покликаний гарантувати належне виконання публічних обов'язків, тоді як право на суд (статті 77.2 та 45.1 Конституції) є одним із засобів захисту конституційних прав та свобод особи. Трибунал підкреслив, що умови застосування статті 79.1 Конституції виключно на підставі володіння заявником правосуб'єктності призведе до висновку, що Державне казначейство також може направити конституційну скаргу. Таке припущення означало б, що держава може подати проти себе конституційну скаргу. Крім того, дозвіл на розгляд конституційної скарги громади, по суті, може призвести до врегулювання суперечок між органами державної влади в рамках процедури конституційної скарги [252]

Справа про фінансування судової влади (2005 р.). У цій справі Трибунал продовжив послідовну позицію на захист незалежності судової влади,

вказавши, що незалежність судів та трибуналів щодо інших гілок влади (ст. 173 Конституції) призначена не для забезпечення судової влади як такої (тобто органів, що здійснюють таку владу), а, скоріше, для забезпечення конституційного права особи на суд (стаття 45.1 Конституції). Далі Трибунал зазначив, що правосуддя, здійснюване судами, та судові повноваження Конституційного Трибуналу належать до основних функцій держави і, як таке, повинні фінансуватися за рахунок державних коштів. Органи судової влади та супутні їм організаційні структури повністю підтримуються державним бюджетом і зобов'язані перераховувати до бюджету всі доходи, отримані від їх діяльності (наприклад, судовий збір). Законодавча влада має демократичний мандат вирішувати питання про виділення державних коштів, що впливають із накладення державних зборів на громадян. Одночасно Рада Міністрів як орган виконавчої влади займає сильну позицію у конституційній системі щодо фінансової політики. Ця позиція визначена статтею 221 Конституції (виняткове право Ради Міністрів на ініціативу законодавчого провадження щодо Закону про бюджет), статтею 220.1 Конституції (заборона Сейму, тобто першій палаті парламенту Польщі, збільшувати бюджетний дефіцит, що перевищує передбачений проектом Закону про бюджет) та статтею 219.4 Конституції у поєднанні зі статтею 146.4.6 Конституції (виключна компетенція Ради Міністрів щодо здійснення фінансової політики держави та управління виконанням бюджету). Відповідно, Рада Міністрів може вживати заходів з вивчення рівномірності управління державними коштами у всіх підрозділах сектору державного фінансування, включаючи судові органи.

Однак регулювання фінансового контролю та внутрішнього аудиту в судах та Трибуналі має враховувати специфіку цих органів, враховуючи незалежність судової влади від виконавчої влади.

Питання щодо розподілу завдань між виконавчою та судовою владою під час виконання бюджету мають регулюватися законом (стаття 219.2 Конституції). Такі закони повинні, по-перше, відповідати вимогам достатньої специфіки, щоб категорично гарантувати судовій владі, що Рада міністрів не буде авторитетно втручатися у сфери, що стосуються важливих прерогатив судової влади. По-друге, ці закони повинні вирішувати конфлікти компетенцій, включаючи потенційні конфлікти,

та запроваджувати відповідні інструменти для запобігання таких конфліктів, а також сприяти їх вирішенню. По-третє, кожен з інструментів, за допомогою яких виконавча влада впливає на судову владу, повинен бути точно регламентований; зокрема, слід вказати, хто має право на здійснення такого впливу, які питання підлягають такому впливу та які наслідки такого впливу. По-четверте, закони, що регулюють такі питання, повинні характеризуватися особливо ретельним виконанням вимог законодавчої процедури [253].

Справа про конфлікт між правами людини (2006 р.). У цій справі Трибунал розкрив власну позицію щодо ситуації, коли має місце конфлікт між конституційними правами. Як випливає з його юридичної позиції, конфлікт між конституційними правами слід вирішувати таким чином. Жодне право не може бути усунене взагалі, тому необхідно досягти балансу та визначити сферу застосування кожного права. Зміст прав, що вважаються основними, також потребує аналізу з огляду на загальні принципи Конституції.

Наведене було застосоване до ситуації конфлікту між правом на інформацію та правом на захист приватного життя осіб, які виконують державні функції. Трибунал зазначив, що здійснення права на інформацію може мати опосередкований вплив не лише на публічну діяльність осіб, які виконують державні функції, але і на прикордонну територію між їхнім суспільним та приватним життям. На практиці не завжди можливо зробити чітке розмежування сфер публічної діяльності та приватного життя у випадках осіб, що виконують державні функції. Тут можуть бути задіяні різноманітні фактори, зокрема характер публічної діяльності, контакт з іншими органами в ході цих заходів та необхідність чи бажання здійснювати певну приватну діяльність під час здійснення публічної діяльності. Європейські суди зазвичай прагнуть забезпечити якомога ширший доступ до публічної інформації, оскільки це є значною гарантією прозорості у суспільному житті демократичної держави. Слід визнати, що може бути обмежена конфіденційність приватних осіб, які виконують державні функції, що буде виправдано такими цінностями, як відкритість та доступність інформації про функціонування державних інституцій у демократичній державі.

На думку Трибуналу, необхідність прозорості в суспільному житті, однак, не повинна приводити до повної відмови та заперечення захисту приватного життя осіб, які виконують державні функції. Вони залишаються під захистом прав, закріплених у Конвенціях, таких як стаття 8 ЄКПЛ. Тим не менше, ті, хто виконує такі функції, повинні приймати більше втручань у їх приватне життя, ніж це стосується інших осіб. Відповідно до Конституції, захист приватного життя охоплює автономію щодо інформації. Це трактується як право особи вирішувати, чи розкривати особисту інформацію, а також право перегляду такої інформації, коли вона потрапляє у власність інших суб'єктів. Обмеження у здійсненні права на приватне життя допустимі, коли дотримуються такі умови, як пропорційність.

Позиція Трибуналу полягає в тому, що аналіз конституційних положень призводить до кількох висновків щодо обсягу права на інформацію про діяльність органів державної влади та осіб, що виконують державні функції. *По-перше, інформація, природа та характер якої може порушувати інтереси та права інших осіб, не можуть виходити за рамки необхідного з точки зору потреби в прозорості суспільного життя, оціненої відповідно до стандартів демократичної держави. По-друге, інформація завжди повинна бути важливою при будь-якій оцінці функціонування установ та осіб, які виконують громадські функції. По-третє, інформація не повинна мати такого характеру та обсягу, що може підірвати сутність захисту права на приватне життя, якщо вона буде оприлюднена.* Виправданням для втручання у приватне життя осіб, які виконують публічні функції, є лише зв'язок з правом громадян на доступ до публічної інформації, тільки якщо події, розкриті з приватного життя, стосуються суспільного життя відповідної особи. Непрохідна межа такого втручання – це обов'язок поважати гідність цієї людини [254].

Справа про специфіку кримінального закону (2006 р.). У цій справі Трибунал сформулював вимоги до чіткого визначення закону, який встановлює злочини і покарання. Йшлося про склад злочину, пов'язаний з «порушенням наказів і розпоряджень адміністратора аеропорту». На думку Трибуналу, чітке визначення такого закону впливає прямо з Конституції Польщі.

Як впливає з юридичної позиції Трибуналу, деякі елементи складу злочину можуть бути більш детально визначені в підзаконних актах.

У цьому випадку визначення повинні бути ще більш точними. Закон має бути сформульований так, щоб адресат норми міг виводити виключно на підставі цього закону істотний зміст заборони (принцип ясності та точності закону). Більше того, згідно з принципом *lex retro non agit*, покарання не може бути застосовано за злочин, який не був у кодексі під час вчинення діяння. Чіткість та точність правових положень вимагає формулювання елементів складу злочину чітко, точно та однозначно, щоб ті, на кого впливає закон, розуміли ризик покарання. Слід розрізняти так звані «повні положення кримінального права», які чітко викладають елементи кримінально-правового закону, та «неповні положення кримінального права», які посилаються на інші положення або на «бланкетне законодавство». В останньому прикладі елементи забороненого діяння викладені в законодавстві, окрім правила, що містять норму, яка його санкціонує. Положення, що посилається на інше положення, відрізняється від повного положення тим, що в першому прямо вказано норми, що складають дану кримінально-правову норму, а в другому, в загальних рисах, йдеться про положення, які були або будуть ухвалені.

Отже, як указав Трибунал, одне положення може посилатися на інше, щоб конкретніше визначити елементи забороненого діяння. Законодавець також може в обмеженій мірі та в строго визначених межах використовувати загальні положення та прості норми. Це слід робити лише у виняткових обставинах, коли він не може включити повне регулювання в дане положення кримінального законодавства. *Принцип правової визначеності повинен переважати, оскільки в іншому випадку це може призвести до використання розсуду державними органами у застосуванні норм або до того, щоби вони втрутилися у певні сфери життя, а поведінка була криміналізована, коли це не було заборонено expressis verbis у кримінальному законі [255].*

3.2. Організація та практика Конституційного Суду Угорщини

Конституційний Суд Угорщини: специфіка юрисдикції та організації. Хоча рішення про створення Конституційного Суду було ухвалене Парламентом у січні 1989 року, його модель остаточно була вироблена

в ході «круглих столів» – політичних переговорів уряду і опозиції, які відображали демократичні політичні зміни. У жовтні 1989 року результати цих переговорів знайшли втілення у статті 32/А Конституції Угорської Республіки 1949 року та в першому законі про Конституційний Суд від 19 жовтня 1989 року.

Реально Конституційний Суд Угорщини розпочав діяльність на початку 1990 року. Слід відзначити, що в перше десятиліття після початку демократичних перетворень в кінці 1980-х років Конституційний Суд Угорщини на чолі з Ласло Шольомом справедливо вважався «найбільш сильним судом подібного типу у світі». Пропонуючи широкий захист прав людини, Суд Шольома (так його назвав К.Л. Шепшель) активно використовував свої повноваження, оголошуючи, що парламент «конституційно бездіє», і в перші роки свого існування оголосив неконституційним майже кожен третій закон із числа тих, які розглядалися ним. Вживши концепцію «невидимої конституції», а також «спільного конституційного права Європи», Конституційний Суд сформував широку правову доктрину і практику, низку питань було вирішено шляхом тлумачення Конституції. Загалом Ласло Шольом був відданим ідеї судового активізму [256].

Станом на початок демократичних реформ у 1988–1989 роках у державі діяла Конституція Угорської Республіки від 20 серпня 1949 року, і наступні два десятиліття Угорщина залишалася єдиною державою постсоціалістичного світу, в якій не було ухвалено нової Конституції. І хоча питання підготовки нової Конституції вперше було поставлено ще в 1988 році, конституційна реформа була обмежена комплексною конституційною поправкою 1989 року (Закон XXXI від 23 жовтня 1989 р.).

Ситуація докорінно змінилася після парламентських виборів 2010 року, коли парламентська більшість (FIDESZ / KDNP) зосередилася на ухваленні нової конституції. У червні 2010 року було створено спеціальний комітет парламенту з питань підготовки нової конституції, який підготував відповідну концепцію. Однак 14 березня 2011 року представники парламентської більшості подали до парламенту проект нової Конституції, який не відображав широкого консенсусу в суспільстві і парламенті. Проте вже 18 квітня 2011 року його було ухвалено голосами правлячої коаліції і 25 квітня 2011 року – підписано

Президентом Угорщини. Як було зазначено в Прикінцевих положеннях, нова Конституція набирає чинності з 1 січня 2012 року, а Перехідні положення ще лише мали бути ухвалені. У березні 2011 року Венеційська комісія в окремому висновку піддала критиці процедуру розробки, обговорення та прийняття нової Конституції за обмеження строків та можливостей обговорення цього проекту політичними силами, засобами масової інформації та громадянським суспільством. Венеційська комісія підкреслила, що конституційна культура чітко відокремлює конституційні питання від звичайної політики і розглядає конституцію як загальноновизнану рамку для звичайних демократичних процесів [257].

Конституційний статус Конституційного Суду. Специфіка Основного Закону Угорщини 2011 р. наклала істотний відбиток і на статус Конституційного Суду. Новим конституційним регулюванням було по-новому встановлено і повноваження Конституційного Суду, і організацію його діяльності.

Хоча в частині першій статті 24 Конституційний Суд визначається як «головний орган захисту Основного Закону», його повноваження було суттєво скориговані в бік звуження.

Відповідно до частини другої статті 24 Основного Закону, Конституційний Суд: а) розглядає ухвалені закони, які ще не були оприлюднені щодо їхньої відповідності Основному Закону; б) здійснює контроль, за ініціативою судді, щодо відповідності Основному Закону будь-якого правового акту, що застосовується в конкретному випадку, з пріоритетом, але не пізніше ніж через дев'яносто днів; в) на підставі конституційної скарги перевіряє відповідність Основному Закону будь-якого правового акту, що застосовується в конкретній справі; г) на підставі конституційної скарги перевіряє відповідність Основному Закону будь-якого судового рішення; д) за ініціативою Уряду, чверті членів Національних Зборів, Президента Курії, Генерального прокурора або Уповноваженого з питань основних прав розглядає відповідність Основному Закону будь-якого правового акту; е) розглядає будь-яке правове регулювання щодо конфлікту з будь-якими міжнародними договорами; ж) здійснює додаткові функції та повноваження, викладені в Основному законі або в кардинальному законі.

Крім того, відповідно до частини третьої статті 24 Конституційний Суд: а) у межах своїх відповідних повноважень анулює будь-який правовий акт або будь-яке положення правового акту, що суперечить Основному Закону; б) у межах своїх повноважень, визначених у частині другій, пункті (d), анулює будь-яке судове рішення, яке суперечить Основному Закону; с) може в межах своїх повноважень, визначених у частині другій, пункті (f), анулювати будь-який правовий акт або будь-яке положення правового акту, що суперечить Основному Закону, що суперечить міжнародному договору; та/або визначати правові наслідки, викладені в кардинальному законі.

Наведені повноваження Конституційного Суду слід розглядати у взаємозв'язку з частиною четвертою статті 37 Основного Закону, якою предмет конституційного контролю істотно обмежено: «Доки державний борг перевищує половину валового внутрішнього продукту, Конституційний Суд може, у межах своєї компетенції, встановленої у частині другій статті 24, перевіряти закон про державний бюджет та його реалізацію, види центральних податків, зобов'язань, пенсійних і медичних внесків, митних та центральних умов для місцевих податків на відповідність Основному Закону або скасовувати їх лише у зв'язку з порушенням права на життя та людську гідність, права на захист персональних даних, свободи думки, совісті і релігії, права, пов'язаного з угорським громадянством».

Важливо підкреслити, що відповідно до частини четвертої статті 24 Основного Закону Конституційний Суд може піддати контролю та/або скасовувати будь-яке положення, яке не вимагається для контролю правового акту, однак лише в тому випадку, якщо між цим положенням і положенням, щодо якого ставиться вимога про контроль, існує тісний внутрішній зв'язок.

Ще більш показово, що Конституційний Суд Угорщини наділений повноваженням піддати конституційному контролю сам Основний Закон чи поправки до нього – однак лише стосовно процедурних вимог, викладених у Основному Законі, для його ухвалення та оприлюднення (частина п'ята статті 24 Основного Закону). Таку перевірку можуть ініціювати: а) Президент Республіки стосовно Основного Закону або змін Основного Закону, якщо вони прийняті, але ще не опубліковані; б) уряд,

чверть членів Державного Зібрання, Президент Курії, Генеральний прокурор або Уповноважений з прав людини протягом тридцяти днів після опублікування.

Якщо Конституційний Суд визнає (в пріоритетному порядку – не пізніше тридцяти днів), що відповідні конституційні процедурні вимоги, встановлені Основним Законом, є порушеними, Основний Закон або зміни до нього: а) знову обговорюються в Державному Зібранні в порядку, викладеному в частині п'ятій підпункту (а) статті 24 Основного Закону; б) скасовуються Конституційним Судом у порядку, викладеному в частині п'ятій підпункту (b) статті 24 Основного Закону (частина шоста статті 24 Основного Закону).

Основний Закон містить також окрему вимогу щодо порядку здійснення конституційного судочинства. Якщо предмет справи стосується широкого кола осіб (є суспільно значимим), Конституційний Суд відповідно до кардинального закону заслуховує позицію, отримує письмову думку законодавця (нормотворця), ініціатора відповідного закону або ж їх представника в ході процедури розгляду (частина шоста статті 24 Основного Закону).

Крім того, Основний Закон встановив новий склад Конституційного Суду, який повинен складатися з 15 членів, що обираються на 12 років більшістю не менше двох третин у Державному Зібранні. Такою ж більшістю обирається голова Конституційного Суду на невизначений термін – до закінчення його повноважень як судді. Серед заборон для суддів Конституційного Суду Основний Закон визначив лише дві: вони не можуть бути членами політичних партій і займатися політичною діяльністю (частина восьма статті 24 Основного Закону).

Важливо звернути увагу ще на одну особливість Основного Закону – ним указується, що «детальні правила щодо повноважень та діяльності Конституційного Суду визначаються в кардинальному законі» (частина дев'ята статті 24 Основного Закону) [191].

У вже згаданому висновку Венеційської комісії (березень 2011 р.) висловлювалися певні зауваження до статусу Конституційного Суду, визначеного Основним Законом Угорщини (на той час – проектом). Заплановані зміни та ініціатива їх введення шляхом внесення змін до цієї Конституції одразу після набуття чинності новою Конституцією

викликали занепокоєння в угорському суспільстві та також стурбували Венеційську комісію. Крім того, «на думку Комісії, вищезазначені зміни в складі та способі обрання Конституційного Суду також повинні оцінюватися разом із компетенцією Суду. З одного боку, Венеційська комісія із задоволенням зазначає, що індивідуальна конституційна скарга була внесена до системи перегляду конституції. З іншого боку, зважаючи на скорочення повноважень Суду 2010 року, підтверджених новою Конституцією, та останніх подій, згаданих у попередніх пунктах, Комісія стурбована тим, що низка положень нової Конституції може ще більше підірвати владу Конституційного Суду як гаранта конституційності угорського правового порядку» (пункти 96–97 Висновку) [257].

Законодавчий статус Конституційного Суду. У зв'язку зі схваленням нового Основного Закону 2011 р. постало питання про істотну перебудову Конституційного Суду. Тому Парламент схвалив новий закон «Про Конституційний Суд», який набув чинності одночасно з новим Основним законом – 1 січня 2012 р. (далі – Закон) [258].

Згідно зі статтею 2 Закону Конституційний Суд визначався як головний орган для захисту Основного Закону. Уже в перших статтях цього законодавчого акту визначаються механізми забезпечення незалежності. По-перше, згідно зі статтею 4 Закону, Бюджет Конституційного Суду повинен мати окрему главу в рамках структури центрального бюджету і при цьому «Конституційний Суд повинен підготувати свою власну бюджетну пропозицію і звіт про виконання бюджету», а уряд повинен представити його до парламенту без змін, як частину закону про центральний бюджет і проекту закону про виконання бюджету відповідно. Бюджет Конституційного Суду не може бути меншим, ніж бюджет, виділений для Конституційного Суду в центральному бюджеті в попередньому році. По-друге, визначається в статті 5 Закону, члени Конституційного Суду незалежні, підкоряються тільки Основному Закону і актам.

Будь-який угорський громадянин, який не має судимості і має право балотуватися кандидатом на парламентських виборах, матиме право стати членом Конституційного Суду, якщо він: а) має вищу юридичну освіту; б) досяг 45-річного віку; і в) адвокат та вчений з видатними знаннями (професор університету або доктор наук з Угорської академії наук) або, принаймні має двадцять років професійної діяльності в галузі

права. Професійний стаж у галузі права відраховується з моменту зайняття посади, яка потребує диплому юриста.

Строк повноважень членів Конституційного Суду становить 12 років, і вони не можуть бути переобрані. Крім того, ч. 4 статті 6 Закону встановлює заборону на призначення членом Конституційного Суду осіб, які були членом уряду, або керівними працівниками в будь-якій політичній партії, або займали керівні посади на державній службі протягом чотирьох років до обрання.

Порядок призначення членів Конституційного Суду передбачає, що кандидати на посаду мають бути запропоновані Номінаційним комітетом, який складається з щонайменше 9 і не більше 15 членів, призначуваних парламентськими фракціями партій, представлених у Парламенті (повинен включати не менше 1 члена від кожної з парламентських фракцій) (частина 1 статті 7 Закону). Кандидати на посади суддів Конституційного Суду повинні бути також вислухані Постійним комітетом парламенту з конституційних питань, який надає висновок щодо кожної кандидатури (частина 2 статті 7). При цьому роль пленарного засідання Державних Зборів не є номінальною. Законом передбачено: якщо парламент не обере кандидатів, Номінаційний комітет робить нові пропозиції протягом тієї ж сесії, не пізніше 15 днів. Якщо не передбачено інше законом, парламент обирає нових членів Конституційного Суду протягом 90 днів до закінчення терміну повноважень їх попередників на посаді. Перш ніж вступити на посаду, члени Конституційного Суду складають присягу перед парламентом.

Статус суддів Конституційного Суду окреслено статтями 13 і 14 Закону. Члени Конституційного Суду, за винятком Голови Конституційного Суду, мають право на таку ж зарплату та надбавки, що і міністри уряду, з тією різницею, що їх зарплата і доплата за управлінські обов'язки повинна бути в півтора рази більшою, ніж у міністрів. Судді Конституційного Суду мають право на сорок робочих днів відпустки кожного календарного року. Судді не несуть відповідальності в суді або інших органах під час або після їх повноважень за здійснену діяльність або заяви фактів чи думок, зроблені під час здійснення повноважень Конституційного Суду, визначених у Основному законі та

в цьому Законі. Цей імунітет не охоплює зловживання інформацією, засекреченою, таємною чи секретною, образу, наклеп і цивільно-правову відповідальність членів Конституційного Суду.

Судді наділені правом недоторканності. Взяття під варту члена Конституційного Суду може бути здійснене лише в тому випадку, якщо він або вона буде впійманий на діянні, і кримінальне провадження чи порушення провадження проти них може бути розпочато або продовжено проти них, а примусові заходи кримінального провадження можуть бути застосовані проти них лише за попередньою згодою Конституційного Суду. Перед висуненням звинувачення Генеральний прокурор подає Голові Конституційного Суду подання про відмову від недоторканності; після висунутого обвинувачення, або у справах із приватним обвинуваченням, або додатковим приватним обвинуваченням подання подається судом. Заява подається негайно, якщо член Конституційного Суду був спійманий під час учинення діяння. Члени Конституційного Суду повинні негайно повідомляти Голові Конституційного Суду про будь-яке порушення їх імунітету.

Підстави для припинення і звільнення судді Конституційного Суду передбачені в статті 15 Закону, яка встановлює, що членство в Конституційному Суді припиняється: а) після досягнення віку 70 років, або б) після закінчення терміну повноважень. Крім того, членство в Конституційному суді припиняється: а) після смерті члена; б) його відставки; с) за висновком про припинення мандата через несумісність; д) якщо член виявиться непридатним для участі у виборах до парламенту; е) звільнення; е) вилучення.

За рішенням пленарного засідання суддя може бути звільнений з посади, якщо: а) не виконує свої обов'язки з причин, відповідальність за які покладається на нього або неї, або б) став негідним своєї посади. Суддя повинен бути звільнений (вилучений) з посади, якщо: а) він переслідується за умисне вчинений злочин відповідно до остаточного судового вироку; б) не брав участі в роботі Конституційного суду протягом одного року з причин, які покладають йому або їй у провину; в) навмисне не виконав свого зобов'язання, щоб зробити декларацію активів або навмисно зробив неправдиву декларацію про важливі дані чи факти в його або її декларації активів (стаття 16 Закону).

Повноваження голови Конституційного Суду, встановлені в статті 17 Закону, передбачають, що він: а) координує діяльність Конституційного Суду та сприяє забезпеченню єдиної судової практики; б) скликає і головує на пленарних засіданнях Конституційного Суду; с) визначає графік і порядок денний пленарних засідань; д) визначає графік внесення справ до порядку денного Конституційного Суду, включаючи встановлення дати розгляду справ; е) призначає члена Конституційного Суду доповідачем; ф) вносить пропозиції щодо складу колегій, головуючих у складі колегій та утворення тимчасових колегій; г) представляє Конституційний Суд перед Парламентом та іншими органами, а також широкою громадськістю; h) керує Управлінням Конституційного Суду; і) вносить на пленарному засіданні пропозицію щодо особи Генерального секретаря, призначає та звільняє з посади фінансового директора; j) здійснює права роботодавця щодо державних службовців та інших службовців, які працюють в Управлінні Конституційного Суду; к) вживає необхідних заходів у разі порушення імунітету членів Конституційного Суду; l) виконує завдання, передбачені для нього регламентом Конституційного Суду.

Закон окреслює статус і гарантії для голови Конституційного Суду. Він – під час виконання своїх службових повноважень, а також під час приватних заходів – має право на особистий захист, а також має право користування резиденцією голови та в особистих та службових цілях – має право користуватися двома пасажирськими автомобілями (стаття 19 Закону). Голові допомагає в роботі віце-голова, який обирається на пленарному засіданні Конституційного Суду з числа членів Конституційного Суду за пропозицією Голови. Мандат останнього припиняється, окрім іншого, після вступу на посаду нового Голови.

Важливу роль в управлінні адміністративною діяльністю Конституційного Суду відіграє Управління Конституційного Суду, яке не лише адмініструє, а й «виконує завдання, пов'язані з підготовкою рішень» (частина перша статті 22 Закону). Закон прямо встановлює, що Генеральний секретар як керівник Управління обирається на пленарному засіданні Суду за пропозицією голови Конституційного Суду. Відповідно до частини другої третьої статті 22 Закону «Генеральний секретар працює під керівництвом Голови [Конституційного Суду]».

Важливо зазначити, що голова Конституційного Суду може, крім критеріїв, перерахованих у Законі про правовий статус державних службовців, зажадати від державних службовців, які працюють в Управлінні Конституційного Суду, мати додаткові освітні кваліфікації, сертифікати або практичний досвід.

Відзначаючи специфіку конституційного судочинства в окремих видах проваджень, слід зазначити таке.

1. *Конституційна скарга.* Згідно з частиною першою, другою статті 26 Закону особа чи організація, яка постраждала від конкретної справи, можуть подати конституційну скаргу до Конституційного Суду, якщо застосований в їх судовому процесі правовий акт суперечить Основному Закону за умови: а) їх права, закріплені в Основному законі, були порушені; б) можливості для правового захисту вже вичерпані або немає можливості для правового захисту.

Провадження за конституційною скаргою, як виняток, може бути розпочате Конституційним Судом і без дотримання наведених умов, якщо: а) через застосування правового акту, який набрав чинності і який суперечить Основному Закону, права порушуються безпосередньо і без судового рішення; б) не існує процедури правового захисту, яка покликана виправити порушення прав, або заявник вже вичерпав можливості для захисту (частина друга статті 26 Закону). Крім того, Генеральний прокурор може вимагати від Конституційного Суду перевірити на відповідність Основному Закону ті нормативно-правові акти, що застосовуються в конкретних випадках, розглянутих за участю прокурора щодо порушення прав, передбачених Основним Законом, якщо зацікавлена особа не може захищати свої права особисто або якщо порушення прав стосується більшої групи людей (частина третя статті 26 Закону).

2. *Тлумачення Основного Закону.* За клопотанням Парламенту або його постійного комітету, Президента Республіки чи Уряду Конституційний Суд надає тлумачення положень Основного закону щодо певного конституційного питання за умови, що тлумачення може бути безпосередньо виведені з Основного Закону. Законом також визначається: якщо певне конституційне питання виникає у зв'язку з правовим статусом, функціонуванням, завданнями чи компетенціями державного органу, Конституційний Суд здійснює тлумачення положень Основного

закону відповідно до наведеного вище, якщо ця конституційна проблема унеможливує функціонування, виконання завдань та здійснення повноважень відповідно до Основного закону або якщо невизначеність тлумачення загрожує правовій визначеності (стаття 38 Закону).

27 лютого 2013 року Конституційний Суд ухвалив Регламент, який додатково (і більш детально) врегулює його організацію й діяльність [259].

До наведеного слід додати, що в 2013 році так званою «Четвертою поправкою» до Основного Закону в його Заключних положеннях було по-новому викладено частину п'яту статті 19. Нова редакція цієї статті встановлювала: «Рішення та їх мотивувальні частини, які були ухвалені Конституційним Судом до набрання чинності Основним Законом, не можна використовувати для тлумачення Основного Закону.» Таким було реагування конституцієдавця на те, що в низці рішень Конституційних Суд мотивував свої позиції судовою практикою, сформованою до набрання чинності Основним Законом, тобто до 1 січня 2012 р. Більше того, в рішенні від 22 грудня 2012 року Конституційний Суд підсумував формування відповідної доктрини: «Обов'язком Конституційного Суду є захист Основного Закону. Конституційний Суд може застосувати в нових випадках аргументи, пов'язані з питаннями конституційного права, які розглядалися в минулому, і містяться в його рішеннях, прийнятих до набуття чинності Основним Законом, за умови, що це можливо на основі конкретних положень – мають той самий або подібний зміст, що і попередні Конституції – та норми тлумачення Основного Закону... Позиції Конституційного Суду щодо основних цінностей, прав і свобод людини та конституційних інститутів, які не були змінені Основним Законом, залишаються чинними. Основні позиції, висловлені в рішеннях Конституційного Суду, що базуються на попередній Конституції, залишаються застосовними, якщо це доречно, і у рішеннях, що тлумачать Основний Закон. Однак позиції, висловлені в рішеннях, заснованих на попередній Конституції, не можуть бути прийняті автоматично без будь-якої перевірки; положення попередньої Конституції та Основного Закону мають порівнюватися та ретельно зважуватися. Якщо в результаті порівняння встановлено, що конституційне регулювання не було змінено або воно по суті схоже на попереднє, то тлумачення може бути застосоване. З іншого боку, коли зміст положень

попередньої Конституції та Основного Закону однаковий, необхідні обґрунтування для неврахування правових принципів, викладених у попередніх рішеннях Конституційного Суду, а не у випадку їх застосування...» (пункти 40–41 рішення) [260].

У Висновку, підготовленому Інститутом Етьвоса Каролі, Угорським союзом громадянських свобод та Угорським Гельсінським комітетом у січні 2012 р., було досліджено, чи є положення Основного Закону та Закону про Конституційний Суд сумісним з конституційністю, підтримує чи обмежує Конституційний Суд у виконанні його функції захисту Конституції.

Найважливіші висновки цього дослідження, зокрема, полягають у такому:

- підготовка законопроекту про Конституційний Суд та його внесення до парламенту порушили законодавчі положення щодо підготовки законопроектів, а також положення Основного Закону. Метою таких порушень було уникнути зобов'язання щодо проведення професійних та соціальних дебатів щодо законопроекту;

- положення Закону про Конституційний Суд про висунення та призначення суддів, конфлікт інтересів та термін повноважень не гарантують незалежність членів Конституційного Суду;

- принципова зміна компетенції Конституційного Суду зменшує його здатність діяти як захисний орган Конституції та як частина системи стримувань та противаг Парламенту;

- правила процесів попереднього конституційного контролю є нефункціональними, оскільки попередній контроль актів парламенту може бути ініційований тими, хто погоджується з даним Законом. Положення мали бути спрямовані на те, щоб уникнути набуття чинності неконституційними актами парламенту:

- те, що громадяни в майбутньому можуть звернутися до Конституційного Суду лише шляхом конституційних скарг, знижує рівень об'єктивності захисту основних прав. Крім того, детальні норми Закону про Конституційний Суд, про конституційну скаргу не забезпечують позитивного розвитку, обіцяного в частині захисту основних прав людини. Для забезпечення реального індивідуального захисту основних прав за допомогою конституційної скарги слід скасувати необґрунтовані перешкоди для доступу до цього засобу;

- принцип того, що Конституційний Суд пов'язаний змістом клопотань, слід скасувати, оскільки це приносить більше шкоди, ніж користі;

- Закон про Конституційний Суд передбачає припинення поточних проваджень, розпочатих шляхом акції *popularis* з 1 січня 2012 року, що порушує конституційність [261].

Ефективність діяльності Конституційного Суду. Кількість триваючих справ на 1 січня 2018 року та нових справ, порушених до 31 грудня 2018 року, становила загалом – 726, з них, зокрема: тлумачення Основного Закону – 4; перевірка невідповідності міжнародних договорів Основному Закону – 3; конституційних скарг (усіх видів) – 648; наступний (*posterior*) контроль норм – 18; попередній (*preliminary*) контроль норм – 1.

Однак загальна кількість вирішених справ відрізняється від наведеної статистики. Таких справ у 2018 році було 439, в тому числі за всіма видами конституційних скарг – 387. До цього слід додати, що з цієї кількості конституційних скарг у 299 випадках мала місце ухвала про відмову з підстав неприйнятності. Загалом, у 2018 році було подано до Конституційного Суду Угорщини 924 конституційні скарги, з яких було розподілено серед суддів-доповідачів 287, а вирішено після розгляду по суті – лише 15. В інших справах Конституційний Суд також проявляє стриманість – протягом 2018 року лише 8 рішень стосувалися скасування правового акту повністю або частково, ще у трьох рішеннях мало місце визнання правового акта неконституційним без його анулювання. У 16 рішеннях були скасовані судові вироки чи рішення органів влади. У 77 випадках було відхилено подання і ще в 21 – відхилено вже під час їх розгляду по суті (припинено провадження) [262].

Наведене дозволяє зробити такі висновки. По-перше, після набрання чинності новим конституційним регулюванням (Основний Закон 2011 р.) Конституційний Суд Угорщини отримав змістовно інше наповнення свого статусу, яке позначене послабленням конституційних гарантій незалежності. Останнє виражається в низці факторів, зокрема: а) надто обмежене конституційне регулювання щодо організації та діяльності Конституційного Суду як органу і суддів як носіїв конституційної влади. Як і з інших питань, Основний Закон вказав на регулювання відповідних відносин кардинальним законом (ухвалюється кваліфікованою більшістю Державного Зібрання). Це означає, що важливі

питання гарантій незалежності вилучаються з предмету конституційного регулювання. У тексті Основного Закону відсутнє положення щодо «незалежності» Конституційного Суду; б) обмеження повноважень Конституційного Суду, зокрема в питанні можливості розгляду ним захисту соціальних прав, специфіка якого може полягати у збільшенні бюджетного навантаження. З цього питання конституційна юрисдикція в Угорщині стала рідкісним феноменом на тлі світового досвіду.

По-друге, на рівні закону про Конституційний Суд 2011 року, попри високі гарантії щодо оплати праці суддів (бюджет Конституційного Суду не може бути зменшений законом про державний бюджет на наступний рік), низка положень цього законодавчого акту значною мірою уможливила політичний вплив на Конституційний Суд.

По-третє, заснування інституту конституційної скарги по суті зменшило обсяг конституційного захисту осіб і організацій, який існував до 1 січня 2012 року через інститут актіо popularis. По-четверте, положеннями закону судді Конституційного Суду наділяються правом недоторканності в повному обсязі, зважаючи на те, що виключно Конституційний Суд надає згоду не лише на взяття під варту судді (як в Україні), а й на початок кримінального провадження щодо нього. По-п'яте, ефективність діяльності Конституційного Суду Угорщини не вирізняється високими показниками, особливо на тлі його активності в 1990–2000-і роки.

Захист конституційних принципів у рішеннях Конституційного Суду Угорщини. Конституційний Суд в Угорській Республіці (з 1 січня 2012 р. офіційна назва держави – Угорщина), який був створений внаслідок перших демократичних перетворень 1989 року, перетворився на вагомий конституційний орган, який здійснював передовсім функції проти ваги парламентській більшості, гарантування принципу верховенства права. У своїй діяльності Конституційний Суд своїми правовими позиціями виражав ознаки «судового активізму», які були піддані критиці. Однак «судовий активізм» органу конституційної юрисдикції, який загалом сприймався в сфері захисту основних прав людини, тим не менше, підтримувався в сфері захисту конституційних принципів, які містять вимоги до організації держави та правової системи. Необхідність розуміння в Україні цього аспекту в практичному наповненні слугує першим аргументом актуальності цього дослідження. Другий аргумент

актуальності полягає в тому, що рішення Конституційного Суду Угорщини за своїм змістом можуть стати в нагоді для Конституційного Суду України в контексті діалогу національних конституційних юрисдикцій.

Аналіз правових позицій Конституційного Суду Угорщини щодо захисту фундаментальних конституційних принципів цієї держави доцільно провести в аспектах верховенства права (таких його складових, як правова визначеність, поділ влади), відокремлення церкви від держави, демократії тощо. Тому відібрано такі рішення Конституційного Суду Угорщини, які найбільш повно дозволяють виявити його правові позиції у відповідних аспектах.

Справа про дію рішень Конституційного Суду ex nunc (1992). Заявники звернулися до Конституційного Суду стосовно положень Закону XXXII 1989 року, який головним правилом встановлював, що юридична норма, визнана Конституційним Судом нечинною, не може застосовуватися, починаючи з дати опублікування рішення в «Офіційному віснику» (тобто рішення набуває чинності ex nunc). Заявники стверджували, що порушення Конституції може бути ефективно усунене лише заднім числом (тобто ex tunc) щодо моменту нечинності юридичної норми, що порушує Конституцію. У своїй заяві вони, зокрема, стверджували, що правова визначеність порушується тим, що визнання неконституційною правовою нормою ex nunc залишає недоторканими правовідносини, що виникли з неконституційної основи.

Конституційний Суд у рішенні підтвердив загальне правило ex nunc для наслідків неконституційності правової норми, пов'язавши його з вимогою правової визначеності, яку слід розглядати як частину верховенства права. Конституційний Суд окремо вказав, що скасування правової норми не впливає на правовідносини, що виникали до опублікування його Рішення.

Однак при цьому Суд указав на винятки з цього правила. Перший виняток стосується випадку, коли йдеться про наслідки визнання неконституційною правової норми, яка слугує підставою для винесення остаточного рішення в кримінальному провадженні. Конституційний Суд дійшов висновку: суд повинен призначити перегляд судового рішення, якщо для засудженого скасування правової норми, застосованої у його справі, призведе до зниження покарання або звільнення від

кримінальної відповідальності. Конституційний Суд указав також, що аргументи правової визначеності відрізняються від недійсності правової норми, особливо стосовно правовідносин, створених на основі неконституційної правової норми. Конкретні правовідносини та юридичні факти стають незалежними від основних норм, і вони автоматично не поділяють долю останніх. Якщо це було би інакше, кожна зміна правової норми передбачала б перегляд безлічі правовідносин [263].

Справа про народний референдум (1993). У цій справі Конституційний Суд сформулював позицію, що представницька система є основною формою здійснення суверенітету. Парламент не може бути розпущений всенародним референдумом (мала місце народна ініціатива щодо проведення референдуму стосовно можливого розпуску чинного парламенту). Конституція визначає обставини, за яких парламент може бути розпущений, а народний референдум серед них не згадується. Окрім того, на думку Конституційного Суду, результат всенародного референдуму не може спричинити зміну Конституції [264].

Справа про реституцію релігійної власності (1993). У цій справі заявники оскаржували конституційність Закону, який передбачав повернення нерухомості – у тому числі шкільних будівель – церквам як їх власників до часів комуністичної націоналізації. Однак рішення охопило всі основні аспекти свободи віросповідання.

Конституційний Суд постановив, що держава повинна залишатися нейтральною у справах, що стосуються права на свободу совісті та віросповідання. Це охоплює зобов'язання держави гарантувати можливість вільного формування особистих переконань. З одного боку, релігія є частиною права на людську гідність; гарантія її свободи забезпечувала вільне вираження особистості людини, яке само по собі не могло бути обмежене законом. Таким чином, держава мала обов'язок утримуватися від втручання у здійснення цієї свободи. З іншого боку, існував також тісний взаємозв'язок між правом на вільну релігію та свободою вираження поглядів. Оскільки проявом цієї свободи було здійснення релігії чи поклоніння, будь-які закони, що обмежують таку свободу, повинні були чітко тлумачитися, як і ті, що стосуються свободи вираження поглядів. *Держава повинна захищати свободу совісті та віросповідання, не враховуючи її цінності чи змісту (таким чином, право могло мати*

лише зовнішні межі), і саме з таких міркувань держава здійснювала свій нейтралітет (виділення автора).

Далі Суд відзначив, що держава не підтримує жодну церкву і не впливає на її внутрішню діяльність, особливо в питаннях релігійних істин. Однак відокремлення церкви від держави не означало, що держава повинна ігнорувати особливості релігії та церкви у своєму законодавстві: наприклад, вона може враховувати все, що відрізняє церкви та релігійні громади з точки зору їх історії та соціальної ролі від тих інших соціальних груп, створення яких регулювалося статтями 3, 63 та 70/С Конституції. Такі ролі включали шкільну освіту, прагнення до підтримки хворих і добротності, колись виключно церковних обов'язків, але які також стали державними під час націоналізації. Крім того, нейтральна державна правова система гарантувала, що релігійні громади можуть вільно користуватися правовою формою «церкви», визначеною світськими законами держави за умови, що вони відповідають критеріям чинних законів та ведуть свою діяльність в обраній ними сфері. Тому нейтралітет держави у зв'язку з правом на свободу віросповідання не означав бездіяльності [265].

Справа про мінімальну кількість членів для реєстрації церкви (1993). Заявник звернувся до Конституційного Суду з проханням ухвалити рішення про неконституційність статті 9.1.а Закону про свободу совісті, свободу релігій та церкви (IV/1990), в якій умовою реєстрації церкви є підтримка заяви щонайменше 100 фізичними особами, що, на його думку, суперечить Конституції, зокрема статтям 60.2 та 60.3 Конституції відповідно, що гарантує колективне здійснення релігійних вірувань та декларування відокремлення церкви від держави.

Суд вирішив, що вимога вказаного закону стосовно щонайменше 100 членів для заснування церкви не є неконституційною, оскільки відмінність не впливає на найважливіші функції церков, такі як богослужіння, освіта та соціальна благодійність. Більше того, держава не може втручатися у справи релігійних громад, навіть якщо вони не встановлені як церква. На думку Суду, свобода колективного здійснення релігійних переконань згідно зі статтею 60.2 Конституції була надана всім незалежно від того, здійснювалось воно чи ні в межах законодавчо врегульованих рамок та тієї організаційної форми, в якій вона

функціонувала. Оскільки права колективного здійснення могли здійснювати не лише члени церкви, а всі бажачі брати участь у релігійній громаді, стаття 9.1.а Закону була визнана конституційною. Окрім того, положення Закону не спричинили жодної дискримінації в правовому регулюванні між організаційними формами, а також жодної перешкоди для здійснення релігії для всіх. Дійсно, релігійна громада залишала за собою розсуд щодо вибору правової організаційної форми, за якою вона набула правового статусу. Таким чином, будь-яка релігійна громада могла б набути правової форми церкви, яка раніше характеризувалася її історичною установою для колективного здійснення релігійних вірувань, за умови, що вона задовольняла вимогу 100 членів.

Більше того, вимога не порушувала принципу відокремлення церкви від держави. Держава не могла втручатися в автономію релігійних громад таким чином, щоб торкнутися їх конкретного релігійного характеру, крім регулювання організаційної форми, в якій такі громади повинні діяти. Більше того, за винятком більшої організаційної автономії, наданої церквам, Закон не гарантував їм додаткових прав, якими не могли користуватися інші релігійні громади. Єдиною різницею, що виникла між церквами та іншими релігійними громадами, була більша внутрішня автономія церкви та їхнє право на факультативне релігійне навчання у державних школах згідно з розділом 17.2 Закону [267].

Справа про кримінальний закон, який встановлює відповідальність за розпалювання ненависті (1999). Заявники у цій справі звернулися до Конституційного Суду з вимогою визнати неконституційною статтю 269 Кримінального кодексу, згідно з якою особа, яка розпалює ненависть чи вчиняє інше діяння, яке може розпалювати ненависть серед широкої громадськості проти угорської нації, будь-якої національної, етнічної чи расової групи чи інших певних груп населення, вчиняє кримінальне правопорушення. На їх думку, частина положення, згідно з яким діяння, які можуть розпалювати ненависть (виділення автора), караються, порушувало конституційний принцип правової визначеності та основне право на свободу вираження поглядів.

Суд, посилаючись на своє попереднє рішення № . 30/1992 (В. 26), підкреслив, що відповідно до вимог конституційності будь-яке положення кримінального законодавства, котре визначає поведінку, що карається

кримінальним законодавством, має бути конкретним і чітко визначеним. Однозначне формулювання повинно міститись у визначенні, яке повідомляє особу про те, за якої поведінки вона вчиняє злочин, санкціонований кримінальним законом. Відтак Суд встановив, що за відсутності конкретно визначеного діяння, яке тягне протиправність, відповідне положення Кримінального кодексу порушує принцип верховенства права, зокрема правової визначеності, та обмежує свободу вираження поглядів, гарантовану статтею 61.1 Конституції, у непропорційній мірі [267].

Справа про державне фінансування політичних партій (2008). У цій справі Конституційний Суд здійснював контроль щодо деяких положень Закону XXXIII 1989 р. «Про фінансове управління та діяльність політичних партій» та Закону XLVII 2003 р. «Про основи, що сприяють діяльності політичних партій». У рішенні Судом було підкреслено, що держава не може перешкоджати утворенню та діяльності партій, створених у конституційних рамках, оскільки це заважатиме принципу свободи асоціацій. Партії можуть бути різного типу; вони можуть мати різні фінансові ситуації. Крім того, вони можуть стартувати з різних позицій у змаганні за голоси виборців і мають бути в змозі брати участь у формуванні та вияві волі людей в різній мірі. Якщо законодавчий орган створить правило, що стосується державної підтримки партій, він повинен врахувати ці відмінності.

Суд нагадав, що в кількох його рішеннях уже підкреслюється, що задля можливості прийняття рішень у парламенті та стабільності уряду для партій, які мають найменшу підтримку, прийнятно не мати доступу до мандатів парламенту. Щоб мати державну підтримку, партія повинна мати можливість виконувати свій конституційний обов'язок. *Судова практика Конституційного Суду вимагає, щоб норми, пов'язані з державною підтримкою партій, були пристосовані до їх обов'язку брати участь у формуванні та вияві волі людей, а також до їх суспільної підтримки. Окрім спроможності парламентської системи, Конституційний Суд також підкреслював, що фундаментальною цінністю демократичного суспільства є здатність багатопартійної системи до оновлення, тобто здатність системи пристосовуватися до змін у суспільстві. Основою парламентської демократії є змагання між*

політичними партіями за підтримку виборців. Здорове функціонування демократії неможливе без політичного плюралізму та рівних можливостей партій брати участь у політичному змаганні. З цієї причини держава повинна залишатися нейтральною в політичних змаганнях та в створенні правових норм, що регулюють умови цього змагання (виділення автора).

При створенні правил, що стосуються партій, законодавець повинен ставитися до них однаково, враховуючи їх інтереси з однаковою неупередженістю та обережністю. Він не може діяти довільно, приймаючи рішення. Законодавець зобов'язується прийняти законодавство з метою його державної підтримки з огляду на те, що партії повинні мати можливість виконувати свої обов'язки, визначені Конституцією. Положення про державну підтримку не може обмежувати свободу політичних партій конкурувати. У зв'язку з цим чинний закон повинен містити положення, які не тільки «на вигляд» нейтральні. Він також повинен гарантувати, що правова норма, яка однаковою мірою застосовується до всіх партій, не повинна де-факто призводити до конституційно необґрунтованої дискримінації у випадку чітко визначеної групи партій. Відповідно, якщо закон допускає дискримінацію між партіями, хоча законодавець врахував рівність в інших аспектах, повинна бути конституційно прийнятна причина цієї дискримінації.

У світлі викладеного Суд підкреслив, що у випадку якщо законодавець вирішить підтримати партії, то на основі правового регулювання фінансова підтримка повинна надаватися всім парламентським партіям. Це само по собі не забезпечує рівних можливостей різних політичних сил на виборах. З цієї причини державна підтримка повинна поширюватися на всі політичні партії, які користуються підтримкою основної маси виборців і які можуть висувати кандидатів на парламентських виборах (виділення автора). Відтак статтю 70/A.1 Конституції порушено положенням закону, згідно з яким повною мірою фінансова підтримка може бути надана лише тій партії, яка мала представників у Парламенті щонайменше протягом двох послідовних парламентських циклів [268].

Справа про звільнення державних службовців (2011). У 2010 році парламент ухвалив Закон про державних службовців, що дає можливість роботодавцям звільняти посадових осіб, не вказуючи причин своїх дій.

Тодішній президент направив закон на розгляд парламенту, аргументуючи, що законодавство суперечить законодавству ЄС. Після того, як закон був прийнятий вдруге з однаковим змістом, кілька профспілок та громадських організацій з питань прав людини оскаржили його перед Конституційним Судом.

Конституційний Суд вивчив основні характеристики правового статусу урядовців, зокрема те, що урядовці займають державні посади; їх правовий статус регулюється законом, а не договором. Їх призначення та звільнення з посади ґрунтуються на адміністративних рішеннях. Тому правові рамки повинні бути чіткими, коли приймаються рішення про звільнення державних службовців. Суд врахував статтю 30 Хартії основних прав Європейського Союзу, згідно з якою «кожен працівник має право на захист від необґрунтованого звільнення відповідно до Закону Співтовариства та національних законів та практики». При цьому Суд підкреслив, що *необхідність підвищення ефективності та рівня державного управління може виправдати полегшене звільнення урядових чиновників. Однак законодавець повинен розробити правила, які створюють баланс між цілями уряду та захистом конституційних прав державних чиновників. Суд встановив, що можливість звільнення урядового чиновника без жодних причин є непропорційним обмеженням конституційного права на зайняття державної посади, передбаченого статтею 70.6 Конституції. Крім того, відсутність нормативних норм щодо звільнення урядових чиновників унеможлиблює рішення звичайних суддів суду про законність звільнення* (виділення автора). Отож, Конституційний Суд скасував відповідні положення закону з 31 травня 2011 року. Якби законодавство було скасовано з негайною дією, урядовці не змогли б подати у відставку, доки Парламент не прийняв нові положення про відставку та звільнення з посади.

За результатами цього рішення, відповідно до нового закону, ухваленного Парламентом 23 травня 2011 року, державних службовців було заборонено звільняти без указівки на підставу, однак втрата довіри до них та втрата ними доброчесності залишаються підставами для їх звільнення [1].

Справа про коментарі на ресурсах Інтернет (2014). У цій справі Асоціація угорських постачальників контенту (далі – Асоціація)

звернулася з конституційною скаргою, в якій вимагала від Конституційного Суду вирішити, чи несе провайдер інтернет-контенту відповідальність за зміст коментарів на своєму веб-сайті, хоча вони не знали коментарів або негайно видалили їх на вимогу потерпілої сторони. У 2010 році компанія з нерухомості подала позов до Асоціації. Компанія стверджувала, що коментарі до статті Асоціації щодо її реклами завдали їй шкоди, показавши її в поганому світлі та пошкодивши її гарну репутацію. Верховний суд Угорщини (Курія) виніс рішення проти Асоціації. Він стверджував, що деякі коментарі «знизу» щодо реклами Компанії на веб-сторінці Асоціації були «серйозно принизливими» та «переступили межі свободи слова».

Конституційний Суд відхилив конституційну скаргу, подану Асоціацією, щодо принизливих коментарів, зроблених на веб-сайті, яким керує Асоціація. Він визнав, що блоги та коментарі вважаються формою комунікації, таким чином користуючись захистом Основного закону. Тим не менш, Суд підкреслив, що Інтернет не є сферою поза законом, а Інтернет-комунікація регулюється відповідними законодавчими положеннями. Основні права та обов'язки, визначені в Конституції, також повинні дотримуватися в Інтернет-комунікаціях.

Поміркованість коментарів не звільняє провайдерів Інтернет-контенту від відповідальності за незаконне спілкування або від зобов'язання виконувати зобов'язання. Відповідальність за незаконні коментарі не залежить від модерації. Вона ґрунтується лише на факт незаконності; таким чином, немає підстав розрізняти модеровані та не модеровані коментарі. Конституційний Суд вважає, що оператор веб-сайту несе відповідальність за записи в блогах або коментарі, які порушують права інших людей, навіть якщо ці коментарі модеруються і навіть якщо оператор не знав про такі записи та видалив їх без зволікання після отримання скарги (виділення автора) [270].

Справа про використання символіки тоталітарних режимів (2013). Заявник Аттіла Ваджнай у конституційній скарзі ставив під сумнів положення статті 269/Б Кримінального Кодексу, яка забороняла публічне використання п'ятикутної червоної зірки серед інших символів тоталітарних режимів. Оскільки спірне положення забороняло використання символіки як комуністичного, так і нацистського

режиму, Конституційний Суд продовжив розгляд і вивчив конституційність цілого положення через сильну кореляцію.

Передовсім Конституційний Суд звернувся до власної практики. У своєму Рішенні 14/2000 він, посилаючись на особливе історичне минуле Угорщини, підтримав положення про визнання кримінальним злочином публічного використання символів деспотизму (свастика «Хакенкреуз», знак СС та стрілка-хрест, серп і молот та п'ятикутна червона зірка). Однак з того часу з'явилися нові обставини. У 2008 році Європейський суд з прав людини у справі «Ваджнай проти Угорщини» постановив, що засудження Аттіли Ваджнай, віце-президента Лівой робітничої партії за те, що він надягнув червону зірку на куртку, було втручанням у його право на вільне самовираження. Хоча Конституційний Суд і посилався у Рішенні 14/2000 на історичні обставини, Європейський суд з прав людини вважав, що через двадцять років після падіння комунізму не існує «реальної та актуальної небезпеки» його відновлення, і визнав положення Кримінального Кодексу нерозбірливим і занадто широким з огляду на багатоаспектне значення червоної зірки.

У рішенні в цій справі Конституційний Суд визнав, що криміналізація публічного використання символів тоталітаризму є неконституційною. Основною причиною скасування рішення 14/2000 було рішення Європейського суду з прав людини, а також набуття чинності новою Конституцією в 2012 році, яка називається Основним законом. Вивчивши конституційність цього положення загалом, Суд визнав, що оскаржуване положення визначає склад кримінального злочину занадто широко; публічне використання тоталітарного символу карається загалом. Стаття 269/Б Кримінального Кодексу враховує не мотив діяння, а також контекст та наслідки використання цих символів, вона не відповідає вимогам конституційності щодо кримінального права, згідно з яким будь-яке положення, що визначає поведінку, яка карається за кримінальним законодавством, повинно бути конкретним і чітко визначеним (виділення автора). Відповідно Конституційний Суд постановив, що положення, яке оскаржується, порушує принцип верховенства права та правової визначеності і тому непропорційно обмежує свободу вираження поглядів [1].

Справа про суверенітет і конституційну ідентичність Угорщини (2016). У цій справі Конституційний Суд перевіряв, чи спільне здійснення

повноважень з Європейським Союзом порушує гідність людини, інші основні права, суверенітет Угорщини або самоідентифікацію Угорщини на основі її історичної конституції. 22 вересня 2015 р. було ухвалено Рішення Ради Європейського Союзу (ЄС) № 2015/1601, що запровадило систему квот щодо розподілу та поселення шукачів притулку та мігрантів серед держав-членів. У грудні 2015 року омбудсмен звернувся до Конституційного Суду з проханням про тлумачення двох питань щодо міграції мігрантів Європейського Союзу. Одне з конституційних положень, про яке йдеться, забороняє колективне вигнання та говорить, що іноземців, які перебувають на території Угорщини, можуть висилати лише на підставі законного рішення (стаття XIV.1 Основного закону). Інше положення – це так зване застереження ЄС, яке дозволяє Угорщині в тій мірі, яка необхідна для здійснення прав та виконання зобов'язань, встановлених установчими договорами ЄС, здійснювати деякі свої компетенції, що впливають з Основного Закону спільно з іншими державами-членами, через інститути ЄС.

Суд підкреслив, що для наданих або спільно здійснюваних у рамках ЄС повноважень існує дві основні межі: вони не можуть порушувати суверенітет Угорщини (контроль суверенітету) та конституційну ідентичність Угорщини (контроль ідентичності).

По-перше, Суд посилався на поняття «суверенітет держави» (верховна влада, територія та населення), що впливає зі статей В.1, В.3 та В.4 Основного закону. Суд наголосив, що здійснення повноважень (у межах ЄС) не може призвести до втрати остаточної можливості контролю людей над публічною владою, який визнається Основним законом. По-друге, Суд заснував контроль ідентичності на статті 4.2 Договору про Європейський Союз). Ним визнано, що захист конституційної ідентичності покладається на Суд Європейського Союзу і ґрунтується на постійній співпраці, взаємоповазі та рівності. У розумінні Суду конституційна ідентичність дорівнює конституційній (само-) ідентичності Угорщини. Його зміст визначається у кожному конкретному випадку на основі Основного Закону в цілому та його положення відповідно до статті R.3 Основного закону, яка вимагає, щоб інтерпретація Основного закону була відповідна до їхніх цілей. Незважаючи на те, що Суд постановив, що конституційна (само-) ідентичність Угорщини не

означає вичерпного переліку цінностей, він все ж згадував про деякі з них, зокрема свободи, поділ влади, республіканська форма держави, повага до територіальної автономії, свобода віросповідання, законності, парламентаризм, рівність перед законом, визнання судової влади тощо. Відповідно до рішення, вони є на одному рівні із сучасними та загальнолюдськими конституційними цінностями та досягненнями історичної конституції, на які спирається угорська правова система.

Далі Суд підкреслив, що конституційна (само-) ідентичність Угорщини – це фундаментальна цінність, яка не була створена, а лише визнана Основним законом, і, отже, вона не може бути заперечена міжнародним договором. Захист конституційної (само-) ідентичності Угорщини є завданням Конституційного Суду, доки Угорщина має суверенітет. На її думку, з вищезазначеного випливає, що суверенітет та конституційна ідентичність перетинаються у багатьох моментах; тому два контролю потрібно використовувати, враховуючи один одного [272].

Отже, більша частина рішень Конституційного Суду Угорщини в цьому питанні стосувалася змісту і ролі фундаментальних конституційних принципів, зокрема в аспекті взаємостосунків національного правопорядку та правопорядку Європейського Союзу. Суд неодмінно підкреслював, що, функціонуючи паралельно, правова система ЄС та національна правова система засновані на одному наборі принципів (цінностей), а тому не викликають конституційної дилеми. Разом із тим, Конституційний Суд Угорщини як конституційний інструмент захисту конституційних принципів верховенства права і демократії проявляється недостатньо після 2012 року, на що неодноразово вказували інститути Європейського Союзу.

Захист прав людини в ключових рішеннях Конституційного Суду Угорщини (1990–2011 роки). Після демократичних перетворень у 1989–1990 роках Конституційний Суд Угорщини за відносно короткий проміжок часу здобув авторитет сильного і авторитетного органу конституційної юрисдикції. Із самого початку він зайняв важливу і активну роль серед органів державної влади, система яких формувалася на підставі конституційних новел 1989 і 1990 років. При цьому нерідко його позиція засвідчувала виражений «судовий активізм», що викликало неоднозначне реагування в суспільстві [273, с. 25]. Дослідження юридичних

позицій органу конституційного правосуддя в Угорщині є актуальним і своєчасним для України в науковому і практичному сенсі, виходячи з потреб підвищення ефективності конституційного правосуддя в Україні. Тим більше, це очевидно на тлі практично відсутніх досліджень відповідної проблематики в межах вітчизняної правової науки. Серед зарубіжних дослідників інтерес викликають передовсім праці угорських вчених Л. Шольома, Г. Галмаї, І. Штумпфа, А. Шайо. Аналіз ключових рішень Конституційного Суду Угорщини у сфері прав людини, ухвалені ним впродовж двох десятиліть його діяльності, доцільно провести в таких аспектах, як розуміння ним сутності прав людини, методики їх оцінки та захисту в процесі здійснення конституційного судочинства.

Для розкриття теми слід акцентувати увагу на низці рішень Конституційного Суду Угорщини, в яких найбільш рельєфно проявляються його юридичні позиції у сфері прав людини.

Рішення про скасування смертної кари (1990). В одній із перших справ Конституційний Суд Угорщини продемонстрував досконалий стиль обґрунтування та розуміння прав людини, скасувавши смертну кару як вид кримінального покарання. Ним було указано, що положення Кримінального кодексу, що стосуються смертної кари, та цитовані відповідні норми суперечать забороні обмеження суттєвого змісту права на життя та гідність людини. *Положення, що стосуються позбавлення життя та гідності людини смертною карою, не тільки накладають обмеження на суттєвий сенс основного права на життя та гідність людини, але й дозволяють повністю та неоправно ліквідувати життя та гідність людини чи право забезпечити це* (виділення автора). Тому Конституційний Суд встановив неконституційність цих положень.

Аргументуючи таку позицію, Конституційний Суд вважав за необхідне зазначити, зокрема, такі аргументи. По-перше, ним було указано: «Життя людини та гідність людини утворюють нерозривну єдність і мають більшу цінність, ніж будь-що інше. *Права на життя людини та гідність людини утворюють неподільне і нестримне основне право, яке є джерелом та умовою кількох додаткових основних прав. Конституційна держава регулює основні права, що випливають з єдності людського життя та гідності з огляду на відповідні міжнародні договори та основні правові принципи в служінні державним та приватним*

інтересам, визначеним Конституцією. Права на життя і гідність людини як абсолютна цінність створюють обмеження на кримінальну юрисдикцію держави» (виділення автора). По-друге, Конституційний Суд враховував кримінологічні та статистичні висновки, виходячи з досвіду кількох країн з приводу того, що заява та скасування смертної кари не підтвердили вплив на загальну кількість злочинів та частоту вчинення злочинів, які раніше тягли за собою покарання смертної кари. По-третє, Суд узяв до ваги статтю 6(1) Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, який був підписаний Угорщиною та проголошений Законом VIII 1976 р. і визначає, що «кожна людина має притаманне право на життя. Це право має бути захищене законом. Ніхто не може бути довільно позбавлений свого життя». У пункті 6 цієї ж статті зазначено, що «жодне із положень цієї статті не застосовується до затримки або запобігання скасуванню смертної кари державою, яка підписала пакт». На думку Конституційного Суду, Пакт визнає процес розвитку в напрямку скасування смертної кари. Така ж тенденція проявляється і в європейських документах. Тоді як ст. 2(1) Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, підписаної в Римі 4 листопада 1950 р., визнала легітимність смертної кари; ст. 1 додаткового протоколу, прийнятого 28 квітня 1983 р., передбачено, що «смертна кара покарання скасовується. Ніхто не може бути засуджений до смертної кари, а смертна кара не може бути застосована». Також ст. 22 Декларації «Про основні права та основні свободи», затвердженої Європейським Парламентом 12 квітня 1989 року, визнає смертну кару неконституційною. Суд указав, що угорський конституційний прогрес рухається в тому ж напрямку, і хоча у ст. 54 [Кримінального кодексу] смертна кара досі чітко не виключається, проте за нею слідує новий текст ст. 8(2) Конституції, який передбачає лише правові обмеження суттєвого змісту основних прав. Водночас Конституційний Суд сформулював позицію: оскільки покарання, включені до Кримінального кодексу, утворюють цілісну систему, то скасування смертної кари, що входить до цієї системи, вимагає перегляду всієї системи виконання покарань, однак це не належить до компетенції Конституційного Суду [274].

Справа про компенсацію за експропрійоване майно (1990). У своєму рішенні від 9 грудня 1990 року (IV.25) АВ (МК 1990/36) Конституційний

Суд розтлумачив заборону дискримінації, що міститься у ст. 70/A (1) Конституції. Серед інших принципів він встановив, що «заборона дискримінації не означає, що будь-яка дискримінація, в тому числі навіть дискримінація, спрямована на досягнення більшої соціальної рівності, заборонена. Заборона дискримінації означає, що до всіх людей слід ставитися як до рівних (як до осіб з рівним обсягом гідності) законом – тобто основне право на гідність людини не може бути порушене, а критерії розподілу прав та пільг визначаються з однаковою повагою та розсудливістю та з однаковою увагою до індивідуальних інтересів» [275].

Справа про аборти (1998). Ця справа стосувалася закону «Про захист життя плода» (далі – Закон про аборти), окремі положення якого були піддані сумніву з огляду на захист плода. Закон дозволяв переривати вагітність (у перші 12 тижнів вагітності) у ситуації, коли вагітна жінка знаходиться в кризовій ситуації, внаслідок якої вона перебуває у відчайдушному психічному, фізичному або соціальному стані, що загрожує здоровому розвитку плода. Щоб довести наявність кризової ситуації, відповідна жінка повинна підписати заяву про аборт. Заявники вважали, що плід був юридично захищеною особою з моменту зачаття.

Конституційний Суд відхилив ці доводи, нагадавши своє попереднє рішення № 64/1991 (XII.17), в якому ним уже було визнано, що він не може визначити, чи є плід особою за змістом Конституції. Парламент повинен був прийняти законодавче рішення з цього питання. Це рішення ґрунтувалося на принципах та настановах, визначених попереднім рішенням Суду щодо регулювання абортів. У Рішенні № 64/1991 (XII.17) Суд скасував розпорядження міністра охорони здоров'я, яке діяло на той час, з формальних підстав: основоположні права, як уважав Конституційний суд, мали регулюватися актом парламенту, і Суд утримався від визначення суті конституційності норм про аборти. Однак при цьому Суд встановив керівні принципи майбутнього закону про аборти. На основі цих юридичних позицій Парламент прийняв Закон про аборти в 1992 році, який не визнавав, що плід був юридично захищеною сутністю з моменту зачаття, а отже, аборт був дозволений з певних причин і в перші місяці вагітності.

Отже, у цій справі питання, на яке мав відповісти Конституційний Суд, полягало в тому, чи держава, прийнявши Закон про аборти,

виконала вимоги, що стосуються свого обов'язку захищати життя плоду від права жінки на гідність та вибору в умовах, коли дозволяється аборт для жінок в умовах кризової ситуації. Суд підкреслив, що поняття кризової ситуації є невизначеним і незрозумілим, оскільки воно насправді є аргументом на користь права жінки на вибір і проти захисту життя ненароджених, тоді як згідно із Законом здається, що аборт дозволений, як це не парадоксально, в інтересах плоду. На думку Суду, це порушує конституційний принцип правової визначеності, оскільки причина дозволу на проведення абортів є суперечливою. Тому питання полягає в тому, чи є це неконституційно, якщо причиною припинення вагітності є кризова ситуація жінки. Згідно із Законом про аборти, аборт може ґрунтуватися лише на твердженні жінки про те, що вона перебуває у кризовій ситуації, без її необхідності доводити чи підлягати перевірці існування цих причин. Це робиться для того, щоб захистити право жінки на приватне життя. Однак Конституційний Суд заявив у цій справі, що Закон не буде непропорційно обмежувати право жінки на вибір та гідність, якщо він вимагатиме від жінки виправдання абарту. Відповідні положення Закону про аборти, що діють на практиці, відповідають вимозі, що стосується права жінки на вибір, але не виконують обов'язок держави щодо захисту життя людини. Отже, конституційний баланс між правом жінки на гідність та обов'язком держави захищати життя порушується [276].

Справа про право на житло (2000). Уповноважений парламенту з питань громадянських прав і омбудсмен з прав національних та етнічних меншин подали клопотання до Конституційного Суду з проханням до Суду дати тлумачення статті 70/E Конституції щодо права на соціальне забезпечення та вирішити, чи є право на житло частиною права на соціальне забезпечення.

Конституційний Суд нагадав власну практику з даного питання, яка дає зрозуміти, що законодавча влада має відносно широкий розсуд у визначенні методів та засобів, за допомогою яких вона виконує конституційно доручені державні цілі та соціальні права. Порушення Конституції може виникнути лише у прикордонних випадках, коли виконання державної цілі чи захищеного права явно стає неможливим ні втручанням держави, ні, частіше, її бездіяльністю (виділення автора).

Однак вище цієї мінімальної вимоги немає конституційних критеріїв – окрім порушення іншого основного права – визначати, чи є законодавство, що передбачає державну мету чи соціальне право, конституційним або ні. У своєму рішенні 43/1995 Конституційний Суд зазначав, що держава виконує своє зобов'язання, визначене статтею 70/Є Конституції, якщо вона організовує та забезпечує функціонування системи соціального страхування та соціальних виплат. У межах цього законодавчий орган може самостійно визначити засоби, якими він хоче досягти цілей соціальної політики. Однак важливо, щоби соціальна допомога загалом не могла бути знижена до мінімального рівня, який може вимагатися відповідно до статті 70/Е Конституції.

Суд постановив, що конституційне право на соціальне забезпечення включає обов'язок держави гарантувати мінімальні умови існування, тому держава зобов'язана забезпечити житло для бездомних, якщо життю людини загрожує неминуча небезпека. Обов'язок надання притулку, однак, не є тотожним із забезпеченням права на житло в більш широкому розумінні, оскільки держава зобов'язана забезпечити дах лише тоді, коли життю людини загрожує безпосередньо відсутність житла. Крім того, для реалізації права громадянина на прожитковий мінімум держава зобов'язана підтримувати систему соціального забезпечення. Захист життя і гідності людини (ст. 54 Конституції) є основним принципом, якого слід дотримуватися при створенні цієї системи соціальних положень. Це положення не встановлює суб'єктивних прав, тому основне конституційне право на житло не може бути отримане з цієї гарантії [277]

Справа про евтаназію (2003). Заявники в цій справі стверджували, що право пацієнта на гідність людини відповідно до статті 54.1 Конституції передбачає право на самовизначення, частиною якого є право на евтаназію. Вони заявляли, що обмеження цього права згідно із Законом про охорону здоров'я та урядовим Декретом були непропорційними та, таким чином, неконституційними. Заявники також стверджували, що заборона активної евтаназії є неконституційною. Конституційний Суд відхилив клопотання в цілому. Ухвалюючи своє рішення, Суд врахував практику міжнародних правових організацій, іноземних судів та конституційних судів, а також закордонні та міжнародні правові норми щодо питань, про які йдеться в клопотаннях.

Суд констатував, що оскільки позивачі покладаються лише на статтю 54.1 Конституції («В Угорській Республіці кожен має притаманне право на життя та на людську гідність, яких ніхто не може бути довільно позбавлений»), Суд повинен був перевірити петиції виключно з цього аспекту. Суд нагадав про свою попередню судову практику та визнав, що принципи цієї судової практики є належним підґрунтям для визначення справи: право на життя та гідність людини є неподільним і абсолютним правом. Однак згідно зі статтею 8 Конституції допоміжні права, що виводяться з права на гідність людини як загальне основне право (наприклад, право на самовизначення, що бере участь у розглянутій справі), можуть бути обмежені на підставі необхідності або тесту на пропорційність та захисту істотного змісту, як і будь-яке інше основне право.

Той факт, що Закон карає лікаря або іншу особу, яка, не бажаючи цього, закінчує життя пацієнта, навіть коли це робиться для збереження людської гідності пацієнта, не має прямого конституційного стосунку до права невиліковного пацієнта до самовизначення; отже, з цього факту неможливо вивести право невиліковного пацієнта на самовизначення. Якщо лікар активно спричиняє смерть пацієнта, це обмеження права пацієнта на самовизначення, відповідно до статті 8.2 Конституції. Це ж обмеження застосовується, коли реалізація права невиліковного пацієнта на відмову від життєзабезпечення залежить від визначених умов та суворих процедурних норм (стаття 20 Закону про охорону здоров'я). Суд підкреслив, що в разі евтаназії право на гідність людини не утворює нерозривної єдності з правом на життя, а навпаки: здійснення одного може означати, що інше відійде на другий план. Отже, не можна стверджувати, виходячи з абсолютного характеру права на гідність людини в єдності з правом на життя, що невиліковне право пацієнта на самовизначення стосовно припинення його життя буде абсолютним. Право на самовизначення може бути обмежене на основі загального тесту щодо обмежень основних прав [278].

Справа про вживання наркотиків (2004). Низка звернень до Конституційного Суду стосувалася тексту Кримінального кодексу на тій підставі, що чинний текст не забезпечує права на самовизначення, що впливає з права на людську гідність. Крім того, у клопотаннях було подано скаргу на те, що цей закон оголошує використання певних

наркотичних та психотропних речовин ознакою на основі того, чи отримує та зберігає злочинець наркотики для його/її особистого використання або для комерційних цілей.

Конституційний Суд підкреслив, що він є нейтральним і не може виступати «за» або «проти» кримінального регулювання, що стосується вживання наркотиків. Його контроль повинен залишатися обмеженим обов'язками, що стосуються зобов'язання держави стосовно інституційного захисту. Він може порівнювати особисті права та пов'язані з державою зобов'язання щодо впливу вживання наркотиків на людину та суспільство. Оскільки вживання наркотиків створює змінений душевний стан, Суд висловив думку, що позиція, згідно з якою поведінка споживачів впливає лише на індивіда, була необґрунтованою, оскільки вживання наркотиків відбувалося в соціальному контексті. Таким чином, задля захисту права кожного на гідність людини обов'язком держави є усунення небезпеки, яка зачіпає її громадян.

Були відхилені також вимоги щодо оскарження кримінальної відповідальності за вживання наркотиків на підставі порушення права на самовизначення. Суд розглядав право на гідність людини, яке охоплює різні аспекти, зокрема такі як право на вільне самовизначення. Однак для виконання своїх зобов'язань державі потрібно захищати не лише окремі основні права, але й цінності та ситуації, що стосуються їх. На його думку, право на фізичне та психічне здоров'я вимагає активної участі держави. Держава виконує свій обов'язок, якщо захищає своїх громадян від незворотних ризиків. Цей обов'язок інституційного захисту поширюється й на споживачів наркотиків, оскільки особисте вживання не базується на вільному, усвідомленому та відповідальному рішенні. Суд підкреслив, що «право на самонасилля» є частиною права на вільне самовизначення; проте необмежене «право на наркотичне сп'яніння» не може бути виведене з Конституції навіть опосередковано. Суд при цьому не проявив занепокоєння тим, що законодавча влада передбачила за вживання різних наркотичних засобів та психотропних речовин різні заходи кримінальної відповідальності, оскільки перегляд політичних рішень у кримінальній галузі не належить до сфери його компетенції. Юридичні наслідки вживання речовин, що впливають на здоров'я, різні за віком та культурою: оскільки їх вживання розпочалося

сотні років тому, а «європейська культура» навчилася жити разом з алкоголем, ніотином та кавою [279].

Справа про доступ до документів у кримінальній справі (2005). Заявники в цій справі вимагали контролю за нормами Кримінально-процесуального кодексу, які передбачали обов'язок сплати обвинуваченим збору за отримання копій важливих документів у матеріалах кримінальної справи щодо нього. Заявники стверджували, що положення про такий обов'язковий збір в обмін на важливі документи у матеріалах власної кримінальної справи, порушують два конституційно захищені права обвинуваченого: право на справедливий суд (стаття 57.1) та право на правовий захист у кримінальному провадженні (стаття 57.3). Якщо збір не може бути сплачено, копію важливих документів у власній кримінальній справі неможливо отримати, а отже, немає можливості підготувати належний юридичний захист, а відтак – до несправедливої і невідповідної для обвинуваченого ситуації та до несправедливого судового розгляду.

Оцінюючи ці аргументи, Суд підкреслив, що у кримінальних справах важливими є документи у власних матеріалах кримінальної справи, які необхідні для того, щоб обґрунтовано оцінити правовий стан обвинуваченого та мати можливість скласти усвідомлену думку щодо справи. Суд у своєму рішенні № 6/1998 визначив, що ефективний правовий захист може бути підготовлений тільки тоді, якщо захист отримує можливість забрати особисті копії важливих документів у їх власних матеріалах кримінальної справи з метою підготовки відповідного юридичного захисту. Мати доступ лише до оригінальних документів недостатньо, щоб мати можливість належним чином вивчити документи та підготувати належний захист. Належний час та засоби для підготовки захисту є необхідною частиною конституційно захищеного права на правовий захист. Це підкріплює аргумент того, що неконституційною є відмова від надання копій важливих документів, які мають вирішальне значення для підготовки правового захисту. Для малозабезпечених осіб прив'язання обов'язкового збору до можливості отримати важливі документи у власній кримінальній справі є еквівалентом отримання цих документів. Це призводить до порушення їх конституційно захищеного права на правовий захист.

Суд також підкреслив, що до складу конституційно захищеного права на справедливий суд належить ідея «рівності зброї». Як і між сторонами, вони повинні мати доступ до подібних правових інструментів та ресурсів, за допомогою яких вони можуть захистити себе. Несправедливо дозволити одній стороні безкоштовно отримати особисту копію важливих документів, тоді як інша сторона повинна сплатити збір, тобто подолати перешкоду, щоб мати однакові ресурси під рукою. Поставивши цю додаткову перешкоду з усвідомленням того, що люди, які не можуть дозволити собі оплатити ці копії, не зможуть їх отримати, порушує принцип «рівності зброї». Відтак, передбачена законом вимога сплатити обвинуваченим обов'язковий збір за отримання копії важливих документів у його кримінальній справі є неконституційною [280].

Справа про вакцинацію (2007). У цій справі заявники оскаржили положення Закону про охорону здоров'я щодо обов'язкової вакцинації. Подружжя відмовилося робити вакцинацію своєї дитини за примусовою схемою вакцинації, встановленою в чинному законі, й попросила Конституційний суд оцінити на відповідність Конституції певних положень Закону про охорону здоров'я.

Суд зазначив, що захист здоров'я дітей та захист від інфекційних захворювань виправдовують з конституційного погляду обов'язкові щеплення в певний вік. Суд прийняв позиції законодавця, засновані на наукових знаннях, що користь від примусової вакцинації як для особи, так і для суспільства переважає будь-яку можливу шкоду, яку вона може завдати для вакцинованих дітей як побічні ефекти. Встановлено, що система примусової вакцинації не суперечить правам дітей на фізичну недоторканність. У той же час Конституційний Суд заявив, що система примусової вакцинації може призвести до більш значної шкоди для батьків, чиє виражене релігійне переконання чи сумління не співзвучне з вакцинацією. На його думку, однак, регулювання відповідає вимогам релігійного нейтралітету держави. Об'єктивні правові норми (які є обов'язковими для всіх), що захищають здоров'я дітей (і всіх інших дітей, в усьому суспільстві загалом), базуються на регулюванні, заснованому на природничих науках, а не на прийнятті змісту істини різних ідеологій. Водночас Конституційний Суд визнав неконституційними положення Закону про охорону здоров'я, згідно з яким наказ

про вакцинацію підлягає негайному виконанню, не дозволяючи застосувати правові засоби захисту. Те, що не було можливості врахувати думки постраждалої людини, було неконституційним [281].

Справа про право на мирні зібрання (2008). У цій справі кілька заявників поставили під сумнів деякі положення Закону III 1989 р. «Про право на зібрання». Відповідно до статті 62.1 Конституції, держава визнає право на мирні зібрання та забезпечує його вільне здійснення. Заявники вказали, що стаття 14.1 Закону суперечить вищезазначеному конституційному положенню. Це дозволило поліції розігнати збори, які були скликані без завчасного повідомлення.

Конституційний Суд у змісті рішення вирішив, що право на збори, гарантоване статтею 62 Конституції, включає право на проведення задалегідь організованих зборів та мирні демонстрації, організовані з поважних причин відповідно до чинного законодавства. Воно також включає право на проведення стихійних зібрань. Суд також постановив, що обов'язок завчасних повідомлень стосується лише організованих зібрань, що проводяться у громадському місці. Поліція не повинна забороняти проведення мирної демонстрації, якщо обставини, що спричинили її, унеможливили організаторів за три дні повідомити поліцію. Внаслідок такого підходу Суд скасував положення Закону, за якого поліція зобов'язана припинити демонстрацію, якщо вона відбулася без повідомлення або якщо час, місце, цілі та порядок денний відрізняються від визначених у повідомленні. У своїх міркуваннях Суд підкреслив, що обґрунтуванням гарантії права на мирні зібрання є забезпечення вільного колективного висловлення ідей та думок. Випадки, коли натовп займає публічне місце на невизначений час або коли метою збору не є висловлення загальноприйнятих думок, не зараховується до зібрання.

Як правило, організатори повинні надіслати повідомлення про те, коли збори мають відбуватися у громадських місцях. Законний обов'язок сповіщення обмежує право на мирні збори конституційним чином. Однозначно неможливо вимагати повідомлення у випадку стихійних зборів. Тим не менш, організатори повинні повідомляти про випадки швидко організованих зборів. Якщо організатори повідомлять про це поліцію лише незадовго до початку зборів, поліція може не мати змоги

підтримувати впорядкований потік руху. Суд підкреслив, що основне право на зібрання не повинно обмежуватися лише тому, що хтось може реалізувати своє право незаконно. Закон містить достатньо правових засобів захисту від протиправних зібрань та тих, що порушують права та свободи інших осіб або мають великий потенціал для цього [282].

Справа про свободу вираження поглядів (2008). У цій справі було оскаржено поправку до Кримінального кодексу, ухвалено парламентом у 2004 році, якою було по-новому визначено «мову ненависті» та зроблено її кримінальним злочином, що карається до двох років ув'язнення. Нова стаття 181/А. Кримінального кодексу спрямована на використання або розповсюдження виразів щодо угорської нації чи будь-якої іншої групи людей (особливо етнічної, релігійної чи расової групи), або жестів, що нагадують про тоталітарний режим, який може принизити члена даної групи чи завдає шкоди людській гідності. Така поведінка перед великим публічним зібранням є кримінальним проступком і тягне до позбавлення волі до двох років.

Конституційний Суд підкреслив, що право на свободу вираження поглядів згідно зі статтею 61 Конституції захищає думку незалежно від цінності та правдивості її змісту. Конституція гарантує вільне спілкування, і це не той зміст, до якого відноситься право на свободу слова. Річ у тім, що кожен має рівне право говорити і виражати себе. Таким чином, право на свободу вираження поглядів не може бути обмежене, щоби захистити когось від пошкодження, приниження чи образи думок. Можливі наслідки промови, а не її зміст, можуть виправдовувати певні обмеження права на вільну мову. Законодавчий орган може вдатися до кримінального закону лише для обмеження вільного вираження поглядів у крайніх випадках. Це так звані найнебезпечніші вчинки, які «здатні підбити інтенсивні емоції у більшості людей», що загрожують фундаментальним правам, які займають чільне місце серед конституційних цінностей і які становлять явну та нинішню небезпеку порушення миру.

Суд підкреслив, що при прийнятті нової статті 181/А. Кримінального кодексу законодавча влада вважала поведінку, що становить проступок, вживання та обіг зневажливих виразів чи здійснення жестів, що нагадують тоталітарний режим. Однак, як Суд неодноразово зазначав,

повідомлення нижче рівня підбурювання захищені статтею 61.1 Конституції. Обмеження свободи вираження поглядів виправдане лише підбурюванням, що включає рівень небезпеки вище певної межі. Використання та розповсюдження зневажливих виразів чи здійснення жестів, що нагадують тоталітарний режим (наприклад, використання нацистського салюту), самі по собі не призводять до явної та актуальної небезпеки насильницьких дій. У багатьох випадках така поведінка навіть не становить загрози порушення прав людини [283].

Діяльність Конституційного Суду Угорщини в цей період була піддана жорсткій критиці, особливо за так званий «судовий активізм», який був пов'язаний з намаганням Суду застосувати доктрину «невидимої Конституції» (із-за меж її тексту) або використанням неприйнятних методів тлумачення Конституції. Критика «активізму» Конституційного Суду зводилася до наступних аргументів: 1) передача ваги найважливіших рішень, що впливають на суспільство, від парламенту до Конституційного Суду, що розмиває основи парламентської системи на основі виборів та парламенту; 2) найбільш поширені формули «активізму» у сфері прав людини – це найбільш абстрактні конституційні декларації – тримаються на моральній хоробрості конституційного судді, а не легітимності; 3) «активізм» виводиться з абстрактних принципів на заміну компромісного механізму прийняття рішень в рамках плюралістичної політичної системи, який не в змозі гармонізувати тисячі внутрішніх конфліктів складного суспільства; 4) посилення конституційної юрисдикції у питаннях основних прав за останні 40 років у західному світі призвели до напруженості традиційної текстури права: співпраці політичного законодавства, юридичних догматичних процесів та формулювання закону судами. «Активізм» небезпечно посилює цю напругу, роблячи основні права «динамітами», що врешті-решт зашкодять правовій системі. Разом із тим низка угорських вчених підтримала «активізм» конституційної юрисдикції у сфері прав людини, натомість акцентуючи на тому, що в питаннях сфери юрисдикції та організації держави вони підкреслювали потребу в дотриманні тексту Конституції [284].

Виклад наведеного дозволяє дійти таких висновків. По-перше, важливо підкреслити, що практика Конституційного Суду Угорщини 1990–2011 років, по суті, була скасована 11 березня 2013 року, коли Парламент

ухвалив Четверту поправку до Основного Закону 2011 року [285]. По-друге, Конституційний Суд Угорщини пройшов складний шлях на шляху утвердження місії основного органу захисту Конституції, її основних принципів. При цьому найважливішою віхою на цьому шляху стало набрання чинності Основним Законом 2011 року (з 1 січня 2012 року) та Четвертої поправки до Основного Закону 2013 року. Йдеться і про набір багато в чому нового змістовного наповнення конституційних принципів, яке істотно відрізняється від тих, які були закріплені в Конституції 1949 року (в редакції 1989–1990 рр.), і про формування нової судової практики в цьому питанні. Судова практика Конституційного Суду цієї держави свідчить про важливість і обсяг повноважень органу конституційної юрисдикції, а також і стан його реальної незалежності. Якщо в період до 2011 року Конституційний Суд Угорщини відзначався надзвичайно сильними позиціями, то згодом його вони були істотно послаблені.

По-третє, більша частина рішень Конституційного Суду Угорщини з питань захисту фундаментальних конституційних принципів стосувалася їх змісту і ролі, зокрема в аспекті взаємостосунків національного правопорядку та правопорядку Європейського Союзу. Суд неодмінно підкреслював, що, функціонуючи паралельно, правова система ЄС та національна правова система засновані на одному наборі принципів (цінностей), а відтак не викликають конституційної дилеми. Разом із тим, Конституційний Суд Угорщини як конституційний інструмент захисту конституційних принципів верховенства права і демократії проявляється недостатньо після 2012 року, на що неодноразово вказували інститути Європейського Союзу.

По-четверте, впродовж більше двох десятиліть Конституційний Суд Угорщини послідовно проводив правові позиції щодо розуміння природи прав людини, серед яких домінує ідея єдності людського життя та гідності людини як джерела для фундаментальних конституційних прав, які тлумачаться в контексті відповідних міжнародних договорів. Крім того, Конституційний Суд Угорщини сформував доктрину захисту соціальних прав, звертаючи увагу на: а) відносно широкий розсуд законодавця у визначенні методів та засобів, за допомогою яких здійснюються конституційно визначені соціальні цілі держави та власне соціальні права; б) порушення Конституції може виникнути лише

у прикордонних випадках, коли виконання державної цілі чи захищеного права явно стає неможливим внаслідок або втручання держави, або її бездіяльності. Така мінімальна вимога втілюється лише в одному конституційному критерії – порушенні іншого основного права.

3.3. Захист прав людини в практиці Конституційного Суду Чеської Республіки

Впродовж майже тридцяти років своєї діяльності Конституційним Судом Чеської Республіки (далі – Конституційний Суд) напрацьовано широку практику в питанні захисту прав людини, що перетворило цей орган в один із найбільш ефективних механізмів такого захисту. Особливості практики Конституційного Суду в цій сфері диктуються передовсім двома факторами: а) специфіка конституційної матерії цієї держави, до якої входять, окрім Конституції 1992 року, також Хартія про основні права і свободи 1991 року [286] та конституційні закони (вживається сукупний термін «конституційний порядок»); б) широкі повноваження Конституційного Суду щодо захисту не лише так званого «конституційного порядку», а й низки інших джерел права, зокрема ратифікованих міжнародних договорів, законів та зв'язків між ними. По суті, Конституційний Суд здійснює контроль конституційності з надто широким предметом. Своєчасність дослідження впливає з потреб удосконалення та розвитку відповідної діяльності Конституційного Суду України в контексті його нових повноважень після конституційної реформи 2016 року.

Низка дослідників вивчала окремі аспекти проблеми. До таких авторів належать передовсім М.М. Гультай [287], Й.І. Горінецький [288], І.Є. Переш [289], В.В. Лемак [290] та ін. Однак питання аналізу практики захисту Конституційним Судом прав людини досліджувалися лише фрагментарно, що підтримує актуальність нашої розробки.

Дослідження практики Конституційного Суду доцільно зробити в таких аспектах: а) розуміння прав людини, їх сутності та зв'язку з конституційним текстом; б) методики оцінки конституційності державного втручання до прав людини, вживані Конституційним Судом Чеської Республіки.

Конституційний Суд Чеської Республіки (далі – Конституційний Суд, Суд) було створено на підставі Конституції Чеської Республіки 1992 року та закону «Про Конституційний Суд Чеської Республіки» від 16 червня 1993 року [291]. Станом на кінець 2019 року до цього закону було внесено 22 зміни й доповнення.

Конституція Чеської Республіки в статтях 83 і 84 визначила його як судовий орган, відповідальний за захист конституційності, який складається з 15 суддів, призначених на 10 років. Судді при цьому призначаються Президентом Республіки за згодою Сенату. У свою чергу, суддя Конституційного Суду може бути притягнутий до кримінальної відповідальності лише за згодою Сенату (стаття 86).

Особливої уваги заслуговує юрисдикція Конституційного Суду, встановлена статтею 87 Конституції, а саме: а) скасувати закони чи окремі положення їх, якщо вони суперечать конституційному порядку; б) скасувати інші нормативно-правові акти чи окремі їх положення, якщо вони суперечать конституційному порядку, закону; в) щодо конституційних скарг представницького органу самоврядного регіону проти незаконного посягання з боку держави; г) через конституційні скарги на остаточні рішення чи інші посягання державних органів, що порушують конституційно гарантовані основні права та основні свободи; д) вирішити сумніви щодо рішень стосовно засвідчення виборів депутата чи сенатора; е) вирішити сумніви щодо втрати депутатом чи сенатором права на обіймання посади або несумісності; щодо конституційного звинувачення, порушеного Сенатом проти Президента Республіки відповідно до пункту 2 статті 65; є) прийняти рішення про подання Президентом Республіки клопотання про скасування спільної резолюції Палати депутатів та Сенату відповідно до статті 66; ж) ухвалити рішення про заходи, необхідні для виконання рішення міжнародного трибуналу, який є обов'язковим для Чеської Республіки, у випадку, якщо воно не може бути здійснене інакше; з) визначити, чи відповідає рішення про розпуск політичної партії чи інші рішення, що стосуються діяльності політичної партії, конституційним актам чи іншим законам; и) вирішувати юрисдикційні спори між державними органами та органами самоврядування регіонів, якщо ця влада не надана законом іншому органу.

Крім того, до ратифікації міжнародного договору, передбаченого статтею 10а чи статтею 49, Конституційний Суд має повноваження приймати рішення щодо відповідності договору конституційному порядку. Договір не може бути ратифікований до винесення рішення Конституційним судом.

Положеннями частини третьої статті 87 Конституції, окрім того, встановлено, що закон може передбачати, що замість Конституційного Суду Вищий адміністративний суд має юрисдикцію: а) скасувати законні акти, крім законів або окремих їх положень, якщо вони суперечать закону; б) вирішувати юрисдикційні спори між державними органами та органами місцевого самоврядування, якщо ця влада не надана статутом іншому органу.

Про масштаби діяльності Конституційного Суду свідчать такі цифри. У 1993 році (перший рік роботи) всього до Суду надійшло 523 звернення, в тому числі 476 конституційних скарг. У 1994 році ці показники становили відповідно 862 і 829. У 2018 році до Суду надійшло 4379 звернень, в тому числі 4331 конституційна скарга. У тому ж 2018 році Суд ухвалив загалом 4395 актів, у тому числі 206 рішень, 4187 ухвал і 2 висновки Пленуму Суду [292].

За критерієм значимості для офіційної конституційної доктрини з питань захисту прав людини та розвитку відповідної практики варто звернути увагу на такі рішення Конституційного Суду.

Справа про акти тоталітарного режиму (1993). У справі йшлося про строк давності для притягнення до кримінальної відповідальності за злочини, вчинені в період тоталітарного режиму. Група депутатів Парламенту наводила аргументи, що продовження строку давності для деяких злочинів (так звані «політичні злочини») ставить злочинців у різні умови. Конституційний Суд відкинув подібні аргументи, зазначивши, що нова Конституція Чехії не ґрунтується на нейтралітеті щодо цінностей, це не просто просте розмежування інститутів і процесів, скоріше вона включає в свій текст певні керівні ідеї, що виражають основні, непорушні цінності демократичного суспільства. Конституція приймає та поважає принцип законності як частину загальної основної структури правової держави. Позитивне право, однак, не пов'язує його лише з формальною законністю, скоріше тлумачення та

застосування правових норм підпорядковуються їх змісту та змістовному призначенню, право кваліфікується з повагою до основних цінностей демократичного суспільства, а також вимірює застосування правових норм за цими цінностями. Це означає, що навіть під час безперервності «старих законів» спостерігається розрив у значеннях від «старого режиму». Ця концепція конституційної держави відкидає формально-раціональну легітимність режиму та формально заснованої на законі держави. Якими б не були закони держави, у державі, яка визначена як демократична і яка проголошує принцип суверенітету народу, жоден режим, окрім демократичного режиму, не може вважатися законним.

Тому неодмінною складовою поняття строків давності в кримінальному праві є готовність держави притягнути до кримінальної відповідальності. Без цих передумов зміст поняття не є повним і мета цього правового принципу не може бути виконана. Принцип обмеження дій набуває справжнього значення лише після того, як відбулася тривала взаємодія двох елементів: наміру та зусиль держави покарати злочинця і постійного ризику для злочинця, який може бути покараний. Якщо держава не хоче переслідувати певні кримінальні правопорушення чи правопорушників, то обмеження дії є безглуздом: у таких випадках настання строку позовної давності не відбувається насправді, а обмеження дії, саме по собі, є фіктивним [293].

Справа про анонімого свідка (1994). У цій справі Конституційний Суд передовсім торкнувся прав звинуваченої особи в кримінальному процесі, зазначивши, що метою права на відкрите провадження в справі, у зв'язку з правом висловлювати свою думку про всі допущені докази, є надання обвинуваченому в кримінальному процесі можливості перевірки свідчень, що його викривають, у присутності громадськості. Суд підкреслив, що коли йдеться про свідчення свідків, є два аспекти: перший – це перевірка точності фактичних тверджень, другий – можливість перевірити довіру до свідка. Звідси Суд зробив висновок, що практика використання анонімних свідків обмежує можливість обвинуваченого перевірити достовірність свідчень свідків, що виступають на стороні обвинувачення, оскільки це виключає можливість його особистого звернення до свідка і з'ясування довіри до нього. Через це право

обвинуваченого на захист є обмеженим, що не відповідає принципу змагального процесу, зокрема принципу рівності сторін.

По-друге, у рішенні Суд сформулював юридичну позицію щодо критеріїв обмеження прав людини, відзначивши, що основні права і основоположні свободи можуть бути обмежені, незважаючи на те, що конституційний текст не передбачає такого положення, однак лише у випадку, якщо два таких права вступають у конфлікт один з одним. На його думку, існує максима, що фундаментальне право або основоположна свобода можуть бути обмежені лише заради іншого основного права або основної свободи. Якщо Суд дійшов висновку, що доцільно віддавати пріоритет одному з двох конфлікуючих основних прав, необхідно, як умову остаточного рішення, вжити всіх можливих заходів для мінімізації посягання на одного з них. Отож, Суд підсумував: метою кримінального провадження є не просто «справедливе покарання злочинця»; метою кримінального провадження є також проведення справедливої процедури, що є обов'язковою умовою існування демократичної правової держави [294].

Справа про декрети Бенеша (1995). У рішенні за цією справою Конституційний Суд оцінив конституційність декрету Президента Бенеша № 108/1945, яким було конфісковано майно ворогів народу в 1945 році, підкресливши, що цей акт був не лише законним, але й легітимним. На думку Суду, з огляду на те, що цей нормативний акт вже виконав свої цілі і протягом більш ніж чотирьох десятиліть не створив жодних подальших правових відносин, він більше не має конституційного характеру, а тому в цій ситуації його відповідність конституційним актам або міжнародним договорам не може бути перевірено, оскільки для такого способу судочинства взагалі бракує будь-якої юридичної функції. Суд зазначив, що інакша позиція означала би поставити під сумнів принцип правової визначеності, який є однією з основних вимог сучасних демократичних правових систем [295].

Справа про подвійне громадянство (1995). У рішенні у цій справі Конституційний Суд сформулював низку позицій щодо цієї проблеми, підкресливши – якщо тоді громадянин виявив (проявляє) наміри набути, за його власним проханням, громадянство іноземної держави, він повинен бути ознайомленим з тим, що *de lege lata*, як тільки він набуде

громадянство іноземної держави, він втратить громадянство Чеської Республіки. Суд також звернувся до міжнародного права, у сфері якого подвійне громадянство в цілому вважається небажаним станом [296].

Справа про «п'ятивідсоткову виборчу перешкоду» (1997). Мотивуючи рішення в цій справі, Конституційний Суд передовсім установив, що конституційна вимога про те, що вибори є прямими, виконується, навіть якщо, на підставі положення про «п'ятивідсоткову перешкоду», конкретна партія набуває права на додаткове місце або місця, що перевищують строго пропорційне представництво. Однак навіть у цьому випадку місця повинні бути заповнені тими кандидатами, яких їхня політична партія належним чином внесла в список і кого виборці могли очікувати в складі парламенту, якщо партія, через яку балотувалися кандидати, набуває права на додаткове місце внаслідок невиконання іншими партіями п'ятивідсоткової вимоги. Такий спосіб розподілу місць у парламенті (депутатських мандатів) не може бути правильно виражений як адміністративний, оскільки він не є результатом повної свободи та рішення органу, а є прямим результатом вибору виборцями за певних обставин, за умов зазначеного пункту, і знання передбачуваних результатів виборчої системи, встановленої законом.

У цьому випадку певне обмеження на диференціацію при розподілі місць неминуче і, отже, допустиме. Хоча метою голосування, безперечно, є диференціація виборчого корпусу, мета виборів – це не просто вираження політичної волі окремих виборців, а досягнення диференційованого дзеркального відображення політичних настроїв виборців.

Принцип диференціації та принцип інтеграції повинні вступати в конфлікт на етапі виборчого процесу, коли розподіляються мандати, якщо вибори мають наслідком створення асамблеї депутатів, склад якої дає змогу досягти політичної більшості, здатної до формування уряду, а також участі у законодавчій діяльності, завдань, які Конституція доручає асамблеї. Таким чином, на думку Суду, з точки зору принципу представницької демократії, прийнятним є включення до виборчого механізму певних інтегративних стимулів, коли існують серйозні причини для них, зокрема за припущення, що необмежена пропорційна система призведе до фрагментації голосів серед великої кількості політичних партій, безмежної «надсегментації» політичних партій, тим

самим загрожуючи здатності парламентської системи функціонувати і вживати заходи, а також її безперервності. З іншого боку, не дозволяється підвищувати поріг обмежувального положення, який би ставив під загрозу демократичну сутність виборів. На думку Суду, необхідно завжди оцінювати, чи є це обмеження рівного права голосу мінімальною мірою, необхідною для того, щоб сформувати в парламенті більшість, необхідну для прийняття рішень і формування уряду [297].

Справа про рівність жінок і чоловіків (2007). У цій справі заявник оскаржив положення закону про пенсійне страхування, яке встановлювало окремий пенсійний вік для жінок, залежно від кількості дітей, які були виховані ними. За словами заявника, немає розумних підстав для обґрунтування різниці в умовах та розмірі відповідного пенсійного забезпечення, що надається в старості, коли лише певній групі осіб надається перевага через виконання спеціальних умов, а інша група, що відповідає тим самим умовам, таких переваг позбавлена. Суд відкинув таку аргументацію, указавши, що рівність – відносна категорія, яка вимагає усунення невинуватених відмінностей. Принцип рівності прав повинен розумітися так, що юридична диференціація у підході до певних прав може не бути проявом свавілля, але це не призводить до висновку, що будь-якій особі взагалі має бути надано якесь право. Ставлення з наданням переваги повинно базуватися на об'єктивних та розумних підставах (легітимна мета), а між цією метою та засобами, які використовуються для її досягнення (між юридичними перевагами), повинно бути пропорційне співвідношення.

Крім того, Суд зазначив, що у сфері економічних, соціальних та культурних прав законодавча влада має більше можливостей застосовувати свою ідею про допустимі межі фактичної нерівності. Встановлення різного віку виходу на пенсію для жінок залежно від кількості вихованих дітей порівняно з єдиним пенсійним віком для чоловіків, незалежно від кількості вихованих дітей, переслідує легітимну мету. Критерій, що полягає в статі людини та кількості вихованих дітей, не порушує принципу рівності та не є проявом довільності з боку законодавчої влади. Суд встановив, що підхід надання переваг жінкам, які виховували дітей, базувався на об'єктивних та розумних підставах, які враховували історичні та соціологічні чинники, а також порівняльне право. Відтак

Конституційний Суд не знайшов свавілля з боку законодавчої влади при ухваленні оскаржуваного положення [298].

Справа про обов'язкову вакцинацію (2015). Заявники в цій справі оскаржували конституційність положень закону, за якими вакцинація дитини є обов'язком, порушення якого веде до адміністративного стягнення. Суд розпочав дослідження зі з'ясування того, що йдеться про серйозне втручання до права на приватне життя у вигляді цілісності особи, бо з положення закону випливає обов'язок особи зазнавати втручання у свою фізичну недоторканність у вигляді медикаментозного лікування. Конституційний Суд використав судову практику ЄСПЛ, яка передбачає п'ятиступеневий тест для перевірки відповідності обмежень конфіденційності прав людини, включаючи втручання у фізичну недоторканність.

На першому етапі тесту постало запитання, чи є назване втручання таким, що стосується суті захищеного права людини. Суд зазначив, що сфера захисту основного права на захист приватного та сімейного життя включає гарантії, надані фізичним особам, які держава зобов'язана поважати та втручатися лише в неминучих випадках. Якщо медичне втручання впливає на недоторканність людини і при цьому не йдеться про втручання через її хворобу, а йдеться про осіб, які не досягли 15 років і опікуни дитини відповідають за втручання, то цілком природно говорити про таке обмеження права людини, яке підлягає тестуванню.

Друге питання тесту має на меті встановити, чи дійсно в конкретному випадку були порушені основні права людини. Суд також дав позитивну відповідь, бо йдеться про втручання у фізичну цілісність вакцинованої людини з очікуваною довгостроковою ефективністю. У разі обов'язкової вакцинації неповнолітньої особи, яка не досягла 15 років, також обмежується право опікунів (батьків) приймати рішення щодо догляду та виховання своїх дітей.

Третім кроком тесту є вивчення законності обмеження права на приватне життя. Бажана законність обмеження основного права тут ґрунтується на постулатах вчення про обмеження основного права, встановленого законом («передбачено законом»). І на це запитання Суд дав позитивну відповідь. Четвертий крок тесту вимагав легітимності обмеження основних прав: чи втручання в право людини переслідує хоча б одну із законних легітимних цілей? Типологія та перерахування

законних цілей були розроблені судовою практикою ЄСПЛ в результаті узагальнення судової практики. Однією з визнаних легітимних цілей є захист здоров'я, де обов'язкова вакцинація – це не тільки по суті вакцинація осіб *ex lege*, але й опосередковано дія для захисту цих людей від інфекційних захворювань. П'ятий крок тесту – Суд мав відповісти на запитання про необхідність обмеження основного права законом (наскільки це «необхідно в демократичному суспільстві»). Однак Суд зазначив, що перевірка технічних аспектів цього питання, включаючи ті причини, які призвели до впровадження часткової або загальної вакцинації населення, зокрема використання встановленого законодавством інституту вакцинації, не є частиною його повноважень з огляду на медичну науку. Суду не належить вирішувати питання, чи виправдовує епідеміологічна ситуація в тій чи іншій країні на європейському континенті коригування примусової вакцинації. Хоча тут пропонується використання експертних знань, оцінка цих джерел належить до законодавчих та виконавчих повноважень. Відтак Конституційний Суд виходив із загальнодоступних джерел компетентних міжнародних та чеських положень. Висновки, викладені на користь ухваленого рішення, всебічна вакцинація проти окремих інфекційних захворювань та зацікавленість у захисті здоров'я населення переважає аргументи заявників проти примусової вакцинації [299].

Справа про право на охорону здоров'я і право на безоплатну медичну допомогу (2017). До Конституційного Суду звернулося двоє громадян України, які постійно проживали в Чеській Республіці, з приводу оплати за надані медичні послуги, зокрема у зв'язку з народженням дитини. Суд окреслив різницю щодо конституційних гарантій між правом на охорону здоров'я та правом на безкоштовну медичну допомогу на основі державного медичного страхування. Право на охорону здоров'я (перше речення статті 31 Хартії про основні права Чеської Республіки), на думку Суду, повинно розумітися як мінімальна основа для захисту особи в цій сфері і поширюється на всіх, тоді як конституційне право на безкоштовну медичну допомогу на основі державного медичного страхування (друге речення статті 31 цієї Хартії) поширюється лише на громадян Чеської Республіки. Суд сформулював позицію, що законодавець не буде суперечити Конституції, якщо він правовим регулюванням

забезпечує більш високий рівень захисту прав, що перевищує мінімальні конституційні гарантії.

Суд відмовив у задоволенні конституційної скарги, зазначивши, що участь у системі державного медичного страхування виникає безпосередньо із закону, який також визначає коло осіб, які беруть участь у ньому, умови початку та припинення участі в ньому. Поки людина бере участь у цій системі, вона має право на отримання безплатної медичної допомоги. Особа, яка не відповідає встановленим законом умовам, може або влаштувати приватне договірне страхування з однією з комерційних медичних страхових компаній, або оплатити медичні послуги безпосередньо за власні кошти. У змісті оскаржуваних положень йдеться про визначення особистої сфери медичного страхування для осіб, які мають постійне місце проживання в Чехії, а також осіб, які не мають постійного місця проживання, але є працівниками роботодавця, який має зареєстровану адресу або постійне місце проживання в країні. Конституційний Суд заявив, що основним критерієм оцінки обґрунтованості обох клопотань була стаття 31 Хартії, яка передбачає, що: «Кожен має право на охорону свого здоров'я. Громадяни мають право на основі державного страхування на безкоштовну медичну допомогу та на медичну допомогу на умовах, передбачених законодавством». Таким чином, Суд дійшов висновку – очевидно, що хоча право на охорону здоров'я є суспільним суб'єктивним правом, яке належить кожному на території Чеської Республіки (громадянам, іноземцям або особам без громадянства), право на безкоштовну медичну допомогу на основі державного медичного страхування надається лише громадянам. Таким чином, з точки зору конституційних гарантій різницю між правом на безплатну медичну допомогу та правом на охорону здоров'я насправді не можна усунути, як вважають заявники [300].

Справа про заборону на паління (2018). У цій справі група з 20 сенаторів запропонувала скасувати низку положень Закону про охорону здоров'я від шкідливого впливу залежних речовин. Заявники стверджували, зокрема, що хоча ухвалення так званого «Закону про боротьбу з курінням» було вмотивоване зрозумілими аргументами, він порушив статтю 1.1 Конституції, яка визначає Чехію як правову державу.

Зокрема, закон не дотримав вимог розумності правового регулювання, його адекватності, доцільності чи необхідності. Заявники підкреслювали, що державна влада в ліберальній правовій державі не повинна виховувати громадян і нав'язувати їм певний спосіб життя, який нинішній носій влади вважає правильним. Суд відмовив у задоволенні скарги, зазначивши, що захист свободи людини без захисту життя, здоров'я та навколишнього середовища, що дозволяє життя та свободу, був би безглуздом. Обов'язок держави з метою забезпечення та реалізації права на охорону здоров'я, передбаченого статтею 31 Хартії основних прав і свобод – вжити адекватних заходів, у тому числі шляхом покращення всіх аспектів зовнішніх умов життя. У випадках, які виходять за рамки правової сфери фізичної особи, держава зобов'язана берегти здоров'я навіть від волі відповідних осіб. Заборона на куріння всередині закладу громадського харчування насамперед зосереджена на кожній фізичній особі, яка перебуває всередині закладу. Як наслідок, автономія волі фізичних осіб (курців) вживати тютюнові вироби обмежується, і в той же час втручається їх право власності згідно зі статтею 11 Хартії, оскільки вони не можуть палити в певному місці. Ця заборона також впливає на операторів обслуговування підприємств громадського харчування, оскільки може зменшити привабливість їх послуг. У цьому сенсі це втручання в їх основне право вести бізнес відповідно до статті 26.1 Хартії. Що стосується людей, які перебувають у закладах громадського харчування, на думку Суду, для них необхідний захист від пасивного куріння, який не може бути досягнутий інакше, як заборною палити в цій зоні або розділяти приміщення таким чином, щоб курити можна було лише в якійсь частині приміщень. Вибір бажаних ефектів (у цьому випадку рівень охорони здоров'я), зокрема, лежить на законодавчій владі. Перш за все, законодавча влада повинна оцінити доцільність такого рішення з урахуванням усіх відповідних аспектів.

Саме в цій справі Конституційний Суд ще раз звернувся до такого методологічного інструменту для перевірки втручання законодавчої влади у право на підприємництво, як так званий тест на раціональність (відмінний від тесту на пропорційність), який відображає як необхідність поважати відносно широкий розсуд законодавця, так і необхідність усунення його надмірностей.

На думку Суду, тест на раціональність складається з таких чотирьох етапів: 1) визначення значення та сутності основного права, тобто його суттєвого змісту; 2) оцінка того, чи впливає закон на саме існування основного права чи фактичну реалізацію його суттєвого змісту; 3) оцінка того, чи переслідує закон легітимну мету; тобто чи це не довільне фундаментальне зниження загального стандарту основних прав; 4) зважаючи на вищенаведене, чи є законні засоби, які використовуються для досягнення легітимної мети закону, розумними (раціональними), хоча й не обов'язково найкращими, найбільш підходящими, найефективнішими чи мудрішими (пункт 50 рішення) [301].

Виходячи з наведеного, аналіз практики розгляду Конституційним Судом питань, пов'язаних із захистом прав людини, дозволяє прийти до таких висновків. По-перше, протягом майже трьох десятиліть діяльності Конституційного Суду (з урахуванням також практики чехословацького періоду), ним сформовано широку й різноманітну конституційну доктрину, яка дозволяє функціонувати ефективному механізму захисту конституційних прав людини. Розуміння прав людини за межами тексту Конституції та через тлумачення текстів Конституції та Хартії основних прав ЄС проявляється в руслі загальної конституційної традиції держав – членів Європейського Союзу. Інтеграція такого розуміння є продуктом взаємодії як загалом національного і наднаціонального порядків, так і діалогу Конституційного Суду Чеської Республіки і Суду Європейського Союзу в м. Люксембурзі. Окрім того, важливою є взаємодія Конституційного Суду Чеської Республіки і Європейського Суду з прав людини в м. Страсбурзі.

По-друге, хоча права людини (незалежно від їх видів) у практиці Конституційного Суду Чеської Республіки сприймаються як єдине ціле, методики їх судового захисту істотно відрізняються. Хоча в чеській спеціальній літературі відзначається, що, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, як громадянські і політичні, так і соціальні права потребують для оцінки конституційності втручання до них тесту пропорційності [302], поширеним залишається підхід, за якого Конституційний Суд обмежується тестом раціональності в оцінці державного втручання до прав соціального і економічного характеру.

3.4. Конституційний Суд Словацької Республіки: організація та практика

Словацька Республіка продемонструвала ефективні реформи в правовій сфері. Конституційний Суд Словацької Республіки, продовжуючи традиції конституційної юстиції першої Чехословацької Республіки, позначений низкою особливостей як у статусі, так і в практиці. У середині 1990-х років Конституційний Суд цієї держави перетворився в ефективний механізм захисту прав людини, який міг протистояти тенденціям авторитарного розвитку. Своєчасність дослідження названої теми зумовлена кількома чинниками і передовсім – процесом удосконалення конституційного правосуддя в Україні, а також потребою в розвитку вітчизняної судової практики щодо тлумачення і захисту прав людини.

В Україні різні аспекти діяльності Конституційного Суду Словацької Республіки (далі – Конституційний Суд, Суд) були предметом дослідження низки вчених, зокрема С.О. Болдіжар [303], І.С. Переша [304] В.В. Турияніці [305] тощо. Однак тема залишається актуальною в світлі тенденцій розвитку конституційного правосуддя в Словацькій Республіці в останні десятиліття, коли ця держава стала повноцінним членом Європейського Союзу, що позначилося на різноманітних сегментах її національного правопорядку.

Дослідження статусу та практики Конституційного Суду доцільно провести в таких аспектах, як: а) обсяг повноважень Суду; б) огляд практики Суду, зокрема в сфері захисту прав людини.

Конституція Словацької Республіки, ухвалена 1 вересня 1992 року (ще до проголошення незалежності цієї держави), пройшла значну еволюцію. Впродовж майже трьох десятиліть до неї внесено 20 поправок [306]. На відміну від угорського аналога, статус Конституційного Суду Словацької Республіки значною мірою опирається на конституційні положення, які окреслюють його як «незалежний судовий орган із захисту конституційності».

Обсяг повноважень Конституційного Суду СР зосереджений у статтях 124–128 Конституції СР, які встановлюють, що цей судовий орган ухвалює рішення про дотримання:

а) законами Конституції, конституційних законів та міжнародних договорів, які затверджені Національною радою Словацької Республіки та ратифіковані й оприлюднені у встановленому законодавством порядку;

б) постановами Уряду, загальнообов'язковими правовими положеннями міністерств та інших центральних органів державного управління Конституції, конституційних законів, міжнародних договорів, які затверджені Національною радою Словацької Республіки та ратифіковані й оприлюднені у встановленому законодавством порядку;

в) загальнообов'язковими нормами, передбаченими ст. 68 Конституції, конституційних законів, міжнародних договорів, які затверджені Національною радою Словацької Республіки та ратифіковані й оприлюднені у встановленому законодавством порядку, а також законів, якщо інше не вирішить суд;

г) загальнообов'язковими нормативно-правовими актами органів місцевого управління та загальнообов'язковими нормативними актами органів територіального самоврядування відповідно до ст. 71(1)2 Конституції, конституційних законів, міжнародних договорів, проголошеними в порядку, передбаченому законом, законів, урядових нормативних актів та загальнообов'язкових актів міністерств та інших центральних органів державної адміністрації, якщо інше не вирішить суд.

Якщо Конституційний Суд ухвалить клопотання про розгляд справи згідно з наведеними повноваженнями, він може призупинити оскаржуване законодавство, його частини або деякі його положення, якщо їх подальше застосування може поставити під загрозу основні права і свободи, якщо є значна економічна шкода або інший серйозний неправий наслідок. Якщо ж Конституційний Суд своїм рішенням вирішить, що існує невідповідність між згаданими нормативно-правовими актами, відповідні нормативні акти, їх частини або деякі їх положення припиняють свою дію. Органи, які видали їх, протягом шести місяців після оголошення рішення Конституційного Суду приводять їх у відповідність до Конституції, конституційних законів та міжнародних договорів, оприлюднених у встановленому законодавством порядку, та інших нормативних актів. Якщо вони цього не зроблять, такі положення, їх частини або положення припиняють застосовуватись через шість місяців після дати прийняття рішення.

Важливо підкреслити, що рішення Конституційного Суду оприлюднюється в порядку, передбаченому для оприлюднення законів. Остаточне рішення Конституційного Суду є загальнообов'язковим.

Конституційний Суд наділений й іншими повноваженнями, зокрема:

- ухвалює рішення про відповідність міжнародних договорів, що укладаються, які вимагають затвердження Національної ради Словацької Республіки, Конституції чи конституційному закону;

- ухвалює рішення про те, чи буде предмет референдуму, який оголошений на підставі клопотання громадян або резолюції Національної ради Словацької Республіки відповідно до ст. 95(1)1, відповідати Конституції чи конституційному закону;

- вирішує конфлікти юрисдикції між центральними органами державної адміністрації, якщо законом не передбачено, що такі спори вирішуватиме інший державний орган;

- ухвалює рішення про скарги фізичних чи юридичних осіб, якщо вони заперечують проти порушення їх основних прав чи свобод, прав людини та основних свобод, що випливають із міжнародного договору, ратифікованого Словацькою Республікою та оголошеного у встановленому законом порядку; якщо Конституційний Суд підтримає скаргу, він у своєму рішенні оголошує, що права чи свободи були порушені остаточним рішенням, заходом чи іншим втручанням та скасує таке рішення, захід чи інше втручання. Якщо порушення прав або свобод сталося через бездіяльність, Конституційний Суд може доручити особі, яка порушила ці права чи свободи, вжити заходів у цій справі. У той же час Конституційний Суд може повернути справу для подальшого провадження, заборонити продовження порушень основних прав і свобод чи прав людини та основних свобод, що виникають внаслідок міжнародного договору, ратифікованого Словацькою Республікою та оголошеного у порядку, передбаченому законом, або зобов'язати того, хто порушив права чи свободи, відновити ситуацію, яка мала місце до порушення; Конституційний суд може своїм рішенням про задоволення скарги надати особі, права якої були порушені, адекватне матеріальне відшкодування;

- ухвалює рішення про скарги органів територіального самоврядування на неконституційне чи неправомірне рішення чи інше

неконституційне або незаконне втручання у питання територіального самоврядування, якщо інший суд не вирішить питання про його захист.

Окрім того, Конституційний Суд тлумачить Конституцію чи конституційний акт, ухвалює рішення щодо скарги на рішення, що підтверджує чи не підтверджує мандат члена Національної ради Словацької Республіки, ухвалює рішення про конституційність та законність виборів Президента Словацької Республіки, виборів до Національної ради Словацької Республіки, виборів до органів місцевого самоврядування та виборів до Європейського парламенту, а також:

- про скарги на результат референдуму та скарги на результат всенародного голосування щодо звільнення Президента Словацької Республіки;

- про відповідність рішення про припинення чи призупинення діяльності політичної партії чи політичного руху конституційним та іншим законам;

- про обвинувальний акт Національної ради Словацької Республіки проти Президента Словацької Республіки в разі навмисного порушення Конституції чи зради;

- про рішення щодо оголошення надзвичайного стану чи воєнного стану та наступні рішення, прийняті відповідно до Конституції чи Конституційного акта.

- щодо скарги на рішення Судової ради Словацької Республіки (статті 124–128).

Наведене засвідчує, що Конституційний Суд у цій державі здійснює захист конституційності в широкому змісті (власне Конституції та конституційних законів), а крім того – ієрархічну нормативну будову національного правопорядку та його взаємодію з міжнародним правом, а також забезпечує низку організаційних контрольних механізмів, пов'язаних з перевіркою функціонування демократичних інститутів. Такий значний обсяг повноважень Суду зумовлює його істотно високу роль у політичній і правовій системі.

Перший закон про Конституційний Суд Словацької Республіки було ухвалено після здобуття незалежності в 1993 році. На сьогодні організація і діяльність Суду здійснюється відповідно до закону про Конституційний Суд Словацької Республіки № 314/2018 [307].

Про особливості діяльності Конституційного Суду засвідчують такі цифри. У 2017 році перед Судом залишалися нерозглянутими 12 947 звернень різної форми, при цьому залишок нерозглянутих за 2013–2016 роки становив 10 513 звернень. Сукупно в 2017 році було подано до Суду 2 434 подань і конституційних скарг. Такому зростанню кількості нерозглянутих звернень сприяло тривале незаповнення вакансій у складі Конституційного Суду – пленарне засідання Конституційного Суду працювало в неповному складі (10 суддів замість 13 суддів) більше трьох років (з 4 липня 2014 року по 14 грудня 2017 року, коли президент Словацької Республіки призначив трьох нових суддів). Внаслідок цього середня тривалість розгляду справи перед Конституційним Судом у 2017 році становила 11,71 місяця. Через велику завантаженість 10 суддів у період з 1 січня 2017 року по 14 грудня 2017 року Конституційний Суд ухвалив загалом 11 952 звернення (на одного суддю припадало в середньому 1 195 звернень) [308].

Практика Конституційного Суду. Серед масиву рішень Конституційного Суду СР слід відзначити передовсім ті з них, які містять позиції з найбільш важливих справ, пов'язаних з правами людини.

Справа про парламентські вибори (1994). Однією з перших справ Конституційного Суду Словацької Республіки стала справа про результати парламентських виборів 1994 року. Суд відхилив клопотання політичної партії HZDS – переможця виборів – про припинення повноважень одного з депутатів опозиційної партії Demokratická únia, яке ґрунтувалося на твердженні, що Demokratická únia не була підтримана підписами десяти тисяч громадян для включення її до списку партій-кандидатів. Суд ухвалив, що це порушення виборчого законодавства не є тим самим порушенням, яке підпадало під дію клопотання щодо результатів виборів. Ще однією суттєвою підставою прийнятого Конституційним Судом рішення було те, що рішення про скасування результату виборів виключно щодо одного учасника виборів суперечило б Конституції, згідно з якою право виборців має здійснюватися за рівним, універсальним і прямим виборчим правом шляхом таємного голосування [309].

Невдовзі Суд відхилив ще два подібні клопотання. Перше клопотання, подане політичною партією Demokratická únia проти результатів

виборів і відповідно – щодо припинення мандатів членів політичної партії HZDS [310]. Друге клопотання, яке було подане політичною партією Hnutie za prosperujúce cesko + Slovensko, було спрямоване проти нібито несправедливого перебігу подій у проведенні виборів, зокрема передбачуваній нерівності можливостей для публічних обговорень, які Словацьке телебачення пропонувало «великим» та «малим» політичним партіям. Конституційний Суд постановив, що його повноваження визнати вибори недійсними не поширюються на всі порушення виборчого законодавства. Суд зазначив, якщо кожне порушення закону може призвести до недійсності виборів, вибори можна легко відкласти на невизначений термін, а парламентську демократію можна похитнути або навіть знищити. Ось чому незначні порушення виборчого законодавства не є підставою для визнання виборів недійсними. Лише виключно грубі, такі, що впливають на наслідки виборів, чи систематичні порушення закону є правовою підставою для здійснення повноважень щодо визнання виборів недійсними [311].

Справа про зарплату суддів (1995). Суддя одного з місцевих суддів оскаржив відсутність законодавчого регулювання питання щодо розміру його винагороди, який був нижчим за рівень заробітної плати міністрів та членів парламенту. У цій справі Братиславський районний суд № 1 подав клопотання до Конституційного Суду, в якому стверджував, що рішення Національної ради Словацької Республіки про зарплату суддів та осіб, які очікують на призначення на посаду судді, суперечить Конституції. Він стверджував, що принцип поділу влади в державній системі був порушений, оскільки становище осіб у судовій владі не було рівним становищу осіб у законодавчій та виконавчій гілках влади. Конституційний Суд дійшов висновку, що принципи поділу влади та незалежності судової влади, взяті разом, означають, що рішення судової влади не можуть бути замінені рішеннями органів, що належать до будь-якої іншої влади, і що судді не підпорядковуються жодним іншим органам державної влади, а відтак відсутність закону про зарплату суддів може суперечити Конституції [312].

Справа про суб'єкта звернення до Конституційного Суду (1995). У цій справі особа, чия правоздатність була обмежена рішеннями районних та обласних судів, клопотала про те, щоб Конституційний Суд відновив

її повну правоздатність. Суд постановив: якщо особа, яка має обмежену дієздатність, або не має правоздатності, претендує на порушення її/його основних прав і її клопотання показує, що заявлене право може насправді бути під загрозою, то така особа «не є особою, яка очевидно не є уповноваженою представляти свою справу в Конституційному Суді», як це визначено Законом № 38/1993. Така особа має таке ж право розпочати провадження, як і будь-хто інший. Однак це не призводить до отримання додаткових прав для осіб, обмежених у своїй дієздатності [313].

Справа про повноваження Національної ради скасовувати індивідуальні акти (1995). 40 членів парламенту звернулися до Конституційного Суду з вимогою щодо неконституційності Закону № 370/1994, який скасовує рішення, прийняті раніше урядом Словацької Республіки у питаннях приватизації підприємств, частин підприємств та майнових часток держави шляхом прямих продажів. На думку заявників, положення закону прямо суперечать статтям 13.2 та 13.4 Конституції СР. Суд указав, що згідно зі статтею 13 Конституції, «обмеження основних прав і свобод встановлюються лише за умов, встановлених цією Конституцією», а стаття 13.4 Конституції зазначає, що «при встановленні обмежень конституційних прав і свобод слід дотримуватися поваги до суті та значення цих прав і свобод, і такі обмеження повинні використовуватися лише для конкретно визначених цілей».

Конституційний Суд заявив, що конституційні засади поділу влади всередині держави й взаємозв'язок між урядовими органами та їхніми повноваженнями мають бути в центрі уваги при вирішенні цієї справи. Відповідно до статті 2.2 Конституції державні органи можуть діяти лише відповідно до Конституції. Їх діяльність підпадає під її обмеження й повинна входити до обсягу, визначеного нею, та регулюватися процедурами, визначеними законодавством.

Дотримуючись конституційних принципів поділу влади та рівності органів державної влади, Національна рада Словацької Республіки не може виступати заміником загальних судів у цивільних та кримінальних справах. Аналіз повноважень Національної ради та судів показує, що повноваження визначати обґрунтованість актів покладено виключно на суди і підпадає під умови, встановлені законом. Коли Національна рада ухвалює закон, згідно з яким окремі акти,

прийняті до набрання чинності законом, визнаються недійсними, Національна рада бере на себе повноваження, що належать судам. Більше того, це також суперечить принципу правової держави, передбаченому статтею 1 Конституції, оскільки такий закон має ретроспективну дію. Отже, Конституційний Суд встановив конфлікт між Законом № 370/1994 та статті 12.1, 13.2, 13.4, 20.1, 20.4 Конституції, а також невідповідність закону Статті 1 Протоколу 1 ЄСПЛ [314].

Справа про накладення обов'язків локальним актом (1995). У цій справі Конституційний Суд відзначив, що місцеві органи влади наділені повноваженнями покладати обов'язки на осіб обмеженою мірою і лише в межах прав і свобод, що регулюються Конституцією. Генеральний прокурор подав до Конституційного Суду відповідно до статті 125 клопотання про конституційний конфлікт між загальнообов'язковим правилом № 23/1995, яке було ухвалено місцевою владою в міському окрузі Братислава-Карлова Вес та Конституцією. Оскаржувані положення акта передбачали, що вживання всіх напоїв, що містять більше 0,75% алкоголю, в громадських місцях було заборонено. Основним питанням Суду при вирішенні справи було з'ясування співвідношення статті 2.3 Конституції та її 4-ї глави про місцеве самоврядування. Відповідно до статті 2.3, «будь-хто може діяти таким чином, що не заборонено законом, і ніхто не може бути примушений діяти таким чином, як це не встановлено законом». Основним питанням було те, чи можна слово «закон» у статті 2.3 ототожнювати із «загальнообов'язковим правилом», ухваленим місцевою владою. Конституційний Суд постановив, що слово «закон» означає виключно закони, прийняті Парламентом у порядку, передбаченому Конституцією в його положеннях про правотворчу силу Національної ради Словацької Республіки.

Конституційний Суд також постановив, що законні права громадян можуть бути обмежені лише за умови дотримання двох умов. Перша – це формальна передумова, передбачена статтею 2.3 Конституції. Друга умова – це матеріальне положення, викладене у статті 13.4 Конституції, в якому зазначено: «При встановленні обмежень на конституційні права і свободи слід поважати суть і значення цих прав і свобод».

На думку Суду, право на приватне життя гарантується статтею 16 Конституції, а суть цього права полягає в тому, щоб запобігти державній

владі та державним органам, у тому числі місцевим органам влади, накладати на осіб обмеження, які не є абсолютно необхідними. Точно так само, як Закон про дрібні правопорушення та Закон № 46/1989 про захист від алкоголізму, куріння та інших форм токсикоманії дозволяють охороняти громадський порядок від порушення громадського спокою шумними особами, п'яними та ін. для всієї країни, не ухвалюючи загальнообов'язкове правило. Відповідно, заборона пити в межах міської округи, яка накладалася на осіб, які проживають чи перебувають на цьому місці, не була суворо необхідною. Крім того, можливість позбутися втручання органів державної влади, що впливає з права на приватне життя, певною мірою гарантується не лише за закритими дверима, але й в громадських місцях. Це право не дотримувалося муніципальною владою, яка наклала свою заборону на кожну людину без посилання на індивідуальну поведінку чи на будь-яку реальну участь у порушенні громадського спокою. Виходячи з цього, Конституційний Суд вирішив, що загальнообов'язкове правило, прийняте муніципальною владою Братислави-Карлової Веси, не відповідає положенням Конституції [315].

Справа про захист місцевих громад (1996). Група депутатів парламенту звернулася до Конституційного Суду щодо перевірки конституційності положень Закону № 138/1991 про власність сіл із змінами, якими сільські муніципалітети були зобов'язані укласти договір у сфері розвитку лісівництва, якщо це впливало з актів уряду. На думку Суду, зміни до вказаного закону вплинули на обмеження прав сільських муніципалітетів. Це обмеження суперечило принципу, передбаченому пунктом 1 статті 12 Конституції, згідно з яким *основні права і свободи є невідчужуваними, безворотними і абсолютно безстроковими*. У контексті цього принципу *обов'язок укласти договори не може бути покладений на осіб законом, оскільки суттєвою основою будь-якого договору є вільна воля сторін цього договору*. Цю основу договору заперечували зобов'язання, покладені на села відповідним законом, більше того, право власності на майно, передбачене статтею 20.1 Конституції, дає право власнику правомірно контролювати річ, що перебуває у його власності. Ця можливість включає вирішення питання щодо права власності того, хто може ним скористатися, а також про те, хто може мати таку річ у своєму розпорядженні. Цей ексклюзивний контроль ще

більше відображається в тому, що всі особи зобов'язані поважати такі рішення власника. Право власності на майно гарантується обов'язком, покладеним на всі інші особи, не порушувати прав власника при здійсненні такого контролю [316].

Справа про зарплату медсестер (2013). У цій справі Суд перевірів конституційність різкого підвищення законодавцем заробітної плати медсестер. У 2010 році під загрозою страйку перед виборами парламент практично одноставно ухвалив Закон про мінімальну заробітну плату для медсестер (далі – Закон), яким заробітну плату було піднято для всіх медичних сестер (включно приватних закладів охорони здоров'я), виходячи з їхнього стажу (від 640 до 928 євро). До Конституційного Суду звернувся Генеральний прокурор на вимогу Медичної палати. Аргументи Генерального прокурора зводилися до такого: 1) Закон протирічить праву на справедливу винагороду за працю, яке б забезпечило гідний рівень життя; 2) мета Закону – запобігти виїзду медсестер за кордон, не представляла реальної загрози; 3) Закон суперечить верховенству права (неможливо його економічно виконати на практиці), суперечить праву на захист власності медичних працівників; 4) він суперечить принципу рівності, оскільки дискримінує інших співробітників у галузі охорони здоров'я.

Судом було зазначено, що підвищення заробітної плати (медичних сестер), природно, не може бути порушенням (суб'єктивного) права працівників (медсестер) на винагороду, яка б забезпечила їм гідний рівень життя. З іншого боку, це право гарантує не оптимальну заробітну плату, а мінімальну заробітну плату. Оскільки це право не застосовується безпосередньо, Суд перевірів це як суспільне благо в абстрактному огляді. Економічне питання (неможливість забезпечення зростання зарплати ресурсами) не могло бути неконституційним, оскільки ця неможливість відносна порівняно з фізичною чи юридичною неможливістю. Крім того, завданням Суду не є вирішення економічних питань. Більше того, Суд розділив медичних працівників на державних та недержавних і дійшов висновку, що він може захищати лише недержавних, оскільки держава може накласти на себе будь-який фінансовий збір. З цієї точки зору, розглядаючи державу як платника, конституційно не має значення, чи є підвищення заробітної плати економічно реальним.

Однак, незважаючи на підхід до самообмеження, Суд встановив, що Закон не пройшов третього кроку в тесті на пропорційність (пропорційність *stricto sensu*). Причина полягає в тому, що фінансове навантаження на приватних медичних працівників – роботодавців буде надто важким та неочікуваним у галузі охорони здоров'я завдяки його складним регламентам та фіксованим цінам. Отже, право на власність переважало суспільний інтерес до підвищення заробітної плати медичним сестрам. Цей фінансовий тягар був особливо важким для малих лікарів (наприклад, одного лікаря та однієї старшої медсестри), і це може призвести до припинення їхнього бізнесу. Тож неконституційною проблемою була не сама ідея Закону, а його кількісні параметри, пов'язані з часом та фінансами. У будь-якому випадку, законодавча та виконавча гілки влади, на думку Суду, перебувають в набагато кращому становищі для розгляду економічної ситуації в галузі охорони здоров'я, і вони несуть за це політичну та конституційну відповідальність. Таким чином, Суд дійшов висновку, що Закон, який занадто сильно і занадто швидко підвищує заробітну плату медсестер, може суперечити праву власності приватних медичних працівників – роботодавців [317].

Справа про вакцинацію (2014). У цій справі Конституційний Суд оцінив конституційність положень закону щодо обов'язковості вакцинації та дотримання вимог щодо визначеності. Суд дійшов висновку, що оскаржуване законодавство відповідає статті 13 Конституції, оскільки загальна вимога обов'язкової вакцинації була встановлена для всіх фізичних осіб, і міністерство охорони здоров'я мало право видати положення графіка вакцинації згідно з конкретними положеннями закону, які були достатньо чіткими та точними.

Крім того, Конституційний Суд зазначив доведеність того, що вакцинація знижує або навіть викорінює різні інфекційні захворювання, а ризик її побічних ефектів був дуже низьким; відтак метою обов'язкової вакцинації є захист здоров'я фізичних осіб, а отже, це не може суперечити праву на життя чи праву на захист здоров'я.

На думку Суду, однак, стосовно права на повагу до приватного життя, існував конфлікт двох суперечливих конституційних цінностей: цінності охорони здоров'я населення та цінності захисту цілісності фізичних осіб від будь-якого незаконного втручання. Обов'язкова вакцинація

(як примусове медичне лікування) означає втручання в право на повагу до приватного життя, що включає фізичну та психологічну цілісність людини. Таке втручання було правомірним, і далі Суд зосередився на встановленні, чи було воно виправдане. Щоб відповісти на це запитання, Конституційний Суд застосував тест пропорційності, який передбачав три кроки:

1) перевірка законної мети / ефекту втручання;

2) перевірка необхідності / субсидіарності втручання; і

3) тест на пропорційність у його суворому (вужькому) сенсі, який включав, по-перше, тест на можливість задоволення одночасно конфліктуючих цінностей, так і, по-друге, формулу ваги Роберта Алексі, згідно з якою як інтенсивність втручання в одну цінність, так і рівень задоволення іншої цінності можливо визначити через певне зважування (легке, помірно або серйозне), і це було питанням їх збалансування, щоб вирішити, яку цінність слід задовольнити за рахунок іншої.

На підставі такого підходу Суд дійшов висновку, що мета примусової вакцинації (для охорони здоров'я населення) є правомірною і що для досягнення цієї мети необхідна примусова вакцинація, оскільки не існує інших ефективних засобів для зменшення чи викорінення інфекційних захворювань. Було очевидно, що обидві конфліктуючі цінності не можуть бути одночасно задоволені, і з цієї причини Суд змушений застосувати Вагову формулу, щоб вирішити, яку цінність слід задовольнити. Суд дійшов висновку, що інтенсивність втручання в право на повагу до приватного життя є помірною чи серйозною (вакцинація може мати згубні побічні ефекти, але вона не застосовуватиметься у випадках протипоказань та існують правові інструменти для відшкодування збитків у разі виникнення будь-яких побічних ефектів, які трапляються), тоді як задоволення принципу охорони здоров'я населення мало серйозну вагу (якби примусові щеплення були скасовані, інших засобів боротьби з інфекційними захворюваннями не було б. З цього випливало, що принцип охорони здоров'я населення слід віддавати перевагу перед принципом захисту права на повагу до приватного життя [318].

Наведене дозволяє зробити такі висновки.

1. Обсяг повноважень Конституційного суду Словацької Республіки охоплює захист конституційності в широкому обсязі (власне Конституції

та конституційних законів), а крім того – ієрархічну нормативну будову національного правопорядку та його взаємодію з міжнародним правом, а також забезпечує низку організаційних контрольних механізмів, пов'язаних з перевіркою функціонування демократичних інститутів (питання виборів, референдумів).

2. Аргументація рішень Конституційного Суду цієї держави позначена впливом Європейського Суду з прав людини, а також конституційних судів інших держав – членів Європейського Союзу. Методика оцінки державного втручання до прав людини охоплює тест на пропорційність, який включав три кроки: перевірку легітимної мети/ефекту втручання; перевірку необхідності/субсидіарності втручання; і тест на пропорційність у його суворому (вужькому) сенсі, який включав і тест на можливість одночасного задоволення конфліктуючих цінностей, і «формулу зважування Роберта Алексі».

Висновки до розділу 3

1. Конституційний Трибунал Республіки Польщі зовні наділений гарантіями незалежності, зокрема такими як недоторканність суддів та безстроковість. Однак після 2015 року конституційна криза, зосереджена на проблемах Конституційного Трибуналу, підтвердила нелінійність розвитку конституціоналізму навіть у державах-членах ЄС. Суть цієї кризи полягає в намаганні парламентсько-урядової системи використати закон для розширення прерогатив політичних гілок влади як засобу зниження гарантій незалежності конституційного правосуддя та його ефективності.

Законодавець з метою ускладнення роботи Конституційного Трибуналу та впливу на нього вжив такі засоби, як підвищення вимог до кворуму в Трибуналі, підвищення вимог до схвалення ним рішень, встановлення мінімальних строків для початку розгляду справи, участь Президента Республіки Польщі та міністра юстиції в ініціюванні дисциплінарного провадження щодо судді, участь Сейму в припиненні повноважень судді. У свою чергу, використані законодавчі засоби проявляли намір законодавця вивести результати своєї діяльності за межі конституційного контролю. Крім іншого, такий підхід показує потенційну загрозу з боку парламентської більшості використати спеціальний

закон про конституційний суд для звуження дієвості та незалежності інституту конституційного контролю.

2. Конституційний Суд Угорщини пройшов складний шлях на шляху утвердження місії основного органу захисту Конституції, її основних принципів. При цьому найважливішою віхою на цьому шляху стало набрання чинності Основним Законом 2011 року (з 1 січня 2012 року) та Четвертої поправки до Основного Закону 2013 року. Йдеться і про набір багато в чому нового змістовного наповнення конституційних принципів, яке істотно відрізняється від тих, які були закріплені в Конституції 1949 року (в редакції 1989–1990 рр.), і про формування нової судової практики в цьому питанні. Судова практика Конституційного Суду цієї держави свідчить про важливість і обсягу повноважень органу конституційної юрисдикції, і стану його реальної незалежності. Якщо в період до 2011 року Конституційний Суд Угорщини відзначався надзвичайно сильними позиціями, то згодом вони були істотно послаблені.

Більша частина рішень Конституційного Суду Угорщини з питань захисту фундаментальних конституційних принципів стосувалася їх змісту і ролі, зокрема в аспекті взаємостосунків національного правопорядку та правопорядку Європейського Союзу. Суд послідовно доводив, що, функціонуючи паралельно, правова система ЄС та національна правова система засновані на одному наборі принципів (цінностей), а відтак не викликають конституційної дилеми. Разом із тим, як конституційний інструмент захисту конституційних принципів верховенства права і демократії, Конституційний Суд Угорщини проявляється недостатньо після 2012 року, на що неодноразово вказували інститути Європейського Союзу. Однак цінними залишаються його правові позиції щодо розуміння природи прав людини, серед яких домінує ідея єдності людського життя та гідності людини як джерела для фундаментальних конституційних прав, які тлумачаться в контексті відповідних міжнародних договорів.

Крім того, Конституційний Суд Угорщини сформував доктрину захисту соціальних прав, звертаючи увагу на: а) відносно широкий розсуд законодавця у визначенні методів та засобів, за допомогою яких здійснюються конституційно визначені соціальні цілі держави та власне соціальні права; б) порушення Конституції може виникнути лише у прикордонних випадках, коли виконання державної цілі чи

захищеного права явно стає неможливим або внаслідок втручання держави, або її бездіяльності.

3. Протягом діяльності Конституційного Суду Чеської Республіки (з урахуванням також практики чехословацького періоду), ним сформовано широку й різноманітну конституційну доктрину, яка дозволяє функціонувати ефективному механізму захисту конституційних прав людини. Розуміння прав людини за межами тексту Конституції та через тлумачення текстів Конституції та Хартії основних прав проявляється в руслі загальної конституційної традиції держав – членів Європейського Союзу. Інтеграція такого розуміння є продуктом взаємодії як загалом національного і наднаціонального порядків, так і діалогу Конституційного Суду Чеської Республіки із Судом Європейського Союзу в м. Люксембурзі та з Європейським судом з прав людини в м. Страсбурзі. Хоча права людини (незалежно від їх видів) у практиці Конституційного Суду Чеської Республіки сприймаються як єдине ціле, методики їх судового захисту істотно відрізняються. Хоча доктриною відзначається, що і громадянські та політичні, і соціальні права потребують для оцінки конституційності державного втручання до них тесту пропорційності, поширеним залишається підхід, за якого Конституційний Суд обмежується тестом раціональності в оцінці державного втручання до прав соціального і економічного характеру.

4. Обсяг повноважень Конституційного суду Словацької Республіки охоплює захист конституційності в широкому обсязі (власне Конституції та конституційних законів), а крім того – ієрархічну нормативну будову національного правопорядку та його взаємодію з міжнародним правом, а також забезпечує низку організаційних контрольних механізмів, пов'язаних з перевіркою функціонування демократичних інститутів (питання виборів, референдумів). Аргументація рішень Конституційного Суду цієї держави враховує методи обґрунтування Європейського суду з прав людини, а також конституційних судів інших держав – членів Європейського Союзу. Методика оцінки державного втручання до прав людини передбачає тест на пропорційність, який охоплює і тест на можливість одночасного задоволення конфліктуючих цінностей, і «формулу зважування Роберта Алексі».

Розділ 4

РОЛЬ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ПРАВОЗАХИСНІЙ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ

4.1. Європейські стандарти поліцейської діяльності

Своєчасність дослідження поняття поліції (поліцейських функцій) у контексті стандартів Ради Європи та ОБСЄ не викликає сумнівів із кількох доводів. По-перше, Україна є членом цих організацій, з чого випливають відповідні зобов'язання у сфері прав людини, їх захисту, зокрема й через механізми поліцейської діяльності. По-друге, у практичному сенсі Україна лише з ходом реформи 2015 р. починає втілення європейських стандартів цих організацій під час створення нової моделі поліцейської системи.

У вітчизняній правовій науці окремі дослідження в цьому напрямі присвячені певним аспектам розуміння природи поліцейської діяльності. До таких досліджень належать праці С.О. Юніна з питань місця поліції в системі державних органів [319], праці В.А. Орлова з питань розуміння поліції муніципалітету [320], праці О.С. Проневича з питань розуміння поліції в адміністративному праві, праці О.М. Смірнкової з питань семантичного аналізу відповідних термінів [321], роботи А.М. Сердюка з питань патрульної поліції [322].

Відтак аналіз підходів до розуміння сутності поліції (поліцейських функцій), закріплених в основних документах органів Ради Європи та ОБСЄ, є доцільним і своєчасним з огляду на її місце в правозахисній функції держав Центральної Європи.

Сьогодні поліція (поліцейські функції) розуміються істотно по-іншому, ніж 150–200 років тому. Ще в 1865 р. поліція сприймалася одним із класиків науки поліцейського права німецьким ученим фон Модем як «сукупність тих державних установ і дій, які мають за мету усунення шляхом застосування державної сили зовнішні, такі, які не

полягають у правопорушеннях, перешкоди, що унеможлиблюють шлях всебічного розумного розвитку людських сил і усунути яких не можуть ні окремі особи, ні дозволено спілка окремих осіб». Далі фон Моель додав: «В цьому сенсі поліція займає половину сфери внутрішньої, з окремою самостійною ціллю, діяльності держави. Хоча правосуддя і займає перше місце, по-перше, тому, що право само по собі є вищим вигоди, а згодом і тому, що захист проти насилля є умовою будь-якого успіху, тим не менше, однак, діяльність поліції не тільки набагато ширша за обсягом, але вона і набагато частіше і більш безпосередньо відображається на добробуті громадян» [323, с. 3].

Поліція (нім. Polizei, англ. Police), як правило, розуміється як система спеціальних органів з охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю. У вітчизняних дослідженнях відзначається, що поняття поліція (міліція) у широкому сенсі – це державна уніформована озброєна формація, уповноважена на здійснення превентивної та інтервенційної діяльності з метою забезпечення публічної безпеки, охорони громадського порядку, надання допомоги фізичним і юридичним особам [324, с. 225].

Сучасна концепція демократичної правової держави виходить із положення про державу-гаранта, особливість якої полягає в тому, що вона не тільки декларує загальнолюдські цінності, права і свободи особи, але й проводить широкі заходи щодо їх реального втілення в життя. Поліція в цьому випадку є одним із найбільш дієвих інструментів (засобів) держави у забезпеченні подібних гарантій. Унікальність діяльності поліції полягає в тому, що, виступаючи частиною механізму реалізації державних інтересів і державної політики, вона наділена найбільш широким обсягом здійснюваних правоохоронних функцій, є інститутом забезпечення гарантій, прав і свобод громадян [325, с. 6].

Поліція та її діяльність виступають складним та історично-мінливим державно-правовим і соціальним інститутом. У зв'язку з цим сутність поліцейської діяльності визначається передовсім формою держави, завданнями, які стоять перед державою, і діючим політичним режимом. Поліцейська діяльність у сучасній демократичній державі визначається двома основними моделями її організації: «континентально-європейською» і «англо-саксонською (британською)». Перша модель характеризується жорстким централізованим управлінням поліцейськими

відомствами з боку держави, владною «вертикаллю» і широким обсягом повноважень поліції. До цієї групи належать Австрія, Німеччина, Італія, Іспанія, Франція. Друга (британська) модель відзначається децентралізацією управління, владною «горизонталлю», підвищенням рівня повноважень місцевих органів влади і вужчими за обсягом поліцейськими функціями. Кожна із представлених моделей має власні правові рамки, котрі визначаються відмінностями між двома найбільш розвинутими правовими системами – романо-германської і англо-саксонської [325 с. 6]. Ще в одному дослідженні відзначається, що у механізмі таких держав континентальної правової сім'ї, як Франція, Німеччина, Польща, поліція є невід'ємною складовою частиною системи органів виконавчої влади як елемента державного апарату. Спільною рисою для вищезгаданих країн континентальної правової сім'ї є те, що формально поліція, як самостійний державний орган, належить до підсистеми органів виконавчої влади, які перебувають в безпосередньому підпорядкуванні спеціального вищого галузевого органу виконавчої влади – Міністерства внутрішніх справ [326, с. 34].

Сьогодні розуміння поліції не може знаходитися за межами концептуального поля «Community Policing» – стратегії і практик найтіснішої взаємодії поліцейських сил і суспільства (його більш локальних спільнот), яка демонструє свою ефективність на різних рівнях. Під «Community Policing» слід розуміти нову філософію роботи поліції, яка означає новий тип стосунків поліції із законослухняними громадянами, участь останніх у визначенні пріоритетів, які дозволяють брати участь останнім у поліпшенні загальної якості життя. Такий підхід зміщує фокус роботи поліції від обробки випадкових викликів до вирішення проблем. Головними виступають три аспекти: 1) зміцнення партнерських відносин поліції та громадян, що включає участь всього суспільства в стратегії сприяння підвищенню громадської безпеки; 2) участь суспільства у визначенні та ефективному усуненні основних умов, що призводять до злочинності та безладдя; 3) перетворення поліції як організації, яка спроможна реагувати на потреби суспільства (громади) більш ефективно [327, с. 9].

Стандарти Ради Європи. Україна є членом Ради Європи з 1995 р., у 1997 р. ратифікувала Європейську конвенцію про права людини, отже

стандарти цієї організації у сфері поліцейської діяльності є обов'язковими як джерела права.

Декларація про поліцію (1979 р.). Одним із перших документів у сфері стандартів поліції в рамках Ради Європи слід вважати Резолюцію Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690(1979) «Про Декларацію про поліцію» [328]. У преамбулі цього документу було констатовано, що «Європейській системі захисту прав людини пішло би на користь, якби існували загальновизнані норми, що стосуються професійної етики поліції». Документ складається з трьох частин: А. Етика. В. Статус. С. Війна та інші надзвичайні ситуації – окупація іноземною державою.

У пункті 1 ч. В. надано поняття поліції: «Поліцейські сили є публічною службою, створеною відповідно до закону, яка повинна нести відповідальність за підтримання та забезпечення правопорядку».

Базовий документ Ради Європи у сфері поліцейської діяльності – Рекомендація (2001)10 Комітету міністрів державах – її членам з Європейського кодексу поліцейської етики від 19 вересня 2001 р. [329].

По-перше, було відзначено, що сприяння верховенству права є основою для будь-якої по-справжньому демократичної системи. У свою чергу, система кримінальної юстиції відіграє визначальну роль в захисті верховенства права, а поліція повинна грати в цій системі найважливішу роль. Дії поліції в значній мірі ведуться в тісному контакті з населенням, тому їх ефективність залежить від підтримки населення. Однак, при цьому більшість поліцейських служб Європи – поряд із забезпеченням дотримання закону – грають певну соціальну роль і надають певні послуги в рамках суспільства. Крім того, Комітет міністрів висловив переконання, що довіра населення до поліції тісно пов'язана з позицією та поведінкою поліції стосовно до цього населення і особливо з дотриманням поліцією людської гідності та фундаментальних свобод і прав людини в тому вигляді, в якому вони, зокрема, закріплені в Європейській конвенції про права людини.

По-друге, було визначено *розуміння поліції* (сфера застосування кодексу) – це традиційні підрозділи і служби державної поліції або інші дозволені і/або контрольовані публічними властями органи, головною метою яких є забезпечення підтримки закону і порядку в громадянському суспільстві і яким держава дозволяє для досягнення цієї мети

використовувати силу і/або спеціальні повноваження. До основних цілей поліції в демократичному суспільстві, яке засноване на принципі верховенства права, належать: а) забезпечення громадського спокою, дотримання закону і порядку в суспільстві; б) захист і дотримання основних прав і свобод людини в тому вигляді, в якому вони закріплені, зокрема, в Європейській конвенції про права людини; в) попередження злочинності та боротьба з нею; г) виявлення злочинності; д) надання допомоги і послуг населенню.

По-третє, у розділі II також було відзначено, що поліція є державним органом, який повинен засновуватися законом, а поліцейські операції завжди повинні проводитися відповідно до внутрішнього законодавства країни і з тими міжнародними нормами, з якими країна погодилася. Законодавство, яке врегульовує діяльність поліції, повинне бути доступним для громадян і досить яким і конкретним. Співробітники поліції підпадають під дію тих же законів, що і звичайні громадяни; винятки з цього принципу можуть бути виправдані тільки тоді, коли вони спрямовані на забезпечення нормальної діяльності поліції в демократичному суспільстві. У розділі III документу були наведені й інші ознаки організації поліції, які проявляють її роль у системі кримінальної юстиції (пункти 6–10), зокрема: а) необхідно встановити чітку відмінність між роллю поліції і прокуратури, судової системи і пенітенціарної системи; поліція не повинна мати ніяких контрольних повноважень над цими органами; б) поліція повинна суворо дотримуватися принципу незалежності та неупередженості суддів; в) зокрема, поліція не повинна ні висувати заперечень проти законно винесених рішень чи постанов судів, ні перешкоджати їх виконанню; г) поліція в принципі не повинна виконувати судових функцій. Будь-яке делегування судових повноважень поліції повинне бути обмеженим і передбаченим законом. Завжди повинна існувати можливість опротестувати в суді будь-яку дію, рішення або бездіяльність поліції щодо прав громадян; г) необхідно забезпечувати належне функціональне співробітництво між поліцією і прокуратурою. У тих країнах, де поліція підпорядкована прокуратурі або слідчим суддям, вона повинна отримувати чіткі інструкції щодо пріоритетів у сфері кримінальних розслідувань і проведення цих розслідувань. Поліція повинна інформувати слідчих суддів або прокуратуру про

те, як здійснюються їх інструкції і, зокрема, повинна регулярно звітувати про розслідування кримінальних справ.

По-четверте, у розділі VI зазначено ще один аспект організації поліції 0 «Відповідальність поліції і контроль над нею». Згідно з пунктом 59 поліція повинна відповідати перед державою, громадянами та їх представниками. Вона повинна бути об'єктом ефективного зовнішнього контролю. Контроль держави над поліцією повинен бути розподілений між законодавчою, виконавчою і судовою гілками влади.

Стандарти ОБСЄ в розумінні поліцейської діяльності. У рішенні Ради міністрів ОБСЄ від 4 грудня 2001 р. «Діяльність, пов'язана з поліцейськими функціями» визначалися базові підходи до розуміння важливості поліцейських функцій [330]. У названому документі, зокрема, відзначалася необхідність «зміцнювати існуючу діяльність ОБСЄ, пов'язану з поліцейськими функціями, в галузі запобігання конфліктам, регулювання криз і постконфліктного відновлення, у тому числі шляхом надання державам-учасникам за їх згодою і на їхнє прохання консультаційних послуг і допомоги в питаннях реструктуризації та (або) відтворення поліцейських служб, спостереження за роботою існуючих поліцейських служб і підготовки кадрів для них, у тому числі в галузі прав людини та основних свобод, а також створення потенціалу, включаючи, у відповідних випадках, підтримку інтегрованих або багатогалузевих поліцейських служб». Було сплановано «нарошувати і розвивати співробітництво між державами-учасниками у протидії новим викликам безпеки», в тому числі шляхом здійснення і координації, на прохання держав-учасників і за їх згоди, і – якщо це необхідно відповідно до чинних процедур ОБСЄ – за рішенням Постійної ради, діяльності ОБСЄ з підготовки поліцейських кадрів, у тому числі на субрегіональному рівні, з метою: а) розширення оперативного-тактичних можливостей поліції; б) підвищення кваліфікації поліцейських в ключових галузях, включаючи повагу прав людини і основних свобод і, при необхідності, кримінальні аспекти незаконної міграції; в) зміцнення потенціалу в галузі поліцейської роботи на місцях, боротьби з наркотиками, корупцією і тероризмом.

У «Керівництві з демократичних основ поліцейської діяльності» (2008 р.) визначаються сучасні підходи до розуміння поліцейської діяльності, зокрема:

1. Поліція є найбільш видимим проявом державної влади, здійснюючи найбільш очевидні, невідкладні й такі, що потребують втручання, завдання для забезпечення добробуту окремих громадян і цілих спільнот.

2. Розуміння «поліцейської діяльності як суспільної служби» визначається так: «Основними обов'язками поліції виступають підтримання суспільного спокою і правопорядку; захист основоположних прав і свобод особи, особливо – життя; попередження і розкриття злочинів; зниження рівня страху; а також надання допомоги і послуг громадськості. Прогрес у просуванні до демократичних основ поліцейської діяльності досягається, коли має місце перехід «від підходу, орієнтованого на контроль, до підходу, орієнтованого на обслуговування», де основна увага правоохоронних органів зосереджена на активному попередженні злочинів.

3. Демократична поліція розробляє і здійснює свою діяльність згідно з потребами громадськості і держави, а також приділяє особливу увагу наданню негайної допомоги членам суспільства, які потребують її [331, с. 17–18].

У 2012 р. у Стратегічній концепції ОБСЄ щодо діяльності, пов'язаної з поліцейськими функціями, Постійна рада цієї організації окреслила пріоритети діяльності в цьому напрямі [332].

У документі було відзначено чинники, які ОБСЄ буде «брати до уваги» в роботі над питаннями, пов'язаними з поліцейськими функціями: 1) еволюцію транснаціональних загроз безпеки і стабільності в регіоні ОБСЄ і за його межами; 2) кримінальні прояви, які швидко змінюються; 3) необхідність підвищення професіоналізму і потенціалу правоохоронних органів, вдосконалення систем кримінального правосуддя держав-учасників і консолідації і зміцнення демократії, верховенства права, прав людини і основних свобод у всьому регіоні ОБСЄ; 4) широке розмаїття традицій у сфері здійснення правосуддя і правоохоронної діяльності, включаючи різні правові системи, різні системи кримінального судочинства, різноманітні організаційні структури органів поліції з різними методами роботи і різні рівні співпраці між окремими секторами систем кримінального правосуддя; 5) участь численних і різноманітних міжнародних, регіональних і національних суб'єктів у всеосяжній реформі систем кримінального правосуддя держав-учасників; 6) бюджетні та кадрові обмеження як в ОБСЄ, так і в державах-учасниках.

Відмітивши конкретні успіхи (пункт 8) у «зміцненні, наприклад, потенціалу по забезпеченню підготовки поліцейських; в розвитку потенціалу зі стратегічного планування, у зміцненні потенціалу правоохоронних органів; у створенні прозорих, ефективних і дієвих систем управління поліцейськими кадрами і в створенні структур щодо забезпечення підзвітності поліції» (виділення автора), ОБСЄ звернула увагу, що її корисний внесок у розвиток ефективної демократичної поліцейської діяльності в регіоні полягає, зокрема, у всеосяжному і міжплощинному підході до безпеки, який застосовується до діяльності, пов'язаної з поліцейськими функціями, в рамках всіх трьох вимірів в контексті трьох аспектів: 1) боротьби зі злочинною діяльністю; 2) протидії корупції та відмиванню грошей; 3) підтримки в той же час верховенства права та забезпечення поваги прав людини і основних свобод (пункт 9).

Серед основних пріоритетів ОБСЄ було вказано також у пункті 14 «сприяння розвитку партнерських відносин поліції і населення/взаємодії поліції з місцевим населенням як ключового елемента поліцейської діяльності, зміцнюючи зв'язок і співробітництво між поліцією, іншими державними установами і населенням; сприяючи виробленню спільного підходу до вирішення проблем; і удосконалюючи відносини між поліцією і всіма сегментами суспільства, включно, зокрема, всі вразливі групи».

З питань ліквідації загроз, які викликаються злочинною діяльністю, називають наступні види такої діяльності: а) організована злочинність (зокрема, ОБСЄ сприяє проведенню спеціальної підготовки у сфері кримінального переслідування для правоохоронних органів та інших елементів системи кримінального правосуддя, в тому числі з метою розширення діапазону методів, які довели свою ефективність у випадках, пов'язаних з організованою злочинністю); б) тероризм (зокрема, просування стратегії поліцейської діяльності, спрямованої на раннє виявлення радикалізму і насильницького екстремізму, а також на дерадикалізацію і реінтеграцію войовничих екстремістів до суспільства); в) незаконні наркотики і хімічні прекурсори (розробка ефективних і всебічних стратегій із боротьби з контрабандою наркотиків і переключенням хімічних прекурсорів); г) торгівля людьми (зокрема, робота з уразливими групами, сприяння захисту свідків і жертв торгівлі людьми); д) кіберзлочинність (зміцнення потенціалу та обміну інформацією та прикладами кращої

практики у розслідуванні кіберзлочинності і поведінкам з Інтернет-доказами з виокремленням особливої уваги боротьбі з розпалюванням ненависті і сексуальною експлуатацією дітей в Інтернеті, а також у протидії використанню Інтернету для терористичних цілей на підставі поваги до прав людини, основоположних свобод і верховенства права, допомога у досягненні державами такого рівня технічного експортного потенціалу, який є необхідним для приєднання до сітки з кіберзлочинності G824/7.

На підставі наведеного, приходимо до таких висновків. По-перше, поліція (поліцейські функції) у стандартах Ради Європи та ОБСЄ розуміється з урахуванням динамічних змін, які відбуваються в глобалізованому світі й пов'язані з новими проявами злочинності. По-друге, розуміння місця поліції в системі органів сучасної держави відзначається новими тенденціями в управлінській сфері, які проявляють вимоги прозорості, ефективності та деполітизації до заснованих законом поліцейських структур, пріоритет діяльності яких – захист прав людини. Цим і пояснюється підвищений інтерес Ради Європи і ОБСЄ до поліцейської діяльності. По-третє, як нам видається, найбільш перспективним для розуміння ролі поліції в сучасному суспільстві виступає її вибудова в парадигмі «Community Policing», що дозволяє забезпечити зростання її ефективності. Цей напрям стратегій і кращих практик заслуговує на подальше вивчення і застосування в контексті поліцейської реформи в Україні.

4.2. Поліцейські сили Республіки Польщі

Польща, як і інші держави Центральної та Південно-Східної Європи, провела цілеспрямовані реформи в різних сферах суспільного і державного життя, підтвердженням чого стало її прийняття до Європейського Союзу 1 травня 2004 р. Досвід реформи поліції цієї держави важливий для України з багатьох аспектів. По-перше, інтерес привертають правові засоби, які обиралися законодавцем для створення нової моделі поліції у державі, яка заснована на верховенстві права. По-друге, вартим уваги виступає алгоритм реформи в цій сфері, а також стан її ресурсного забезпечення.

Окремі питання організації поліцейських сил Польщі досліджувалися в працях О.С. Проневича [333; 334], П.П. Підюкова [335], О.С. Передерія [336],

що, однак, в силу специфіки предмету та темпоральних параметрів зумовлює подальші наукові дослідження в цьому напрямі.

З часу демократичної революції 1988–1989 років реформування поліцейських сил Республіки Польщі стало одним із пріоритетів демократичної влади. Система органів МВС зазнала змін уже на ранньому етапі реформ, коли в квітні 1990 р. були схвалені закони про Міністерство внутрішніх справ, про поліцію та про Управління охорони держави. Замість міліції була створена поліція, переважна більшість співробітників колишньої міліції, крім частини керівного складу, автоматично стали співробітниками поліції. Наприклад, із 100 тисяч міліціонерів 97 тисяч стали поліцейськими. Проте зі 137 керівників МВС до оновленого міністерства перейшли лише 20 чоловік [337, с. 148–149]. Однак реформа лише починалася, і в наступні місяці кількість звільнень із поліції не зменшувалася, що було пов'язано з парламентськими дискусіями на тему нового закону про пенсії, менш вигідного для тих, хто залишався на поліцейській службі. Унаслідок такого підходу в Поліції вже на початку 1993 р. виявилось 30 тисяч цілком нових співробітників, які повинні були пройти хоча би перепідготовку. Потреба зумовила реконструкцію системи поліцейської освіти, в якій провідну роль займає Вища школа поліції у м. Щитно, створена розпорядженням Ради Міністрів від 10 вересня 1990 р. Крім того, до структури поліцейської освіти увійшли створені у другій половині 1990 р.: Центр навчання поліцейських у м. Легіоново, Школа поліції в м. Слупськ, Школа поліції у м. Пила і територіальні центри навчання. У 1999 р. до них приєдналася школа поліції у м. Катовіце [338].

Реформуванню поліції сприяла визначеність політичних еліт Польщі з приводу пріоритетів перетворень, які були втілені в 1996 р. у Національній стратегії інтеграції – документі, який окреслив змістовне наповнення реформ [339, с. 278]. З політичного карального органу, який виступав важливим атрибутом комуністичного режиму, за декілька десятиліть Поліція Польщі перетворилася в засновану на принципово нових засадах поліцейську організацію, якій станом на березень 2016 р. довіряли понад 72% опитаних поляків [340].

Законодавчі основи. Як було відзначено, у Республіці Польща спеціальний закон про поліцейські сили було схвалено ще в 1990 р., в ході

перших кроків реформування суспільства і держави. Закон про поліцію від 6 квітня 1990 р. (далі – Закон) до кінця 2017 р. було змінено 137 актами (законами та рішеннями Конституційного Трибуналу) [341].

Окрім Закону нормативну основу діяльності польської поліції складає низка підзаконних нормативно-правових актів, а саме: розпорядження Ради Міністрів «Про способи провадження при виконанні деяких повноважень поліцейських» від 26.07.2005 р., розпорядження Ради Міністрів «Про визначення випадків, а також умов і способів застосування поліцейськими засобів безпосереднього примусу» від 17.09.1990 р., розпорядження Міністра внутрішніх справ і адміністрації «Про озброєння поліції» від 15.11.2000 р., розпорядження Ради Міністрів «Про особливі умови та способи провадження при застосуванні поліцейськими вогнепальної зброї та засади застосування вогнепальної зброї відділами та підвідділами поліції» від 19.07.2005 р., розпорядження Міністра внутрішніх справ і адміністрації «Про обмундирування поліцейських» від 20.05.2009 р., директива Головного коменданта поліції «Про дії поліцейських щодо учасників дорожнього руху, які користуються дипломатичними або консульськими імунітетами та привілеями, а також користуються внутрішньодержавними імунітетами» від 03.01.2006 р., «Засади професійної етики поліцейського» (затверджено розпорядженням головного коменданта поліції від 31.12.2003 р. № 805) тощо [342, с. 743].

Згідно зі ст. 1 вказаного Закону, «створюється Поліція як екіпіроване і озброєне формування, яке служить суспільству і призначене для охорони безпеки людей, а також для підтримання безпеки та публічного порядку» і при цьому назву «Поліція» має право застосовувати виключно формування, про яке йде мова в ньому.

До основних завдань Поліції закон відносить такі: 1) охорона життя та здоров'я людей, а також майна від протиправних посягань, що загрожують цим благам; 2) охорона безпеки та публічного порядку, в тому числі забезпечення спокою в публічних місцях, а також у засобах публічного транспорту та публічного сполучення, у дорожньому русі та на водоймах, призначених для загального користування; 3) ініціювання та організація заходів, що мають на меті запобігання вчиненню злочинів та проступків, а також криміногенним явищам, та співпраця

в цій галузі з органами державної влади та місцевого самоврядування, а також громадськими організаціями; 4) викриття злочинів та проступків, а також переслідування осіб, які їх вчинили; 5) нагляд над спеціалізованими озброєними охоронними формуваннями в межах, визначених в окремих приписах; 6) контроль за дотриманням адміністративних приписів та приписів щодо публічного порядку, пов'язаних з публічною діяльністю або таких, що діють у публічних місцях; 7) співпраця з поліціями інших держав, їхніми міжнародними організаціями, а також з органами та інститутами Європейського Союзу на основі міжнародних договорів та угод, а також окремих приписів; 8) збирання, обробка та передання кримінальної інформації; 9) ведення бази даних, що містить інформацію про результати аналізу дезоксирибонуклеїнової кислоти (ДНК). Окрім того, як установлено Законом, Поліція «також виконує завдання, що впливають з приписів права Європейського Союзу, а також міжнародних договорів та угод, на засадах та в обсязі, які в них визначені».

У статті 2 Закону передбачено, що «в обсязі, у спосіб та на засадах, визначених в окремих приписах, завдання, передбачені для Поліції, виконують у Збройних Силах Республіки Польщі, а також стосовно солдатів Військова Жандармерія та військові органи правопорядку».

Організація поліції Польщі. Розділ 2 Закону присвячено впорядкуванню організації Поліції, яка згідно зі статтею 4 складається з таких видів служб: кримінальної, превентивної, а також допоміжної для діяльності Поліції в організаційному, логістичному та технічному плані. Крім того, до складу Поліції входить судова поліція, а також: 1) Вища школа Поліції, центри підготовки та поліцейські школи; 2) окремі превентивні загони та антитерористичні підрозділи; 3) дослідницькі інститути. Слід вказати, що організація та сфера діяльності Вищої Школи Поліції у Щитні, процедура призначення та відкликання ректора, а також призначення, обрання та відкликання проректорів регулює закон «Про вищу освіту» від 27 липня 2005 р. У 2014 р. згідно зі статтею 5а Закону в структурі Поліції створено новий орган – Центральне бюро розслідувань поліції («CBŚP») – який здійснює слідчі дії по всій країні із завданням виявлення, профілактики та розкриття організованої злочинності. Начальник Центрального бюро розслідувань поліції підпорядковується Головному

коменданту Поліції. Він призначається на посаду міністром, відповідальним за внутрішні справи, за поданням Головного коменданта Поліції.

Центральним органом державної адміністрації, відповідальним за питання захисту безпеки людей та підтримання публічної безпеки та правопорядку, є Головний Комендант Поліції, який підпорядковується міністру, відповідальному за внутрішні справи. Головний комендант Поліції є керівником усіх службових осіб Поліції («поліцейських»). Головний комендант Поліції призначає та відкликає Голова Ради Міністрів за поданням міністра, відповідального за внутрішні справи, а його заступників, у тому числі першого заступника, призначає та відкликає міністр, відповідальний за внутрішні справи, за поданням головного коменданта Поліції. У разі, якщо посада головного коменданта Поліції стає вакантною, міністр, відповідальний за внутрішні справи, до часу призначення нового коменданта, доручає виконувати обов'язки головного коменданта Поліції, на строк не довший ніж 3 місяці, одному з його заступників. У разі тимчасової неспроможності головного коменданта Поліції виконувати свої функції міністр, відповідальний за внутрішні справи, до часу усунення перешкоди у виконанні цих функцій дотеперішнім комендантом, але на строк не довший ніж 6 місяців, доручає виконувати обов'язки головного коменданта Поліції одному з його заступників (стаття 5 Закону).

Регіональна організація Поліції передбачає, що органами державної адміністрації на території воеводства у питаннях, які входять до компетенції головного коменданта Поліції, є: 1) воевода з допомогою воеводського коменданта Поліції, який діє від його імені, або воеводський комендант Поліції, який діє від власного імені, у питаннях: а) виконання оперативно-розшукових, дізнання та слідчих дій, а також дій у сфері переслідування за проступки, б) видання індивідуальних адміністративних актів, якщо так визначено законами; 2) повітовий (міський) комендант Поліції; 3) комендант комісаріату Поліції. Територіальна сфера діяльності вищезазначених поліцейських органів загалом відповідає адміністративному поділу Держави.

Порядок призначення регіональних і місцевих керівників органів Поліції визначає стаття 6b Закону. Вона передбачає, що воеводського коменданта Поліції призначає та відкликає міністр, відповідальний за

внутрішні справи, за поданням головного коменданта Поліції, складеним після отримання думки воеводи, а столичного коменданта Поліції – міністр, відповідальний за внутрішні справи, за поданням головного коменданта Поліції, складеним після отримання думки воеводи, а також думки Президента столичного міста Варшави. Головний комендант Поліції, за поданням воеводського коменданта або відповідно столичного коменданта Поліції, призначає та відкликає до трьох заступників воеводського коменданта або столичного коменданта Поліції, у тому числі першого заступника.

Як впливає з положень Закону, ключова роль в управлінні Поліції належить головному коменданту Поліції, який визначає, зокрема: 1) докладні принципи організації та сферу діяльності комендатур, комісаріатів та інших організаційних підрозділів Поліції; 2) методи та форми виконання завдань окремими поліцейськими службами, у межах, не охоплених іншими положеннями, виданими на основі закону; 3) програми професійної підготовки поліцейських; 4) сферу, докладні умови, процедуру проведення, а також принципи оцінювання тесту фізичної підготовки поліцейських; 5) докладні принципи підготовки тварин, які використовуються для виконання завдань Поліції, а також норми їх харчування; 6) докладні умови безпеки та охорони служби після консультації з Державною інспекцією праці; 7) принципи професійної етики поліцейських після отримання думки професійної спілки поліцейських (стаття 7).

Сфера повноважень Поліції. Згідно зі статтею 14 Закону, в межах своїх завдань Поліція з метою виявлення, запобігання та викриття злочинів та проступків виконує дії: оперативно-розшукові, дізнаннево-слідчі та адміністративно-правопорядкові, а крім того, виконує також дії на розпорядження суду, прокуратора, органів державної адміністрації та територіального самоврядування в межах, в яких цей обов'язок визначено в окремих законах. Поліцейські в процесі виконання службових обов'язків зобов'язані поважати людську гідність, а також дотримуватися та захищати права людини.

Поліцейські, виконуючи дії, зазначені у статті 14 Закону, мають право, зокрема: 1) вимагати документи від осіб з метою встановлення їх особистості; 2) затримувати осіб за процедурою та у випадках,

визначених у приписах Кодексу карного провадження та інших законів; 2а) затримувати осіб, позбавлених свободи, які на підставі дозволу відповідного органу покинули слідчий ізолятор або заклад відбuvання покарання та у визначений термін не повернулися до нього; 3) затримувати осіб, які в очевидний спосіб створюють безпосередню загрозу для життя або здоров'я людей, а також для майна; 3а) брати в осіб мазки зі слизової оболонки щік: а) за процедурою та у випадках, визначених у приписах Кодексу карного провадження; б) з метою ідентифікації осіб, особистість яких не встановлена, а також осіб, які намагаються приховати свою особистість, якщо встановити особистість в інший спосіб неможливо; 3б) брати біологічний матеріал з трупів людей, особистість яких не встановлена; 4) обшукувати осіб та приміщення за процедурою та у випадках, визначених у приписах Кодексу карного провадження та інших законів; 4а) спостерігати та реєструвати з використанням технічних засобів зображення з приміщень, призначених для осіб, затриманих або приведенних з метою витверезіння, поліцейських дитячих кімнат, перехідних кімнат, а також тимчасових перехідних приміщень; 5) здійснювати особистий огляд, а також перегляд вмісту багажу та перевірку вантажу в портах та на вокзалах, у засобах наземного, повітряного та водного транспорту в разі існування обґрунтованої підозри виконання забороненого вчинку під загрозою покарання; 5а) спостерігати та реєструвати з використанням технічних засобів зображення подій у публічних місцях, а в разі оперативного розшукувих та адміністративно-правопорядкових дій, що здійснюються на підставі закону, також і звуку, що супроводжує ці події. Закон зауважує, що затримання особи може бути застосоване тільки тоді, коли інші засоби виявилися непридатними або неефективними, а також те, що затримана особа може бути пред'явлена для упізнання, сфотографована або піддана дактилоскопії тільки тоді, коли її особистість не можна встановити іншим способом. Затримана особа може бути розміщена в приміщенні організаційної одиниці Поліції або приміщенні організаційної одиниці Прикордонної охорони, призначеному для затриманих осіб (стаття 15 Закону).

У разі невідкорення виданим на підставі закону розпорядженням органів Поліції або її службових осіб, поліцейські можуть застосовувати

такі засоби безпосереднього примусу: 1) фізичні, технічні та хімічні засоби, що служать для позбавлення свободи рухів або конвоювання осіб, а також для зупинення поїздів; 2) службові палиці; 3) водні зупиняючі засоби; 4) службових собак та коней; 5) непроникаючі кулі, що вистрілюються з вогнепальної зброї. Поліцейські можуть застосовувати виключно ті засоби безпосереднього примусу, які відповідають потребам, що впливають з наявної ситуації, та є необхідними для досягнення підкорення виданим розпорядженням.

Якщо ж зазначені засоби безпосереднього примусу виявилися недостатніми або їх застосування, з огляду на обставини даної події, є неможливим, поліцейський має право застосувати вогнепальну зброю виключно: 1) з метою відвернення безпосереднього та незаконного посягання на життя, здоров'я або свободу поліцейського або іншої особи, а також з метою протидії діям, спрямованим безпосередньо на такий замах; 2) проти особи, яка не підкоряється заклику негайно кинути зброю або інше небезпечне знаряддя, застосування якого може загрожувати життю, здоров'ю або свободі поліцейського або іншої особи; 3) проти особи, яка намагається незаконно, силою забрати вогнепальну зброю в поліцейського або іншої особи, уповноваженої володіти вогнепальною зброєю; 4) з метою відбиття небезпечного безпосереднього, раптового посягання на об'єкти та пристрої, важливі для безпеки або обороноздатності держави, на приміщення вищих органів влади, вищих та центральних органів державної адміністрації або правосуддя, на об'єкти народного господарства або культури, а також на дипломатичні представництва та консульські установи іноземних держав або міжнародних організацій, а також на об'єкти, що перебувають під наглядом озброєного охоронного утворення, створеного на підставі окремих приписів; 5) з метою відбиття посягання на майно, що створює водночас безпосередню загрозу для життя, здоров'я або свободи людини; 6) у безпосередній погоні за особою, стосовно якої застосування зброї було припустимим у випадках, визначених у п. 1–3 та 5, або за особою, щодо якої існує обґрунтована підозра у вчиненні вбивства, терористичного замаху, викрадення особи з метою вимагання викупу або певної поведінки, розбою, розбійного викрадення, розбійного вимагання, навмисного тяжкого ушкодження тіла, зґвалтування, підпалу або в інший

спосіб навмисного піддання загальній небезпеці життя або здоров'я; 7) з метою схоплення особи, про яку йде мова у п. 6, якщо вона сховалася у важкодоступному місці, а з супутніх обставин випливає, що вона може застосувати вогнепальну зброю або інше небезпечне знаряддя, застосування якого може загрожувати життю або здоров'ю; 8) з метою відбиття раптового, безпосереднього та незаконного посягання на конвой, що охороняє людей, матеріали, які містять негласну інформацію, гроші або інші цінні предмети; 9) з метою схоплення або унеможливлення втечі особи, яка є затриманою, тимчасово заарештованою або відбуває покарання у вигляді позбавлення свободи, якщо: а) втеча особи, позбавленої свободи, створює загрозу для життя або здоров'я людей; б) існує обґрунтована підозра, що особа, позбавлена свободи, може застосувати вогнепальну зброю, вибухові матеріали або небезпечне знаряддя; с) позбавлення свободи відбулося у зв'язку з обґрунтованою підозрою або виявленням скоєння злочинів, про які йшла мова у п. 6. У діях зімкнених частин та підрозділів Поліції вогнепальна зброя може бути застосована тільки з наказу їх командира. Застосування вогнепальної зброї має відбуватися у спосіб, який завдає якомога меншої шкоди особі, проти якої застосовано вогнепальну зброю (стаття 17).

Закон передбачає особливі ситуації, в яких може діяти Поліція. Згідно зі статтею 17, у разі загрози публічній безпеці або порушення публічного порядку, особливо шляхом створення: 1) загальної небезпеки для життя, здоров'я або свободи громадян; 2) безпосередньої загрози для майна в значних розмірах; 3) безпосередньої загрози для об'єктів або пристроїв, про які йшла мова в п. 4 абз. 1 ст. 17; 4) загрози злочину терористичного характеру або його вчинення щодо об'єктів, які мають особливе значення для безпеки або обороноздатності держави, або можуть мати наслідком небезпеку для людського життя, – Голова Ради Міністрів за поданням міністра, відповідального за внутрішні справи, з метою забезпечення публічної безпеки або відновлення публічного порядку, може розпорядитися про застосування озброєних частин або підрозділів Поліції. У невідкладних випадках зазначені рішення приймає міністр, відповідальний за внутрішні справи, невідкладно повідомляючи про нього Голову Ради Міністрів. У зазначених випадках, якщо застосування озброєних частин та підрозділів Поліції виявиться недостатнім,

на допомогу озброєним частинам та підрозділам Поліції можуть бути застосовані частини та підрозділи Збройних Сил Республіки Польща на підставі постанови Президента Республіки Польща, виданої за поданням Голови Ради Міністрів. Солдати частин та підрозділів Збройних Сил, скерованих на допомогу озброєним частинам та підрозділам Поліції, користуються в межах, необхідних для виконання їхніх завдань, щодо всіх осіб, повноваженнями поліцейських [343].

Цей спеціальний закон було змінено від часу набрання ним сили в 1990 році 159 актами, в тому числі законами та рішеннями Конституційного Трибуналу. Так, зокрема, один з останніх законів про внесення змін (11 вересня 2019 року) стосувався державних закупівель [344]. 19 липня 2019 року до Закону були внесені зміни, які стосувалися прав поліцейських на профспілки, в якому статтю 67.1 було викладено в новій редакції, яка закріпила: «Поліцейські можуть об'єднуватися в профспілки, але вони не мають права на страйк» [345]. Ще раніше, 16 травня внесеними змінами до Закону було удосконалено дисциплінарне провадження стосовно поліцейських [346].

Серед рішень Конституційного Трибуналу щодо Поліції слід звернути увагу на рішення від 30 липня 2014 року, яким було уточнено критерії здійснення оперативно-розшукової діяльності підрозділами поліції [347].

Бюджет. У 2015 р. державний бюджет передбачав видатки у 8,62 млрд. злотих на покриття витрат Поліції, з яких лише 1,3 млрд. виділялися на оплату праці. Інші напрями фінансування стосувалися стандартизації програм підготовки і поліцейських дільниць, а також інвестиційних закупівель. Важливо зауважити й той факт, що в номінальних показниках бюджетні витрати на Поліцію зросли в державі з 4,7 млрд. злотих у 2000 р. до 8,62 млрд. – у 2015 р. [348].

Чисельність і заробітна плата. У 2015 р. у Поліції Польщі працювало майже 100 000 чоловіків і жінок, розміщених у 16 воєводних штаб-квартирах поліції, штаб-квартирі Головного коменданта поліції (яка також виступає в ролі регіональної штаб-квартири), у 329 повітових штаб-квартирах і 2 072 поліцейських дільницях. Станом на червень 2017 р. у Поліції загалом працювало понад 97,7 тис. осіб, в тому числі на офіцерських посадах – понад 84,6 тис. осіб (крім курсантів). Заробітна плата поліцейських диференціюється: в третьому класі посад (середній

рівень кар'єри) вона становить 3165 польських злотих, а в 9-му класі (5700 офіцерів) – 5169 польських злотих. Для порівняння: комендант повіту заробляє в середньому 7286 польських злотих, комендант воеводства – 9517 польських злотих, а Головний комендант поліції – 15304 польських злотих [349].

Місцева поліція. Підрозділи місцевої поліції (Straże Gminne (Miejskie) функціонують у Польщі на підставі закону від 29 серпня 1997 р. «Про гмінних вартових» (далі – Закон) [350], а також низки рішень Ради Міністрів та наказів Міністерства внутрішніх справ і адміністрації.

Згідно зі статтями 1 і 2 Закону, для захисту громадського порядку в муніципалітеті може бути створено екіпіроване формування – «варта» (охорона), яке створюється радою муніципалітету після консультації з відповідним комендантом поліції, який наділений територіальною компетенцією, та з повідомлення воеводи. Декілька сусідніх муніципалітетів можуть через договір запровадити спільну «варту». З іншого боку, муніципальна рада може розпустити місцеву варту. Усі витрати, пов'язані з місцевою вартою, здійснюються за рахунок бюджету громади. Керівництво вартою здійснює комендант, який працює на умовах трудового договору з керівником муніципалітету. Контроль за діяльністю місцевої варти здійснює голова муніципалітету (міський голова). Закон передбачає співпрацю поліції і варти, яка, зокрема, охоплює: 1) постійний обмін інформацією про загрози, що виникають у цій галузі в рамках сфери безпеки людей та майна, миру та громадського порядку; 2) організацію системи поліції та охорони зв'язку з урахуванням місцевих потреб та можливостей і забезпечення постійного зв'язку між поліцейськими підрозділами та вартовими; 3) координацію розгортання поліцейських сил та вартових, включаючи загрози, що виникають у цій області, тощо (стаття 9 Закону). Згідно зі статтею 11 Закону, до завдань місцевої варти, зокрема, належать: 1) охорона миру та порядку в громадських місцях; 2) спостереження за порядком та контролем руху в межах, визначених правилами дорожнього руху; 3) контроль за громадським масовим транспортом; 4) надання допомоги, рятування життя і здоров'я громадян у місцях аварій і катастроф; 5) забезпечення охорони місця вчинення злочину, катастроф чи іншого подібного характеру; 6) охорона комунальних об'єктів; 7) співпраця з організаторами та іншими

службами в охороні порядку під час зібрань та інших публічних заходів тощо. У статті 24 Закон встановив умови, яким має відповідати особа для служби в місцевій варті, до яких належали, окрім вимог польського громадянства, також: досягнення 21 року, користування публічними правами, принаймні середня освіта, бездоганність, фізична і психічна придатність, відсутність судимості за діючим вироком суду або переслідування за умисне правопорушення чи фіскальне правопорушення, впорядковане ставлення до військової служби.

Виходячи із зазначеного, можливо дійти таких висновків. По-перше, процес реформування Поліції Республіки Польща відбувався довго (протягом майже трьох десятиліть), і головним його чинником виступало зобов'язання щодо втілення стандартів і цінностей поліцейської діяльності ЄС, вступ до якого був стратегічною метою держави. По-друге, організація Поліції РР на сьогодні засвідчує баланс між організаційними зусиллями і ресурсним забезпеченням, які зосереджені на досягненні чітких результатів у показниках ефективності поліцейських сил.

Протидія злочинності в Республіці Польщі. Поліція відіграє основну роль у протидії злочинності в більшості держав. Інтерес викликає досвід такої протидії в Республіці Польщі, виходячи з кількох аспектів. По-перше, актуальним для України залишається питання зниження злочинності, зокрема на пріоритетних напрямках (протидії злочинам проти особи, а також корупції). Йдеться при цьому про організаційні зусилля в руслі реформування правоохоронної діяльності. По-друге, окремий інтерес викликає організація і діяльність у Польщі спеціалізованих антикорупційних органів, їх ефективність у контексті можливості використання відповідного досвіду в Україні, в тому числі її відповідними структурами (Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури).

Окремі аспекти протидії злочинності в Польщі досліджувалися в працях Т. Серватко [351], Н. Маковецької [352], Т. Міщенко [353], Н. Підбережника [354] та інших, що, однак, не применшує актуальності цього дослідження в аспекті емпіричного наповнення та його концептуального задуму.

Одним із перших показників, які мають важливе значення для оцінки ефективності Поліції, є кількість убивств на душу населення.

У Доповіді «Глобальне дослідження убивств – 2011», яка була підготовлена Управлінням ООН з питань наркотиків і злочинів (UNODC), наводяться дані щодо кількості убивств у країнах світу. У Республіці Польща було вчинено в 2011 р. 1,3 убивств на 100 тисяч населення, що дає показник нижчий, ніж у Словацькій Республіці (1,5, дані за 2009 р.) та Угорщині (1,4), проте вищий, ніж у Чеській Республіці, – всього 0,9. Натомість це не є порівняно із західними державами: в Австрії – 0,5, у Німеччині – 0,8, у Великій Британії – 1,2, у Норвегії – 0,6 [355, с. 97].

У 2012 р. кількість убивств у Польщі становила 1,2 на 100 тисяч населення, в абсолютних величинах – 449 убивств. Слід підкреслити й те, що за цим провідним показником злочинності ситуація в цій країні поліпшувалася неухильно. Якщо в 2000 р. показник складав 2,2 (885 убивств), то в 2005 р. – 1,5 (555). Найкращі показники в регіоні в цьому відношенні в 2012 р. у Чеській Республіці – 1,0 (105) [356].

У щорічній доповіді про діяльність Поліції за 2014 р. «2014 рік більш безпечний» указуються досягнення поліції в забезпеченні більш безпечного середовища для громадян, порівняно з попередніми роками [357]. Протягом 2014 року загальна кількість зареєстрованих злочинів у Польщі склала 915 083, що становило близько на 14% відсотків менше, ніж роком раніше. У 2013 році було зареєстровано 1 063 906 злочинів.

Зниження загальних показників злочинності проявляється і за попереднє десятиліття, головна заслуга в чому передовсім Поліції. Протягом 2004–2014 років особливо помітним виступає зниження числа злочинів у порівнянні з кожним днем у середньому в 2004 році. У середньому реєструвалося 4003 злочини в 2004 р., а в один день 2014 року цей показник становив 2507 (на 1496 злочинів менше щодня). Поліція добилася зменшення кількості кримінальних злочинів – від 711 435 в 2013 році до 633 701 в 2014 році.

Важливим є те, що зниження було зафіксовано в групі злочинів, які загалом розглядаються як особливо небезпечні для громадян. Це група з 7 окремих видів злочинів: бійки та побиття (зниження з 8 788 в 2013 році до 6 964 в 2014 році, тобто на 21%); розбої і грабежі (зниження з 20 376 в 2013 році до 13 868 у 2014 році, тобто на 32%); пошкодження майна (зниження з 57 955 в 2013 році до 47 361 у 2014 році, тобто на 18%); тілесні ушкодження (зниження з 14 090 в 2013 році до 13 651 у 2014 році,

тобто на 3%); крадіжка зі зломом (зниження з 118 398 в 2013 році до 106 900 в 2014 році, тобто на 10%); крадіжка чужих речей (зниження з 214 616 в 2013 році до 174 900 в 2014 році, тобто на 19%); викрадення автомобілів (зниження з 15 465 в 2013 році до 14 124 у 2014 році, тобто на 9%).

Протягом 2014 р. відбулося зниження кількості злочинів проти життя і здоров'я. Так, зокрема, кількість вбивств знизилася на 7% – з 574 в 2013 році до 532 у 2014 році. Посилення боротьби з наркозлочинністю в 2014 році призвело до збільшення кількості вилучених наркотиків: поліція вилучила понад 3,7 тонни наркотиків, в той час як роком раніше – близько 1,9 тонни.

Покращився стан безпеки дорожнього руху. Кількість порушень правил дорожнього руху в 2014 році скоротилася на 53 819, зменшившись на 38% у порівнянні з 2013 р. Загальна кількість порушень правил дорожнього руху в 2014 році склала 87 085, тоді як у попередньому році (2013 р.) – 140 904. У 2014 р. було зафіксовано 34 694 аварії, тобто на 691 менше, ніж у попередньому році, а кількість загиблих склала 3 171 особу, що означає, що на польських дорогах загинуло на близько 120 осіб менше, ніж у 2013 році. Також зменшилася кількість людей, постраждалих у 2014 році – 42 177 чоловік, тобто на 1 294 особи менше, ніж у 2013 році.

Розкриття злочинів у 2014 р. залишилося на рівні 2013 р. і складало 66,7%, тобто у 2/3 злочинів особам пред'являють кримінальне обвинувачення. Для порівняння – у 2004 р. розкривалися лише 56,2% злочинів, тобто протягом 10 років роботи поліції збільшення частки розкриття злочинів склало 10,5%. У 2014 р. було пред'явлено обвинувачення 363 582 особам.

Центральне бюро розслідувань поліції, яке було створено 9 жовтня 2014 р., розпочало активну діяльність. Підрозділи цього управління вже в 2014 р. заарештували 1 622 особи, підозрюваних у причетності до організованої злочинності, в тому числі 154 керівники. 508 чоловік були звинувачені за статтею 299 Кримінального кодексу («відмивання грошей»). Результатами роботи підрозділів цього управління стало конфісковане майно вартістю майже 0,4 млрд. злотих, а також вилучені понад 2 тонн наркотиків, що виступає майже трикратним зростанням порівняно з попереднім роком.

У 2015 р. було зареєстровано загалом 833 281 кримінальне правопорушення. У 2015–2016 роках статистика злочинності, яка ведеться

Поліцією Польщі, продовжувала поліпшуватися. Наприклад, кількість убивств у ці роки знизилася з 499 до 467, кількість зґвалтувань – з 1228 до 1457, розбійних нападів – з 5522 до 5597, крадіжок авто – з 12090 до 11529. У 2016 році було зареєстровано 33697 дорожньо-транспортних пригод, внаслідок яких сталося 3017 смертельних випадків та 40672 травми. За цим показником Польща залишається одним з найбільш небезпечних місць для проїзду в Європі. Серед відповідних чинників називаються значне зростання кількості автомобілів на дорозі; вузькі дороги; слабка освітленість доріг; поточний ремонт доріг; використання доріг пішоходами та велосипедистами [358].

Наслідки діяльності поліції призвели до зростання громадської підтримки. Дослідження громадської думки показує, що 70% респондентів вважають Польщу країною, яка безпечна для проживання. Крім того, 90% підтвердили, що безпечним є їхнє місце проживання. Це найвищий показник за останні два десятиліття. Загалом 72,4% поляків позитивно оцінює роботу поліції у власному районі. Євростат опублікував дослідження в 2014 р., де вказується, що тільки у 6,4% поляків є страх перед насильством, злочинністю і вандалізмом, що ставить Польщу, разом з Литвою на друге місце серед найбільш безпечних держав у ЄС. Цьому сприяло й ресурсне забезпечення. Бюджет Поліції Польщі в 2014 році складав понад 8,8 млрд. злотих, з яких витрати на заробітну плату становили понад 1,46 млрд. злотих [359].

Окремого аналізу заслугоує організація спеціалізованого антикорупційного органу в Польщі – Центрального антикорупційного бюро (далі – ЦАБ). Статус ЦАБ визначається законом «Про Центральне антикорупційне бюро» (далі – Закон), який був схвалений 9 червня 2006 р. [360]. Згідно зі статтею 1 цього закону, ЦАБ – це спеціальна служба боротьби з корупцією в суспільному та економічному житті, зокрема, в органах державної та місцевої влади, а також для боротьби з діяльністю проти економічних інтересів держави. Статті Закону широко окреслюють обсяг корупції, який належить до юрисдикції цієї спецслужби.

Завдання ЦАБ, згідно зі статтею 2–1, охоплюють:

1) виявлення, попередження та розкриття злочинів проти, зокрема: а) діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; б) здійснення правосуддя; в) фінансування політичних партій;

г) податкових зобов'язань; д) принципів спортивних змагань; е) торгівлі ліками, харчовими продуктами, медичних приладів, а також кримінальне переслідування винних;

2) виявлення та протидія випадків недотримання закону від 21 серпня 1997 про обмеження здійснення господарської діяльності особами, які виконують державні функції;

3) документування підстав виконання Закону від 21 червня 1990 року про повернення доходів, отриманих несправедливо за рахунок скарбниці або інших державних юридичних осіб;

4) розкриття недотримання певних положень і процедур реалізації рішень, що стосуються юридичних актів: приватизації та комерціалізації, фінансової підтримки, державних закупівель та реалізації активів окремих осіб або компаній;

5) перевірка правильності і точності декларації або заяви про бізнес осіб, які виконують державні функції;

6) проведення досліджень явищ, що мають місце в галузі компетенції ЦАБ та подання інформації у зв'язку з цим прем'єр-міністру, президенту Польської Республіки, Сейму та Сенату.

Керівник ЦАБ підпорядкований прем'єр-міністру та підлягає контролю з боку Сейму (нижчої палати Парламенту), призначається на чотири роки і звільняється прем'єр-міністром після консультацій з Президентом Польської Республіки, відповідним комітетом Сенату та комісією Сейму. Прем'єр-міністр або призначений ним член Ради Міністрів координує діяльність ЦАБ з Агентством внутрішньої безпеки, Агентством військової контррозвідки Служби безпеки та Службою військової розвідки. Структура ЦАБ включає управління (підрозділи) центрального апарату та 11 регіональних управлінь.

ЦАБ є наймолодшою спеціальною службою в Польській Республіці, в якій працює 880 співробітників і цивільних службовців, які є фахівцями високого класу у сферах, пов'язаних зі здійсненням завдань служби: в галузі оперативної роботи, розслідування, виявлення, аналізу та контролю діяльності, прямих захисних заходів, безпеки телекомунікаційних мереж, захисту конфіденційної інформації та персональних даних, юридичної служби, логістики та фінансів, аудиту та внутрішньої безпеки, міжнародного співробітництва і навчання персоналу. Більше

однієї третини осіб, зайнятих в ЦАБ, становлять жінки (232 з 766 офіцерів і 83 з 114 державних службовців є жінками). Разом із тим, ЦАБ у 2013–2014 роках зіткнувся з дефіцитом ресурсного забезпечення та низкою інших проблем організаційного характеру, що призвело загалом до незначної кількості справ, за якими ця спецслужба завершила розслідування (у 2014 р. лише 420). При цьому акцентується увага на напрямках протидії корупції за окремими секторами, що проявляється в частці розслідуваних справ: галузі митного адміністрування, охорони здоров'я та фармацевтики – по 9%; центральний уряд – 9%; правоохоронна і судова системи – 5%; програми ЄС – 5%; армія – 4%; спорт – 4%; місцеве публічне управління – 4% [361]. Станом на 31 грудня 2016 року в ЦАБ працювало загалом 788 офіцерів та 140 цивільних працівників. Загалом кількість працівників порівняно з кінцем 2015 р. зросла на 48 осіб [362].

Тим не менше, результати діяльності спеціалізованого антикорупційного відомства в Республіці Польщі все ще далекі від ідеальних. Згідно з бізнес-опитуванням у 2013 р. «Євробарометром» з приводу рівня корупції, 16% бізнесменів, які мали контакт з державною адміністрацією, заявили, що державні службовці очікували або просили дати хабар протягом попередніх 12 місяців (у ЄС середній показник – 5%). 65% польських респондентів вважали, що корупція широко поширена в державних закупівлях (в ЄС середній показник – 56%) [363].

Слід підкреслити, корупція не була вирішальним питанням у польській громадській думці до 2013 року, хоча її регулярно висвітлювали в засобах масової інформації у зв'язку з хабарництвом, зловживанням владою, фаворитизмом чи іншою корупційною поведінкою. У 2013 році шахрайство в багатомільйонних у євро розмірах на конкурсах на IT-послуги для державного управління мало значний резонанс. Другий випадок був пов'язаний з державними закупівлями для проектів будівництва автомагістралей (EurActiv 2012). В обох випадках, в результаті хабарництва високопоставлених чиновників, одним із наслідків було призупинення субсидій у ЄС – у першому випадку Європейська комісія заморозила понад 700 млн. євро, у другому – понад 1 мільярд євро. Значний резонанс викликав також корупційний скандал у Польській асоціації футболу. У період з 2004 по 2011 рік кілька сотень фанів футболу, чиновників та гравців були затримані чи заарештовані (понад

100 судових вироків) [364, с. 3]. 28 квітня 2014 р. було ухвалено Державну програму протидії корупції в 2014–2019 роках [365].

Слід зауважити, закон «Про Центральне антикорупційне бюро» було піддано перевірці на предмет конституційності з боку Конституційного Трибуналу, який 23 червня 2009 р. ухвалив відповідне рішення [366]. Група депутатів Сейму подали звернення, яким спробували переконати Конституційний трибунал визнати вказаний закон неконституційним повністю. Серед основних аргументів, які називалися ними, слід назвати посягання на недоторканність приватного життя, порушення принципів захисту даних та пропорційності. Орган конституційного контролю виявив, що деякі положення Закону справді є такими, що конфліктують з Конституцією Республіки Польщі. До таких положень, зокрема, належали:

- щодо механізмів, які дозволяли проводити обшуки помешкань навіть без «прив'язування» до будь-якого конкретного кримінального провадження;
- щодо механізму контролю за збиранням і обробкою персональних даних з боку ЦАБ;
- щодо недостатнього загального контролю за діяльністю ЦАБ, що уможливило порушення прав і свобод людини;
- щодо надто широкого поняття корупції, яке охоплює також ділову практику приватних осіб, які не використовують державні кошти, що, відтак, порушує принцип економічної свободи. Широта і невизначеність такого поняття не узгоджується з принципом верховенства права;
- щодо положень, які дозволяли ЦАБ збирати та обробляти без згоди особи не лише необхідні, а й «потенційно корисні» персональні дані, в тому числі конфіденційну інформацію, які не були пов'язані з поточними розслідуваннями.

Визнавши більшу частину вищенаведених положень Закону такими, що не узгоджуються з Конституцією, тим не менше, Конституційний Трибунал підтримав його загальну ідею існування цього органу щодо протидії корупції, закликавши до змін щодо Закону. Положення Закону, визнані неконституційними, втрачали чинність через 12 місяців після винесення рішення Конституційним Трибуналом.

Наведене дозволяє прийти до таких висновків.

1. Створення спільного правового простору в рамках ЄС і зокрема «відкриття кордонів», не стало фактором зростання злочинності, що характерне і для Польщі, і для інших держав регіону. Навпаки, перетин кордону перестав на європейському континенті відігравати роль засобу уникнення відповідальності за правопорушення. З іншого боку, прихід кращих організаційних зразків і методик, врахування державою «кращих практик» поліцейської діяльності, викликало різке зростання ефективності поліції та інших правоохоронних органів. Внаслідок таких зусиль довіра суспільства до поліції стала зростати, що позначилося на ефективності протистояння злочинності.

2. Досвід Республіки Польщі засвідчує, що ефективність спеціалізованих антикорупційних органів залежить від вирішення таких проблемних питань, як: а) незалежності від політичних органів влади; б) встановлення над ними ефективного цивільного контролю, особливо з боку парламенту; в) адекватного окреслення їхньої юрисдикції та взаємодії з іншими правоохоронними органами.

3. Заснування і законодавче забезпечення діяльності ЦАБ у Польщі звертає увагу на ризики конституційності, пов'язані зі змістом відповідного закону, які полягають у пошуку балансу між правами людини, з одного боку, і можливими їх обмеженнями у здійсненні, виходячи із суспільної потреби в протидії корупції, з іншого боку. Такий баланс є можливим і залежить від ефективності судового контролю за змістом (і якістю) відповідних засобів, обраних законодавцем.

4.3. Поліцейські органи Угорщини

Як і в інших державах Центральної Європи, перехід до демократії в Угорщині відбувся в 1989–1990 роках зі своїми особливостями, які диктувалися такими факторами, як послаблення й поступова дезінтеграція Радянського Союзу, вплив інших держав та переговори між угорським урядом та опозицією. Обговорення за «круглим столом» стало передумовою того, що уряд погодився на вільні вибори, які стали інституційним початком демократії в Угорщині [367].

Як відзначено у фаховій угорській літературі, історія поліцейських органів Угорщини демонструє і стабільність, і значні зміни. З австро-

угорських часів діяльність поліції Угорщини була чітко регламентована на рівні законів, хоча, слід погодитися, що новий закон у цій сфері не завжди означав поліпшення або розвиток. Особливо виразно це проявляється в нормативних актах у період між 1945 і 1989 роками. Проте правоохоронні заходи служили підтриманню громадського порядку або відновленню порушеного порядку в кожний період. З іншого боку, поняття громадського порядку часто спотворювалося, і поліція була змушена взяти на себе роль інструменту режиму щодо гноблення суспільства. У наші дні поліцейські сили Угорщини зіштовхнулися з явищем масової міграції як новим викликом, що зумовлює тісну взаємодію поліції з армією [368, с.59].

Дослідження реформування поліцейських органів та відповідного суспільного контексту частково було виконане в працях І. Лова [369], С. Скриля [370], Д. Ткача [371] та ін. Однак відсутність спеціальних досліджень з окресленого предмета зумовлює актуальний інтерес до процесу реформування поліції Угорщини в 1990–2000-х роках.

Якщо зважити на конституційні аспекти поліцейської діяльності в Угорщині, то слід розпочати з того, що Основний закон Угорщини 2011 р. у статті 46 встановлює, що «основним завданням поліції є попередження злочинів, розкриття злочинів, захист суспільної безпеки, громадського порядку і державних кордонів» (частина перша); «діяльністю поліції управляє Уряд» (частина друга); «члени професійного кадрового складу поліції і служб національної безпеки не можуть бути членами партій і не можуть займатися політичною діяльністю» (частина п'ята). Основний закон також відсилав до кардинального закону, який мав урегулювати «детальні правила структури, діяльності поліції» (частина шоста статті 46) [372].

Такий підхід частково відрізнявся від попереднього конституційного визначення в Конституції Угорської Республіки 1949 р. (в редакції 1989 р.), стаття 40А якої передбачала, що «основним завданням поліції є забезпечення суспільної безпеки і внутрішнього порядку» [373, с. 118].

На думку Дімовне Єви Керештес, у соціалістичних державах поліцейські структури своїми функціями і стилем діяльності істотно відрізнялися від поліції демократичних держав. Значна політизація цих структур поєднувалася з їх допоміжною роллю порівняно з органами

державної безпеки. В Угорщині природа поліцейської роботи під час комуністичного режиму цілком відображає цю картину. Однак не тільки політизована роль поліції вимагала фундаментальних змін на початку перехідного періоду. При цьому межі між поліцією громадської безпеки, політичною поліцією й таємною поліцією були розмиті. Поліція виступала в очах суспільства символом придушення. Вона була організована для здійснення своєї роботи в умовах політичної диктатури; рівень злочинності штучно занижувався. Робота офіцерів поліції була низькооплачуваною, вони мали низький соціальний статус, і питання добору кадрів завдавали ще більше проблем [374, с. 61].

Початок демократичних змін в Угорщині, як і в інших постсоціалістичних державах, призвело до нової ситуації у сфері громадської безпеки. Свідченням величезних кількісних і структурних змін було зростання кількості зареєстрованих злочинів більш ніж на 20% у 1989 р. і більш ніж на 50% у 1990 р., порівняно зі щорічним приростом у 3-4% у попередні роки. У таких умовах вже в перші місяці після початку правових перетворень у реформуванні поліції були поставлені два завдання – підвищення поліцейського професіоналізму й ефективності, з одного боку, та утвердження демократичних цінностей [374, с. 60].

Після демократичної революції 1989 р. реформа поліції стала одним із найважливіших проєктів. Новий уряд уже в 1989 р. втілював декілька першочергових кроків щодо реформування поліції, зокрема провів її деполітизацію. Більшість керівного складу поліції були звільнені, однак у силу того, що вони були наділені правом подати повторну заяву на заміщення посад, половина з них повернулася на посади. Крім того, всім співробітникам поліції, як і всім військовослужбовцям, було заборонено членство в будь-якій політичній партії. Низка подальших регуляторних актів заборонила політичну діяльність працівників поліції, таких як демонстрація партійних символів у приміщенні поліції, обговорення політики на мітингах або політична агітація в поліцейській формі. Тим не менш, у перші роки перехідного періоду залишалося незрозумілим, які види політичної діяльності насправді дозволено співробітникам поліції. Оскільки співробітники поліції мали активне і пасивне право голосу, певну кількість політичних агітацій було дозволено, коли вони знаходилися поза службою. Новий закон про поліцію

1994 р. підтвердив таку заборону. У 1999 р. така заборона була підтверджена ще раз Європейським судом з прав людини у справі «Реквіній проти Угорщини». Крім деполітизації поліції іншою короткостроковою реформою було запровадження демократичного контролю над поліцією. Але ці два напрями реформи перебували в конфлікті один з одним, оскільки часто важко відрізнити демократичний контроль від політичного впливу [375, с. 57].

Закон про поліцію було ухвалено 1994 року (далі – Закон), і з численними змінами він продовжує діяти [376].

Закон у § 1 визначав, що Поліція Угорської Республіки (далі – Поліція) відповідає за охорону громадської безпеки та громадського порядку, а також за охорону державного кордону, контроль прикордонного руху та забезпечення порядку державного кордону.

Далі Закон встановив завдання Поліції у сфері охорони громадської безпеки та громадського порядку, а також охорони державного кордону, контролю прикордонного руху та підтримання порядку державного кордону у сферах попередження злочинів:

- а) здійснює повноваження органу загального кримінального розслідування щодо запобігання та виявлення кримінальних злочинів;
- б) здійснює повноваження органу, що порушує провадження щодо правопорушення, сприяє запобіганню та виявленню порушень;
- в) виконує офіційні функції, пов'язані з виробництвом, розповсюдженням та використанням певних пристроїв та матеріалів, небезпечних для громадської безпеки;
- г) виконує транспортні та правоохоронні завдання;
- д) виконує правоохоронні завдання, пов'язані з підтриманням громадського порядку;
- е) забезпечує особистий захист учасників кримінального провадження та членів органу прокуратури, а також виконання Програми захисту учасників кримінального провадження, помічників судових органів та осіб, що представляють особливий інтерес для Угорської Республіки, – захист їх життя, забезпечення фізичної недоторканності, охорона призначених будівель;
- е) дозволяє та контролює особисту та майнову діяльність та приватні розслідування;

- ж) виконує пенітенціарні завдання;
- з) здійснює режим надзвичайного стану, ситуації запобіжного захисту;
- и) охороняє державний кордон, запобігає, виявляє та перериває незаконний перетин державного кордону;
- і) контролює транскордонні переміщення осіб та транспортних засобів, партії вантажів, включаючи митний контроль, передбачений Регламентом (ЄС) № 2913/92 про встановлення Митного кодексу Співтовариства, та забезпечує режим перетину кордону та порядок на пунктах пропуску;
- ї) керує діяльністю угорських органів, яким доручено розслідування прикордонних подій, здійснює контроль за виконанням робіт, пов'язаних з обстеженням та маркуванням державного кордону та поновленням прикордонних знаків;
- к) вживає необхідних заходів для вирішення ситуацій конфлікту та масової міграції, які безпосередньо загрожують державному порядку, та запобігання насильству проти державного порядку;
- л) виконує інші завдання, встановлені для нього законом чи урядовим розпорядженням і які впливають із обов'язкового акта Європейського Союзу чи міжнародної угоди.

Поліція забезпечує захист від дій, які безпосередньо загрожують або посягають на життя, фізичну недоторканність та безпеку майна, і надає інформацію та допомогу тим, хто її потребує. При цьому Закон указує, що Поліція поважає та захищає гідність людини, захищає права людини.

Поліція при виконанні своїх обов'язків: а) співпрацює з органами державної та місцевої влади, соціальними та економічними організаціями, громадянами та їх громадами; б) допомагає у випадках, визначених законом, щодо безперервного проведення службових справ органів державної влади та місцевого самоврядування; в) підтримує добровільну діяльність місцевих органів влади та громадських громад з метою покращення громадської безпеки. При виконанні своїх обов'язків Поліція діє без партійного впливу. Окрім того, Поліція співпрацює з закордонними та міжнародними правоохоронними органами на основі окремого закону, обов'язкового правового акта Європейського Союзу або міжнародного договору та вживає заходів проти міжнародної злочинності.

Відповідно до міжнародного договору чи обов'язкового правового акта Європейського Союзу угорський поліцейський за кордоном, член закордонного органу, який виконує обов'язки поліції або прикордонної поліції, може здійснювати поліцейські права на території Республіки Угорщина, визначеній окремим законом або міжнародною угодою (§ 2).

Поліція згідно із Законом є державним озброєним правоохоронним органом. Її діяльність скеровується Урядом через міністра, відповідального за правоохоронну діяльність (далі – Міністр). Поліція поділяється на центральне, окружне (столичне) управління поліції, а також підрозділ прикордонної поліції.

Міністр наділений серйозними повноваженнями щодо Поліції, зокрема: а) регулює діяльність Поліції, б) керує діяльністю Національного начальника поліції, контролює діяльність Поліції з точки зору законності, професіоналізму, фінансів та ефективності, в) за пропозицією Національного начальника поліції затверджує правила організації та діяльності центрального органу поліції, г) вносить пропозицію до Прем'єр-міністра щодо призначення та звільнення з посади Національного начальника поліції; долучити до пропозиції резолюцію компетентного комітету Національних зборів, д) здійснює права роботодавця над Національним начальником поліції, за винятком призначення та звільнення з посади, та призначає та звільняє із посади заступника начальника поліції; е) призначає та звільняє з посади керівників штабу Поліції, здійснює делеговані йому особові та права роботодавця в окремому нормативно-правовому акті; е) може видавати Національному начальнику поліції конкретні вказівки щодо виконання обов'язків Поліції, виконання рішень Уряду у сфері охорони громадської безпеки та громадського порядку, охорони державного кордону, контролю прикордонного руху та утримання державного кордону, якщо інше не встановлено законом, виправити упущення або покласти край незаконній ситуації; ж) зобов'язати Національного начальника поліції звітувати; з) призначає на посаду та звільняє з посади керівників, заступників, членів та постійних експертів органів, створених для управління державними питаннями на основі міжнародних договорів та повноважень уряду; и) затверджує плани подолання конфліктної ситуації та масової міграції з метою підтримання порядку державного

кордону; і) забезпечує внутрішній контроль щодо запобігання злочинності поліції та виявлення кримінальних правопорушень.

Одночасно Міністр не може відкликати справу, що належить до компетенції поліції, вказівками, наданими його повноваженнями щодо управління, а також не може перешкоджати здійсненню її компетенції (§ 5).

Попри вагомій повноваження Міністра, Поліцію очолює Національний начальник поліції, який призначається на посаду та звільняється з посади Прем'єр-міністром за поданням міністра. До призначення кандидат заслуховується компетентним комітетом Державного зібрання, який ухвалює висновок щодо його придатності до посади.

Національний начальник поліції має такі повноваження: а) видає обов'язкові інструкції для поліції; б) пропонує призначення та звільнення з посади заступника начальника Національної поліції, керівників поліції та керівників органів поліції, визначених в окремому нормативно-правовому акті; в) керує центральним органом поліції; г) після затвердження Міністра видає правила організації та діяльності центрального органу поліції; д) здійснює функції роботодавця, зазначені в окремому нормативному акті, щодо персоналу, що належить до центрального органу поліції; е) керує діяльністю керівників управлінь поліції та інших органів поліції під його безпосереднім наглядом; є) здійснює права роботодавця над керівниками управлінь поліції та інших підрозділів поліції, що перебувають під його повноваженнями, за винятком призначень та звільнень; ж) призначає та звільняє з посади заступників керівників управлінь поліції та інших органів поліції під його безпосереднім наглядом; з) затверджує правила організації та діяльності управління поліції та інших органів поліції, що перебувають під його повноваженнями; и) подає плани щодо управління конфліктними ситуаціями та масовою міграцією Міністру для затвердження з метою підтримання порядку на державному кордоні (§ 6).

Змінами до Закону було засновано так звану «незалежну раду з питань розгляду скарг на поліцію», яка проводить відповідні розслідування, звітує перед Парламентом за кожні три роки своєї діяльності, а також може запропонувати Національному начальнику поліції видати, змінити чи скасувати наказ з метою дотримання основних прав людини та більш ефективного їх захисту. П'ять членів цієї Ради

обираються Державним Зібранням за спільною пропозицією комітетів Державного Зібрання, відповідальних за правозастосування та питання прав людини, двома третинами голосів присутніх членів Парламенту, одночасно, в порядку списку. Члени Ради можуть бути запропоновані до комітетів органами та організаціями, які працюють у сфері захисту основних прав. До складу Ради може бути обрана особа, яка не має судимості та має право голосу при виборах членів Парламенту, має юридичну освіту та неабиякий досвід у галузі захисту основних прав і яка пройшла перевірку національної безпеки відповідно до окремого закону. Термін повноважень становить шість років (§ 6/A).

Серед новел Закону міститься також оновлений перелік заходів безпеки, які може застосувати поліцейський для усунення стану небезпеки, що загрожує йому, чи небезпечної ситуації, що безпосередньо загрожує особам чи майну, а саме: а) вживати заходів, необхідних для запобігання та ліквідації надзвичайної ситуації, що належать до його обов'язків; б) організувати медичне обстеження особи в стані, що загрожує їй самій чи іншим, та надавати допомогу в її транспортуванні до медичного закладу; в) вживати заходів для запобігання самогубств, наскільки це можливо; г) організувати супровід транспортування особи, яка перебуває у безпорадному або сильно сп'янілому стані, до закладу охорони здоров'я або громадського місця, якщо це потрібно для захисту життя чи фізичної недоторканності; д) закрити територію і не допускати, щоб хто-небудь входив або залишав її, або зобов'язати присутніх піти (§ 36/A).

Поліцейські в Угорщині наділені широкими повноваженнями. Так, зокрема, згідно з § 39 Закону поліцейський не може проникнути або зайти в приватне помешкання без допуску чи офіційного рішення, за винятком випадків: а) екстреного виклику або з метою запобігання самогубству; б) запобігання, переривання чи вчиненню кримінального правопорушення з метою затримання злочинця чи підозрюваного; в) запобігання суспільній небезпеці чи неминучій загрозі життю чи здоров'ю або порятунку тих, хто перебуває в такій небезпеці; г) вжиття заходів у разі смерті внаслідок надзвичайної чи незрозумілої причини; д) з метою здійснення виконавчого провадження, якщо участь поліції в таких процедурах вимагається законодавством; е) з метою встановлення вихідних даних; є) з метою затримання особи, яка вчинила

злочин, незважаючи на те, що вона була викликана; ж) якщо така процесуальна дія необхідна з інших причин, визначених законодавством. Після проникнення до приватного помешкання за відсутності власника, за винятком участі у виконавчому провадженні, поліція інформує власника та вживає необхідних заходів щодо захисту майна.

Заходи фізичного примусу можуть бути вжиті поліцейським для припинення певної дії особи або для подолання спротиву. Наприклад, наручники можуть бути використані для обмеження особистої свободи або для: а) запобігання самопошкодженню; б) запобігання нападу з її боку; в) запобігання її втечі; г) запобігання наміру вчинити спротив (§ 47).

Відповідно до § 54 Закону співробітник поліції може використовувати вогнепальну зброю у випадках, зокрема, для такого: а) запобігти прямій загрози життю або нападу на нього; б) запобігти прямому нападу, що суттєво загрожує фізичній цілісності; в) запобігти або припинити вчинення злочину, що спричиняє суспільну небезпеку, терористичний акт чи викрадення літака; г) запобігти вчиненню правопорушення за допомогою зброї, вибухових речовин або інших засобів, придатних для вчинення убивства; е) запобігти дії, спрямованій на незаконне придбання зброї або вибухових речовин шляхом насильства; є) запобігти збройному нападу, спрямованому проти об'єкта, що має важливе значення для функціонування держави чи постачання населення; ж) затримати або запобігти втечі злочинця, який навмисно вчинив убивство; з) затримати або запобігти втечі злочинця, який вчинив злочин проти держави (розділ X Кримінального кодексу), проти людства (розділ XI Кримінального кодексу); и) проти особи, яка не дотримується вказівки поліції покласти зброю або інший небезпечний об'єкт, який вона має, і поведінка якої свідчить про безпосереднє використання зброї або іншого небезпечного об'єкта проти людського життя; і) запобігти втечі, насильному звільненню або для захоплення затриманого через здійснення злочину; і) запобігти нападу, спрямованому проти власного життя, фізичної недоторканності чи особистої свободи офіцера поліції.

Серед масштабних проблем, які постали перед Поліцією Угорщини останнім часом, слід назвати потік нелегальних мігрантів. У 2015 році Угорщина була другою країною Європейського Союзу (після Греції),

яка затримала нелегальних мігрантів на її зовнішніх кордонах у кількості 411 515 осіб, перетин кордону якими було достовірно зафіксовано. Однак будівництво огорожі на двох південних кордонах із Сербією та Хорватією, відповідно у вересні та жовтні 2015 року, поставило Угорщину за межі міграційного шляху Західних Балкан. До завершення огорожі та початку міграційної кризи влітку 2015 року середньоденні прибуття в Угорщину складала 274 людини щодня. Протягом червня, липня та серпня середня кількість зафіксованих прибулих мігрантів до Угорщини зростає на 447% – до 1500 осіб щодня. Зростання щоденних проникнень у країну тривало протягом вересня та жовтня 2015 року. За ці два місяці середньоденні проникнення були зафіксовані у понад 7000 осіб. У листопаді та грудні 2015 року (після завершення будівництва огорожі на кордонах) щоденні приїзди в Угорщину знизилися до рекордно низького рівня – 10 осіб щодня [377].

Деякі рішення Конституційного Суду стосуються безпосередньо роботи поліції. Одне з них стосувалося можливостей фотографування та публікацій фото поліцейських, які перебували на роботі. Поліцейські з цього питання навіть виграли кілька судових справ проти ЗМІ, ствержуючи, що порушено їх право на приватне життя. Конституційний Суд пішов іншим шляхом. Ним було зазначено, що згідно з Цивільним кодексом, головним правилом публікації фотографій є дозвіл від постраждалої особи перед публікацією. Однак з цього правила є винятки, коли йдеться, наприклад, про фото, зроблені у громадських місцях: якщо на фото зображено предмет об'єктивним та нешкідливим способом, то він може бути опублікований без дозволу зацікавленої особи, якщо він (предмет) є частиною звіту, що відслідковує суспільний інтерес. Відповідно, фото, що демонструють дії поліції, публікуються без дозволу зацікавлених працівників поліції, якщо публікація стосується сучасних подій або новин, виходячи з обставин справи, або надає інформацію про здійснення виконавчої влади, яка становить суспільний інтерес. Розгортання поліції на будь-якій демонстрації вважається подією, що становить суспільний інтерес. Таким чином, зображення про цю подію публікуються без будь-якого дозволу, якщо тільки це не порушує людську гідність працівника поліції (наприклад, показуючи страждання пораненого працівника поліції) [378].

Наведене дозволяє дійти таких висновків. По-перше, поліція Угорщини була піддана реформуванню після демократичної революції 1989 року в контексті інших суспільних перетворень, які здійснювалися в напрямі відновлення демократії та верховенства права. По-друге, закон про поліцію 1994 р. створив достатні законодавчі основи для організації та діяльності поліцейських сил цієї держави, однак залишив низку проблем, пов'язаних із надмірним політичним впливом на Поліцію міністра – члена Уряду, відповідального за правоохоронну діяльність.

По-третє, реформа поліції України потребує врахування досвіду Угорщини, зокрема в таких аспектах: а) оптимального співвідношення нормативного регулювання поліцейської діяльності на рівні закону і на рівні підзаконних актів; б) законодавчого визначення стандартів застосування спеціальних заходів впливу на особу з боку поліції, в тому числі дотримання принципу пропорційності в ході вживання таких заходів.

4.4. Поліція Чеської Республіки

Дослідження реформи поліцейських сил у державах Центральної Європи і, зокрема, в Чеській Республіці є актуальним завданням, виходячи з низки аргументів. По-перше, реформа поліції в Україні, яку було розпочато після 2014 р., потребує врахування досвіду реформаторських зусиль у тих державах, які успішно провели подібні реформи, і Чеська Республіка належить до таких країн. По-друге, серед багатьох аспектів реформи в цьому напрямі важливим є акцент на створення якісного законодавства, яке би створило основи для ефективної діяльності поліції, з одного боку, а, з іншого – забезпечило безумовне дотримання прав людини.

В Україні питання законодавчого забезпечення реформи поліції Чеської Республіки частково виступало предметом наукових досліджень, що, однак, не вичерпує актуальності подальшого аналізу.

Етапи розвитку законодавства про поліцію в Чеській Республіці. «Оксамитова революція» у Чехословаччині (яка існувала як федеративна держава до 31 грудня 1992 року), що розпочалася 17 листопада 1989 р. у Празі після брутального застосування сили поліцейськими підрозділами, заклала основи для проведення масштабних реформ,

спрямованих на створення правової держави. Одним із пріоритетів виступало нове наповнення поліцейської діяльності держави.

Впродовж наступних десятиліть організаційні зусилля держави в цьому напрямі пройшли декілька етапів.

1. Перший етап (в умовах федеративної Чехословаччини) стосувався початкових кроків щодо змін у цій сфері. Були створені так звані «громадські комісії» у МВС (федеральним законом від 9 травня 1990 р.), які виступали не лише «дорадчими», а й «контрольними» органами і повинні були складатися з «бездоганних громадян» [379]. Такі комісії «очищали» МВС від співробітників, які були пов'язані з колишнім тоталітарним режимом. Пізніше було ухвалено новий закон Чеської національної ради «Про Поліцію Чеської Республіки» від 21 червня 1991 р. Із самого початку в реформу поліції закладалися основи функціонування поліцейської системи на двох рівнях – так званої «державної поліції» і «місцевої поліції» (окремий закон від 6 грудня 1991 р. (№ 553/1991 р.) [380].

Важливо підкреслити, що саме в цей період було розпочато процес люстрації в державному апараті ЧСФР, який істотно вплинув на кадровий (переважно керівний) склад поліцейських сил. Пізніше, в 1992 р. було схвалено ще один законодавчий акт, який стосувався люстрації окремо в поліції та в деяких інших правоохоронних органах Чеської Республіки.

2. Другий етап був пов'язаний із розвитком поліцейської функції Чеської Республіки як незалежної держави в умовах підготовки до вступу до Європейського Союзу. У 2001 р. було виголошено (заново офіційно оприлюднено) цілісний закон про поліцію, до якого впродовж 1992–2001 років вносилися численні зміни (таке окреме офіційне оприлюднення закону покликано зробити текст зручним для користування [381].

В результаті проведених реформ, в тому числі й у напрямі поліцейської діяльності, Чеська Республіка 1 травня 2004 р. набула повноцінного членства в ЄС. Серед основних завдань, які вирішувалися протягом цього часу, слід назвати такі:

- загалом процес реформ був спрямований на перетворення поліцейських сил в органи захисту прав людини, яким довіряє суспільство;
- поступово оновлювалася структура поліції, зокрема, з 1 січня 2002 р. розпочала функціонувати Служба з питань іноземців і прикордонної поліції; відбулася також реорганізація системи протидії корупції

з покладенням відповідних завдань на Службу кримінальної поліції та розслідування, а також на Управління фінансової злочинності та охорони держави;

– було забезпечено цивільний контроль за поліцейською діяльністю, який проявлявся, зокрема, у створенні системи парламентського контролю за діяльністю поліцейських сил, передовсім за використанням оперативних засобів. Від імені парламенту такий контроль здійснює орган, до якого входять п'ять депутатів постійної комісії Палати депутатів Парламенту ЧР, а для його можливості здійснення міністр внутрішніх справ не рідше двох разів на рік подає до цього контрольного органу звіт про вживання оперативної техніки, а на його вимогу – негайно;

– пошук оптимальної моделі організації поліцейських органів та відносин Поліції ЧР і МВС ЧР. Уже в той час склалася схема, за якої Поліція є підпорядкованою МВС, але безпосереднє керівництво нею здійснює Начальник (президент) Поліції;

– пошук ролі і місця слідства (слідчих підрозділів) у системі Поліції. Поліцейські слідчі не були підпорядковані організаційно жодній посадовій особі в системі поліцейських органів (включно з Начальником Поліції). Слідчі підрозділи були організовані в межах відповідної територіальної юрисдикції державного представництва (прокуратури) і судів;

– розвиток місцевої поліції, яка була створена ще 6 грудня 1991 р. законом Чеської національної ради (до закону до 2017 р. зміни вносилися майже 20 разів). Цей розвиток продовжується і в останні роки, коли декілька проектів закону стосуються удосконалення відносин місцевої поліції та державної поліції [382]. Протягом багаторазових змін статусу склалася модель місцевої поліції, яка передбачала обмежені повноваження «вартових» (зокрема контроль за дотриманням актів органів місцевого самоврядування, розгляд справ про адміністративні проступки) та підпорядкування старості;

– розробка на рівні закону і на рівні практики оптимального співвідношення в діяльності поліції правоохоронних функцій і функцій державного управління.

Поліцейська реформа 2008 р. (Закон про поліцію ЧР). Закон від 17 липня 2008 року «Про поліцію» (далі – Закон) на сьогодні є основним законодавчим актом у сфері регулювання діяльності поліцейських сил

Чеської Республіки [383]. Згідно з його § 1 і 2, Поліція Чеської Республіки (далі – поліція) – це єдиний збройний корпус безпеки. Поліція служить громадськості, її місія полягає в: забезпеченні безпеки людей і майна та громадського порядку, запобіганні злочинам, виконанні завдань відповідно до кримінального процесуального кодексу і інших завдань у сфері внутрішнього порядку і безпеки, покладених на неї законом, безпосередньо чинним законодавством ЄС і міжнародними договорами, які є частиною закону.

Організація і управління Поліцією відповідно з положеннями розділу II Закону здійснюється на таких засадах.

1. Поліція підпорядкована Міністерству внутрішніх справ (далі – міністерство), яке створює умови для виконання завдань Поліції. Президент поліції несе відповідальність за діяльність поліції перед Міністром.

2. Поліція складається з таких організаційних підрозділів: а) Президія поліції, яку очолює Президент поліції, б) національні поліцейські служби, в) Регіональна поліцейська штаб-квартира (далі іменована «Регіональна дирекція»), г) відділи, створені в Регіональному управлінні. У поліції функціонує 14 регіональних управлінь, територіальний поділ обласних дирекцій ідентичний територіальному охопленню вищого територіального самоврядування.

Особливу увагу Закон приділяє дотриманню прав людини в діяльності поліції. Співробітник поліції повинен бути ввічливим, поважати гідність громадян та свою власну гідність (§ 9). Закон встановлює, що він не може усунутися від вжиття заходів, якщо йдеться про порушення внутрішнього порядку і безпеки (§ 10), винятки з цього правила можуть бути лише у зв'язку, зокрема, з тим, що він виконує завдання, під час яких уживає засоби оперативного пошуку, переслідування виконавця злочину або перебуває під «єдиною командою». Якщо дозволяють обставини, співробітник поліції до дії, яка включає в себе безпосереднє забезпечення дотримання юридичних обов'язків або прямого захисту повноваження із використанням сили або загрозою її застосування, зобов'язаний використати слова «іменем закону!» і зробити відповідну вказівку. Втручання поліцейського повинно бути пропорційним, тобто: а) забезпечити, щоб жодна людина не зазнала невинуватої шкоди внаслідок його втручання, б) забезпечити, щоб втручання не призвело до дій щодо інших

осіб з надмірною шкодою, с) здійснювати втручання у права і свободи осіб таким способом, який відповідає меті втручання і не перевищує того, що необхідно для досягнення цілей такої дії (§ 11).

Розділ V Закону присвячений обмеженню особистої свободи осіб та відповідним вимогам до поведінки поліцейських. Згідно з § 24 Закону, особа, обмежена у свободі поліцейським, не повинна зазнавати тортур або жорстокого, нелюдського, або такого, що принижує гідність, поводження. Поліцейський, який став очевидцем такого поводження, зобов'язаний вжити заходів для його припинення та невідкладно повідомити про це свого керівника. На прохання особи, обмеженої у свободі, Поліція інформує особу, близьку до неї, або іншу особу, вказану нею.

Закон у § 26 встановлює підстави для затримання поліцейським особи, зокрема, коли вона: 1) своїми діями загрожує його життю, життю чи здоров'ю інших осіб або майну, 2) навмисне забруднює чи пошкоджує майно в приміщенні поліції або усним шляхом ображає поліцейського чи іншу особу, 3) ухилилася від позбавлення волі, захисного лікування, інституційної освіти, попередньої чи захисної допомоги або тримання під вартою; 4) чинить опір; 5) була спіймана під час вчинення діяння, яке має ознаки правопорушення, якщо має місце розумне побоювання, що буде продовжувати порушення; 6) ухиляється від кримінальної відповідальності; 7) є неповнолітньою, якщо це необхідно для її повернення до батьківського або іншого еквівалентного догляду її законного опікуна. Затримання може тривати не більше 24 годин.

Використання вогнепальної зброї співробітниками поліції регламентоване у § 56 Закону, де встановлені, зокрема, наступні підстави: а) у стані необхідної оборони або за надзвичайної потреби; б) якщо небезпечний злочинець, який затримується, не складає зброю та не бажає залишити свого потаємного місця; в) з метою запобігання втечі небезпечних злочинців; г) неможливо інакше подолати активний опір, спрямований на зрив серйозної операції; д) для запобігання насильницького нападу, що загрожує особі, яка охороняється, або об'єкту, або простору, що охороняються; е) якщо інакшим способом неможливо зупинити транспортний засіб, водій якого небезпечною їздою серйозно загрожує життю або здоров'ю людей; є) якщо особа, щодо якої застосовуються засоби примусу, торкнулася вогнепальної зброї або зробила попереджувальний постріл;

для підкорення співробітнику поліції у забезпеченні його власної безпеки або іншої особи, або: ж) знищення тварини, що загрожує життю або здоров'ю людини. Використання зброї співробітником поліції здійснюється з дотриманням необхідної обережності, особливо, щоб не наражати на небезпеку життя інших осіб та способом, що найбільш щадить життя людини, проти якої спрямоване використання зброї.

Негайно після використання зброї або засобів примусу, за наслідками чого має місце ушкодження особи, згідно з § 57 співробітник поліції, як тільки дозволяють обставини, зобов'язаний надати першу допомогу постраждалій особі і звернутися за медичною допомогою.

У § 73–77 Закону визначалися статус інформатора, поліцейських агентів під прикриттям та вживання оперативних засобів. Інформатор визначався як фізична особа, яка надає поліції інформацію і послуги таким способом, щоб не розголошувати співпрацю з нею. Закон установлював, що інформатору може бути призначено за його працю фінансову або матеріальну нагороду. Засоби прикриття означають згідно із законом будь-яку річ, в тому числі обкладинки документа, простір або діяльність, що використовуються для приховування реальної особистості особи з метою запобігання розголошення її діяльності або приховування діяльності поліції (§ 74). У свою чергу, закон встановив можливість виготовлення документів прикриття, що спрямовано на унеможливлення здійснення ідентифікації особи, на приховування діяльності щодо застосування засобів прикриття (оперативних засобів) або застосування техніки, для приховування поліцейської діяльності або для інших подібних цілей. Водночас закон заборонив використання в якості документа прикриття посвідчень члена парламенту, члена уряду, голови Чеського нацбанку, члена Верховного контрольного управління, інспектора Управління охорони персональних даних, судді Конституційного Суду, службове посвідчення судді і державного представника, а також свідоцтво особи про народження та смерть (§ 75). МВС веде облік документів прикриття. Окрім іншого, Закон передбачає так звані «спеціальні фонди», які передбачають виділення коштів для оплати деяких витрат, пов'язаних із придбанням інформації про злочинність, використання допоміжних оперативних засобів для допомоги агентам розвідки і для забезпечення короткострокового захисту

осіб. Вживання коштів зі спеціальних фондів не підлягає законодавству у сфері управління державними коштами (§ 77). Контроль за діяльністю щодо використання, перехоплення і запису за допомогою телекомунікацій, використання спостереження за людьми і речами, а також втручання в роботу електронних комунікацій здійснює Палата депутатів, яка для цієї мети створює контрольний орган з числа депутатів цієї палати Парламенту. Вказана діяльність здійснюється поліцейським підрозділом виключно з повідомленням міністра внутрішніх справ. Міністр представляє до наглядового органу принаймні два рази на рік звіт про використання названих засобів, а також звіт про використання відповідних коштів. Міністр внутрішніх справ, крім того, щорічно подає до Уряду ЧР, відповідного комітету Палати депутатів та до спеціального контрольного органу звіт про здійснення завдань з використанням оперативних засобів (§ 98).

На загальнодержавному рівні (з компетенцією на територію всієї Чеської Республіки) створені й функціонують станом на кінець 2018 р. такі підрозділи Поліції ЧР: 1) Криміналістичний відділ у Празі; 2) відділ повітряного обслуговування; 3) Національний центр боротьби з наркотиками; 4) Відділ піротехнічного обслуговування; 5) Управління Служби роботи з іноземцями Поліції; 6) Управління документації та розслідування комуністичних злочинів Служби кримінальної поліції та розслідування (СКПР); 7) Відділ освіти та підготовки поліції; 8) Національний центр проти організованої злочинності СКПР; 9) Управління охорони Президента Чеської Республіки; 10) Служба охорони поліції Чеської Республіки; 11) Відділ швидкого розгортання; 12) Відділ спеціальної діяльності СКПР (захист осіб, який пов'язаний із кримінальним процесом); 13) Відділ спеціалізованої діяльності СКПР (відстеження осіб в телекомунікаційному просторі) [384].

Статус поліцейського. Законом від 23 вересня 2003 року «Про службу співробітників сил безпеки» (далі – Закон) було окремо врегульовано інші питання статусу поліцейських (одночасно із співробітниками інших безпекових органів Чеської Республіки – Пожежної бригади ЧР, Митного управління ЧР, Тюремної служби ЧР, генеральної інспекції сил безпеки, Служби безпеки і розвідки ЧР та Управління з питань зовнішніх зв'язків та інформації) [385].

Під час прийняття на роботу поліцейський приймається спочатку на термін 3 роки, після цього – на службу необмеженої тривалості (§ 11) – після складання кваліфікаційного іспиту (письмова, усна та практична частини). Громадянин може бути допущений до служби за умов, які встановлюють, зокрема: досягти 18 років, відповідати рівню освіти, яка вимагається для посади служби, до якої він/вона призначається, бути добросовісним, здоровим, психічно і фізично придатним для виконання обов'язків, дієздатним, мати допуск до державної таємниці. Громадянин не вважається добросовісним для цілей цього Закону, зокрема, якщо: протягом встановленого періоду був засуджений за умисні правопорушення; протягом встановленого періоду був засуджений за кримінальне правопорушення, вчинене з необережності, але його поведінка не відповідає вимогам до поліцейського; має ознаки залежності від алкоголю або інших психотропних речовин або діяльності. § 41 Закону встановлює підстави для припинення служби, а саме: 1) після закінчення певного періоду; 2) звільнення; 3) смерть або оголошення про смерть; 4) 31 грудня календарного року, в якому особа досягла 65-річного віку.

Службова дисципліна поліцейського полягає в неупередженому, належному і добросовісному виконанні обов'язків співробітником, які випливають з неї відповідно до закону, службових правил та розпоряджень. Якщо ж наказ керівника є очевидним порушенням правового регулювання, співробітник зобов'язаний звернути увагу на цей факт. Якщо керівна особа наполягає на виконанні наказу, посадова особа має право вимагати від неї письмового подання. Керівник зобов'язаний виконати таку вимогу, якщо обставини дозволяють йому її виконувати. Якщо обставини служби не дозволяють, він це повинен зробити без зайвої затримки після того, як ці обставини вже пройнуть. Співробітник зобов'язаний виконати наказ та повідомити про цей факт без невідкладної затримки керівнику особи, яка видала наказ. Співробітник може не виконувати наказ, якщо його виконання є очевидним вчинення злочину (§ 46).

Нормальний робочий час поліцейського становить 37,5 години на тиждень. За один день служби розглядається одна п'ята частина вказаної тривалості. Понаднормова робота не може тривати більше ніж 150 годин на календарний рік.

Ефективність поліції, як і в інших державах, найбільше проявляється в протидії злочинності. Ситуація в Чеській Республіці загалом є благополучною, якщо порівняти з іншими державами. У 2019 році було зареєстровано 143 убивства (розкрито 128, що складає 89,5 відсотка), злочинів насильного характеру – 13 606 (9 364 і 68,8%), злочинів проти моралі – 2 733 (1 853 і 67,8%), злочинів проти майна – 102 136 (27 063 і 26,5%), економічних злочинів – 24 589 (11 898 і 48,4%), військових та протиконституційних злочинів – 48 (9 і 18,8%). Загалом у 2019 році в державі було зареєстровано 199 221 злочинів. Виділяючи такий злочин як убивства, слід зазначити, що в 2019 року в державі було зареєстровано 12 убивств з пограбуванням (розкрито 11), 74 убивства з особистих мотивів (74) та 4 убивства на замовлення (2) [386].

Роблячи аналіз розвитку законодавства Чеської Республіки щодо поліцейської діяльності, можна дійти до таких висновків. По-перше, вектор реформи поліції в цій державі, який забезпечувався законами, відбувався у декілька етапів, протягом яких поліцейські сили набували нової якості поліцейської служби в державі, заснованій на верховенстві права. Об'єктивно відповідні ключові показники містилися у вимогах Європейського Союзу, підготовка до вступу до якого передбачала активне й цілеспрямоване реформування поліції на основі цих стандартів. Результатом вказаних зусиль стало прийняття Чеської Республіки до ЄС 1 травня 2004 р. По-друге, зміст і предмет регулювання законодавством Чеської Республіки може стати в нагоді для вітчизняного законодавця у таких аспектах як: а) організація поліцейської діяльності; б) окреслення спеціальних повноважень поліції; в) організації роботи (робочого часу) поліцейських.

4.5. Поліцейський корпус Словацької Республіки

Поліцейські сили Словацької Республіки протягом останніх десятиліть пройшли тривалу еволюцію, протягом якої було декілька спроб їх реформування. Найбільшою інтенсивністю були відзначені реформи Поліцейського корпусу напередодні вступу держави до Європейського Союзу (1 травня 2004 року). Набуття членства цієї держави в ЄС само по

собі стало наслідком високої оцінки виконання зобов'язань перед міждержавним союзом у сфері безпеки.

Перший після проголошення незалежності Словацької Республіки закон у цій сфері (Закон про Поліцейський корпус ч. 171/1993 Z. z) було ухвалено в 1993 році (набрав чинності 1 вересня 1993 року) (далі – Закон). Він залишається чинним і станом на 2019 рік, однак до нього зміни були внесені понад 50 законами.

Закон встановлює, що Поліцейський корпус – це озброєні органи безпеки, які виконують завдання з питань внутрішнього порядку, безпеки, боротьби зі злочинністю, включаючи її організовані форми та міжнародні форми, а також завдання, що виникають для поліцейських сил із міжнародних зобов'язань Словацької Республіки. Діяльність поліції контролюється Національною радою Словацької Республіки та урядом (§ 1).

До завдань Поліції належить: 1) співпрацювати в галузі захисту основних прав і свобод, зокрема в галузі захисту життя, здоров'я, особистої свободи та безпеки людей, а також у захисті власності; 2) виявляти правопорушників; 3) сприяти виявленню ухилення від сплати податків, незаконних фінансових операцій, відмивання грошей та фінансування тероризму; 4) проводити кримінальне розслідування та скорочене кримінальне розслідування; 5) проводити боротьбу з тероризмом та організованою злочинністю; 6) забезпечувати особисту безпеку Президента Словацької Республіки, Президента Національної ради Словацької Республіки, Прем'єр-міністра Словацької Республіки, Голови Конституційного Суду Словацької Республіки, Міністра внутрішніх справ; 7) забезпечувати охорону дипломатичних представництв та інших об'єктів, визначених законом або урядом, та співпрацювати в галузі фізичного захисту ядерних установок; 8) забезпечити контроль за кордонами Словацької Республіки; 9) співпрацювати у забезпеченні громадського порядку; якщо його було порушено, вживати заходів для його відновлення; 10) контролювати та сприяти безпеці та безперебійності дорожнього руху; 11) виявляти правопорушників і, якщо це передбачено спеціальним законом, також розкривати правопорушення; 12) вчиняти пошук людей і пошук речей; 13) забезпечувати захист та допомогу свідкам; 14) здійснювати судово-експертну та експертну діяльність; 15) співпрацювати у забезпеченні захисту цивільної авіації;

16) повідомляти муніципалітет про порушення заборони вживання алкогольних напоїв та інших залежних речовин особою, яка не досягла 15 років, або неповнолітньою особою до 18 років; 17) контролювати безпеку та рух залізничного транспорту по периметру залізничних колій; 18) брати участь у виявленні та з'ясуванні причин загроз безпеці та безперебійності залізничного транспорту на залізничних коліях; 19) співпрацювати у забезпеченні безпеки залізничного перевезення ядерних матеріалів, спеціальних матеріалів та обладнання у співпраці з перевізником. Крім того, Поліцейський корпус виконує завдання державного управління та інші завдання, якщо це передбачено спеціальними положеннями (§ 2).

Організація Поліцейського корпусу визначена в § 4 Закону. Відтак, Поліція поділяється на такі підрозділи, як службу кримінальної поліції, службу фінансової поліції, службу поліції порядку, дорожню службу поліції, залізничну службу поліції, службу охорони об'єктів, прикордонну та іноземну поліцейську службу, службу спеціального призначення, службу захисту осіб та інспекційну службу. Організаційною частиною Поліцейського корпусу є також підрозділ судово-експертної діяльності, який здійснює професійну діяльність та експертну діяльність відповідно до спеціальних положень.

Якщо Законом не передбачено інше, служби Поліцейського корпусу функціонують у підрозділах Поліцейського корпусу, які встановлюються та скасовуються Міністром за пропозицією Президента Поліцейського корпусу. У той же час міністр за пропозицією президента поліції визначає зміст їх діяльності та внутрішню організацію. Міністр може визначити, який відділ поліції має право бути учасником судочинства та виконавчого провадження, а також діяти самостійно перед судом у межах своєї компетенції. Від імені підрозділу поліцейського корпусу перед судом виступає директор підрозділу або уповноважений ним поліцейський чи працівник. Департаменти поліції зазвичай організовані відповідно до організації судів. Міністр створює спеціальні підрозділи, що мають повноваження на всій території Словацької Республіки, щодо виявлення та розслідування кримінальних правопорушень у питаннях, що належать до юрисдикції Спеціалізованого кримінального суду.

Згідно з § 11 Закону, Поліція забезпечує, окрім наведеного вище:

- а) негайне спостереження за правопорушником;
- б) оперативно-розшукову діяльність або використання інформаційних технологій;
- в) офіційне втручання в рамках однієї команди;
- г) безпеку визначених осіб, захист позначених об'єктів або захист та допомогу потерпілим чи захищеним свідкам відповідно до спеціальних норм;
- д) шифрування або кур'єрську службу, що може забезпечити від загроз для своєчасної передачі зашифрованих повідомлень або загрожувати транспортованим товарам;
- е) повітряну діяльність;
- є) піротехнічну активність;
- ж) службову операцію, яка, якщо вона не буде завершена, матиме більш серйозні наслідки.

Поліцейський зобов'язаний довести свою належність до Поліцейського корпусу до втручання, якщо це дозволяють характер та обставини втручання. Поліцейський повинен довести свою приналежність до поліції службовою формою з ідентифікаційним номером, а в процесі своєї професійної діяльності також прізвищем працівника поліції, яке включає його ім'я та прізвище, службовою карткою, бейджем або усною заявою.

Закон надає поліцейському широкі повноваження, зокрема положеннями § 19 дозволяє затримати особу, яка: а) своєю дією безпосередньо загрожує їхньому життю чи здоров'ю або здоров'ю інших людей чи власності; б) виявляється у вчиненні правопорушення, коли є обґрунтовані сумніви, що воно продовжиться або якщо вкрай необхідно правильно визначити чи уточнити справу; в) намагалася втекти під час демонстрування поліцейськими своєї приналежності до поліції, і обґрунтоване побоювання перед її втечею зберігається; в) ображає поліцейського чи іншу особу в підрозділі Поліцейського корпусу або діє іншим чином агресивно; г) була оголошена міжнародним розшуком поліції; д) перебуває в місці правопорушення одразу після його вчинення, і повинен бути встановлений її зв'язок з правопорушенням; д) до встановлення її особи, якщо вона перебуває у місці, де загрожує терористична атака, або в тому місці, де стався терористичний напад; е) до встановлення її особи, якщо вона перебуває в зоні, де втручання

в рамках однієї команди проти небезпечного винуватого, а також використання посвідчення особи може загрожувати життю чи здоров'ю в цьому просторі; є) що своєю дією безпосередньо загрожує безпеці та швидкості руху залізничного транспорту.

Закон встановлює категорію «осіб, які сприяють поліції», під якими розуміється фізична особа, яка добровільно, у класифікованому порядку надає інформацію та послуги поліцейським під час виявлення злочинних дій. Важливо, що Поліцейський корпус може вести облік осіб, які діють на його користь, лише під час виконання окремих завдань. Однак особа, яка діє на користь Поліцейського корпусу, не може бути членом Словацької інформаційної служби, членом Військової розвідки та членом Органу національної безпеки (§ 41).

Згідно з § 50 Закону, встановлено види примусових засобів, які можуть бути застосовані поліцейськими, а саме: а) торкання, пошкодження, удари та удари самозахисту; б) засоби подолання опору та відвернення нападу; в) наручники; г) запобіжний пояс; д) ремінці; е) службова собака; є) екструзія (виштовхування) автомобілями та екструзія конями; є) технічні засоби запобігання виїзду транспортних засобів; ж) засоби насильницької зупинки транспортних засобів; з) спеціальний шприц для води; и) вживання вибухівки; і) удар вогнепальною зброєю; ї) виявлення наміру застосувати вогнепальну зброю; к) попереджувальний постріл у повітря; л) використання спеціальних боеприпасів; м) використання літальних апаратів; н) вогнепальна зброя.

Закон було доповнено низкою положень, які відображають різке підвищення дотримання європейських стандартів прав людини в поліцейських органах Словацької Республіки. Відповідно до § 81а Закону встановлено, наприклад, стандарти харчування людини, особиста особа якої обмежена. Їжа затриманої або заарештованої особи або особи, яка повинна бути поміщена під варту або ув'язнена, повинна забезпечуватися відповідно до місцевих умов та вчасно, відповідно до принципів правильного харчування та з урахуванням віку, здоров'я та релігійного стану такої людини. Вперше такій особі надається їжа, якщо обмеження її особистої свободи перевищує шість годин. Якщо обмеження особистої свободи не триває довше шести годин, харчування забезпечується лише в тому випадку, якщо цього вимагає медичний стан особи, або вік такої

особи, або інша серйозна обставина, яка відома поліцейському. Витрати на харчування несе та особа, якій було забезпечено харчування; якщо обставини цього не дозволяють, витрати на харчування несе держава. Якщо така особа відмовляється споживати їжу, поліцейський складає протокол із зазначенням причини відмови і в присутності іншого працівника поліції надає службовий протокол особі, яка відмовилася приймати їжу. Якщо така особа також відмовиться підписувати протокол про відмову, поліцейський зафіксує цей факт в протоколі та передасть його своєму керівнику [387].

Соціальний та професійний захист поліцейських здійснюється на підставі не лише законодавства, а й колективного договору між міністром внутрішніх справ та профспілкою поліцейських. У ньому, зокрема, сторони зобов'язалися надавати одна одній необхідну інформацію щодо умов забезпечення виконання державної служби працівників поліції, їх соціально-економічних умов та співпрацювати з метою усунення недоліків. На прохання профспілки Міністр, Президент поліції або генеральний директор Міністерства інспекції зобов'язуються створити комісію з розслідування заперечень, поданих працівниками поліції, громадянами чи іншими суб'єктами [388].

Питання реформування поліцейських сил, як уже було відзначено, зберігає свою актуальність. За свідченнями словацьких дослідників, зокрема Браніслава Дідяка (Branislav Didák), суспільство потребує реформування поліції, щоб вона стала сучасними поліцейськими силами XXI століття. На його думку, наразі поліцейські сили керуються погано, про що свідчить неадекватне тривале розслідування резонансних справ, погано використані ресурси поліції та неприваблива робота поліцейського. Як впливає з його позиції, найбільш поширеними проблемами функціонування Поліції є наступні: 1) відсутність просування по службі. Основною проблемою є призначення працівників поліції поза кар'єрним шляхом на основі політичних висувань. Така система спотвореного просування по службі продовжує знижувати привабливість професії поліції. Вже зараз внутрішні положення Міністерства внутрішніх справ Словацької Республіки регулюють систему кар'єри в поліцейському корпусі, але вона не дотримується, оскільки містить чимало можливостей звільнення, і це необхідно змінити; 2) неефективна

система підготовки. Не існує професійної системи безперервної освіти працівників поліції; 3) недостатні та неукомплектовані штати, особливо районні управління Поліцейського корпусу; 4) неефективне використання майна Міністерства внутрішніх справ Словацької Республіки; 5) складне двоступеневе управління. На думку Б. Діядка, цілями поліцейської реформи повинні стати: 1) захист від політичних зловживань, зокрема заборона міністру внутрішніх справ призначати інших працівників поліції, крім вищого керівництва поліції (президента поліції та віце-президентів); 2) упорядкування роботи працівників поліції; 3) раціональне управління майном поліції; 4) поліпшення співпраці поліцейських сил із зарубіжними країнами [389].

Станом на 31 серпня 2014 року Поліцейський корпус Словацької республіки має таку структуру, виходячи з чисельності працівників:

- загальна кількість Поліцейського корпусу – 22 283 працівники;
- в'язнична і судова поліція, кримінальна поліція – 4866 працівників;
- поліція порядку – 8 466 працівників;
- митна та імміграційна поліція – 2 128 працівників;
- дорожня поліція – 1 846 працівників;
- інше – 4 983 працівники [390].

Поліція в протидії злочинності. На поліцейські сили Словацької Республіки лягає лєвова частка протидії злочинності. Окрім інших показників, це проявляється і в нападах на поліцейських, які не є поодинокими. Хоча їх загальна кількість зменшується, вони залишаються серйозною проблемою. У 2015 році було зафіксовано 142 випадки різного роду посягань на поліцейських (у 2008 році їх нараховувалося 336, тобто ніж удвічі більше). Найбільша загрозлива ситуація в цьому аспекті залишається в Прешовському краї (38) та в Братиславі (31), істотно краща ситуація в Трнавському краї (16) чи в Кошіцькому краї (19). Слід відзначити, що істотне зниження випадків посягань на поліцейських в останнє десятиліття пов'язано із загальним трендом зниження злочинності в державі, про що нижче буде сказано [391, с.141].

У Словацькій Республіці кількість зареєстрованих злочинів змінювалася за останні чотири десятиліття у декілька хвиль. У 1981 році на території Словаччини – у той час складової соціалістичної Чехословаччини – було зареєстровано 44 208 злочинів (частка розкриття – понад

89 відсотків). Звісно, ці числа слід сприймати з урахуванням специфіки як самої служби кримінальної поліції в ті часи, так і кримінальної статистики. Пік різкого збільшення зареєстрованих злочинів припав на 1993 рік, коли було зареєстровано 146 139 злочинів (частка розкритих злочинів – 36,25 відсотка). До 2000 року поліцейським органам ситуацію вдалося стабілізувати (88 816 зареєстрованих злочинів, з яких понад 54 відсотки були розкритими). Далі, у зв'язку з реорганізацією всієї правоохоронної системи у зв'язку з реформами в напрямі інтеграції до Європейського Союзу, кількість зареєстрованих злочинів істотно зросла. В 2004 році (рік прийняття Словацької Республіки до ЄС) було зареєстровано 131 244 злочини, з яких лише 39,34 відсотка було розкрито.

Однак, починаючи з 2004 року, має місце тенденція неухильного зниження кількості зареєстрованих злочинів. У 2018 році було зареєстровано 61 392 злочини з часткою розкриття в 60,60 відсотка. Це означає, за час перебування держави в Європейському Союзі (2004–2018 роки) кількість зареєстрованих злочинів знизилася більше ніж у два рази, а частка розкритих – більше ніж у півтора рази.

Цікавою є структура злочинності в Словацькій Республіці, в якій у 2018 році частка насильницьких злочинів складала лише 9,42 відсотка, а на першому місці (за часткою) – ухилення від сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Кількість убивств у 2018 році склала 67 злочинів (розкрито 68,67 відсотка), тоді як у 2009 році відповідна кількість складала 84 (76 відсотків). У 2018 році кількість посягань на здоров'я особи становило 1 599 злочинів (у 2009 році – 2 618). Кількість злочинів крадіжки з проникненням знизилася ще більш суттєво: якщо в 2009 році таких було 15 394, то в 2018 році – лише 4 529, тобто різниця більш ніж у три рази [392]. Треба зауважити, що зниження злочинності в Словацькій Республіці відповідає загальним тенденціям, які властиві для правового простору Європейського Союзу (з урахуванням середніх показників).

Так, наприклад, статистичні дані, що ґрунтуються на офіційних даних про зафіксовані поліцією злочини (злочинні дії) в Європі протягом 2008–2017 років, які охоплюють Європейський Союз (ЄС), свідчать, що кількість грабежів лише за період з 2012 по 2017 рік знизилася на 30% (до 317 000). Кількість убивств в рамках Європейського Союзу також істотно знижується. Якщо в 2017 році сукупно в 28 державах-членах ЄС

було 5155 убивств, то за 10 років до того, їх було 6329 (із урахуванням Хорватії, яка на той час ще не була членом ЄС). Треба визнати, що кращим був період лише в 2014 році, коли було зареєстровано 5018 убивств.

Якщо брати до уваги окремі держави в 2008 і 2017 роках, то ситуація за цими показниками виглядає таким чином:

Чеська Республіка – 113 і 66;

Республіка Польщі – 460 і 278;

Угорщина – 147 і 157;

Словацька Республіка – 94 і 80;

Республіка Хорватія – 71 і 46.

Слід додати, найбільше ситуація покращилася в Естонії, в якій відповідні показники становлять 84 і 29. У Французькій Республіці вони знизилися неістотно (1021 і 942), тоді як в Австрії (58 і 61) та Німеччині (656 і 738) вони зросли [393].

З урахуванням наведеного констатуємо, що понад 45 відсотків громадян Словацької Республіки довіряє Поліції, хоча цей показник істотно нижчий від середнього рівня довіри поліції в рамках 28 держав ЄС, який становить 72 відсотки. Хоча, з іншого боку, у Словаччині вищим є рівень довіри лише до армії (59 відсотків), тоді як до парламенту – лише 29 відсотків і уряду – 32 відсотки. Навіть до Європейського Союзу в словацькому суспільстві рівень довіри нижчий, ніж до поліції – 43 відсотки [394].

Важливо також зазначити, що обов'язковими джерелами права для поліцейських органів Словацької Республіки є директиви Європейського Союзу в сфері безпеки й правоохоронної безпеки. Так, зокрема, такою є Директива для поліції та органів кримінальної юстиції 2016 року (Directive 2016/680/EU). Цей документ встановлює правила, що стосуються захисту фізичних осіб щодо обробки персональних даних компетентними органами з метою запобігання, розслідування, виявлення чи переслідування кримінальних правопорушень або виконання кримінальних покарань, включаючи захист та запобігання загрозам суспільній безпеці (стаття 1 Директиви) [395].

Поліція і протидія злочинам екстремізму. Новий Кримінальний кодекс СР (далі – КК) набув чинності в 2005 р. 16 червня 2009 р. законом до нього було внесено зміни й доповнення, які стосувалися екстремістської діяльності та відповідальності за неї (набув чинності з 1 вересня

2009 р.) [396]. Слід, насамперед, зауважити, що КК уже в першій редакції містив § 422, який передбачав кримінальну відповідальність за «виявлення прихильності до руху, який спрямований на порушення основних прав і свобод осіб».

Новела до Кримінального кодексу СР 2009 р. комплексно відобразила розуміння законодавцем суті екстремізму та його суспільної небезпечності, а а саме:

а) уточнялися в § 423 поняття екстремістської діяльності. У новій редакції положення КК передбачали, що під злочинами, вчиненими з екстремістських мотивів, слід розуміти злочини, спрямовані на відкриті підбурювання до насильства або збудження ненависті до тієї чи іншої особи або групи осіб за ознакою раси, національності, громадянства, кольору шкіри, етнічного чи сімейного походження або релігійних вірувань, а також злочини на ґрунті національної, етнічної чи расової ненависті чи ненависті до осіб певного кольору шкіри;

б) перелік злочинних діянь, пов'язаних з екстремізмом, був різко розширений, із включенням до них:

– виготовлення екстремістських матеріалів (§ 422а),

– поширення екстремістських матеріалів (§ 422б),

– зберігання екстремістських матеріалів (§ 422с),

– збудження ворожнечі, образи і погрози на адресу осіб тієї чи іншої раси, національності, громадянства, кольору шкіри, етнічного або сімейного походження (§ 424а).

– публічне заперечення, висловлювання сумніву, схвалення або спроби виправдання Голокосту, а також злочинів, вчинених режимом, заснованим на фашистській ідеології, злочинів, вчинених режимом, заснованим на комуністичній ідеології або злочинів, вчинених подібними рухами, які насиллям або загрозою насилля порушують основні права і свободи осіб (§ 422д).

Стратегічним документом, який визначає пріоритети в галузі протидії екстремізму в СР, є схвалена урядом «Концепція боротьби з екстремізмом на 2015–2019 роки» [397]. У Концепції визначено, що екстремізм означає діяльність і погляди, які виходять з позицій ідеології крайнього несприйняття демократичної системи, які прямо або у визначених часових рамках підривають існуючу демократичну систему та її основні

атрибути. Другою характеристикою екстремізму й пов'язаної з ним діяльності є посягання на систему основних прав і свобод, гарантованих конституцією і міжнародними документами у сфері прав людини.

У 2012 р. аналітиками Поліції СР був підготовлений матеріал «Причини зростання радикалізації та агресивності окремих груп населення», який оприлюднений на сайті Поліції СР. Серед іншого, цей документ вказує, що кількість активістів правого екстремізму (скінхедів та неонацистів) складала приблизно 900 осіб і ще близько 3000 осіб є симпатиками цього напрямку. Кількість активних осіб ліво-екстремістського напрямку складала близько 175 осіб [398].

Ще у попередній «Концепції боротьби з екстремізмом на 2011–2014 роки,» для цілей виявлення, розслідування та документування протиправної діяльності екстремістського характеру, а також прийняття превентивних заходів органами правопорядку в Словацькій Республіці, розрізняли три основні напрями екстремістської діяльності:

1) правий екстремізм, що виражається в пропаганді ідей расизму, фашизму, нацизму і неонацизму, що спираються на принципи та ідеологію націонал-соціалізму;

2) лівий екстремізм, представлений в основному ідеями анархістської, антиглобалістської і антикорпоративної спрямованості, а також ідеологією радикальних захисників навколишнього середовища;

3) релігійний екстремізм, представлений групами віруючих, ідеї, погляди та мотивована ними діяльність створюють загрозу для життя, здоров'я та майна громадян, а також ведуть до порушень закону.

Водночас відзначалося, що «Інтернет, як глобальна комп'ютерна мережа, став простим і недорогим інструментом поширення екстремістських поглядів та ідеологій. Наразі в Словаччині є кілька веб-сайтів, які спрямовані на поширення ідеології правого екстремізму» [399].

Рівень організації правоекстремістських груп у Словацькій Республіці в 2010-ті роки абсолютно інший, ніж у 1990-ті роки. Тоді їх активність мала, швидше, епізодичний характер, не маючи ні постійної мети, ні визначеної структури, а їх учасники найчастіше сприймалися суспільством як звичайні забіяки і хулігани. В останні роки ситуація якісно змінилася: стався зсув у бік радикалізації цих груп, розширення їх складу та ускладнення діяльності [400].

У 2016 р. було зареєстровано всього 58 злочинів, в яких зафіксовано один із екстремістських мотивів. Різке зниження цього виду злочинів у Словацькій Республіці відбулося на тлі загального зниження злочинності, що продовжувалося протягом майже десятиліття. Цього року в державі було зареєстровано всього 60 убивств, 106 злочинів корупційного характеру. Однак із 241 насильницького злочину, вчиненого щодо представника влади, 187 стосувалися поліцейських, що показувало значну роль поліції у протидії злочинності. Із 58 злочинів екстремістського характеру було розкрито 21 злочин, що складало всього 36% – цей показник підтверджує складність протидії цьому виду злочинності [401].

Серед висновків хочеться відзначити, по-перше, комплексність підходу до протидії екстремізму в СР, що привело до позитивного результату. По-друге, не викликає сумнівів доцільність (і потреба) законодавчого врегулювання відповідних проблем, в тому числі використання кримінально-правових засобів боротьби з екстремізмом. На нашу думку, відповідні зміни й доповнення мають бути внесені до Кримінального кодексу України.

Підводячи підсумки дослідження, можна дійти таких висновків. По-перше, поліцейські сили Словацької Республіки пройшли тривалу еволюцію та декілька етапів реформ, однак питання реформи цього органу не зняте з порядку денного. Реформи, які мали місце в 2000–2010-ті роки, були спрямовані на імплементацію європейських стандартів до організації та діяльності поліції.

По-друге, умовно цілі реформи можна розділити на два блоки: перший стосується власне поліції, її перетворення з карального органу в орган – партнера суспільства, який не є небезпечний для нього, більше того, виступає першим охоронцем прав і свобод людини. У цьому важливо, що за об'єктивними показниками він є таким і таким сприймається суспільством; другий блок пов'язаний із ефективною протидією злочинності. Результати цієї діяльності засвідчують про її системний і послідовний характер, який суспільство оцінює високим рівнем довіри.

Висновки до розділу 4

1. Поліція (поліцейські функції) в стандартах Ради Європи та ОБСЄ розуміються з урахуванням динамічних змін, які відбуваються в глобалізованому світі й пов'язані з новими проявами злочинності. Розуміння місця поліції в системі органів сучасної держави відзначається новими тенденціями в управлінській сфері, які проявляють вимоги прозорості, ефективності та деполітизації до заснованих законом поліцейських структур, пріоритет діяльності яких – захист прав людини. Останнім пояснюється підвищений інтерес Ради Європи і ОБСЄ до поліцейської діяльності. Найбільш перспективним для розуміння ролі поліції в сучасному суспільстві виступає її розвиток у парадигмі «Community Policing», що дозволяє забезпечити зростання її ефективності. Цей напрям стратегій і кращих практик заслуговує на подальше вивчення і застосування в контексті поліцейської реформи в Україні.

2. Процес реформування Поліції Республіки Польща відбувався довго (протягом майже трьох десятиліть), і головним його чинником виступало зобов'язання до втілення стандартів і цінностей поліцейської діяльності ЄС, вступ до якого був стратегічною метою держави. Організація Поліції в цій державі засвідчує баланс між організаційними зусиллями і ресурсним забезпеченням, які зосереджені на досягненні чітких результатів у показниках ефективності поліцейських сил, з одного боку, та політичної нейтральності, з іншого.

Поліція в Республіці Польща, як і в інших державах Центральної Європи, відіграє основну роль у протидії злочинності. Створення спільного правового простору в рамках ЄС і, зокрема, «відкриття кордонів», не стало фактором зростання злочинності (навпаки, перетин кордону перестав на європейському континенті відігравати роль засобу уникнення відповідальності за правопорушення). З боку інститутів ЄС до Польщі надійшли кращі організаційні зразки і методики, а врахування державою «кращих практик» поліцейської діяльності зумовило зростання ефективності Поліції, внаслідок чого істотно зросла довіра до неї з боку суспільства. Досвід Республіки Польща засвідчує, що ефективність спеціалізованих антикорупційних органів залежить від вирішення таких проблемних питань, як: а) незалежності від політичних органів влади;

б) встановлення над ними ефективного цивільного контролю, особливо – з боку парламенту; в) адекватного окреслення їхньої юрисдикції та взаємодії з іншими правоохоронними органами.

3. Поліція Угорщини була піддана реформуванню після демократичної революції 1989 року в контексті інших суспільних перетворень, які здійснювалися у напрямі відновлення демократії та верховенства права. Закон про поліцію 1994 р. створив достатні законодавчі основи для організації та діяльності поліцейських сил цієї держави, які з часом удосконалювались, зокрема в питанні протидії корупції та потокам нелегальних мігрантів. Вітчизняна практика потребує врахування досвіду Угорщини, зокрема в таких аспектах: а) оптимального співвідношення нормативного регулювання поліцейської діяльності на рівні закону і на рівні підзаконних актів; б) законодавчого визначення стандартів застосування спеціальних заходів впливу на особу з боку поліції, в тому числі дотримання принципу пропорційності в ході вживання таких заходів.

4. Поліцейські органи Чеської Республіки зазнали реформи, яка була здійснена у декілька етапів, протягом яких вони набули нової якості поліцейської служби в державі, заснованій на верховенстві права. Об'єктивно відповідні ключові показники цієї реформи містилися у вимогах Європейського Союзу, підготовка до вступу до якого передбачала активне й цілеспрямоване реформування поліції на основі цих стандартів. Особливу цінність мають ідеї підпорядкування Поліції Міністерству внутрішніх справ, яке створює умови для виконання завдань Поліції, однак безпосереднє керівництво нею здійснює Президент поліції, який несе відповідальність за діяльність поліції перед Міністром внутрішніх справ. Пріоритетами в діяльності Поліції Чеської Республіки виступають такі питання, як дотримання і захист прав людини та пошук нових методів протидії злочинності, зокрема використання, перехоплення і запису за допомогою телекомунікацій, використання поліцейських агентів під прикриттям. З іншого боку, інтерес викликають методи цивільного контролю за поліцейською діяльністю (зокрема з боку окремого контрольного органу з числа депутатів Палати депутатів Парламенту).

5. Хоча поліцейські сили Словацької Республіки пройшли тривалу еволюцію та декілька етапів реформ, проте питання реформи цього

органу не зняте з порядку денного. Реформи, які мали місце в 2000–2010-ті роки, були спрямовані на імплементацію європейських стандартів до організації та діяльності поліції. Як і в інших державах Центральної Європи, вступ до ЄС в 2004 році та виконання відповідних міжнародних зобов'язань у сфері безпеки стали основним вектором реформи Поліції Словацької Республіки. Цілі реформи можна розділити на два блоки: перший стосується власне поліції, її перетворення з карального органу в орган – партнера суспільства, який не є небезпечним для нього, більше того, виступає охоронцем прав і свобод людини. При цьому важливо, що він є таким за об'єктивними показниками і таким же сприймається суспільством; другий блок пов'язаний із ефективною протидією злочинності. В останнє десятиліття спостерігається зниження рівня злочинності за основними показниками, що зумовлює високу довіру до Поліції з боку суспільства.

Розділ 5 ЗАХИСТ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В ДЕРЖАВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ

5.1. Зміст концепції «демократії, здатної себе захистити»

Розуміння «конституційної демократії». Зазвичай категорію «конституційна демократія» сприймають як обмеження демократії принципами політичної моралі, закріпленими в конституції (верховенство права, основні права або, на більш загальному рівні, рівність та гідність людини). Ці принципи в сукупності асоціюються з конституціоналізмом, який утвердився після Другої світової війни. Якщо демократія і конституціоналізм розуміються вузько, інколи їх сприймають як протиставлення. Якщо перший повинен бути досягнутий за допомогою політичного процесу (або політиків), то другий є сферою судів та адвокатів, що обмежує демократію, тобто політичну волю. Отже, досягнення конституційної демократії розглядається як балансуючий акт – основні права та верховенство права застосовуються за рахунок демократії і навпаки, що є виправданим, зважаючи на необхідність контролю над небажаними результатами демократії, такими як порушення прав меншин та/або з метою правильного функціонування демократичного процесу [402].

Дискурс, пов'язаний з конституційною демократією, є продуктом творчості Йоганеса Габермаса, який у праці «Між фактом і нормою. Внески в дискурсну теорію права та демократії» надав власній концепції завершеного вигляду. На його думку, отже, обов'язкове право та політична влада утворюють комплекс, в якому кожен виконує функцію для іншого. У той же час цей комплекс відкриває можливість того, що закон буде задіяний для стратегічного розгортання повноважень. Для протидії такій інструменталізації ідея правління за правом вимагає, щоб державний апарат був організований таким чином, що будь-яке використання

публічно уповноваженої влади має бути легітимним з точки зору легітимно прийнятого закону.

У принципі народного суверенітету, згідно з яким усі державні повноваження походять від народу, право індивіда на рівну можливість брати участь у демократичному волевиявленні поєднується з юридично інституціоналізованою практикою громадянського самовизначення. Цей принцип формує шарнір між системою прав та побудовою конституційної демократії. Далі Й. Габермас називає чотири особливості конституційної демократії, а саме: (а) особлива інтерпретація принципу народного суверенітету. Це прочитання дає (б) принцип всебічного правового захисту осіб, який гарантується незалежною судовою владою; (в) принципи, що вимагають, щоб адміністрація підпадала під дію закону та судового контролю (а також контролю над парламентом); та (г) принцип поділу держави і суспільства, який є покликаним не допустити перетворення суспільної влади безпосередньо на адміністративну владу, тобто без попереднього проходження через шлюзи формування комунікативної влади [403, р.168–169].

У межах правничої науки України феномен конституційної демократії в різних аспектах неодноразово вже був досліджений. Так, зокрема, питання демократії в судовій практиці, співвідношення принципів демократії та правової держави, ефективності конституціоналізму, співвідношення народовладдя і прерогатив зміни конституційного ладу в Україні були предметом аналізу в працях Ю. Барабаша [404; 405; 406; 407]. Цінними є праці М. Савчина, зокрема в з питань аналізу конституційної демократії через призму конституційних цінностей, конформного тлумачення Конституції, демократії та конституційної легітимності [408; 409; 410]. Співвідношення демократії і конституціоналізму та інші аспекти конституційної демократії досліджувалися в численних працях О. Бориславської [411; 412; 413; 414; 415; 416]. Пострадянські реалії становлення конституційної демократії та низка інших питань її розуміння і функціонування стали об'єктом досліджень інших українських учених [417; 418; 419; 420; 421; 422].

Досвід ХХ століття щодо зародження і приходу до влади тоталітарних рухів зумовлює постановку й розв'язання проблеми вироблення превентивних правових механізмів, які здатні захистити конституційну

демократію від цих загроз. Особливо таке питання актуальне для демократій, які конституювали себе на тлі недавнього тоталітарного минулого, зокрема всі держави Центральної Європи пройшли цей етап. З урахуванням сучасних реалій національного правопорядку України, вироблений ними досвід у цьому напрямі є актуальним і вкрай цінним.

Суть концепції «демократії, здатної себе захистити» («войовничої демократії»). Треба погодитися з тим, що низка демократичних країн, у тому числі постсоціалістичні конституційні держави, певною мірою беззахисні перед політичними маніпуляціями почуттями людей і перед тими, хто намагається скористатися наданими конституцією можливостями у власних інтересах. Конституційним основам загрожує не лише радикальний популізм на емоційному рівні, але расизм і корупція. Відомий угорський правознавець А. Шайо ставить запитання: «Що таке войовнича демократія? Від чого захищати державу?». Ним же вказується, що самозахист – природна ознака, яка властива будь-якій державі. Самозахист розуміється як підтримання суспільного порядку і – під цим приводом – збереження при владі правлячого режиму. Однак, коли йдеться про самозахист конституційної держави, постає специфічна проблема: у подібній державі демократичний характер політичного ладу – підпорядкування меншини більшості – дозволяє спотворити суть демократії і встановити, в рамках демократичного процесу, режим, який руйнує демократію. Ця проблема стосується також і заходів щодо обмеження прав людини, здійснених деякими країнами після подій 11 вересня 2001 р., однак, на відміну від загрози тероризму, руйнація демократії демократичними методами пов'язана з тими, хто відверто бажає використати надані демократією можливості для того, щоби її ліквідувати [423, с. 3-4].

Термін «войовнича демократія» вперше з'явився у статті Карла Льовенштейна (1937 р.), але ще до введення його в науковий обіг чимало країн застосовували методи «войовничої демократії» (заборона партій, заборона одностроїв у цивільній сфері тощо). У наші дні поняття «войовнича демократія», як правило, розуміється як протидія радикальним рухам, зокрема діяльності певних партій. К. Льовенштейн у згаданій статті подав ознаки рухів, які рвуться до влади в умовах демократії, а саме: а) мета – захоплення і утримання влади; б) ярий націоналізм; в) надто широкий популізм, який відкидає верховенство права;

г) мобілізація людських почуттів – емоцій; д) залякування, готовність до насилля і застосування насилля; е) використання демократичної інституційної інфраструктури. Механізм захоплення влади поєднує використання демократичних методів і одночасне залякування. Прикладом цього виступають ситуації, коли за допомогою популізму вдається добитися проведення дострокових виборів або референдумів. Не випадково розвинуті демократичні держави утримуються від проведення загальнонаціональних референдумів, бо за прямого волевиявлення політика маніпулювання емоціями з її миттєвими інтересами знаходиться у більш виграшному становищі, ніж більш менш раціональні методи вирішення проблем конституційними інститутами [424].

За словами К. Льовенштейна, захист демократії вимагає зміни мислення як у політиці, так і на конституційно-правовому рівні. Його концепція пов'язує політичну та правову сфери захисту демократії, тоді як в політичній лінії оборона повинна базуватися на демократичних методах і керуватися демократичними засобами. Він допускає виняток у випадках, коли існує загроза з боку тоталітарних ідеологій, таких як фашизм. У такому випадку необхідно використовувати ті самі методи і засоби, тобто недемократичні. Якби цього не було, фактично демократія допомогла би встановити недемократичний режим. В юридичній лінії К. Льовенштейн зосередився на законодавчих заходах для захисту демократії та виклав чотирнадцять принципів, які повинні сприяти опору демократичної державної системи ерозійним впливам:

- 1) вчинити злочинними повстання, збройний заколот чи підбурювання до заколоту, поширення заворушень чи змови;
- 2) забороняти діяльність політичних рухів та політичних партій, що загрожують демократії;
- 3) законом обмежувати появу бойових та збройних сил політичних партій та публічне використання політичної форми і форменого одягу із символікою, що вказує на політичну позицію;
- 4) поставити поза законом будь-які збройні формування, які не входять до складу державних структур, але базуються на громадянському суспільстві;
- 5) законодавчі заходи щодо виробництва, зберігання та поводження з вогнепальною зброєю;

- 6) правові заходи щодо запобігання зловживанням парламентом інститутами екстремістами;
- 7) правові заходи щодо запобігання мові ненависті;
- 8) законодавчі заходи проти громадських зібрань, що пропагують мову ненависті та викликають заворушення;
- 9) правові заходи, що обмежують свободу вираження поглядів за певних умов;
- 10) зробити незаконним підтримку політичних злочинів та заклики до громадянської непокори у сфері правоохоронних органів;
- 11) забезпечити високий рівень лояльності в збройних силах держави;
- 12) забезпечити лояльність у державному управлінні загалом;
- 13) створити політичну поліцію;
- 14) зменшити вплив іноземної пропаганди [425, с. 157–158]

Виходячи з наведеного, конституційна демократична держава повинна протистояти такій політиці не тільки тоді, коли радикальні сили уже досягли успіхів й почали в своїх інтересах використовувати демократичний апарат, але вона повинна бути готовою і спроможною із самого початку стримувати її. А. Шайо вказує: якщо проголосити нічим не обмежену свободу створення партій, пропаганди своїх ідей, організації мітингів, то буде втрачено контроль апелювання до почуттів, і демократія втрачить силу навіть в очах її прихильників. Політичний популізм характеризується вищим мобілізуючим ефектом, ніж конституційний патріотизм, і внаслідок цього демократія практично не захищена від сил, які грають на почуттях людей. На основі цього А. Шайо вказує, що навіть ефективного правосуддя недостатньо для захисту демократії та її збереження у формі конституційної держави, якщо правосуддя буде позбавлене конституційного духу, тобто суб'єкти правосуддя не будуть рішучими й активними прихильниками конституційної держави. Тому, на його думку, задача полягає в тому, щоби визначити методи превентивного правового регулювання у напрямі нейтралізації окресленої загрози конституційній демократії. Виходячи з наведеного, А. Шайо визначає наступні напрями застосування методів превентивного регулювання захисту демократії: а) обмеження діяльності політичних партій; б) обмеження свободи слова; в) обмеження права на зібрання; г) інші методи самозахисту конституційної держави (питання лояльності державних службовців) [423, с. 5-9].

Обмеження права на об'єднання громадян, що виражається, зокрема, в обмеженні на заснування та діяльність політичних партій, найбільш демонстративно проявляється в Основному Законі ФРН.

Доктрина конституції в Німеччині виходить з такого: «Оскільки основні права мають загальний характер, противники конституції можуть на них посилатися. Небезпеку, що в такий спосіб будуть використані основні свободи для боротьби, ціль якої полягає в усуненні конституції і разом із ними – основних свобод, Основний закон намагається попередити шляхом визначення статті 18 «Кожен, хто зловживає свободою вираження думок, свободою викладання, свободою зібрань або свободою об'єднання, таємного листування, поштового, телеграфного зв'язку, власністю або правом на притулок з метою боротьби проти основ вільного демократичного порядку, позбавляється цих основних прав». З цією думкою пов'язана проблематика, що відноситься до превентивної чи репресивної охорони конституції; вона призводить, крім того, до необхідності робити різницю між законною опозицією, яка захищається основними правами, і незаконною опозицією, яка використовує форми легальності, щоби добиватися антиконституційних цілей...» [78, с. 332–333].

Німецький досвід превентивних заходів регулювання обмежень у діяльності політичних партій на конституційному рівні так чи інакше знайшов відображення у конституціях багатьох держав Центральної і Південно-Східної Європи, в тому числі й України.

Обмеження свободи зібрання. В теорії й практиці конституціоналізму мирні зібрання відіграють значну роль у функціонуванні дієвої демократії, здійснюючи функцію (поряд із правом на об'єднання) вираження політичної волі груп суспільства, обернення в правомірні форми масових зібрань людей, бажаючих висловити свою точку зору на ту чи іншу проблему суспільного і державного життя. Зловживання цим правом загрожує демократії масовими заворушеннями, насиллям і руйнацією інститутів парламентської демократії. Досвід Веймарської республіки в Німеччині показав реальність перетворення здійснення права на мирні зібрання в зіткнення бойових груп (штурмовиків). Розуміння цієї проблеми призвело до того, що вже в 1950 р. в Європейській конвенції захисту прав і основоположних свобод (далі – Конвенція) було відзначено стосовно права на об'єднання громадян і права на мирні

зібрання: «Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб» [426]. Таким чином, автори Конвенції відзначили, що: 1) лише закон є інструментом обмеження цих прав; 2) мета такого обмеження – інтереси національної або громадської безпеки, запобігання заворушенням чи злочинам; 3) обсяг такого обмеження – наскільки вони є необхідними в демократичному суспільстві. Мова іде про захист демократії від загроз, які можуть визнаватися або не визнаватися кримінальними правопорушеннями (інтереси громадської безпеки), при цьому мова може йти і про превентивні заходи, які встановлені виключно законом.

Законодавство ФРН про зібрання, зокрема Закон про зібрання від 24 липня 1953 р., Закон про заборонну зону від 6 серпня 1955 р., багато в чому залишається зразком для держав, в яких вибудовується демократія.

Закон 1953 р. чітко встановлює межі права на зібрання, підкреслюючи його мирний характер [427].

Передовсім Закон надає право кожному проводити публічні зібрання, демонстрації та походи, брати участь у них. Водночас Закон позбавляє цього права: 1) того, хто позбавлений основного права на свободу зібрань згідно зі статтею 18 Основного закону; 2) того, хто проведенням подібних заходів або участю в них переслідує цілі партії, яка була оголошена Федеральним конституційним судом антиконституційною згідно зі статтею 21, ч. 2 Основного закону, чи якою-небудь з її частин або заміняючої партію організації; 3) партію, визнану антиконституційною Федеральним конституційним судом згідно зі статтею 21, ч. 2 Основного закону або; 4) об'єднання, заборонене статтею 9, ч. 2 Основного закону (§ 1).

У § 2 Закону встановлені відповідні заборони, зокрема: кожен учасник зібрання, демонстрацій чи походів повинен уникати дій, спрямованих на створення перешкод до їх упорядкованого проведення; забороняється під час проведення публічних зібрань, демонстрацій або походів без дозволу властей мати при собі зброю чи інші предмети, які за своїм родом призначені й можуть бути використані для завдання шкоди людям або псування речей. Так само забороняється мати при собі

без дозволу властей зброю або згадані вище предмети, направляючись на публічні зібрання, демонстрації чи вуличні походи; забороняється доставляти їх туди, тримати наготові для використання чи роздавати під час подібних заходів. Крім того, у § 3 Закон далі продовжує перелік превентивних заборон: забороняється публічно або на зібранні носити уніформу, її частини чи подібний до неї одяг з метою вираження спільних політичних поглядів. Пізніше внесений до Закону § 12a передбачив право поліції здійснювати фото- і кінозйомки і магнітофонні записи учасників під час або у зв'язку з публічними зібраннями лише в тих випадках, коли припущення про те, що учасники створюють значну загрозу громадській безпеці і порядку, має фактичне обґрунтування. Ці заходи можуть бути вжиті також у тих випадках, коли неминучій небезпеці піддаються треті особи.

Поліція може відмінити зібрання лише за умов і за вказівкою причини, зокрема, якщо: зібрання набирає насильницького характеру, веде до безпорядків або існує безпосередня загроза для життя і здоров'я його учасників; керівник негайно не усуває від участі в зібранні осіб, які мають при собі зброю й інші предмети, визначені законом; в ході зібрання порушуються закони про кримінальні злочини або правопорушення, які повинні переслідуватися компетентними органами, а також якщо на зібранні мають місце заклики або підбурювання до караних дій, а керівник зібрання негайно їх не присікає (§ 13). Той, хто має намір провести за межами приміщення публічне зібрання або демонстрацію, зобов'язаний не пізніше 48 годин до оголошення про проведення зібрання або демонстрації чи походу повідомити компетентний орган, вказавши предмет проведення такого заходу (§ 14), а компетентний орган може заборонити його проведення або поставити його у залежність від певних умов, якщо на момент, коли має бути дане відповідне розпорядження, мають місце явні ознаки того, що внаслідок проведення заходу під безпосередньою загрозою опиняться громадська безпека або установлений порядок (§ 15).

Закон забороняє зібрання поза межами приміщень в «найближчих околицях» законодавчих органів Федерації або земель, а також Федерального конституційного суду, а також забороняє закликати проведення цих заходів в цих місцях (§ 16). Крім того, на публічних

зібраннях за межами приміщень Закон забороняє мати при собі особисту зброю або предмети, які можуть замінити її і за певних обставин можуть бути застосовані для опору носію державної влади, здійснюючому свої функції. Також Закон забороняє: брати участь у подібних заходах або направлятися до них у такому вигляді, який може перешкодити встановленню особи, а за певних обставин має таку ціль; на подібних заходах або, направляючись до них, мати при собі предмети, які за своїм родом можуть перешкодити встановленню особи і за певних обставин мають таку ціль (§ 17a).

Наведені обмеження права на мирні зібрання в Німеччині так само вплинули на держави Центральної Європи.

Так, наприклад, у Чеській Республіці продовжує діяти закон «Про право на зібрання», ухвалений 27 березня 1990 р. ще федеральним парламентом. Закон у § 1 підкреслює суть мирного зібрання, яке служить громадянам для здійснення свободи вираження й інших конституційних прав і свобод, обміну інформації і поглядів, а також для здійснення у вирішенні публічних і інших суспільних проблем. У такий спосіб законодавець розрізняє мирне зібрання і інші масові заходи, наприклад, пов'язані із здійсненням державної влади. Закон превентивно забороняє проведення мирних зібрань в радіусі 100 метрів від будівлі законодавчого органу. Організатор повинен подати повідомлення про час і місце проведення мирного зібрання до органів влади за 5 днів, але орган влади може прийняти таке повідомлення і в коротший термін. Дві третини обсягу змісту цього Закону присвячені повноваженням компетентного органу влади щодо заборони зібрання та викладу санкцій за порушення його норм [428].

Забезпечення лояльності державних службовців до демократичної держави – ще один превентивний метод її захисту. Треба розуміти, що кожна держава вправі визначати умови доступу до участі в державному управлінні і однією з таких умов є лояльність до демократії. Демократичний спосіб гарантує особі, що чиновники державного апарату будуть в усіх питаннях дбати про демократичні права громадян.

Отже, як показує зарубіжний досвід, концепція «демократія, яка спроможна захистити себе» (*wehrhafte Demokratie, démocratie apte a se défendre, democracy capable of defending itself*), впроваджена до

законодавчих механізмів значної частини європейських держав, в тому числі практично всіх держав, в яких демократичні інститути відновлюються після періоду функціонування тоталітарної держави. Такий підхід підтверджений у практиці Європейського суду з прав людини, який реалізацію вказаної концепції вважає за «легітимну ціль», досягнення якої дозволяє державі пропорційно обмежити права, гарантовані Європейською конвенцією з прав людини. Наприклад, до питання лояльності осіб у державному управлінні та державній службі Європейський Суд з прав людини повернувся в справі «Фогт проти Німеччини» (1995 р.), висловивши наступну позицію: «Суд виходить з тієї передумови, що демократична держава вправі вимагати від державних службовців лояльності щодо конституційних принципів, на яких вона засновується. У цьому зв'язку Суд враховує історичний досвід Німеччини за часів Веймарської Республіки, а також те, що після гіркого наступного періоду, створюючи Основний Закон 1949 р., Німеччина хотіла уникнути повторення цього досвіду, поклавши в основу нової держави ідею «демократії, спроможної себе захистити». Не можна також забувати становище Німеччини в політичному контексті цього періоду. Цілком зрозуміло, що ці обставини надали особливої ваги цьому основоположному поняттю і відповідному йому обов'язку політичної лояльності, покладеному на всіх державних службовців... Він у рівній мірі покладається на державних службовців, без різниці їх функцій і посадового становища. Він передбачає, що кожен державний службовець, незалежно від його чи її думки з даного питання, повинен однозначно відмовитися від приналежності до будь-якого об'єднання або руху, яких компетентні власті вважають ворожими Конституції. Цей обов'язок не дозволяє проводити різницю між службою і приватним життям; обов'язок необхідно виконувати завжди, у будь-яких обставинах» [429].

Якщо узагальнити практику Європейського суду з прав людини з цього питання, то випливають наступні висновки: а) сприяння ідеї «демократії, здатної захистити себе» є об'єктивною правомірною ціллю в будь-якій демократичній державі на будь-якому етапі її розвитку; б) вимога політичної лояльності осіб у державному управлінні та публічній службі вважається безсумнівним компонентом концепції «демократії, здатної захистити себе»; в) конкретний ступінь лояльності

залежить від ступеня історичного, політичного та соціального досвіду кожної окремої держави і сучасного рівня загрози демократії в державі.

Обмеження свободи слова як превентивний механізм захисту демократії не знайшло широкого застосування в державах Центральної Європи. Йдеться про заборону на певні публічні висловлювання, які за своєю природою суперечать цінностям демократії і, передовсім, стосуються закликів до обмежень прав людини.

Оригінальну позицію з цього питання зайняв Верховний Суд Ізраїлю, який в 2003 році розглядав питання про позбавлення права кількох кандидатів брати участь у виборах у січні 2003 року, які, зокрема, заперечували єврейський характер держави, висували концепцію перетворення Ізраїлю на «державу всіх її громадян» (на відміну від «єврейської держави»), а крім того, підтримували збройну боротьбу терористичних організацій (палестинської, («Хезболла») проти Ізраїлю. Суд пояснив свою позицію такими аргументами:

1. Процвітаюча демократія не повинна брати участь у власному знищенні. Таким чином, «демократичний парадокс» виникає із суперечливих бажань сприяти відкритому ринку ідей (в яких голоси меншин захищаються від політичних сил більшості) та дозволяти демократії захистити себе від тих, хто прагне її знищити. Намагаючись вирішити цей парадокс, Держава Ізраїль ухвалила численні закони, що стосуються реєстрації політичних партій, проведення загальних виборів та криміналізації певної діяльності, яка загрожує демократії. Суд підкреслив, що є багато демократичних держав, але є лише одна єврейська держава. Єврейський характер Ізраїлю – його центральна риса – вона аксіоматична. Основний Закон Ізраїлю забороняє участь кандидата чи списку кандидатів, які виступають за недійсність основних елементів єврейського характеру держави як центральної частини їхніх прагнень та дій.

2. Ця ж заборона стосується тих, хто прагне скасувати основні демократичні риси держави. Демократія базується на діалозі, а не на силі. Ті, хто бажає змінити структуру суспільства, можуть брати участь у демократичному діалозі доти, поки вони використовують юридичні засоби для досягнення своїх цілей і до тих пір, поки їх діяльність відповідає основним демократичним характеристикам держави.

Демократія може захищати себе від тих недемократичних сил, які використовують демократичні засоби для підриву демократії. Ця дилема є певним демократичним парадоксом. Таким чином, ця дилема відображає характер Ізраїлю як оборонної демократії.

3. Водночас дискваліфікація кандидата чи списку кандидатів від участі у виборах є крайнім заходом, який порушує право виборців на виборчі права та право кандидатів брати участь у виборах. Для виправдання такої дискваліфікації має бути значне доказове навантаження. Участь кандидатів у заходах, заборонених Основним законом, повинна бути домінуючою та центральною ознакою їхнього суспільного життя, і вони повинні вживати заходів для досягнення заборонених цілей.

Через серйозні наслідки процедури дискваліфікації, характеристики Ізраїлю як «єврейської держави» та «демократичної держави» не слід застосовувати в цьому контексті занадто широко. Основними елементами єврейської держави є право кожного єврея на імміграцію в Ізраїль, в якому є єврейська більшість; встановлення івриту як офіційної мови; і центральність єврейської спадщини в державній культурі Ізраїлю, що відображено в її національних святах та символіці. Однак єврейський характер Ізраїлю не повинен суперечити тому, що всі його громадяни, як євреї, так і неєвреї, мають право на рівність. Основними елементами демократичної держави є вільні та рівні вибори, основні права людини, поділ влади та верховенство права. Спираючись на ці інтерпретаційні принципи, Ізраїль може заборонити розпалювати расову ненависть і може заборонити політичним кандидатам підтримувати збройну боротьбу проти Ізраїлю. Таким чином, хоча кандидати у депутати «явно не були сіоністами», вони не обов'язково суперечили основним елементам Ізраїлю як єврейської держави. Хоча існували певні докази їх підтримки загальної боротьби палестинців та ліванців проти Ізраїлю, Суд сумнівався, чи передбачає такий рівень підтримки збройної боротьби, як цього вимагає Основний закон, і визнав, що такі сумніви повинні бути вирішені на користь кандидатів [430].

Подібне рішення ухвалив і Конституційний Суд Латвійської Республіки в 2017 році, відзначаючи, що розвиток демократії, процес переходу від тоталітарного режиму та окупації ще не завершився в Латвії, а тому оскаржувана норма є інструментом самозахисної демократії проти осіб,

які своєю діяльністю підривають латвійську незалежність та принципи демократичної держави. Суд відзначив, що у державі, де демократичні традиції ще не дуже сильні, може бути *необхідним не допустити таких осіб, як заявник, здійснювати свою діяльність проти незалежності Латвії та принципів її демократичної держави, хоча ця діяльність не кваліфікується як злочини проти держави за кримінальним законодавством* (виділення автора). Водночас Суд підкреслив, що застосовуване обмеження щодо участі особи у виборах, у політичних партіях чи громадських організаціях (йшлося про законодавче положення про відмову участі у виборах до парламенту особам, які діяли в Комуністичній партії Радянського Союзу (Латвії) та подібних організаціях після 13 січня 1991 року), потребує необхідності постійного контролю з метою перегляду. На думку Суду, оспорювана норма не спрямована проти плюралізму думок або проти політичної думки конкретної людини. Швидше за все, вона спрямована на протидію діяльності, яка все ще становить загрозу незалежності Латвії та принципам демократичного правління [431].

У європейських державах найчастіше йдеться про публічні висловлювання правоекстремістського толку, які можуть завдати шкоди національній пам'яті народу. Наприклад, у низці європейських країн (у Німеччині, Австрії, Франції, Польщі, Чехії, Словаччині, Угорщині, Румунії, Литві) діють закони, які забороняють публічне заперечення факту Голокосту – геноциду єврейського та інших народів як результату діяльності нацистського тоталітарного режиму. У цьому відношенні найбільш відомим є правовий прецедент з британським істориком Девідом Ірвінгом, який відомий тим, що протягом більше тридцяти років в рамках своєї наукової та політичної діяльності заперечував причетність німецького нацизму до Голокосту. Будучи підданим Сполученого Королівства, у листопаді 2005 р. він був заарештований в Австрії і згодом засуджений у Німеччині за подібну діяльність до позбавлення волі на три роки. До речі, Австрія – чи не єдина країна, де подібні закони застосовуються часто (кримінально караним заперечення Голокосту є в Австрії з 1947 року) [432].

Поступово формується практика Європейського суду з прав людини з цього питання. Ще в 1998 р. у справі «Леїдйо проти Франції» Суд визнав правомірність схвалення законів, які встановлюють відповідальність за заперечення Голокосту [433].

Ще в одній справі – «Гароді проти Франції» Суд констатував, що Гароді, заперечуючи Холокост, діяв з цілями, які спрямовані на ліквідацію прав і свобод, гарантованих Європейською конвенцією захисту прав і основоположних свобод людини. Суд також висловив думку, що «заперечення злочинів проти людяності є однією з найбільш серйозних форм расового наклепу на євреїв і розпалювання ненависті до них». На його думку, заперечення історично доведених фактів не є ні науковим, ні історичним дослідженням, справжньою метою цього є спроба реабілітувати націонал-соціалістичний режим. Виходячи з наведеного, його претензії з посиланням на статтю 10 Конвенції, яка гарантує свободу слова, було відкинуто. Суд указав, що стаття 17 Конвенції саме й призначена для того, щоби «перешкодити тоталітарним групам експлуатувати у своїх інтересах принципи, сформульовані в Конвенції». Нагадаємо, стаття 17 Конвенції з назвою «Заборона зловживання правами» визначає: «Жодне з положень цієї Конвенції не може тлумачитись як таке, що надає будь-якій державі, групі чи особі право займатися будь-якою діяльністю або вчиняти будь-яку дію, спрямовану на скасування будь-яких прав і свобод, визнаних цією Конвенцією, або на їх обмеження в більшому обсязі, ніж це передбачено в Конвенції» [434].

У рішенні в справі «Партія добробуту (Refah Partisi), Ербакан, Казан та Текдаль проти Туреччини» Європейський суд з прав людини зауважив, що, «дебатуючи питання про внесення змін до чинного законодавства, а так само про зміни конституційного ладу держави, політичні партії продовжують користуватися захистом ст. 11 Конвенції. Такий захист надається їм при дотриманні двох умов: 1) засоби, що використовуються партіями з метою зміни законодавства чи конституційного ладу, є законними і демократичними з усіх точок зору і 2) пропонувані зміни мають узгоджуватися із фундаментальними демократичними принципами. Таким чином, політичні партії, лідери яких закликають до застосування насильства чи вимагають змін, котрі в принципі не сумісні з однією чи декількома засадами демократії або мають на меті знищити демократію чи обмежити права інших, не можуть посилаються на ст. 11 Конвенції як засіб захисту права на свободу об'єднання». Суд зазначив, що «застосовані до заявників санкції відповідають об'єктивній соціальній потребі захисту демократичного суспільства, оскільки лідер Партії

добробуту п. Ербакан задекларував намір очолюваної ним політичної сили встановити кілька правових систем (у тому числі й шариатську) відповідно до релігійних уподобань громадян, що суперечить принципу секуляризації. Крім того, так зване шариатське право ґрунтується на принципах, котрі прямо суперечать положенням Конвенції» [435].

Водночас у справі «Вайнаї проти Угорщини» Європейський суд з прав людини зважено підійшов до заборони носіння символів тоталітарних режимів, указавши на зв'язок такої заборони з реальними загрозами демократії: «Суд погоджується з тим, що загальновідомі масові порушення прав людини, вчинені за часів комуністичного режиму, дискредитували зображення червоної зірки, а її демонстрація може викликати тривогу у колишніх жертв цього режиму та їхніх родичів. З часу запровадження в Угорщині плюралізму політичних поглядів минуло майже два десятиліття. Угорщина, будучи членом Європейського Союзу, є країною стабільної демократії, де жодних ознак загрози повернення комуністичної диктатури немає. Крім того, згаданий стан тривоги хоч і є зрозумілим, однак не може сам по собі бути причиною встановлення обмежень на свободу вираження поглядів. Окрім цього, Суд вважає, що спосіб законодавчої заборони тоталітарних символів у Кримінальному кодексі Угорщини є недостатньо якісним, оскільки саме носіння на одязі зображення червоної зірки може призвести до застосування кримінальної відповідальності, і при цьому навіть не потрібно встановлювати того, чи таке носіння є пропагандою тоталітаризму. З огляду на різноманітність значень зображення червоної зірки, законодавча заборона її публічної демонстрації є занадто широкою. Це зображення символізує не лише міжнародний рух робітників, які борються за більш справедливе суспільство, але й діяльність відомих політичних партій у різних державах-учасницях. Заявник використав червону зірку на дозволений та мирній демонстрації, будучи віце-президентом зареєстрованої політичної партії, яка не має тоталітарних амбіцій, а Уряд при цьому не довів, що зображення цієї зірки символізувало комуністичний режим». Стосовно вищезазначеної мети охорони порядку Суд вказав, що Уряд не навів жодного прикладу реальної чи хоча б віддаленої небезпеки виникнення заворушень в Угорщині, спричинених публічною демонстрацією зображення червоної зірки. Відтак Суд постановив, що засудження Вайнаая за

звичайне носіння зображення червоної зірки не може вважатись таким, що відповідає «невідкладній соціальній потребі». Крім того, застосовані державою такі санкції не були пропорційними переслідуваній меті [436].

У державах Центральної Європи закон як інструмент для втручання держави в свободу слова з метою захисту демократичних цінностей використовується з наміром включити до обсягу такого втручання не лише результати діяльності нацистського, а й також комуністичного режиму, зважаючи на історичні обставини повоєнного розвитку цих держав. Наприклад, у Чеській Республіці § 403 Кримінального кодексу встановлює відповідальність для осіб, які вчиняють «підтримку чи розширення рухів, спрямованих на придушення прав і свобод людини, або вчиняють заяви щодо національної, расової, релігійної чи класової ненависті або ненависті щодо іншої групи осіб» (санкція – позбавлення волі від одного до п'яти років. Якщо особа робить указаний злочин з використанням ЗМІ чи в складі організованої групи або особа є військовослужбовцем – санкція передбачає від трьох до десяти років позбавлення волі. У § 404 КК Чеської Республіки передбачено ще один склад злочину: «особа, яка публічно виражає симпатії до рухів, згаданих у § 403, буде покарана позбавленням волі на строк від шести місяців до трьох років». Нарешті, § 405 КК встановлює, що «особа, яка публічно заперечує, ставить під сумнів, схвалює чи пробує виправдати нацистський чи комуністичний геноцид або інші злочини нацистів чи комуністів, де покарана строком в'язниці від шести місяців до трьох років» [437, s. 447]. Новий Кримінальний кодекс Чеської Республіки, схвалений у 2009 р., необхідно звернути увагу, посилив кримінальну відповідальність за участь чи підтримку рухів, спрямованих на порушення прав людини (так званих тоталітарних рухів), що відображає посилену увагу законодавця до зміцнення превентивних правових заходів захисту демократії.

У процесі становлення демократичних держав Центральної і Південно-Східної Європи створення механізму захисту демократії від рецидиву тоталітаризму і, зокрема, забезпечення державного апарату лояльними службовцями відбувалося з різною інтенсивністю та різною послідовністю. Проте в деяких країнах створення механізму оновлення державного апарату, всіх його сегментів відзначалося системним і цілеспрямованим характером, де-факто воно стало окремим напрямом

державної політики. Слід визнати, що коли конституційна демократія в західноєвропейських державах формувалася під впливом ліберально-демократичних традицій та передбачала одночасне запровадження демократичних форм правління та конституційних інструментів здійснення публічної влади, конституційних механізмів її формування, в пост-соціалістичних державах Східної Європи ситуація є іншою. Визнавши ідеологію конституціоналізму, закріпивши базові конституційні цінності та ідеали в конституціях, лише тоді вони приступили до створення збалансованих конституційних систем правління, які б не допускали надмірної концентрації влади «в руках» одного владного суб'єкта [67, с. 75]. Цей фактор є окремим і значимим для розуміння важливості механізмів захисту конституційної демократії в державах Центральної Європи.

В окремих дослідженнях вказується, що, коли не враховувати німецький досвід (заходи на території колишньої Німецької Демократичної Республіки, які в 1990 році були «возз'єднані» з Федеративною Республікою Німеччини), найбільш класично механізм захисту демократії було застосовано в Чехословаччині і пізніше – в Чеській Республіці. Зокрема, в Чеській Республіці на захист демократії після «оксамитової революції» було проведено відповідну програму організаційно-правових заходів, яка включала такі складові: 1) кадрове оновлення складу всіх вищих органів державної влади у мінімально короткі строки після «політичного повстання» (першої стадії демократичної революції) з метою використання радикальних суспільних настроїв; 2) підготовка і проведення перших після революції «вільних виборів» до парламенту у максимально короткий строк після фактичного приходу до влади нових політичних сил; 3) схвалення законів, якими націоналізується майно і кошти комуністичних партій і організацій, які входили до політичної системи колишньої соціалістичної держави [438]; 4) визнання законом попереднього тоталітарного режиму «протиправним». У 1993 р. у Чеській Республіці було схвалено законодавчий акт з названого питання – «Про протиправність комуністичного режиму і про опір проти нього» [439]. У преамбулі цього закону відзначалося: «Парламент констатує, що Комуністична партія Чехословаччини, її керівники і члени є відповідальними за спосіб влади у нашій країні в 1948–1989 роках, а саме – за системне знищення традиційних цінностей європейської цивілізації, за навмисне

порушення прав і свобод людини, за моральний і економічний занепад, за проведені правосуддям злочини та терор проти носіїв інших поглядів, за заміну функціонуючої ринкової економіки директивним управлінням, деструкцію традиційних принципів права власності, використання виховання, освіти, науки і культури для досягнення політичних та ідеологічних цілей, безоглядне нищення природи»; 5) в усіх державах Центральної Європи було схвалено законодавство, яким обмежувався доступ до публічної служби деяких категорій осіб з числа носіїв колишнього режиму [440].

Венеційська комісія про люстрацію. У Проміжному Висновку Венеційської комісії щодо Закону України «Про очищення влади» (Закон «Про люстрацію»), схваленому Венеційською Комісією на її 101-й Пленарній сесії (Венеція, 12–13 грудня 2014 року), окреслено співвідношення люстрації і верховенства права [441]. У цьому Висновку Венеційська комісія підкреслила ключові позиції з проблеми.

1. Люстрація означає «очищення» і є одним з інструментів правосуддя перехідного періоду, який використовуються для захисту нових демократичних держав від загроз, пов'язаних з тими, хто був тісно пов'язаний з попереднім тоталітарним режимом, і запобігання поверненню такого режиму.

2. Три основні аргументи були висунуті для пояснення особливої ролі, яку люстрація може відігравати в посттоталітарній ситуації. *Профілактичний аргумент* припускає, що люстрація необхідна для захисту нового демократичного режиму, змушуючи осіб, які займають державні посади, та кандидатів на ці посади розкривати своє минуле. *Аргумент шантажу* показує, що люстрація захищає нову демократичну державу від тих, які були тісно пов'язані з силовими структурами або спецслужбами колишнього режиму і можуть таким чином бути легко підданими шантажу. *Аргумент громадського розширення прав і можливостей* робить акцент на необхідності зробити державні установи більш прозорими і відновити суспільну довіру до незалежності і морального кредиту до осіб, які займають або прагнуть зайняти важливі посади в цих установах.

3. Люстрація не є порушенням прав людини як таких, оскільки демократична держава вправі вимагати від державних службовців

бути лояльними до конституційних принципів, на яких вона заснована. Тим не менш, для того, щоб поважати права людини, верховенство права і демократію, люстрація повинна забезпечити справедливий баланс між «захистом демократичного суспільства, з одного боку, та захисту прав індивідів з іншого». Іншими словами, люстраційні заходи повинні бути відповідними: вузько спеціалізованими і «необхідними у демократичному суспільстві» для досягнення своїх законних цілей. Як Венеційська комісія раніше нагадувала, «процедури люстрації, незважаючи на їхній політичний характер, повинні бути розроблені і проведені тільки юридичними засобами, відповідно до Конституції і з урахуванням європейських стандартів, що стосуються верховенства права і поваги до прав людини».

Якщо це буде дотримано, то процедури люстрації можуть бути сумісними з демократичною державою на основі верховенства права. Європейські стандарти в галузі люстрації, в основному, впливають з трьох джерел:

– Європейської конвенції з прав та основних свобод людини (зокрема статей 6, 8, 108 і 14, статті 1 Протоколу 12) та практики Європейського суду з прав людини;

– прецедентного права національних конституційних судів;

– Резолюцій Парламентської Асамблеї Ради Європи, а саме Рез. 1096 (1996) про заходи з ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних систем і Рез. 1481 (2006) про необхідність міжнародного засудження тоталітарних комуністичних режимів. ПАРЄ у Рез. 1096 (1996) вказала на «Керівні принципи для забезпечення відповідності закону про люстрацію та аналогічних адміністративних заходів вимогам держави, заснованої на принципі верховенства права».

4. Наступні чотири ключові критерії узагальнюють суть стандартів, що стосуються процедур люстрації:

– провина повинна бути доведена в кожному конкретному випадку;

– мають бути гарантовані право на захист, презумпція невинуватості і право на оскарження в суді;

– повинні, з одного боку, бути дотримані різні функції і цілі люстрації, а саме захист нової демократії, а, з іншого боку, кримінальне право, тобто покарання осіб, вину яких доведено;

– люстрація повинна відповідати суворим часовим рамкам як щодо періоду її дії, так і періоду, на який вона поширюється (пункти 15–20 Висновку).

Венеційська комісія також указала: «Звернутися до широкомасштабних заходів люстрації щодо цього конкретного періоду означатиме поставити під сумнів фактичне функціонування правової та нормативно-правової бази України як демократичної держави, заснованої на принципі верховенства права. *Оцінка існування підстав для таких заходів є компетенцією не Венеціанської комісії, а української влади* (виділення автора). У всякому разі, люстрація повинна бути доповнена іншими засобами забезпечення правосуддя та зміцнення системи державного управління та верховенства права, наприклад, кримінального переслідування осіб, відповідальних за серйозні злочини, включаючи злочини проти людства, а також структурними реформами, спрямованими на зміцнення верховенства права, боротьбу з корупцією та викорінення комуністичних цінностей» (виділення автора) (пункт 34 Висновку).

У згаданій Резолюції 1096 (1996) ПАРЄ «Керівні принципи для забезпечення відповідності закону про люстрацію та аналогічних адміністративних заходів вимогам держави, заснованої на принципі верховенства права», ПАРЄ відзначила: «Щоб не суперечити законам правової держави, люстраційні закони повинні відповідати певним вимогам. Передусім люстрація повинна зосереджуватися на загрозах фундаментальним правам людини і процесу демократизації; помста ніколи не може бути метою таких законів, також не можна допустити зловживання результатами процесу люстрації. Метою люстрації не є покарання людей, які вважаються винними (це завдання прокуратури із застосуванням кримінального права), а захист новоствореної демократії.

а. Люстрація повинна здійснюватись спеціально утвореною незалежною комісією у складі шанованих суспільством осіб, які пропонуються головою держави і затверджуються парламентом;

б. Люстрація може використовуватись тільки для усунення чи суттєвого зменшення небезпеки, яку становлять суб'єкти люстрації для утворення життєздатної демократії в силу використання свого становища для порушення прав людини або блокування процесу демократизації;

с. Люстрація не може використовуватись для покарання або помсти; покарання може бути призначене тільки за минулі кримінальні дії відповідно до чинного кримінального законодавства із дотриманням всіх процедур і гарантій кримінального процесу;

д. Люстрація повинна бути обмежена лише такими посадами, щодо яких існують підстави вважати, що особа, яка їх обіймає, може їх використати з метою спричинення суттєвих загроз правам людини або демократії, тобто державними посадами, які відповідають за розробку та впровадження державної політики, а також стосуються внутрішньої безпеки, або такими державними посадами, які можуть бути використані для порушень прав людини, такими як посади в правоохоронних органах, службі безпеки, розвідки, в судовій владі та прокуратурі;

е. Люстрація не може застосовуватись до виборних посад, якщо цього не вимагає кандидат на вибори – виборці мають право обирати на власний розсуд (права голосу може бути позбавлений засуджений злочинець за рішенням суду – це не є адміністративна люстрація, а кримінально-правова міра);

ф. Люстрація не може застосовуватись до посад в приватних чи напівприватних організаціях, оскільки в таких організаціях є дуже мало, або взагалі немає посад, через які можна було б підірвати або поставити під загрозу фундаментальні права людини і демократичний процес;

г. Дискваліфікація особи на зайняття певної посади внаслідок люстрації не повинна перевищувати п'яти років, оскільки не слід недооцінювати можливість позитивних змін у ставленні та звичках особи; бажано, щоб люстраційні заходи закінчувалися не пізніше 31 грудня 1999р., оскільки до цього часу нова демократична система повинна бути консолідованою у всіх колишніх комуністично-тоталітарних країнах;

h. Особи, які наказували, вчиняли чи суттєво сприяли вчиненню серйозних порушень прав людини, можуть бути дискваліфіковані для зайняття певних посад; якщо організація вчиняла серйозні порушення прав людини, член, працівник чи агент вважатимуться такими, що брали участь в цих порушеннях, якщо вони були високопоставленими працівниками такої організації, крім випадків, коли вони покажуть, що не брали участі у плануванні, керівництві чи виконанні таких заходів, методів чи дій;

і. Жодна особа не може бути піддана люстрації виключно на підставі членства в організації або діяльності на користь будь-якої організації, які були правомірними під час існування такої організації, або вчинення такої діяльності (за винятком випадків, зазначених в пункті h), або на підставі особистих поглядів або переконань...

т. У жодному випадку особу не можна піддавати люстрації без надання всіх гарантій належної правової процедури, включаючи право на захисника, але не обмежуючись ним (який має призначатись, якщо суб'єкт люстрації не може найняти такого захисника), право бути об'явненим із доказами та оспорювати їх, право на доступ до всіх наявних обвинувальних та виправдувальних доказів, право надавати свої докази, право на відкритий процес, якщо цього вимагає суб'єкт, право на оскарження в незалежному судовому органі».

Було відзначено також, що «демократична держава повинна, розбираючи спадщину колишніх комуністичних тоталітарних систем, застосовувати процедурні засоби, засновані на верховенстві права. Вона не може застосовувати жодних інших засобів, оскільки тоді вона не буде кращою від попереднього тоталітарного режиму, який потрібно демонтувати... Справжня правова держава повинна поважати права людини та основні свободи, такі як право на належний процес і право бути заслуханим, і він повинен застосовувати їх навіть до тих людей, які, коли вони були при владі, не застосовували їх самі» (пункт 74) [442].

Люстрація як механізм захисту демократії була застосована (або були спроби її застосування) практично в усіх державах Центральної й Південно-Східної Європи. Методологія й інструментарій її істотно різнився. Однозначно можна стверджувати, що при цьому використовувався подібний досвід «очищення» державного апарату в Німеччині після Другої світової війни.

5.2. Проблема люстрації в Республіці Польщі та Чеській Республіці: законодавство та судова практика

Республіка Польща. Коли розпочався процес політичних змін у Польщі, держава опинилася в безпрецедентній ситуації, оскільки це була перша країна, політична трансформація якої була результатом

переговорів «Круглого столу». У цьому процесі брали участь представники тодішньої комуністичної влади та опозиції «Солідарність», які проводили спільні дискусії, що призвели до угод і, отже, до виборів 4 червня 1989 року. У цій ситуації важко було би розпочати процес декомунізації, спрямований на партнерів у переговорах, що обговорювали зміни в суспільстві та державі. Як результат, заклик до декомунізації чи люстрації не з'явився серед вимог, що містяться в угодах «Круглого столу», підписаних у квітні 1989 року [443, с. 3].

Проблема врегулювання рахунків з минулим почала виникати з посиленням інтенсивності парламентських дебатів після виборів 4 червня 1989 року. Процес декомунізації був тісно пов'язаний з необхідністю впровадження принципів справедливості, яка сприймалася через тезу: кожен, хто отримав вигоду від своєї підтримки колишньої політичної системи, тепер повинен бути позбавлений цих вигод, усунувши їх із займаних посад та заборонивши займати їх у майбутньому. Однак до цього питання повернулися лише в ході роботи другого складу парламенту. 28 травня 1992 р., без попереднього включення питання до порядку денного, Януш Корвін-Мікке подав проект постанови про люстрацію до парламенту і за його клопотанням в той самий день було прийнято рішення стосовно неї (186 депутатів були за, 15 проти і 32 утрималися). Зміст цієї постанови полягав у тому, що на міністра внутрішніх справ було подано обов'язок розкривати прізвища членів парламенту, сенаторів, міністрів, воєвод (губернаторів провінцій), суддів та прокурорів, які були таємними співробітниками таємної поліції між 1945 та 1990 роками. Уже після ухвалення постанови експерти парламенту висловили критичну думку про те, що вона була прийнята з порушенням правил парламенту, містила неточні формулювання та не відповідала чинному закону. Це рішення парламенту, яке мало форму постанови парламенту, а не власне закону, згодом було визнане Конституційним Трибуналом неконституційним. Заявники, зокрема, стверджували, що державна влада, таким чином, ризикує доволі функціонувати у питаннях, що стосуються особистих прав громадян. Постанова також не визначала, яких процедур слід дотримуватися в таких випадках, а також не гарантувала права громадян на захист. Крім того, у правовій державі такі питання мають регулюватися

законодавчим актом, а не постановою (актом парламенту). У своїй постанові від 19 червня 1992 року Конституційний Трибунал погодився із аргументами заявників. Він постановив, що резолюція про люстрацію суперечить Конституції Республіки Польща внаслідок порушення верховенства права, зокрема, не забезпечуючи правового захисту особи та порушуючи її гідність. Конституційний Трибунал також постановив, що резолюція є неконституційною, оскільки вона наклала на міністра внутрішніх справ незаконний обов'язок посягати на права громадян та займатися діями, що порушують чинні закони. Справді Сейм (нижня палата парламенту) визначає повноваження міністрів, але може робити це лише через закони, ухвалені Сеймом. Крім того, повноваження міністрів, очевидно, мають бути законодавчо санкціонованими і не регулюються постановами парламенту [443, с. 4].

У 2006 р. Парламент повернувся до законодавчого регулювання питання люстрації. У Республіці Польщі на цей час діяв закон від 18 грудня 1998 р. «Про Інститут національної пам'яті – Комісію з переслідування за злочини проти польського народу» (далі – Закон) [444]. Завданням цієї інституції виступає, крім іншого, переслідування злочинів проти миру і людяності, воєнних злочинів, підтримка патріотичних традицій боротьби з окупантами, нацизму і комунізму.

У 2006 р. до цього Закону були внесені зміни і доповнення [445]. Згідно з переглянутим розділом 5а Закону, було засноване Люстраційне бюро Інституту національної пам'яті, яке виконує такі функції: 1) веде люстраційну звітність; 2) аналізує люстраційні заяви і збирає інформацію, необхідну для його коректної оцінки; 3) готує люстраційні процедури; 4) повідомляє відповідні органи про невиконання зобов'язань відповідно до вказаного Закону; 5) здійснює і публікує каталоги документів, що містять персональні дані; 6) здійснює підготовку і публікацію документів, що зберігаються в архівах Інституту тощо.

Однак базові підстави та механізми люстрації в Польщі були встановлені законом від 18 грудня 2006 р. «Про розкриття інформації про документи органів державної безпеки в 1944–1990 роках і зміст цих документів» (далі – Закон) [446]. Закон є унікальним в своєму сенсі, встановлюючи, зокрема, в преамбулі позицію Парламенту стосовно того, що «робота або служба в органах безпеки комуністичної держави, або

допомога владі з боку інформатора, що становить боротьбу проти демократичної опозиції, профспілки, асоціацій, церкви і релігійних об'єднань», є несумісною з потребами забезпечення органів публічної влади «особами, які вимагають суспільної довіри», а громадянам забезпечується право на інформацію про осіб, які виконують такі функції. Закон також визначає, що перевірка здійснюється на предмет істинності заяв, поданих претендентами на посади, на підставі змісту документів, що містяться в архівах Інституту національної пам'яті – Комісії з переслідування за злочини проти польського народу, з приводу роботи чи служби в органах державної безпеки або співпраці з цими органами в період з 22 липня 1944 до 31 липня 1990 року (стаття 1 Закону).

З цією метою в Законі перераховані органи державної безпеки вказаного періоду, серед яких називаються: 1) Департамент громадської безпеки Польського комітету національного визволення; 2) Міністерство громадської безпеки; 3) Комітет з громадської безпеки; 4) організаційні одиниці, підпорядковані органам, зазначеним у пунктах 1–3, і зокрема блок Громадської міліції в період до 14 грудня 1954 року; 5) центральні установи Служби безпеки Міністерства внутрішніх справ і підпорядковані їм місцеві підрозділи в обласних, районних і прирівняних до штаб-квартири громадянської міліції і в провінції, районних і прирівняних до бюро внутрішніх справ; 6) Академія внутрішніх справ; 7) Пошукові підрозділи Прикордонних військ; 8) Головне управління внутрішньої служби у військових частинах Міністерства внутрішніх справ і підпорядкованих підрозділів; 9) військова розвідка; 10) Внутрішня військова служба; 11) Виконавча рада II Генерального штабу польської армії; 12) інші підрозділи Збройних Сил, які проводили оперативні і розвідувальні заходи (стаття 2). У свою чергу, документами, які стосуються органів державної безпеки, визнаються «всі носії, незалежно від форми зберігання інформації, зокрема: записи, файли, записи, комп'ютерні файли, листи, карти, плани, відео та інші візуальні засоби масової інформації, звукові носії та будь-яка інша форма листа, а також копії, копії і дублікати інших засобів масової інформації» (частина 1 статті 3 Закону). Поняття «співробітництва» також окреслене законом – «умисна і таємна співпраця з оперативниками чи слідчими підрозділів органів державної безпеки в якості таємного інформатора або агента в процесі

збору інформації». Співробітництвом у цьому контексті вважаються також і дії, які випливали із законодавства на момент їх вчинення, але вони поєднувалися з порушенням прав і свобод людини і громадянина (частини 1 і 2 статті 3а Закону).

«Особами, які здійснюють державні функції» і на яких було покладено подати заяву про люстрацію, закон встановлює в статті 4. Первинно до цього переліку входило 54 категорії посадових осіб, зокрема: 1) Президент Республіки Польща; 2) Депутат, сенатор, член Європейського парламенту; 3) особи, які займали керівну посаду в органах публічної влади за змістом Закону від 31 липня 1981 р. про винагороду осіб, які займають керівні посади в державі; 4) член Ради грошово-кредитної політики; 5) член Правління Національного банку Польщі; 6) член Ради Інституту національної пам'яті; 7) Президент Національного фонду охорони здоров'я та його заступник; 8) Голова Інституту соціального страхування та його заступник; 9) Голова Фонду сільськогосподарського соціального страхування та його заступник; 10) Голова, заступник голови та члени Комісії з фінансового нагляду; 11) члени дипломатичної служби, послы; 12) особи, призначені або обрані відповідно до положень інших законів, Президентом Польської Республіки, Сеймом, Президією Сейму, Сенатом, Президією Сенату, маршалком Сейму, Маршалком Сенату чи прем'єр-міністром; 13) Голова суду; 14) Суддя і прокурор; 15) Керівник офісу загальної або військової прокуратури; 16) Захисник і старший радник Бюро Генеральної інспекції казначейства; 17) Голова і член органу місцевого самоврядування; 18) ректор і проректор публічного або непублічного вишу, член Ради з вищої освіти, Державного акредитаційного комітету та Центральної комісії з вчених ступенів і звань; 19) Член наглядової ради, член ради директорів, директор програми і його заступник, видавець або автор транслявання, директор підрозділів – філій агентства «Польське телебачення – акціонерне товариство», «Польське радіо – С.А.» тощо.

Особи, які займають перераховані посади, зобов'язані подати заяву щодо роботи чи служби в органах державної безпеки або співпраці з цими органами в період з 22 липня 1944 р. до 31 липня 1990 р. за умови, що вони народилися до 1 серпня 1972 р. Заява про люстрацію подається в момент, коли особи дають згоду балотуватися на виборах або згоду на

призначення на посаду. Окремий порядок подання таких заяв передбачений для співробітників органів державної безпеки та співробітників розвідувальних структур Польщі, які працюють за кордоном. Згідно зі статтею 17 Закону, правдивість свідчень у заявах про люстрацію може бути встановлена в судовому порядку. Перевіряючи заяву про люстрацію, згідно зі статтею 21а суд виносить рішення, яким визнає факт неправдивості інформації в заяві, або її істинності. *Якщо в судовому порядку встановлено неправдивість заяви, відповідний суб'єкт втрачає право бути обраним на виборах до Сейму, до Сенату та до Європейського парламенту, а також до органів місцевого самоврядування строком до 10 років.*

Важливо також вказати, що люстрація в Республіці Польщі передбачає право кожного на доступ до інформації, що міститься в документах органів державної безпеки, розміщених в Інституті національної пам'яті, у відношенні: 1) Президента Польської Республіки; 2) Спікера парламенту і спікера Сенату; 3) Депутатів і сенаторів, членів Європейського парламенту; 4) Прем'єр-міністра і членів Ради міністрів; 5) Голови Верховного Суду, Першого Віце-Голови Верховного Суду і суддів Верховного Суду; 6) Голови Конституційного трибуналу, віце-президента Конституційного трибуналу і суддів Конституційного трибуналу; 7) Президента і віце-голови Верховного адміністративного суду та суддів Верховного адміністративного суду; 8) Голови Державного трибуналу, заступника голови Державного трибуналу та членів Державного трибуналу; 8а) Омбудсмена; 8b), омбудсмена у справах дітей (стаття 22 Закону). З цією метою відповідна інформація публікується директором Інституту національної пам'яті в 30-денний термін з моменту виконання публічних функцій вказаними посадовими особами.

За поданням групи депутатів Сейму 11 травня 2007 р., після розгляду відповідної справи, Конституційний Трибунал виніс рішення про неконституційність частини норм закону від 18 грудня 2006 р. [447].

На думку депутатів, закон є частково неконституційним внаслідок того, що архіви Інституту національної пам'яті містять дані, які зібрані незаконно, а також того, що «ніякий інтерес держави не може санкціонувати і виправдати збереження офіційних записів і реєстрів інформації, які є неправдивими, неповними або зібраними в цілях, що суперечать закону» (посилання на рішення Конституційного Трибуналу від

26 жовтня 2005 р., справа № 31/04). Крім того, як впливало з їх позиції, своїми положеннями закон про люстрацію порушує такі основні права, як право на недоторканість приватного життя, право на інформаційну автономію, право на інформацію, свободу слова і свободу преси.

У своєму рішенні Конституційний Трибунал виходив з того, що його завданням виступає вивчити взаємодію прав осіб, які претендують на вищі державні посади, котрі пов'язані з високим ступенем відповідальності, з одного боку, а з іншого боку – з питанням суспільної довіри до них в рамках принципів демократичної правової держави, закріплених у Конституції. При цьому Трибунал вказав у пункті 1.2 мотивувальної частини (1.2. Запобігання порушень прав людини та ерозії демократичного процесу), що «заходи з ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних систем можуть бути узгоджені з ідеєю демократичної правової держави, тільки якщо – з дотриманням вимог держави, заснованої на верховенстві права – будуть спрямовані проти небезпек, що загрожують основним правам людини і процесу демократизації».

Трибунал також відзначив, що, усуваючи спадщину комуністичної тоталітарної системи, демократична держава, заснована на верховенстві права, не може застосовувати засоби, нічим не кращі від тоталітарного режиму, який повинен бути повністю скасований. Демократична держава, заснована на верховенстві права, має достатньо засобів для забезпечення того, щоб правосуддя функціонувало, а винні були покарані. Але вона не може і не повинна задовольнити бажання помсти, вона повинна служити справедливості. Вона повинна поважати такі права людини та основні свободи, як право на справедливий судовий розгляд, право бути вислуханим і право на захист, і застосовувати їх також для тих, хто неналежно себе поводити, коли вони були при владі.

Трибунал акцентував на тому, що демократична держава, заснована на верховенстві права, не дозволяє ухвалення і застосування кримінального законодавства із зворотною силою. З іншого боку, ситуація дозволяє притягнення до відповідальності і покарання всіх осіб за будь-які дії або бездіяльність, які під час їх вчинення не є кримінальним злочином відповідно до національного законодавства, але вони вважалися кримінальним злочином відповідно до загальних принципів права,

визнаних цивілізованими націями. Відтак, якщо людина, діями якої явно порушені права людини, стверджує, що вона виконувала накази, це не виключає ні незаконний характер діяння, ні індивідуальну вину. В результаті, закон про люстрацію може бути застосований тільки в індивідуальному порядку, а не колективно (пункти 1.3–1.4).

Конституційний Трибунал відзначив, що у випадку розгляду в суді справ про людей, які «не вчиняли ніяких злочинів, але займали високі пости в тоталітарних комуністичних режимах і підтримували їх», мета правового регулювання зміщена від управління до людей. Останні позбавлені впевненості, що судовий розгляд буде здійснюватися відповідно до принципів демократії, тому що вони не мали ніяких зобов'язань у минулому. Це означає, що провина – яку має особа, а не колектив – повинна бути доведена в кожному окремому випадку, в якому чітко вказує на людину, а не колектив. Це також означає, що демократична держава повинна гарантувати право на захист, презумпцію невинуватості і право на звернення до суду.

Мета люстрації повинна полягати в захисті новонародженої демократії, – вказав далі Конституційний Трибунал (1.6). Люстрація має зосередитися на загрозах щодо основних прав людини і процесу становленню демократії. Її метою не є покарання людей, які вважаються винуватими, оскільки такою є робота прокурорів, які використовують кримінальне право. Метою люстрації не може бути помста і зловживання в процесі люстрації для досягнення політичних і соціальних цілей.

У пункті 1.7 мотивувальної частини Конституційний Трибунал встановив, що закон про люстрацію відповідно до принципів держави, заснованої на верховенстві права, повинен відповідати, принаймні, таким умовам:

1) люстрація може бути спрямована на усунення або суттєве зниження загроз щодо створення стабільної і вільної демократії, які йдуть від осіб, що підлягають люстрації і які можуть використати певні посади для здійснення діяльності з метою порушення права людини або блокування процесу демократизації;

2) люстрація не може бути використана для вимірювання покарання або як форма відплати за вину чи помсти; покарання може бути призначене лише за вчинені злочинні діяння на основі загального

Кримінального кодексу і згідно з усіма процедурами і гарантіями кримінального переслідування;

3) люстрація не може стосуватися посад у приватних і напівприватних організаціях, оскільки в таких організаціях існує надто обмежена структура посад, які уможливають порушення основних прав людини і демократичного процесу чи виступають для них загрозою;

4) заборона доступу до публічного управління повинна тривати протягом розумного періоду часу, оскільки не слід недооцінювати можливість позитивних змін у підходах і звичках людини. Люстраційні заходи повинні бути припинені в застосовуванні після гарантування демократичної системи держави. Таким чином, час і сфера застосування Закону про люстрацію встановлюються критеріями держави щодо мінімальних демократичних стандартів. Це важливо з точки зору внутрішніх відносин в країні, а також сприйняття держави як демократичної держави міжнародним співтовариством;

5) заборона доступу до публічного управління може стосуватися людей, що видавали накази про вчинення актів, які виступають серйозними порушеннями прав людини, вчиняли такі акти або істотно сприяли їх вчиненню; якщо ця організація здійснила низку серйозних порушень прав людини, необхідно встановити, чи її людина, працівник або співпрацівник брав у них участь; якщо йдеться в тій організації про вищого функціонера, то він повинен довести, що не брав участі в плануванні такої політики, практики або дій, спрямованих на їх здійснення;

6) чітке визначення законом поняття «співпраці». Люстрація «свідомих співпрацівників» є допустимою до осіб, які відповідають чітким критеріям співробітництва, викладеного в законі, і перевірені в установленому порядку;

7) процесуальні гарантії. Підпадання визначеної особи під процес люстрації повинне бути пов'язане із забезпеченням такій особі повної охорони, передбаченої в рамках справедливого судового процесу.

Конституційний трибунал надав також інтерпретацію цілей люстраційного закону, серед яких вказав на те, що «метою цього регулювання є забезпечення прозорості суспільного життя, усунення фактів з минулого від шантажу і представлення цих фактів на розгляд громадськості» (2.4). Трибунал підкреслив, що сам факт співпраці не закриває

громадянину доступ до здійснення публічних функцій, але такі негативні наслідки для зацікавлених осіб, які виконують або претендують виконувати державні функції, настають внаслідок подачі заяви, зміст якої не відповідає дійсності.

З урахуванням цих та інших аргументів Конституційний Трибунал визнав деякі положення, зокрема: щодо поширення люстрації на загалом науковців, журналістів, членів керівництва та наглядових рад, перерахованих компаній і банків, аудиторів, податкових консультантів, директорів приватних шкіл та членів спортивних асоціацій; щодо накладання автоматичного штрафу за відмову в поданні декларації про люстрацію і подання помилкової декларації; щодо створення в Інституті національної пам'яті каталогу секретних співробітників і інформаторів органів державної безпеки комуністичного періоду та публікації каталогу; щодо повноважень голови Інституту національної пам'яті приймати рішення щодо видачі або відмови у видачі вченому або доступу журналіста до файлу, без вказівки критеріїв для прийняття таких рішень.

Необхідно ще раз зазначити, що люстраційні механізми в Республіці Польщі зосереджені на правдивості декларування інформації претендентом на посаду чи особою, яка вже займає таку посаду, і лише доведення в судовому порядку неправдивості декларації про наявність (відсутність) зв'язку зі структурами тоталітарного режиму є підставою для відмови цій особі в балотуванні на посаду чи звільнення такої особи із займаної посади. Правдивість інформації, за задумом, має надати змогу суспільству визначитися із ставленням до особи-декларанта, однак автоматично не має юридичних наслідків для неї.

Чеська Республіка. Захист конституційної демократії виступає однією з ключових проблем розвитку держави, заснованої на верховенстві права. Чеська Республіка, яка постала як незалежна держава в 1993 р., продемонструвала зразки державної політики в сфері усунення спадщини комуністичного тоталітарного режиму. Для України, яка розпочала відповідну практику в 2014 році, цей досвід є вкрай актуальним.

Правова і політична наука в останні роки звертають увагу на різні аспекти люстрації як феномену. Так, зокрема, Р.В. Костишиним досліджувалися питання конституційних аспектів люстрації [448], О.М. Овчаренко – питання люстрації в органах кримінальної юрисдикції [449],

О.Г. Степаненко – питання теоретичного аспекту політичної люстрації [450], Н. Міненковою – механізми люстрації в Польщі та Чехії [451]. Ретельністю відзначається дослідження з цієї теми, проведене Науково-аналітичним відділом Управління правової експертизи Секретаріату Конституційного Суду України в 2015 році [452; 453].

Варто погодитися з тим, що люстраційна практика в Чеській Республіці була направлена на захист, насамперед, нової демократичної держави від зловживань авторитарного минулого (перспективний тип). Чехія – одна з небагатьох країн посткомунізму, де ця практика мала завершений характер у правовому аспекті. Революційний характер змін обумовив достатньо швидке ухвалення законів про люстрацію: під тиском суспільства нові еліти вимушені були піти на непопулярні зміни, всупереч домовленостям та особистим упередженням [454, с. 226].

Механізми «очищення» публічної влади в Чехословаччині були застосовані ще в перші місяці після «оксамитової революції», коли на основі конституційних законів було проведено так звану «оптацію» (включення без виборів) до складу федерального парламенту та законодавчих органів республік представників опозиції. Такі заходи були вчинені ще до проведення перших вільних виборів влітку 1990 року.

Після початку реформ в Чехословаччині, з урахуванням природи і місця силових структур у колишньому тоталітарному режимі, уже в лютому 1990 р. було ліквідовано Державну службу безпеки (далі – ДСБ) – таємну поліцію попереднього режиму. Ініціатори реформ, а пізніше також вперше обраний вільно парламент, відштовхувалися від ідеї захисту молодшої демократії від впливу насамперед двох категорій: агентів колишньої таємної поліції (ДСБ) та активних носіїв тоталітарного режиму, до яких належали апаратні працівники Комуністичної партії Чехословаччини (КПЧ). Цей процес потребував законодавчого врегулювання, і тому 4 жовтня 1991 р. було ухвалено федеральний закон «Про встановлення деяких передумов для заміщення окремих посад в державних органах і організаціях Чеської і Словацької Федеративної Республіки (далі – ЧСФР), Чеської Республіки і Словацької Республіки» (так званий «люстраційний закон») [455]. Цей законодавчий акт справедливо вважається «класичним» щодо правового регулювання очищення публічної влади в постсоціалістичному світі.

Безпосередньо механізми люстрації в ході реформ у Чехословаччині і в Чеській Республіці вже досліджувалися у фаховій літературі [456]. Законодавчий акт у ч. 1 § 1 визначає категорії посад, до яких застосовується механізм люстрації при їх заміщенні шляхом обрання, призначення або затвердження, встановлюючи такі органи державної влади: 1) органи державного управління Чеської і Словацької Федеративної Республіки, Чеської Республіки і Словацької Республіки; 2) Чехословацька армія (посади, які відповідають званням полковника і генерала, посади військових аташе); 3) Федеральна інформаційна служба безпеки, Федеральний поліцейський корпус, Корпус поліції Граду; 4) Канцелярія президента ЧСФР, Канцелярія Федеральних зборів, Канцелярія ЧНР, Канцелярія СНР, президія уряду ЧСФР, президія уряду ЧР, президія уряду СР, Канцелярія Конституційного суду ЧСФР, Канцелярія Конституційного суду ЧР, Канцелярія Конституційного суду СР, Канцелярія Верховного суду ЧСФР, Канцелярія Верховного суду ЧР, Канцелярія Верховного суду СР, президія Чехословацької академії наук і президія Словацької академії наук; 5) Чехословацьке радіо, Чеське радіо, Словацьке радіо; Чехословацьке телебачення, Чеське телебачення, Словацьке телебачення; Чехословацьке телеграфне агентство, Чехословацьке телеграфне агентство Чеської Республіки, Чехословацьке телеграфне агентство Словацької Республіки; 6) державні підприємства і організації, акціонерні товариства, в яких більша частина акцій належить державі, на підприємствах зовнішньої торгівлі, у державних організаціях Чехословацьких державних шляхів, державних фондах, державних фінансових інститутах, Чехословацькому державному банку. Необхідно зауважити, що під «люстрацію» згідно з цим пунктом підпадають посади лише керівників вказаних організацій і керівних працівників, які перебувають в їх безпосередньому підпорядкуванні, а у вищих закладах освіти («вищі школи») – також посади виборних академічних функціонерів і посади, які схвалюються академічним сенатом установи і факультету; 7) уряди місцевих самоврядних одиниць. Згідно з ч. 4 § 1 цим же законом встановлюють умови для зайняття посад суддів, засідателів, прокурорів, слідчих прокуратури, державних нотаріусів, державних арбітрів і осіб, що виконують обов'язки «резервних» працівників органів юстиції, прокуратури, нотаріальних контор і арбітражів.

Посади у вищенаведених органах державної влади громадянин згідно з § 2 Закону міг зайняти лише за умови, якщо від 25 лютого 1948 р. до 17 листопада 1989 р. він не був: а) співробітником Корпусу національної безпеки в органах ДСБ; б) не знаходився на обліку в матеріалах ДСБ як резидент, агент, утримувач конспіративної квартири, наймач квартири, інформатор або добровільний співробітник ДСБ; в) ідейним співробітником ДСБ; г) секретарем органу Комуністичної партії Чехословаччини або Комуністичної партії Словаччини від районного і рівного йому рівня і вище, членом президії цих органів, членом Центрального комітету Комуністичної партії Чехословаччини або членом Центрального комітету Комуністичної партії Словаччини; членом Бюро з керівництва партійною роботою в чеських областях або членом Комітету з керівництва партійною роботою в чеських областях, за винятком тих, хто займав ці посади в період з 1 січня 1968 р. до 1 травня 1969 р.; д) співробітником апарату вищевказаних партійних органів на ділянці політичного керівництва Корпусом національної безпеки; е) членом Народної міліції; є) членом комітету дій Національного фронту після 25 лютого 1948 р.; ж) членом перевірочних комісій після 25 лютого 1948 р. або членом перевірочних комісій у період «нормалізації» після 21 серпня 1968 р.; з) слухачем Вищої школи ім. Ф.Е. Держинського КДБ при Раді Міністрів СРСР для співробітників Держбезпеки; Вищої школи МВС СРСР для співробітників Громадської безпеки; Вищої політичної школи МВС СРСР або аспірантом чи слухачем курсів цих вищих закладів освіти зі строком навчання більше трьох місяців.

Окрім того, обмеження накладалися на осіб, які мали намір займати посади у системі міністерства внутрішніх справ та органах державної безпеки. Зокрема, займати посади у федеральному міністерстві внутрішніх справ, Федеральній інформаційній службі безпеки, Федеральному поліцейському корпусі і Корпусі поліції Граду громадянин міг за умови, якщо протягом періоду з 25 лютого 1948 р. до 17 листопада 1989 р. він також не був: а) співробітником Корпусу національної безпеки, котрий служив у підрозділі державної безпеки на ділянці контррозвідувального напрямку; б) призначений на посаду начальника відділу і вище в органах національної безпеки; в) в Корпусі національної безпеки на посаді секретаря партійного комітету КПЧ або партійного комітету КПС, членом таких партійних

комітетів управління або співробітником Корпусу національної безпеки, який служив в Управлінні політичного виховання, освіти, культури і пропаганди федерального міністерства внутрішніх справ (§ 3 Закону).

Процедура застосування люстраційного закону передбачала згідно з його § 5, що громадянин, який повинен приступити до виконання повноважень в органах або організаціях, на які поширюються обмеження, подає довідку, особисту офіційну заяву або висновок керівнику цього органу або організації про те, що за попереднього режиму не належав до жодної з категорій осіб, передбачених § 2 «люстраційного закону». Про видачу довідки громадянин робить запит до федерального міністерства внутрішніх справ. Якщо громадянин вже працює на одній з посад, передбачених § 1 Закону № 451, такий запит за нього робить керівник органу чи організації, який має право призначати (затверджувати) на цю посаду, причому такий запит має бути зроблений не пізніше 30 днів після набуття законом чинності (§ 6).

З метою перевірки фактів, пов'язаних із проведенням «люстрації», при федеральному міністерстві внутрішніх справ створювалася комісія. Голова, заступник голови і один член комісії призначалися президією Федеральних зборів ЧСФР з числа громадян, які мали бездоганну репутацію і не були депутатами Федеральних зборів. Двох членів комісії призначав міністр внутрішніх справ ЧСФР, по трьох членів – президія Чеської національної ради і президія Словацької національної ради, по одному члену – директор Федеральної інформаційної служби безпеки, міністр оборони ЧСФР, міністр внутрішніх справ Чеської Республіки, міністр внутрішніх справ Словацької Республіки. При цьому закон вимагав, що члени комісії, які призначаються міністрами і директором Федеральної інформаційної служби безпеки, повинні мати закінчену юридичну освіту (закон окремо встановлює, що такою не вважається освіта, отримана у Вищій школі Корпусу національної безпеки). Засідання цієї комісії проводяться в закритому режимі. Громадянину, якого стосується справа, перед початком засідання надається можливість ознайомитися з усіма матеріалами і фактами, включаючи письмові матеріали про нього. У ході засідання комісії йому також надається можливість висловитися з усіх фактів. Особи, які запрошуються, зобов'язуються прийти в комісію, говорити правду і нічого не приховувати.

Згідно з § 14 Закону, якщо громадянин не відповідає люстраційним вимогам для зайняття посади, трудова угода з ним припиняється не пізніше 15 днів від дня, коли про це стало відомо організації. Незаконність припинення трудових або службових відносин громадянином може бути оскаржена в суді не пізніше ніж через 2 місяці з дня, коли повинні бути припинені з ним такі відносини. Скарга громадянина розглядається крайовим судом у першій інстанції за місцем його постійного проживання (§ 18).

У Чеській Республіці для обмеження доступу названих категорій осіб до служби в Міністерстві внутрішніх справ, органах поліції та виправної служби цього суб'єкта федерації 28 квітня 1992 р. було схвалено окремих закон «Про деякі додаткові умови для роботи на деяких посадах, на які приймаються або призначаються співробітники Поліції Чеської Республіки і співробітники Виправної служби Чеської Республіки» (так званий «малий люстраційний закон», № 279/1992 р.) [457]. Ним, зокрема, встановлювалося, що особи, які підпадали під передбачені федеральним законом люстраційні умови, могли займати нижчі посади слідчих і поліцейських, які жодною мірою не були пов'язані з управлінськими функціями [458, с. 23–28].

Застосування люстраційних законів у Чеській Республіці слід оцінювати за двома критеріями. По-перше, йдеться про те, що дія цих законів щодо більшості адресатів проявлялася латентно, як упереджуючий фактор, який впливав на зміну поведінки людей за межами формальних процедур. Особи, яких він стосувався, утримувалися від намагань отримати доступ до тих посад, доступ до яких передбачав застосування люстрації. По-друге, на підставі люстраційних законів була проведена значна організаційна робота. Щодо обсягу застосування люстраційних законів у перше десятиліття необхідно відзначити, що МВС Чеської Республіки видало з 1991 до 5 листопада 2001 р. всього 366980 «люстраційних довідок», з них «позитивних» (тобто з підтвердженням відповідності громадян люстраційним підставам) – 3,45%. 692 особи не погодилися з ними й оскаржили їх (у 117 справах оскарження стало успішним) [459].

Вплив даного законодавчого акта на реформи в Чеській Республіці помітний також з огляду на істотну різницю між їх ефективністю та наслідками в цій державі порівняно зі Словацькою Республікою,

в якій люстрація фактично не була здійснена. Хоча люстраційні закони спочатку були чинними в обох складових чехословацької федерації, у Словацькій Республіці вони втратили чинність, починаючи з 1996 року. У Чеській Республіці вони зберігають чинність до сьогодні.

Справа про конституційність люстраційних законів Чеської Республіки в 2001 р. Отже, Конституційний Суд Чеської Республіки за результатами розгляду питання про конституційність «великого люстраційного закону» і «малого люстраційного закону» 5 грудня 2001 р. схвалив відповідне Рішення (далі – Рішення), з якого можуть бути виявлені доводи «за» і «проти» визнання їх конституційними [459].

Аргументи щодо неконституційності норм Закону в справі про конституційність люстраційних законів були викладені 2 березня 2001 р., коли до Конституційного Суду звернулися з відповідним поданням 44 депутати, яких представляв відомий учений-конституціоналіст Зденек Їчинський (Z. Jičínský).

Система їх аргументів стосовно неконституційності люстраційних законів зводилася до такого.

1. Люстраційні закони не є чинними в незалежній Чеській Республіці (з 1 січня 1993 р.), оскільки конфліктують із нормами статті 1 Конституції Чеської Республіки (далі – Конституція), статей 1, 4 (п. 2 і 4) та статті 21 (п. 4) Хартії основних прав і свобод (далі – Хартія), статті 4 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Конвенції Міжнародної організації праці про заборону дискримінації в галузі праці та професії 1958 р. Тим більше, що 26 листопада 1992 р. (за місяць до припинення федерації) Конституційний Суд ЧСФР вже розглянув питання конституційності «великого люстраційного закону», визнавши його неконституційним. З огляду на повноваження федерального конституційного суду, він зупинив дію «великого люстраційного закону» строком на шість місяців та зобов'язав Федеральні Збори внести до нього відповідні зміни. Конституційний Суд ЧСФР схвалив таке рішення, виходячи із ситуації на час ухвалення оспорюваного Закону (4 жовтня 1991 р.) розуміння того, що такий закон був передовсім спрямований на те, щоби на посади в органах державної влади і державних установах, на посадах, пов'язаних з безпекою держави, не потрапили особи, які в силу здійснення керівних функцій у минулому

режимі, не могли бути лояльними до демократичних принципів, на яких заснована держава. У такий спосіб закон перешкоджав рецидивам тоталітаризму. Ця позиція суду була підтверджена також розумінням обмеженого періоду дії люстраційного закону (до 31 грудня 1996 р.) – на «перехідний період».

2. У січні 1999 р. Палата депутатів розглядала і відхилила законопроект, яким пропонувалося скасувати «великий люстраційний закон». У пояснювальній записці до цього законопроекту містилося посилання на позицію Адміністративної ради Міжнародного бюро праці, яка закликала уряд вжити необхідних заходів для скасування або зміни «великого люстраційного закону» і надання компенсації всім особам, які несправедливо постраждали від цього. У ній також зазначалося, що закон про люстрацію постійно піддається критиці в Раді Європи, Європейському парламенті, в європейських та світових неурядових організаціях.

3. Автори подання вказали, що є необхідність визнання люстраційних законів неконституційними пов'язана з урахуванням часового чинника соціальної динаміки в період з листопада 1989 року до 2000 року, яка відмічалася в умовах демократичних виборів (парламенту і крайових представництв) та інших змін, які відбулися за цей час. На думку заявників, законодавча, виконавча та судова влада вже визначено засновані на демократичній основі, лідируючі позиції в уряді та інших державних органах не зайняті особами, пов'язаними з колишнім політичним режимом. Через це причини для люстраційних законів, які випливали з необхідності реструктуризації групи осіб, які займають такі посади, втрачаються в силу часу. Керівні посади, як правило, заповнені на конкурсній основі, які можуть враховувати лояльність кандидатів до Чеської Республіки як демократичної правової держави, про яку свідчить їхня реальна поведінка в період після 1989 року; тим більше, питання державної служби, Збройних Сил і органів безпеки вирішуються в порядку адміністративного судочинства. Таємну інформацію на всіх рівнях класифікації можуть також отримати лише особи, яким надано відповідний сертифікат. Особа, яка здійснювала діяльність, спрямовану на придушення прав і свобод людини, або для підтримки такої діяльності, звільняється з відповідних посад на підставі закону про захист секретної інформації (№ 148/1998 Зб.).

4. Заявники, крім того, вказали, що станом на 2001 р. у Чеській Республіці ризик повернення до тоталітаризму внаслідок перебування окремих осіб на посадах значно зменшився порівняно з 1992 р., коли вперше Конституційний Суд розглядав справу про конституційність «великого люстраційного закону». Інформацію про будь-які наміри і дії, спрямовані проти демократичних основ Чеської Республіки, зобов'язані відстежувати розвідувальні служби за змістом Закону № 153/1994 про розвідувальні служби Чеської Республіки.

5. Заявники також нагадали, що позбавлені сенсу обмеження, пов'язані з участю в структурах Комуністичної партії Чехословаччини в часи комуністичного режиму. Вони вказали, що Комуністична партія Чехії та Моравії працює легально в якості політичної партії і отримує підтримку виборців на парламентських і муніципальних виборах, чим неможливо нехтувати. Закони визначають, що в судовому порядку може бути заборонена діяльність політичних партій, які би були спрямовані на усунення демократичних засад держави або на захоплення й утримання влади через перешкодження іншим партіям і рухам боротися за владу конституційним шляхом. На їх думку, Чеська Республіка є державою, в якій «демократичний процес завершено», і на сьогодні вона протидіє серйозним ризикам зовсім іншого типу, як, наприклад, економічній злочинності, організованій злочинності, корупції та расовій ненависті.

Заявники в цьому контексті також вказали, що в 1992 р., після падіння режиму та відновлення демократії, Конституційний суд ЧСФ визнав пріоритет інтересу суспільства і держави – суспільного блага, яке можна забезпечити шляхом обмежень у доступі на деякі важливі посади для визначених категорій осіб з метою запобігання ризику підривної роботи, щодо права громадян на доступ на рівних умовах до виборних і інших посад у органах державної влади (п. 4 ст. 21 Хартії основних прав і свобод), а також щодо права на роботу й професію без дискримінації згідно з Конвенцією № 111. Але, якщо в період з 1992 р. суспільне благо було стверджене, то станом на 2001 р. втрачається підстава для обмеження прав, гарантованих Конституцією та міжнародними договорами.

Тому, на думку заявників, продовження дії обох люстраційних законів на невизначений термін (законами 422/2000 Зб. і 424/2000 Зб.)

протиричить статті 1 Конституції, яка визначає Чеську Республіку як демократичну правову державу.

Якщо резюмувати аргументацію заявників, то вона зводиться до двох тез: 1) Конституційний суд ЧСФР ще в 1992 р. в умовах федеративної держави скасував «великий люстраційний закон» (строком на 6 місяців – згідно з тогочасною юрисдикцією) і в незалежній Чеській Республіці (правонаступник ЧСФР) він не діє; 2) через 12 років після падіння комуністичного режиму втратила значення й та суспільна цінність, яка є підставою для обмеження конституційних прав громадян – захист основ демократичної держави.

Під час розгляду справи Конституційний суд Чеської Республіки ретельно з'ясував обставини справи, висновки фахівців та позицію вищих органів державної влади, з яким проявляється система аргументів на підтвердження конституційності люстраційних законів. Аргументи мають різнопорядковий рівень і з різним рівнем понятійного обсягу.

1. Держава має право схвалювати в межах свого конституційного порядку і міжнародних зобов'язань такі закони, які охороняють і забезпечують принципи, на яких її засновано. Демократична держава не може здійснювати владні повноваження за межами права, а тому критерії обмежень у цій сфері мають бути визначені чітко й завчасно з одночасним забезпеченням права громадянина на звернення до суду з приводу перевірки обставин, з яких випливають обмеження (наприклад щодо участі в співпраці з комуністичним режимом) (позиція Палати депутатів Парламенту).

2. Вилучення громадян із можливості доступу до посад в органах державної влади здійснюється безпосередньо на підставі формальних, категоріальних ознак, а не шляхом індивідуального засудження осіб, за критеріями, встановленими законом, виходячи з обов'язку поважати демократичні принципи. Кожна держава вправі визначати умови доступу до участі в управлінні, і однією з таких умов є лояльність до демократії. Демократичний спосіб гарантує особі, що його функціонери будуть в усіх питаннях дбати про демократичні права громадян. Однією з таких гарантій є «люстрація». Той, хто умисно брав участь у порушенні прав громадян, є потенційно небезпечним для демократичного суспільства і не відповідає вимогам зайняття посад у державному управлінні.

Люстраційні закони при цьому не обмежують жодну особу при доступі до політичної функції (депутати, сенатори).

У люстраційних законах не йдеться про встановлення вини і покарання. У випадках, коли шляхом «люстрації» встановлено, що особа міститься в реєстрах співробітників державної безпеки, вона вправі звернутися до суду з питання підтвердження реєстраційного запису. Захищатися – право і обов'язок демократії. Критерієм тривалості такого захисту є здійснення того, що суспільство би мало здійснювати самостійно. Допоки цього немає, необхідні примусові правила з цього питання.

Грунтуючи на екскурсі до судової практики Європейського суду з прав людини, Конституційний Суд зробив такий висновок: демократична держава, і не лише в перехідний період після падіння тоталітаризму, вправі пов'язувати вступ індивіда до державного управління і державної служби та перебування в них з певними умовами, передовсім щодо здійснення вимоги (політичної) лояльності. Такий підхід має місце і в інших демократичних державах (наприклад, рішення Верховного Суду США у справі *Adler v. Board of Education*). При цьому Конституційний Суд виходить з того, що поняття «лояльності» треба розуміти – як ключове поняття – двома взаємодоповнюючими способами. Поняття лояльності охоплює рівень лояльності кожної окремої дії на державній службі, а також рівень лояльності державної служби загалом. Тобто, важливо не тільки те, чи були державні службовці насправді лояльні, але й те, як їхня лояльність проявляється на публіці. Це необхідно, щоб уникнути будь-яких сумнівів у їх лояльності. Такі сумніви можуть підірвати суспільну довіру до державної служби і, отже, до демократичної держави, яка втілює ці послуги. Ненадійність державних службовців і державного управління у своїх наслідках загрожує демократії, і тому демократична держава має право захищати себе щодо цієї загрози шляхом забезпечення того, щоб усувати причини для таких сумнівів.

5. Окремим аргументом правомірності законів про люстрацію виступає широкий досвід застосування законодавчих механізмів люстрації в інших державах Європи. Спільною ознакою цих законів є окреслення посад (індивідуальної поведінки) особи в умовах тоталітарного режиму та пов'язування з цим негативних наслідків з точки зору її участі в суспільному житті сучасної демократичної держави.

Такі закони були прийняті у Федеративній Республіці Німеччини (Закон про документи ШТгазі від 20. 12. 1991 р.), у Болгарії (Закон про додаткові умови, пов'язані з науковими установами і Вищою комісією перевірки від 09.12.1992 р.), в Угорщині (закон про перевірку умов зайняття певних ключових посад від 09.03.1994 р.), у Польщі (закон про визнання трудових або службових відносин осіб, які займали публічні посади в органах безпеки держави чи співпраці з ними в період 1944–1990 рр. від 11.04.1997 р.), в Албанії (два закони від 22.09.1995 р. і від 30.11.1995 р.), у Румунії (закон про доступ громадян до власних справ у «Секурітате» та виявлення характеру організації політичної корупції від 20.10.1999 р.) та в більш обмеженій мірі – в інших державах Європи. Конституційний суд ЧР констатував, що практично всі наведені закони стосуються приналежності осіб до таємної поліції тоталітарної держави чи співпраці з нею, деякі з них – зайняття посад в партійному і державному апараті.

Парламентська асамблея Ради Європи у своїй резолюції № 1096 (1996 р.) в пункті 11 засадниче припустила сумісність люстраційних законів з атрибутами демократичної держави за умови, що їх метою є не покарання ними визначених осіб, а захист демократії, що народжувалася.

6. Далі Конституційний суд з'ясував питання, чи є певна поведінка або посада особи в колишній тоталітарній державі з огляду на інтереси демократичної держави ризиком «надчасовим» чи тимчасовим. При цьому Суд виходив із того, що ставлення особи до демократичного ладу визначається передовсім її реальною поведінкою. З плином часу роль поведінки й посади в тоталітарній державі для становища особи в демократичній державі не зникає, але зменшується. На думку Суду, з цього питання в Європі має місце консенсус. Чинність у часі люстраційних законів зазвичай обмежена або терміном (в Албанії до кінця 2002 р.), або встановленням періоду, протягом якого люстрація може бути проведена. При цьому Конституційний суд ЧР констатував, що станом на 2000 р. у переважній більшості європейських держав закони залишаються чинними. Виходячи з цього, великий і малий люстраційні закони все ще захищають існуючий суспільний інтерес, іншими словами, зберігається легітимна ціль, якою є активний захист демократичної держави від небезпек, викликаних недостатньо лояльними і ненадійними державними службовцями.

7. Конституційний суд у своїй оцінці конституційності люстраційних законів виходить з того, що встановлені ними вимоги стосуються до обмеженої групи принципово важливих посад і, навпаки, не обмежують доступ фізичних осіб до більшості посад у державній адміністрації. Як випливає з довідки МВС ЧР, витребуваної Судом, за вісім місяців 2001 р. було надано 5800 виписок з реєстрів, з яких близько 2% були позитивними. Йшлося, отже, про 120 осіб, яким у січні – серпні 2001 р. на практиці було обмежено право на доступ до державної служби.

На підставі наведеного Конституційний суд Чеської Республіки визнав люстраційні закони такими, що відповідають Конституції ЧР.

Отже, як відзначено чеськими дослідниками проблеми (В. Білкова), характерними особливостями чеської моделі люстрації виступають такі ознаки. По-перше, у чеській моделі люстрація завжди розумілася у вузькому розумінні. Це інструмент справедливості в умовах перехідного періоду, спрямований на захист нової демократичної держави від загроз еліти колишнього тоталітарного режиму та запобігання поверненню такого режиму шляхом виключення цих еліт із суспільного життя. У Чехословаччині й Чехії люстрація ніколи не охоплювала кримінальну чи антикорупційну програму. Це також послужило одним з головних виправдань цієї хвилі, звернувши увагу на тимчасовий, винятковий характер люстрації, запроваджений просто для того, щоб допомогти досягти декомунізації. З плином часу це виправдання очевидно втрачає свій переконливий характер.

По-друге, ця модель люстрації належить до типу виняткових персональних систем люстрації. Чеська модель люстрації є найсуворішою та виступає найбільш радикальним відходом від минулого. Країни, в яких відбулася революція, навіть якщо це була оксамитова революція, як правило, навпаки, вибирають виняткову (ексклюзивну) систему, як це вчинили Чехословаччина і Чехія.

По-третє, вона характеризується надмірним формалізмом та відсутністю індивідуалізації, а відповідно до європейських стандартів, люстрація має базуватися на індивідуальній відповідальності та на презумпції невинуватості. Особи можуть бути виключені з доступу до державних посад виключно на основі їх членства в певних організаціях, або включення їх імен до файлів комуністичної служби державної безпеки – незалежно від

того, включення було обґрунтованим чи ні, чи дійсно особи, які насправді вчинили якісь помилки, – не підтверджено. По-четверте, ознака, яка є найбільш яскравою, стосується часового простору. Два закони про люстрацію діють уже майже 25 років, а відповідно до європейських стандартів, максимальний термін повинен становити 5 років.

По-п'яте, ще одна суперечлива ознака люстрації в цій державі стосується відсутності регулярного судового контролю. Закон про «велику люстрацію» передбачає можливість оскаржити рішення про звільнення на цій підставі, однак ця можливість відкрита лише тим, хто вже займає відповідну посаду, а не тим, хто виступає кандидатом на посаду. Можна було очікувати, що позитивна люстраційна довідка, на якій ґрунтується виключення особи з доступу до публічних посад, як документ, виданий органом виконавчої влади, повинна підлягати перегляду в адміністративних судах. Однак у 1993 році Конституційний суд видав позицію, що свідоцтво не може вважатися адміністративним рішенням і, як таке, воно не піддається такому перегляду. Відтак більшість осіб із «позитивними» люстраційними свідоцтвами подавали позов до цивільних судів за допомогою скарги на захист особистості, честі та гідності, стверджуючи, що, видаючи документ із зазначенням їхньої співпраці з комуністичною службою державної безпеки, МВС образило їх честь і гідність (більшість таких позовів були успішно вирішені) [460].

Висновки до розділу 5

1. В усіх державах Центральної Європи постало питання про люстрацію як встановлений законом спосіб захисту демократії в посттоталітарній державі в умовах, коли її інститути не набули стабільного характеру. Однак повноцінно цей механізм був створений в Республіці Польщі та в Чеській Республіці.

2. Ідея люстрації полягає в тому, що демократична держава, і не лише в перехідний період після падіння тоталітаризму, має право пов'язувати вступ індивіда до державного управління та перебування в ньому з певними умовами, передовсім щодо здійснення вимоги (політичної) лояльності до конституційних принципів, на яких засновано державу (поваги до прав людини, демократії, верховенства права). При

цьому поняття «лояльності» слід розуміти щодо кожної окремої дії конкретного службовця і щодо державної служби загалом. Йдеться, отже, не тільки про справжню лояльність державного службовця, а й про відсутність у суспільства сумнівів щодо лояльності державної служби загалом, таких сумнівів, які можуть підірвати суспільну довіру до самої демократичної держави.

3. Водночас демократична держава, маючи право схвалювати в межах свого конституційного порядку і міжнародних зобов'язань такі закони, які охороняють і забезпечують принципи, на яких її засновано, не може здійснювати владні повноваження за межами права, а тому критерії обмежень у цій сфері мають бути визначені чітко й завчасно з одночасним забезпеченням права громадянина на звернення до суду з приводу перевірки обставин, з яких випливають обмеження. При цьому люстрація не може бути використана для вимірювання покарання або як форма відплати за вину чи помсти; покарання може бути призначене лише за вчинені злочинні діяння на основі загального кримінального кодексу і згідно з усіма процедурами і гарантіями кримінального переслідування;

4. Люстрація не може стосуватися посад у приватних і змішаних організаціях, оскільки в таких організаціях існує надто обмежена структура посад, які уможливають порушення основних прав людини і демократичного процесу чи виступають для них загрозою. Окрім того, заборона доступу до публічного управління повинна тривати протягом розумного періоду часу, оскільки не слід недооцінювати можливість позитивних змін у підходах і звичках людини. Люстраційні заходи повинні бути припинені в застосовуванні після гарантування демократичної системи держави.

ВИСНОВКИ

1. Функції сучасної держави як напрями її діяльності визначаються значимими суспільними проблемами, які встановлюються через механізми народовладдя, а їх обсяг – через конституційні засоби обмеження влади. Значимість функцій держави формується з урахуванням конституційних цінностей та мінливого суспільного запиту. Правозахисна функція, з урахуванням обох факторів, визнається пріоритетною в сучасній державі, зокрема в державах Центральної Європи.

Правозахисна функція держави як державна діяльність є невід'ємною складовою конституціоналізму. Її поняття охоплює державну діяльність, спрямовану на захист і втілення права, яке розгортається в інституційному правопорядку, в основі якого – конституційні принципи верховенства права, поваги до прав людини та демократії. Захист права з боку держави виявляється і в конституційному самообмеженні державної діяльності щодо людської свободи, і в її активній діяльності на здійснення позитивних обов'язків стосовно ефективного і реального втілення прав людини.

Предмет цієї функції держави охоплюється діяльністю, яка здійснюється через такі основні форми, як: 1) здійснення установчої влади; 2) законодавча й інша нормотворча діяльність; 3) виконання права (створеного публічною владою) та судових рішень; 4) здійснення правосуддя.

Державна діяльність у цій сфері може бути розділена на дві частини: а) загальна правозахисна діяльність, питання якої мають місце у функціоналі будь-якого державного органу (парламент, президент, уряд); б) спеціалізована правозахисна діяльність, питання якої охоплюються юрисдикцією органів правосуддя та органів, які сприяють правосуддю (так званих «правоохоронних органів»). У свою чергу, спеціалізована правозахисна діяльність диференціюється на такі основні види, як: здійснення правосуддя загальними судами; судовий конституційний контроль; діяльність прокуратури, поліції та інших органів, які сприяють правосуддю.

2. Основною метою здійснення правозахисної функції сучасної держави є гарантування верховенства права, яке в концептуальному

плані полягає в обмеженні свавілля публічної влади щодо суспільства і щодо окремої особи. Окреслити межу такого свавілля спроможний безпосередньо суд або дія правового принципу чи норми, які потенційно можуть бути застосовані або реально застосовуються судом.

У державах Центральної Європи, як і в усій європейській традиції, концепції верховенства права і так званої матеріальної правової держави поєднані в цінностях, відображених у конституційних принципах, які спрямовані на обмеження публічної влади (поділ влади, поваги до прав людини). З такого розуміння випливає місце судової влади (правосуддя) в державі, яке має засвідчувати реальний розподіл влади, а також реальну спроможність судової влади обмежувати дискреційні повноваження законодавчої і виконавчої влади та в такий спосіб гарантувати захист особи від свавілля. Це реально лише за умови незалежності суду (і процедур правосуддя) від інших гілок влади.

3. Демократична держава, заснована на верховенстві права (правова держава) вимагає наявності та дотримання низки вимог, зокрема функціонування незалежної судової системи, яка гарантує демократію і верховенство права. Міжнародно-правові стандарти організації судової влади і статусу суддів зосереджені на забезпеченні незалежності здійснення правосуддя, перетворюючи відповідні ідеї на конкретні ефективно функціонуючі механізми. Значення таких критеріїв полягає в обмеженні дискреції національних публічних властей у цій сфері, що надає можливість реального забезпечення принципу поділу влади. В умовах відкритого національного правопорядку та його взаємодії з міжнародним правом міжнародно-правові стандарти незалежності судової влади (і суддів) є джерелом права в державах Центральної Європи: так званого твердого права (hard law), яке для держав Центральної Європи охоплює на європейському рівні, зокрема, Хартію основних прав ЄС, Конвенцію про захист прав людини і основоположних прав, рішення двох європейських судів (у Страсбурзі та Люксембурзі), а також так зване м'яке право (soft law), яке охоплює широкий перелік джерел рекомендуючого характеру.

Судова система в Угорщині у своєму розвитку після демократичної революції 1988–1989 років пройшла два етапи, розмежовані 2011 роком. Якщо на першому етапі система судів розвивалася еволюційно, то другий етап характеризується низкою реформ, які викликали

неоднозначну оцінку в інститутах Ради Європи та Європейського Союзу. Напрями перетворень у цій сфері, зокрема зниження пенсійного віку для діючих суддів, реорганізація Верховного Суду в Курію, істотні зміни в Національній раді юстиції, розпочаті в Угорщині в 2011 року, були оцінені як посягання на незалежність судової влади. Основною проблемою статусу судді слід вважати недостатність конституційного регулювання, що зумовлює широку дискрецію законодавця в регулюванні відповідних питань, а відтак збереження політичного впливу на судову владу.

Система судів Республіки Польщі у своєму розвитку також пройшла два етапи, які розмежовані 2015 роком. У цей час було розпочато судову реформу, спрямовану на зниження пенсійного віку та розширення можливостей політичної влади щодо використання дисциплінарного провадження як інструменту впливу на судову владу (і суддів). Як і в Угорщині, законодавець скористався широкою дискрецією в регулюванні діяльності судової влади та статусу суддів, яка впливала з украй обмеженого конституційного регулювання питань функціонування судової влади. У Республіці Польщі закон було використано як інструмент посягання на гарантії незалежності судової влади, що було констатовано в двох рішеннях Європейського суду справедливості в Люксембурзі.

На відміну від Угорщини та Польщі, судова система Словацької Республіки еволюційно розвивалася, отримавши гарантії незалежності на рівні конституції та на рівні законів. Широке закріплення таких гарантій у Конституції 1992 року стало передумовою їх стабільності та широкого регулювання в законах. Основа конституційних гарантій незалежності судової системи зосереджена в конституційних повноваженнях Судової ради – органу, відповідального за незалежність судів і суддів, який здійснює і громадський контроль за судовою системою, і має вирішальну роль у призначенні чи звільненні суддів та дисциплінарному провадженні щодо них. Окрім інших гарантій, суддя наділений недоторканністю та здійснює повноваження безстроково. Для Словацької Республіки характерним є функціонування Спеціалізованого кримінального суду, створеного з метою протидії впливу на суддів, який наділений окремою юрисдикцією (умисні вбивства, корупція, організована злочинність) та окремими додатковими гарантіями незалежності порівняно з іншими судами.

Судова система Чеської Республіки позначена високими стандартами незалежності та ефективності, які характерні для держави, заснованої на верховенстві права. У державі реально забезпечені конституційні гарантії незалежності судів і суддів, зокрема їх безстроковість та недоторканність. На відміну від інших держав Центральної Європи, гарантії незалежності судів у Чеській Республіці спираються не лише на інституційні засоби, а й підкріплені відповідним ментальним ставленням до судів з боку суспільства. Окрім того, ефективність судової влади в цій державі впливає зі специфіки державного представництва – органу, який виконує деякі прокурорські функції, однак організаційно є, по суті, складовою правосуддя.

4. Як засвідчує досвід держав Центральної Європи, незважаючи на відмінності в організації прокурорських органів у різних державах, закономірності проявляються в тому, що прокуратура є невід'ємною інституцією системи органів, які сприяють правосуддю. Її повноваження спрямовані на захист верховенства права і прав людини, а тому мають здійснюватися ефективно і неупереджено. Це означає, що неприйнятним є контроль чи інший вплив за прокуратурою з боку виконавчої влади чи законодавчої влади. Таким чином, у демократичній державі, заснованій на верховенстві права, прокуратура (державне представництво), реалізуючи свої повноваження, виступає незалежною, недоторканною та політично нейтральною системою органів, які сприяють правосуддю. З цього впливає наближеність статусу прокурора до статусу судді, зокрема в питанні недоторканності, безстроковості повноважень, способу встановлення заробітної плати та відсутності політичної відповідальності.

5. Головним фактором розвитку судового захисту конституції впродовж останніх двох століть є потреба в захисті базових принципів і правил, які є суттю конституції сучасної держави. Цей захист здійснюється судами щодо загроз, які мають місце або потенційно можуть мати місце в діяльності політичних гілок влади – законодавчої та виконавчої. У своїй еволюції спеціалізовані конституційні суди пройшли декілька етапів, останній з яких (створення конституційних судів у Східній Європі після демократичних революцій кінця 1980 – початку 1990-х років) охопив і держави Центральної Європи, і Україну.

Конституційний Трибунал Республіки Польщі ззовні наділений гарантіями незалежності, зокрема такими як недоторканність суддів та безстроковість. Однак, після 2015 року конституційна криза, зосереджена на проблемах Конституційного Трибуналу, підтвердила нелінійність розвитку конституціоналізму навіть у державах-членах ЄС. Суть цієї кризи полягає в намаганні парламентсько-урядової системи використати закон для розширення прерогатив політичних гілок влади як засобу зниження гарантій незалежності конституційного правосуддя та його ефективності.

Конституційний Суд Угорщини пройшов складний шлях на шляху утвердження місії основного органу захисту Конституції, її основних принципів. При цьому найважливішою віхою на цьому шляху стало набрання чинності Основним Законом 2011 року (з 1 січня 2012 року) та Четвертої поправки до Основного Закону 2013 року. Йдеться і про набір багато в чому нового змістовного наповнення конституційних принципів, яке істотно відрізняється від тих, які були закріплені в Конституції 1949 року (в редакції 1989–1990 рр.), і про формування нової судової практики в цьому питанні. Більша частина рішень Конституційного Суду Угорщини з питань захисту фундаментальних конституційних принципів стосувалася їх змісту і ролі, зокрема в аспекті взаємостосунків національного правопорядку та правопорядку Європейського Союзу. Суд послідовно доводив, що, функціонуючи паралельно, правова система ЄС та національна правова система засновані на одному наборі принципів (цінностей), а відтак не викликають конституційної дилеми. Цінними є його правові позиції щодо розуміння природи прав людини, серед яких домінує ідея єдності людського життя та гідності людини як джерела для фундаментальних конституційних прав, які тлумачаться в контексті відповідних міжнародних договорів. Крім того, Конституційний Суд Угорщини сформував доктрину захисту соціальних прав, звертаючи увагу на: а) відносно широкий розсуд законодавця у визначенні методів та засобів, за допомогою яких здійснюються конституційно визначені соціальні цілі держави та власне соціальні права; б) порушення Конституції може виникнути лише у прикордонних випадках, коли виконання державної цілі чи захищеного права *явно стає неможливим* або внаслідок втручання держави, або її бездіяльності.

Протягом діяльності Конституційного Суду Чеської Республіки, ним сформовано широку й різноманітну конституційну доктрину, яка дозволяє функціонувати ефективному механізму захисту конституційних прав людини. Розуміння прав людини за межами тексту Конституції та через тлумачення текстів Конституції та Хартії основних прав проявляється в руслі загальної конституційної традиції держав – членів Європейського Союзу. Інтеграція такого розуміння є продуктом взаємодії як загалом національного і наднаціонального порядків, так і діалогу Конституційного Суду Чеської Республіки із Судом Європейського Союзу в м. Люксембурзі та з Європейським судом з прав людини в м. Страсбурзі. Хоча права людини (незалежно від їх видів) у практиці Конституційного Суду Чеської Республіки сприймаються як єдине ціле, методики їх судового захисту істотно відрізняються. З одного боку, доктриною відзначається, що і громадянські та політичні, і соціальні права потребують для оцінки конституційності державного втручання до них тесту пропорційності, з іншого боку, поширеним залишається підхід, за якого Конституційний Суд цієї держави обмежується тестом раціональності в оцінці державного втручання до прав соціального та економічного характеру.

Обсяг повноважень Конституційного Суду Словацької Республіки охоплює захист конституційності в широкому обсязі (власне Конституції та конституційних законів), а крім того – ієрархічну нормативну будову національного правопорядку та його взаємодію з міжнародним правом, а також забезпечує низку організаційних контрольних механізмів, пов'язаних з перевіркою функціонування демократичних інститутів (питання виборів, референдумів). Аргументація рішень Конституційного Суду цієї держави враховує методи обґрунтування Європейського суду з прав людини, а також конституційних судів інших держав – членів Європейського Союзу. Методика оцінки державного втручання до прав людини передбачає тест на пропорційність, який охоплює і тест на можливість одночасного задоволення конфліктуючих цінностей, і «формулу зважування Роберта Алексі».

6. Поліція (поліцейські функції) в стандартах Ради Європи та ОБСЄ розуміються з урахуванням динамічних змін, які відбуваються в глобалізованому світі й пов'язані з новими проявами злочинності. Розуміння місця поліції в системі органів сучасної держави відзначається новими

тенденціями в управлінській сфері, які проявляють вимоги прозорості, ефективності та деполітизації до заснованих законом поліцейських структур, пріоритет діяльності яких – захист прав людини. Останнім пояснюється підвищений інтерес Ради Європи і ОБСЄ до поліцейської діяльності. Найбільш перспективним для розуміння ролі поліції в сучасному суспільстві виступає її вибудова в парадигмі «Community Policing», що дозволяє забезпечити зростання її ефективності. Цей напрям стратегій і кращих практик заслуговує на подальше вивчення і застосування в контексті поліцейської реформи в Україні.

Процес реформування Поліції Республіки Польща відбувався довго (протягом майже трьох десятиліть), і головним його чинником виступало зобов'язання до втілення стандартів і цінностей поліцейської діяльності ЄС, вступ до якого був стратегічною метою держави. Організація Поліції в цій державі засвідчує баланс між організаційними зусиллями і ресурсним забезпеченням, які зосереджені на досягненні чітких результатів у показниках ефективності поліцейських сил, з одного боку, та політичної нейтральності, з іншого. Поліція в Республіці Польща, як і в інших державах Центральної Європи, відіграє основну роль у протидії злочинності. З боку інститутів ЄС до Польщі надійшли кращі організаційні зразки і методики, а врахування державою «кращих практик» поліцейської діяльності зумовило зростання ефективності Поліції, внаслідок чого істотно зросла довіра до неї з боку суспільства. Досвід Республіки Польща засвідчує, що ефективність спеціалізованих антикорупційних органів залежить від вирішення таких проблемних питань, як: а) незалежності від політичних органів влади; б) встановлення над ними ефективного цивільного контролю, особливо – з боку парламенту; в) адекватного окреслення їхньої юрисдикції та взаємодії з іншими правоохоронними органами.

Поліція Угорщини була піддана реформуванню після демократичної революції 1989 року в контексті інших суспільних перетворень, які здійснювалися в напрямі відновлення демократії та верховенства права. Закон про поліцію 1994 р. створив достатні законодавчі основи для організації та діяльності поліцейських сил цієї держави, які з часом удосконалювались, зокрема в питанні протидії корупції та потокам нелегальних мігрантів.

Поліцейські органи Чеської Республіки зазнали реформи, яка була здійснена у кілька етапів, протягом яких вони набули нової якості поліцейської служби в державі, заснованій на верховенстві права. Об'єктивно відповідні ключові показники цієї реформи містилися у вимогах Європейського Союзу, підготовка до вступу до якого передбачала активне й цілеспрямоване реформування поліції на основі цих стандартів. Особливу цінність мають ідеї підпорядкування Поліції Міністерству внутрішніх справ, яке створює умови для виконання завдань Поліції, однак безпосереднє керівництво нею здійснює Президент поліції, який несе відповідальність за діяльність поліції перед Міністром внутрішніх справ. Пріоритетами в діяльності Поліції Чеської Республіки виступають такі питання, як дотримання і захист прав людини та пошук нових методів протидії злочинності, зокрема використання, перехоплення і запису за допомогою телекомунікацій, використання поліцейських агентів під прикриттям. З іншого боку, інтерес викликають методи цивільного контролю за поліцейською діяльністю (зокрема з боку окремого контрольного органу з числа депутатів Палати депутатів Парламенту).

Хоча поліцейські сили Словацької Республіки пройшли тривалу еволюцію та декілька етапів реформ, однак питання реформи цього органу не зняте з порядку денного. Реформи, які мали місце в 2000–2010-ті роки, були спрямовані на імплементацію європейських стандартів до організації та діяльності поліції. Як і в інших державах Центральної Європи, вступ до ЄС в 2004 році та виконання відповідних міжнародних зобов'язань у сфері безпеки стали основним вектором реформи Поліції Словацької Республіки. Цілі реформи можна розділити на два блоки: перший стосується власне поліції, її перетворення з карального органу в орган – партнера суспільства, який не є небезпечним для нього, більше того, виступає охоронцем прав і свобод людини. У цьому важливо, що він є таким за об'єктивними показниками і таким же сприймається суспільством; другий блок пов'язаний із ефективною протидією злочинності. В останнє десятиліття спостерігається зниження рівня злочинності за основними показниками, що зумовлює високу довіру до Поліції з боку суспільства.

7. В усіх державах Центральної Європи постало питання втілення концепції «демократії, яка здатна себе захистити» як механізму захисту конституційної демократії в посттоталітарній державі в умовах, коли її

інститути не набули стабільного розвитку. В руслі цієї концепції спроби заснування законодавчого механізму люстрації (очищення) були в державах Центральної Європи, однак повноцінного характеру набули лише в Республіці Польщі та в Чеській Республіці.

Ідея люстрації полягає в тому, що демократична держава має право пов'язувати вступ особи до державного управління та перебування в ньому з певними умовами, передовсім щодо здійснення вимоги (політичної) лояльності до конституційних принципів, на яких засновано державу (поваги до прав людини, демократії, верховенства права). При цьому поняття «лояльності» слід розуміти щодо кожної окремої дії конкретного службовця і щодо державної служби загалом. Йдеться, отже, не тільки про справжню лояльність державного службовця, а й про відсутність у суспільства сумнівів щодо лояльності державної служби загалом, таких сумнівів, які можуть підірвати суспільної довіру до самої демократичної держави.

Водночас демократична держава, маючи право схвалювати в межах свого конституційного порядку і міжнародних зобов'язань такі закони, які охороняють і забезпечують принципи, на яких її засновано, не може здійснювати владні повноваження за межами права, а тому критерії обмежень у цій сфері мають бути визначені чітко й завчасно з одночасним забезпеченням права громадянина на звернення до суду з приводу перевірки обставин, з яких випливають обмеження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Государство: система категорий / Тененбаум В.О. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1971. – 212 с.
2. Оборотов Ю.М. Поняття «образ держави» та його різновиди в умовах глобалізації [Електронний ресурс] / Ю.М. Оборотов // Актуальні проблеми держави і права. – 2003. – Вип. 21. – С. 7–12. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2003_21_2.
3. Оборотов Ю.М. Державна територія та державний простір: співвідношення понять [Електронний ресурс] / Ю.М. Оборотов, І.В. Долматов // Актуальні проблеми держави і права. – 2006. – Вип. 29. – С. 7–11. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2006_29_2.
4. Джураєва О.О. Герменевтичний підхід до визначення поняття сучасної держави [Електронний ресурс] / О.О. Джураєва // Актуальні проблеми держави і права. – 2009. – Вип. 50. – С. 142–146. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2009_50_24.
5. Джураєва О.О. Функція внутрішньої безпеки та охорони правопорядка в сучасній державі [Електронний ресурс] / О.О. Джураєва // Актуальні проблеми держави і права. – 2003. – Вип. 21. – С. 54–58. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2003_21_12.
6. Джураєва О.О. Класифікація функцій сучасної держави [Електронний ресурс] / О.О. Джураєва // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – Вип. 25. – С. 140–145. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2005_25_33.
7. Мельничук О.С. Поняття та призначення держави в концепції правосвідомості І.О. Льїна [Електронний ресурс] / О.С. Мельничук // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – Вип. 25. – С. 146–151. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2005_25_34.
8. Чубко Т.П. Глобалізація: поняття, вплив на сучасні державу і право [Електронний ресурс] / Т.П. Чубко // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 396–405. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
9. Манько О.Є. Поняття форм державного правління в конституційному праві [Електронний ресурс] / О.Є. Манько // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 424–430. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
10. Бариська Я.О. Вплив глобалізації на форму правління сучасної держави: до питання коригування обсягу поняття [Електронний ресурс] / Я.О. Бариська, С.О. Болдіжар, В.В. Лемак // Публічне право. – 2013. – № 4. – С. 188–195. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pr_2013_4_25.

11. Тароева В.В. Сучасна держава та принципи єдності і поділу влад [Електронний ресурс] / В.В. Тароева // Актуальні проблеми держави і права. – 2006. – Вип. 29. – С. 228–232. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2006_29_46.
12. Воронянський О.В. Еволюція системи державної влади в сучасній Україні в контексті концепції патронально-клієнтарних відносин [Електронний ресурс] / О.В. Воронянський. // Державне будівництво. – 2012. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2012_1_6.
13. Дарнопих Г.Ю. Криза суспільної довіри до держави: сучасні реалії [Електронний ресурс] / Г.Ю. Дарнопих // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія : Економічна теорія та право. – 2013. – № 4. – С. 173–183. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua_etp_2013_4_19.
14. Юрочкин М.А. К вопросу современного понимания категории «Государство» в теории права и правоотношениях [Електронний ресурс] / М.А. Юрочкин // Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. – 2016. – № 6. – С. 35–40. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vprc_2016_6_6.
15. Скрипнюк О.В. Державний суверенітет: генеза доктрини та визначення поняття [Електронний ресурс] / О.В. Скрипнюк // Публічне право. – 2013. – № 2. – С. 6–12. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_2_1.
16. Скрипнюк О.В. Державний суверенітет: генеза доктрини та визначення поняття (частина друга) [Електронний ресурс] / О.В. Скрипнюк // Публічне право. – 2013. – № 3. – С. 6–13. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_3_3.
17. Волянський М.Ю. Щодо загального поняття органу держави (державного органу) [Електронний ресурс] / М.Ю. Волянський // Університетські наукові записки. – 2006. – № 1. – С. 32–36. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2006_1_7.
18. Бехруз Х. Классическая концепция исламского государства и ее современная интерпретация [Електронний ресурс] / Х. Бехруз // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. – Вип. 64. – С. 54–62. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2012_64_9.
19. Мехтиева Г. Задача современного национального государства и глобализация [Електронний ресурс] / Г. Мехтиева // Гілея: науковий вісник. – 2014. – Вип. 87. – С. 250–252. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2014_87_67.
20. Осипова С.А. Процесс государствообразования в современном мире: особенности протекания и современные риски [Електронний ресурс] / С.А. Осипова // Актуальні проблеми політики. – 2015. – Вип. 54. – С. 229–235. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/appol_2015_54_27.
21. Жук Н.А. Проблема идентификации государства в свете трансформации основных его признаков в условиях современного миропорядка [Електронний ресурс] / Н.А. Жук // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право. – 2015. – № 1151, вип. 19. – С. 25–29. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPR_2015_1151_19_7.
22. Отрешко В. Поняття «державотворення» в сучасному політологічному дискурсі [Електронний ресурс] / В. Отрешко // Гілея: науковий вісник. – 2013. – № 78. – С. 376–379. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2013_78_115.
23. ЦРУ. Географический справочник. Новейшая информация о всех странах и территориях мира / Ред. К. Жвакин. Пер.с англ. – Екатеринбург. У-Фактория, 2005. 697 с.
24. Блинов А.С. Национальное государство в условиях глобализации: контуры построения политико-правовой модели формирующегося глобального порядка. – М.: МАКС Пресс, 2003. – 150 с.
25. Новое учение о государстве. Перевод с немецкого / Менгер А.; Под ред.: Шандер В.Л.; Предисл.: Цейтлин С. – М.: Колокол, 1905. – 264 с.
26. Петров, В.С. Теоретические вопросы общего понятия государства / В.С. Петров // Правоведение. – 1964. – № 1. – С. 27–39.
27. Избранные произведения: Пер. с нем. / Сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н. Давыдова; Предисл. П.П. Гайдено. – М.: Прогресс, 1990. – 808 с.
28. The Modern State. Christopher Pierson. Second edition 2004. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://psi424.cankaya.edu.tr/uploads/files/Pierson,%20The%20Modern%20State,%202nd%20ed.PDF>.
29. Кельзен Г. Чисте правознавство. – К., Юніверс, 2004. – 496 с.
30. Афонасин Е.В., Дидикин А.Б. Философия права: учеб. пособие / Новосиб. гос. ун-т. Новосибирск, 2006. – 92 с.
31. Суверенитет. Монография / Левин И.Д.; Предисл.: Авакьян С.А. – С.-Пб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – 373 с.
32. Международное право: Мир. Перевод с английского. Т. 1: Полут. 1 / Опшенгейм Л.; Под ред.: Крылов С.Б. (Предисл.); Пер.: Лаутерпахт Г. – М.: Иностран. лит., 1948. – 407 с.
33. Рабинович П.М. Основы загальної теорії права та держави: навчальний посібник. – Вид, 10-е, доповнене. – Львів: Край, 2008. – 224 с.
34. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
35. Сиренко, Василий Федорович. Государство: демократическое, правовое, социальное (Очерки. Дискуссионные вопросы) [Текст] : [монография] / Василий Сиренко ; Нац. акад. наук Украины, Ин-т государства и права им. В. М. Корецкого. – К. : [б. и.], 2013. – 339 с.

36. Montevideo Convention on the Rights and Duties of States. Done at: Montevideo. Date enacted: 1933-12-26. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-02/rights-duties-states.xml>.
37. Scruton R. A Dictionary of Political Thought. – L.: The Macmillan Press, 1982. 744 pp.
38. Жакке Ж.П. Конституционное право и политические институты. Пер. с фр. – М., Юрист, 2002. 365 с.
39. Лангевіше Д. Нація, націоналізм, національна держава в Німеччині і в Європі. Дітер Лангевіше; [пер. з нім. О. Логвиненко; ред. В. Єрмоленко]. К.І.С. – Київ, 2008. – 240 с.
40. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., Типография Т-ва Сытина, 1908. – 957 с.
41. Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке. – М., АКТ: МОСКВА, 2010. – 222 с.
42. Загальна теорія держави і права. Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін.; За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Х., 2002. – 432 с.
43. Рабинович П. Соціальна сутність держави: теоретико-методологічні засади / П. Рабинович, Ю. Лобода // Право України. – 2001. – № 8. – С. 41–44.
44. Лемак В. Функції сучасної держави: новий зміст в умовах глобалізації // О. Лемак, В. Лемак // Публічне право, 2011, №1. – С. 108–115.
45. Укрепление и координация деятельности Организации Объединенных Наций в сфере верховенства права. Доклад Генерального секретаря. 6 August 2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/452/73/PDF/N0845273.pdf?OpenElement>.
46. Сало В.І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В.І. Сало; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 22 с. – укр.
47. Наливайко Л.Р. Державний лад України: поняття, система, гарантії: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Л.Р. Наливайко; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2010. – 40 с.
48. Задохайло Д. Сучасні функції держави в контексті модернізації конституційно-правового регулювання [Електронний ресурс] / Д. Задохайло // Вісник Академії правових наук України. – 2009. – № 2. – С. 232–240. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/varnyu_2009_2_24.
49. Веленто Л.И. Пределы деятельности государства (теоретико-правовой анализ внешних форм ограничения) / Л.И. Веленто. – Гродно: ГрГУ, 2001. – 110 с.
50. Шайо, А. Самоограничение властей (краткий курс конституционализма) / А. Шайо. – М.: Юрист, 1999. – 534 с.
51. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. – М.: Прогресс-Традиция, 2004. – 480 с.
52. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В.М. Горшенев. – М.: Юрист, 1972. – 258 с.
53. Паршак С.А. Механізм забезпечення прав учасників кримінального провадження у контексті правозахисної функції держави [Електронний ресурс] / С.А. Паршак // Європейські перспективи. – 2014. – № 7. – С. 157–162. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2014_7_29.
54. Корнієнко П.С. Співвідношення понять і практики здійснення правоохоронної та правозахисної діяльності в Україні [Електронний ресурс] / П.С. Корнієнко // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 3. – С. 60–63. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2014_3_15.
55. Голосніченко Д.І. Правозахисні повноваження, їх використання державними органами різного призначення [Електронний ресурс] / Д.І. Голосніченко // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право. – 2013. – № 4. – С. 119–123. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2013_4_20.
56. Фатхутдінов В.Г. Правоохоронна діяльність: природа, сутність, гуманізм (теоретико-правові та методологічні аспекти): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В.Г. Фатхутдінов; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2006. – 16 с.
57. Корнієнко П.С. Особливості правозахисної діяльності Верховної Ради України [Електронний ресурс] / П.С. Корнієнко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2013. – № 12. – С. 98–104. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmjju_2013_12_32.
58. Гусарев С.Д. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти / С.Д. Гусарев. – К.: Знання, 2005. – 375 с.
59. Білозьоров Є.В. Дискреційні повноваження судових органів як суб'єктів здійснення правозахисної діяльності в Україні [Електронний ресурс] / Є.В. Білозьоров, Ю.В. Кривицький // Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія 18: Економіка і право. – 2015. – Вип. 30. – С. 126–134. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu_018_2015_30_20.
60. Вишківська В.І. Форми здійснення правозахисної діяльності в Україні [Електронний ресурс] / В.І. Вишківська // Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія 18: Економіка і право. – 2014. – Вип. 25. – С. 136–142. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu_018_2014_25_20.

61. Бондаренко А. Форми реалізації правозахисної функції сучасної держави: до постановки проблеми [Електронний ресурс] / А. Бондаренко // Юридичний вісник. – 2014. – № 6. – С. 282–288. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urid_2014_6_49.
62. Бондаренко А.І. Концепт правозахисної діяльності сучасної держави: автореф. дис. ... канд. юрид.наук. – Одеса 2018. – 20 с.
63. Корнієнко П.С. Судовий захист як пріоритетна форма правозахисної діяльності в Україні [Електронний ресурс] / П.С. Корнієнко // Судова апеляція. – 2017. – № 1. – С. 13–20. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Suar_2017_1_4.
64. Зуев В.И. Правоохранительная деятельность как функция правового государства // Вестник ОГУ № 3(139) / март 2012. – С. 53–57.
65. Гуценко К.Ф., Ковалёв М.А. Правоохранительные органы : учебник для юридических вузов и факультетов. Издание 9-е, переработанное и дополненное / под ред. К.Ф. Гуценко. – М.: ИКД Зерцало. – М, 2010. – 440 с.
66. Бориславська О. Європейська модель конституціоналізму: системно-аксіологічний аналіз: монографія / О.М. Бориславська. – Харків : Право, 2018. – 384 с.
67. Чернопищук Я.В. Поняття «конституціоналізація» у сучасній конституціоналістиці [Електронний ресурс] / Я.В. Чернопищук // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 61. – С. 117–123. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_61_15.
68. Кравчук В. Поняття конституційної правосуб'єктності [Електронний ресурс] / В. Кравчук // Історико-правовий часопис. – 2013. – № 2. – С. 71–74. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch_2013_2_17.
69. Воробйова Г.В. Поняття конституційного права особи знати свої права та обов'язки [Електронний ресурс] / Г.В. Воробйова // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 3. – С. 32–38. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs_2013_3_5.
70. Бабкова Т.В. Поняття та ознаки конституційного права громадянина України на соціальний захист [Електронний ресурс] / Т.В. Бабкова // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 17–23. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
71. Крусян А.Р. Український конституціоналізм: до постановки питання про зміст та поняття [Електронний ресурс] / А.Р. Крусян // Актуальні проблеми держави і права. – 2004. – Вип. 22. – С. 191–195. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2004_22_38.
72. Стрельцова О.В. Конституціоналізація правової системи: поняття та сутнісні риси [Електронний ресурс] / О.В. Стрельцова // Публічне право. – 2016. – № 1. – С. 75–81. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_1_11.
73. Марчук Р.П. Поняття конституції та її види: політико-юридичний аспект [Електронний ресурс] / Р.П. Марчук // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Політичні науки. – 2015. – № 4. – С. 11–16. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaduppu_2015_4_4.
74. Кононенко В. "Pacta et Constitutiones ..." між традиційним та модерним конституціоналізмом / В. Кононенко // Український історичний збірник. – 2011. – Вип. 14. – С. 17–33. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Uiz_2011_14_4.
75. Конституция Баварии 1808 года / Вступительная статья и перевод с немецкого О.А. Омельченко // Ежегодник истории права и правоведения, 2005. Выпуск 6. – М.: МГИУ, 2006. – С. 227–239.
76. Лассаль, Ф. О сущности Конституции // Теоретические основы сущности конституции: учебное пособие / Ф. Лассаль, В.Ю. Войтович. – Ижевск: Изд-во «Удмуртский университет», Изд-во Института экономики и управления УдГУ, 2012. – С. 6–25.
77. Хессе, Конрад. Основы конституционного права ФРГ. [Текст] / Конрад Хессе. – Москва: Юридическая литература, 1981. – 368 с.
78. Изензее И. Государство и конституция // Государственное право Германии. Сокращенный перевод немецкого семитомного издания. Т. 1 / Отв. ред.: Топорнин Б.Н. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1994. – 312 с.
79. Jürgen Bröhmer. Introduction to German Constitutional Law and the Doctrine of Basic Rights //60 Years German Basic Law: The German Constitution and its Court Landmark Decisions of the Federal Constitutional Court of Germany in the Area of Fundamental Rights Jürgen Bröhmer, Clauspeter Hill & Marc Spitzkat (Eds.) 2nd Edition Edited by Suhainah Wahiduddin LLB Hons (Anglia) 2012. Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Berlin / Germany. – С. 67–99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kas.de/wf/doc/kas_32858-1522-1-30.pdf?160224080530.
80. Постановление о контроле конституционности некоторых положений Закона № 1115-XIV от 5 июля 2000 года о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова (порядок избрания Президента) (Обращение № 48b/2015) № 7 от 04.03.2016 Мониторул Офіціал № 59-67/10 от 18.03.2016. Утверждено в рамках заседания Конституционного суда от 04.03.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.e-democracy.md/files/elections/cc-decision-04-03-2016-ru.pdf>.
81. Rait Maruste. The Role of the Constitutional Court in Democratic Society. JURIDICA INTERNATIONAL. LAW REVIEW. UNIVERSITY OF TARTU [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.juridicainternational.eu/index.php?id=12703>.

82. Стрижак А. Конституційний Суд України як інститут забезпечення та захисту конституційної законності [Електронний ресурс] / А. Стрижак // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 1. – С. 102–110. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vksu_2010_1_26.
83. Бринь Т.О. Конституційний Суд України в механізмі захисту та забезпечення прав і свобод людини і громадянина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Т.О. Бринь ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2010. – 19 с.
84. Алексеенко І.Г. Європейська модель конституційної юстиції: теоретико-правові проблеми становлення та розвитку: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / І.Г. Алексеенко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2001. – 16 с.
85. Кельман М.С. Конституційний контроль як засіб захисту конституцій у національних правових системах континентального права: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М.С. Кельман ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2001. – 19 с.
86. Сліденко І.Д. Конституційний контроль в механізмі сучасної правової держави: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / І.Д. Сліденко ; Ін-т законодавства ВР України. – К., 2010. – 40 с.
87. Скомороха В.Є. Конституційний Суд України в механізмі державної влади: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.Є. Скомороха ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2001. – 19 с.
88. Савчин М.В. Конституційний суд України як гарант конституційного ладу: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / М.В. Савчин ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2003. – 17 с.
89. Савчин М.В. Порівняльне конституційне право: навчальний посібник. – Київ, Юрінком Інтер, 2019. – 328 с.
90. Сергієнко Н.М. Застосування норм міжнародного права органами конституційної юрисдикції (європейський досвід): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Н.М. Сергієнко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2004. – 18 с.
91. Колодій А. Конституційна юстиція і правова доктрина: проблеми взаємного впливу в умовах демократичного поступу А. Колодій // Вісник Конституційного Суду України № 3/2017. – С.62–65.
92. Виступ судді Конституційного Суду України М. Мельника на XVII Конгресі Конференції європейських конституційних судів // Вісник Конституційного Суду України № 4/2017. – С.64–65.
93. Бірмонтієне Т. Роль Конституційного Суду в розвитку конституційного права в Литовській Республіці // Вісник Конституційного Суду України № 2/2018. – С. 213–222.
94. Резолюція Другого конгресу Асоціації конституційного правосуддя країн регіонів Балтійського та Чорного морів (Україна, м. Харків, 1-2 червня 2017 року) // Вісник Конституційного Суду України № 4/2017. – С. 57–58.
95. László Sólyom. Constitutional justice: some comparative remarks. Report by Mr László Sólyom (Member, Hungary) Conference on “Constitutional Justice and the Rule of Law” on the occasion of the 10th anniversary of the Constitutional Court of Lithuania (Vilnius, 4-5 September 2003). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(2003\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2003)030-e).
96. The Establishment of Constitutional Courts: A Study of 128 Democratic Constitutions FR Romeu – 2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/rvleco2&div=8&id=&page=&t=1560757252>.
97. U.S. Supreme Court. Marbury v. Madison, 5 U.S. 1 Cranch 137 137 (1803). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/case.html>.
98. Acts of Congress Held Unconstitutional in Whole or in Part by the Supreme Court of the United States. Електронний ресурс. – Режим доступу: <https://law.justia.com/constitution/us/acts-of-congress-held-unconstitutional.html>.
99. The Declining Influence of the United States Constitution/ David S. Law. Mila Versteeg. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nyulawreview.org/sites/default/files/pdf/NYULawReview-87-3-Law-Versteeg_0.pdf. NYULawReview-87-3-Law-Versteeg. P. 752–858.
100. Кельзен Г. Судебная гарантия конституции (конституционная юстиция). Часть 1 // Право и политика. – М.: Nota Bene, 2006, № 8. – С. 5–14.
101. Tom Ginsburg. Mila Versteeg. Why Do Countries Adopt Constitutional Review?," 30 Journal of Law, Economics and Organization 587 (2014). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.hr/&httpsredir=1&article=5621&context=journal_articles.
102. The Role of Constitutional Courts in the Transition to Democracy With Special Reference to Hungary László Sólyom. International Sociology, March 2003, Vol. 18(1): 133–161 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1018.2576&rep=rep1&type=pdf>.
103. Andrew Harding. The Fundamentals of Constitutional Courts. Constitution Brief April 2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-fundamentals-of-constitutional-courts.pdf>.
104. Tanja Karakamisheva-Jovanovska. Different Models for Protection of Constitutionality, Legality and Independence of Constitutional Court of the Republic of Macedonia [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.venice.coe.int/wccj/rio/papers/MKD_Karakamisheva_E.pdf.

105. Савенко Д.Л. Принципы верховенства права и законности: понятие и соотношение [Електронний ресурс] / Д.Л. Савенко // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 62. – С. 658–664. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_62_90.
106. Лемак В. Соціально-економічні права людини в контексті верховенства права: вітчизняний досвід закріплення та застосування [Електронний ресурс] / В. Лемак // Вісник Академії правових наук України. – 2010. – № 1. – С. 40–48. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapnu_2010_1_4.
107. Максимов С. Конституційний принцип верховенства права: загальне та особливе [Електронний ресурс] / С. Максимов // Вісник Академії правових наук України. – 2009. – № 3. – С. 127–134. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapnu_2009_3_12.
108. Крилова І.І. Верховенство права і принцип розподілу влади в Україні [Електронний ресурс] / І.І. Крилова // Вісник Академії адвокатури України. – 2008. – Число 1. – С. 12–14. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vaau_2008_1_2.
109. Пухтецька А. Принцип верховенства права: сучасні європейські доктрини як орієнтир для реформування національного законодавства [Електронний ресурс] / А. Пухтецька // Вісник Національної академії наук України. – 2010. – № 3. – С. 33–43. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnanu_2010_3_5.
110. Самбор М.А. Сутність принципу «верховенства права» у сучасних умовах цивілізаційного розвитку [Електронний ресурс] / М.А. Самбор // Юридична наука. – 2012. – № 5. – С. 17–28. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/jnn_2012_5_2.
111. Багрій Т.Я. Принцип верховенства права як умова розвитку сучасного українського конституціоналізму [Електронний ресурс] / Т.Я. Багрій // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2011. – № 2(2). – С. 44–51. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2011_2\(2\)_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2011_2(2)_6).
112. Падалка Р.О. Окремі проблеми верховенства права в сучасній Україні [Електронний ресурс] / Р.О. Падалка // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2013. – № 26. – С. 421–430. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/app_2013_26_59.
113. Потильчак О.І. Реалізація принципу верховенства права у рішеннях Верховного Суду України [Електронний ресурс] / О.І. Потильчак // Вісник Академії адвокатури України. – 2013. – Число 2. – С. 162–164. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vaau_2013_2_31.
114. Малютін І.А. Розвиток принципу верховенства права в контексті доктрини природного права [Електронний ресурс] / І.А. Малютін // Адміністративне судочинство. – 2012. – № 3-4. – С. 61–68. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Adsud_2012_3-4_9.
115. Уварова О. Принцип верховенства права в судовій практиці України [Електронний ресурс] / О. Уварова // Філософія права і загальна теорія права. – 2013. – № 1. – С. 65–72. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/flpr_2013_1_9.
116. Головатий С. П. Верховенство права: український досвід. – У 3-х т. / С.П. Головатий. – К.: Фенікс, 2006. – Т. 3. – 1747 с.
117. Основы государственного права Англии: Введение в изучение английской конституции / Дайси А.В., проф. Оксфорд. ун-та; Под ред.: П.Г. Виноградов, проф.; Пер.: О.В. Полторацкая. – 2-е изд. Перевод, дополненный по 6-му англ. изданию. – М.: Тип. т-ва И.Д. Сытина, 1907. – 707 с.
118. Аллан Т.Р.С. Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права / Пер. з англ. – К., 2008. – 385 с.
119. Welker K.T. Die letzten Gründe von Recht, Staat und Strafe, philosophisch und nach den Grenzen der merkwürdigsten Volker rechtshistorisch entwickelt. – Gissen, 1813. – 590 s.
120. Браян Таманага. Верховенство права. Історія. Політика. Теорія. Пер. з англ. – К., Видавничий дім «Києво-Могилянська академія». 2007. – 208 с.
121. Верховенство права. Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року). Страсбург, 4 квітня 2011 року Доповідь № 512/2009 CDL. AD(2011)003rev Ориг. англ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr).
122. Rule of Law checklist. Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016) Endorsed by the Ministers' Deputies at the 1263th Meeting (6-7 September 2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e).
123. Головатий С.П. Верховенство права: Ідея. Доктрина. Принцип : автореф. дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / С.П. Головатий . – Київ : Б.В., 2008 . – 44 с.
124. The WJP Rule of Law Index 2017–2018 report. [Електронний проєкт]. – Режим доступу: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf.
125. Козюбра М.І. Верховенство права, права людини і місцеве самоврядування: проблеми взаємозв'язків [Електронний ресурс] / М.І. Козюбра // Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. – 2017. – Т. 200. – С. 67–71. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/NaUKMAun_2017_200_15.
126. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних

- осіб до психіатричного закладу) від 01.06.2016 № 2-рп/2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16>.
127. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 № 15-рп/2004. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>.
128. Братасюк В. Особливості методологічного аналізу правової реальності [Електронний ресурс] / В. Братасюк // Вісник Акад. управл. МВС. – 2008. – № 1-2. – С. 74–87. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ucnavs_2008_1-2_9.
129. Фальковський А.О. Поняття та функції методологічних підходів у сучасних правових дослідженнях [Електронний ресурс] / А.О. Фальковський // Актуальні проблеми держави і права. – 2009. – Вип. 45. – С. 40–44. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2009_45_8.
130. Фальковський А.О. Різноманітність аксіологічних підходів у методології права [Електронний ресурс] / А.О. Фальковський // Актуальні проблеми держави і права. – 2009. – Вип. 50. – С. 73–79. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2009_50_13.
131. Сердюк О.В. Методологічні дослідження в правознавстві: зміна парадигм [Електронний ресурс] / О.В. Сердюк // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – Вип. 24. – С. 217–224. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2005_24_32.
132. Дудченко В.В. Роль методології юридичної науки у становленні новаційного науково-правового мислення [Електронний ресурс] / В.В. Дудченко, Д.Г. Манько // Актуальні проблеми держави і права. – 2003. – Вип. 21. – С. 13–17. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2003_21_3.
133. Кельман М.С. Методологічна ситуація у сучасному правознавстві та тенденції розвитку його методології [Електронний ресурс] / М.С. Кельман // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. – 2013. – Вип. 5. – С. 4-8. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2013_5_3.
134. Данильян О.Г. Теоретико-методологічні проблеми захисту прав людини в сучасному суспільстві [Електронний ресурс] / О.Г. Данильян // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Сер.: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. – 2013. – № 3. – С. 84–91. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnuua_2013_3_13.
135. Лук'янова Г.Ю. Методологічний пошук синтезу типів праворозуміння в сучасній українській юриспруденції [Електронний ресурс] / Г.Ю. Лук'янова // Європейські перспективи. – 2012. – № 2(2). – С. 53–59. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2012_2\(2\)_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2012_2(2)_11).
136. Мережко О. До питання про можливість створення універсальної теорії права [Електронний ресурс] / О. Мережко // Філософія права і загальна теорія права. – 2013. – № 1. – С. 180–182. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/filpr_2013_1_17.
137. Jan Pinz. Právní metodologie v architektonice právních věd // DNY PRÁVA 2013 – DAYS OF LAW 2013. Část I. Aktuální otázky právní metodologie Eds.: Miloš Večeř a Tatiana Machalová Jiří Valdhans. S.81-91. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.academia.edu/7215406/Srokosz_Jacek_The_American_discussion_on_the_value_of_the_Langdell_s_education_method_of_teaching_students_to_thinking_like_a_lawyer_and_possibility_of_its_implementation_in_Polish_legal_education.
138. Miodrag Jovanović. Legal Methodology & Legal Research and Writing. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ius.bg.ac.rs/prof/materijali/jovmio/mei/Legal%20methodology%20and%20legal%20research%20and%20writing.pdf>.
139. Philip Langbroek, Kees van den Bos, Marc Simon Thomas, Michael Milo, Wibo van Rossum Methodology of Legal Research: Challenges and Opportunities. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/411-1108-3-PB.pdf>.
140. Jernej Letnar. International value system, fundamental human rights and law. Nova Gorica, 15. – 16. 10. 2009 European Faculty of Law in Nova Gorica Slovenia. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.evro-pf.si/media/website/2013/04/knjizica_LegArg2009-final-PDF.pdf.
141. Methodologies of Legal Research. Which Kind of Method for What Kind of Discipline? Editor: Mark Van Hoecke. 28-02-2011. 1st. 310 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.bloomsburyprofessional.com/uk/methodologies-of-legal-research-9781847317803/>.
142. Legal research. Prof. (Dr.) Ranbir Singh. Prof. (Dr.) G.S. Vajpai. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epgp.inflibnet.ac.in/epgpdata/uploads/epgp_content/law/09_research_methodology/02_legal_research/et/8149_et_et.pdf.
143. The Value of Systematic Content Analysis in Legal Research. Maryam Salehijam. International Journal of Law. Volume 3; Issue 5; September 2017; Page No. 128–130. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: file:///C:/Users/Admin/Downloads/The_Value_of_Systematic_Content_Analysis_in_Legal_.pdf.
144. Заморська Л.І. Системний підхід у дослідженнях правової реальності / Л.І. Заморська // Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. – 2016. – № 7. – С. 38–44. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vprc_2016_7_6.
145. VijayM Gawas. Doctrinal legal research method a guiding principle in reforming the law and legal system towards the research development. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/3-5-130-248.pdf>.

146. Bryan Wagner. Historical Method In The Study of Law And Culture. The Oxford Handbook of Legal History. Edited by Markus D. Dubber and Christopher Tomlins. [Електронний ресурс]. – режим доступу: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198794356.001.0001/oxfordhb-9780198794356>.
147. Dubber, Markus D., Legal History As Legal Scholarship: Doctrinalism, Interdisciplinarity, and Critical Analysis of Law (July 13, 2017). Oxford Handbook of Historical Legal Research, 2016. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3002587>.
148. Rabindra Kr. Pathak. Historical Approach to Legal Research. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.researchgate.net/publication/336676844_Historical_Approach_to_Legal_Research.
149. Кресін О.В. Становлення теоретичних засад порівняльно-правових досліджень у другій половині XVIII – першій третині XIX століття: компаративна концептуалізація: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Логос, 2017. 680 с.
150. Кресін О.В. Порівняльне правознавство у XIX – XX століттях: проблеми становлення: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Логос, 2011. 294 с.
151. Кресін О.В. Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку [Електронний ресурс] / О.В. Кресін // Університетські наукові записки. – 2007. – № 2. – С. 461–464. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_2_67.
152. Бехруз Х. Усоконалення методології порівняльно-правових досліджень [Електронний ресурс] / Х. Бехруз // Актуальні проблеми держави і права. – 2009. – Вип. 45. – С. 107–111. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2009_45_20.
153. Бехруз Х. Правова система – центральна категорія порівняльного правознавства [Електронний ресурс] / Бехруз. Хашматулла // Актуальні проблеми держави і права. – 2003. – Вип. 21. – С. 27–32. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2003_21_6.
154. Хашматулла Бехруз. Диалог правових систем: європейське право и исламское право [Електронний ресурс] / Бехруз Хашматулла // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – Вип. 24. – С. 53–58. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2005_24_7.
155. Лук'янов Д.В. Поняття «правова сім'я» в порівняльно-правових дослідженнях: методологічне значення [Електронний ресурс] / Д.В. Лук'янов // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. – 2013. – Вип. 6-1(2). – С. 238–241. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2013_6-1\(2\)_59](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2013_6-1(2)_59).
156. Лук'янов Д.В. Релігійні правові системи: виклики сучасності [Електронний ресурс] / Д.В. Лук'янов // Проблеми законності. – 2015. – Вип. 130. – С. 18–27. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2015_130_5.
157. Шевчук С. Конституційний захист соціальних виплат як права власності: порівняльно-правовий аналіз [Електронний ресурс] / С. Шевчук // Філософія права і загальна теорія права. – 2012. – № 2. – С. 216–233.
158. Вовк Д. Про зміст категорії "правова традиція" та її значення у порівняльно-правових дослідженнях [Електронний ресурс] / Д. Вовк // Порівняльне правознавство. – 2013. – № 1-2. – С. 300–309.
159. Оніщенко Н. До питання методики викладання порівняльно-правових дисциплін [Електронний ресурс] / Н. Оніщенко // Порівняльне правознавство. – 2013. – № 1-2. – С. 464–470.
160. Шигаль Д.А. Логічні засади порівняльно-історичного методу у дослідженні історії державно-правових явищ [Електронний ресурс] / Д.А. Шигаль // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 790–794. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
161. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: Основы. В 2-х томах: Перевод с немецкого. Т. 1 / Кетц Х., Цвайгерт К. – М.: Междунар. отношения, 1998. – 480 с.
162. Edward J. Eberle. The Method and Role of Comparative Law // Global Studies Law Review. VOLUME 8. January 2009. 3. 2009. – P. 451–486.
163. Mark Van Hoecke. Methodology of Comparative Legal Research [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/lawandmethod/2015/12/RENM-D-14-00001.pdf>.
164. Козлов, В.А. Проблемы сравнительного правоведения / В. А. Козлов // Правоведение. – 1976. – № 5. – С. 17–24.
165. Буржуазное сравнительное правоведение: история и современность. Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 / Саидов А.Х. – Ташкент, 1990. – 344 с.
166. Тихомиров Ю.А. Право: национальное, международное, сравнительное // Государство и право, 1999, № 8. – С. 5–12.
167. Рішення ЄСПЛ у справі "Ahmet Yildirim проти Туреччини" (2013 р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-126863>.
168. Sabine Gless. Jeannine Martin. The comparative method in European Courts: A comparison between the CJEU and ECtHR? // Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice, Volume 1, Issue 1, 2013, pp. 36–52. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.legal-tools.org/doc/2685ee/pdf>.
169. Vertical Comparative Law Methods: Tools for Conceptualising the International Rule of Law. Aleksandar Momirov and Andria Naudé Fourie // Erasmus Law Review, Volume 02, Issue 03 (2009). – P. 291–309. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.elevenjournals.com/tijdschrift/ELR/2009/3/ELR_2210-2671_2009_002_003_002.pdf.

170. Дашковська О. Інтерпретаційні акти органів судової влади (на прикладі актів конституційного судочинства) [Електронний ресурс] / О. Дашковська // Вісник Академії правових наук України. – 2011. – № 2. – С. 26–34. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/varnu_2011_2_3.
171. Ігонін Р.В. Принципи судової влади [Електронний ресурс] / Р.В. Ігонін // Вісник Академії адвокатури України. – 2011. – Число 1. – С. 24–29. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vaau_2011_1_4.
172. Потапенко В. Передумови становлення принципу самостійності судової влади за чинним законодавством України [Електронний ресурс] / В. Потапенко // Вісник Академії правових наук України. – 2011. – № 2. – С. 175–181. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/varnu_2011_2_19.
173. Бурак О.В. Конституційні основи організації судової влади у зарубіжних країнах [Електронний ресурс] / О.В. Бурак // Вісник Академії адвокатури України. – 2009. – Число 1. – С. 163–167. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vaau_2009_1_26.
174. Городовенко В.В. Принцип справедливості судової влади: загальнотеоретичні аспекти [Електронний ресурс] / В. В. Городовенко // Адвокат. – 2012. – № 2. – С. 20–24. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/adv_2012_2_3.
175. Крижановський В.Я. Судова влада в механізмі захисту прав громадян України [Електронний ресурс] / В.Я. Крижановський // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 62. – С. 643–650. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_62_88.
176. Сердюк В.В. Судова влада та її місце в теорії поділу влади [Електронний ресурс] / В.В. Сердюк // Вісник Академії адвокатури України. – 2006. – Вип. 5. – С. 38–46. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vaau_2006_5_4.
177. Сердюк В.В. Єдність судової влади: окремі концептуальні питання [Електронний ресурс] / В.В. Сердюк // Вісник Академії адвокатури України. – 2007. – Число 1. – С. 19–27. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vaau_2007_1_3.
178. Москвич Л.М. Суспільна довіра до суду як показник ефективності судової влади [Електронний ресурс] / Л.М. Москвич // Вісник Верховного Суду України. – 2011. – № 2. – С. 25–30. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vvsu_2011_2_7.
179. Загальна декларація прав людини, яка була прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
180. Права человека при отправлении правосудия (пособие по правам человека для судей, прокуроров и адвокатов): ООН. – Нью-Йорк и Женева, 2003. – 1086 с.
181. Рекомендації щодо ефективного впровадження основних принципів незалежності судових органів (Прийняті резолюцією Економічної та соціальної Ради ООН 1989/60 та схвалені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 44/162 від 15 грудня 1989 року). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vkksu.gov.ua/ua>.
182. Европейская хартия о законе "О статусе судей" Лиссабон, 10 июля 1998 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_236.
183. Пояснювальна записка до Європейської хартії про статус суддів (від 10 липня 1998 р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a46.
184. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки (від 17 листопада 2010 р.). Додаток до Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a38.
185. Висновок N 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів 1 січня 2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a52.
186. Велика хартія суддів (основоположні принципи), Консультативна рада європейських суддів (від 17 листопада 2010 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: file:///C:/Users/www/Downloads/Samoylov_Magna_Carta_of_Judges_Rus.pdf.
187. Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session Adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session (Venice, 12–13 March 2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)004-e).
188. Демократическое правовое государство и гражданское общество в странах Центрально-Восточной Европы / Ин-т международных экономических и политических исследований РАН. – М.: Наука, 2005. – 184 с.
189. Hungarian judicial system. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://birosag.hu/en/hungarian-judicial-system>.
190. The Fundamental Law of Hungary. (25 April 2011). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>.
191. 2011. évi CLXI. Törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100161.tv/>

192. Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2012\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2012)006-e).
193. Communication on the 2019 medium-term institutional strategy of the Curia of Hungary. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://kuria-birosag.hu/en/english/communication-medium-term-institutional-strategy-curia-hungary>.
194. CDL-AD(2012)001 English 19/03/2012 - Public Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16–17 March 2012). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)001-e).
195. Assessment of the Amended Hungarian Laws on the Judiciary. September 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/ННС-НCLU-ЕКINT_Assessment_of_the_Amended_Hungarian_Laws_on_the_Judiciary_092012.pdf.
196. CDL(2011)058-e. Position of the government of Hungary on the opinion on the new constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17–18 June 2011) transmitted by the Minister for Foreign Affairs of the Republic of Hungary on 6 July 2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2011\)058-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)058-e).
197. The Fundamental Law of Hungary (as in force on 29 June 2018). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.kormany.hu/download/f/3e/61000/TheFundamentalLawofHungary_20180629_FIN.pdf.
198. 2011. évi CLXIII. Törvény az ügyészségről [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100163.tv>.
199. 2011. évi CLXIV. Törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészégi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100164.tv>.
200. Strasbourg, 4 April 2012. Opinion no. 668 /2012. CDL-REF(2012)015. Engl. Act CLXIII of 2011 on the prosecution service of Hungary of Hungary. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2012\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2012)015-e).
201. Organizational structure of the Prosecution Service. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eng.ugyeszseg.hu/home/organizational-structure-of-the-prosecution-service>.
202. Prosecutor General's Report on Activities of the Prosecution Service in 2018 (extract). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eng.ugyeszseg.hu/pdf/ogy_besz/ogy_beszamolo_2018_eng.pdf.
203. Criminality and Criminal Justice 2009-2018. (Update:05/08/2019). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eng.ugyeszseg.hu/repository/Criminality_and_CriminalJustice_2009_2018.pdf.
204. Opinion on Act CLXIII of 2011 on the prosecution service and Act CLXIV of 2011 on the Status of the Prosecutor General, Prosecutors and Other. Prosecution Employees and the Prosecution Career Adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15-16 June 2012). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282012%29008-e>.
205. The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.
206. The situation of the judiciary in Poland. January 2019. Helsinki Foundation for Human Rights. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: file:///C:/Users/Admin/Downloads/HFHR_-_bijlage_1_The_situation_of_the_judiciary_in_Poland.pdf.
207. Strasbourg, 16 January 2020. Opinion No. 977 / 2019. CDL-PI(2020)002 Or. Engl. Poland-Urgent Joint Opinion on the amendments to the Law on organisation on the Common Courts, the Law on the Supreme Court and other Laws. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)002-e).
208. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 24 June 2019. European Commission v Republic of Poland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62018CJ0619>.
209. USTAWA z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. Dz.U. 2018 poz.5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000005/T/D20180005L.pdf>.
210. Judgment of the Court (Grand Chamber). 19 November 2019. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220770&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4196196>.
211. A country that punishes. Pressure and repression of Polish judges and prosecutors. 2019. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2019/03/Raport-KOS_eng.pdf.
212. USTAWA z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dziennikustaw.gov.pl/D2016000017701.pdf>.
213. Strasbourg, 11 December 2017 Opinion 892 / 2017 CDL-AD(2017)028 Poland – Opinion on the Act on the Public Prosecutor's office, as amended, adopted by the Venice Commission at its 113th Plenary Session Adopted by the Venice Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)028-e).

214. Constitution of the Slovak republic. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ustavnysud.sk/ustava-slovenskej-republiky>.
215. Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460#hlava7>.
216. NÁLEZ Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2019-40>.
217. ZÁKON z 5. októbra 2000 o sudcoch a prísediacích a o zmene a doplnení niektorých zákonov. 385/2000 Z.z. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakony.judikaty.info/predpis/zakon-385/2000>.
218. Zákon z 18. júna 2009 č. 291/2009 Z. z. Zákon o špecializovanom trestnom súde a o zmene a doplnení niektorých zákonov [Електронний ресурс]. <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2009-291>.
219. Specialised anti-corruption courts: Slovakia. U4 BRIEF July 2016 No 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.u4.no/publications/specialised-anti-corruption-courts-slovakia.pdf>.
220. Správa Efektívnosť a kvalita slovenského súdneho systému hodnotenia odporúčania na základe nástrojov CEPEJ. November 2017 CEPEJ-COOP(2017)14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [file:///C:/Users/Admin/Downloads/Spr%C3%A1va%20CEPEJ%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/Spr%C3%A1va%20CEPEJ%20(1).pdf).
221. Constitution Slovak Republic. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf>.
222. Zákon č. 153/2001 Z. z. Zákon o prokuratúre. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2001-153>.
223. Menný zoznam prokurátorov Slovenskej republiky. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: file:///C:/Users/Admin/Downloads/Menny_zoznam_prokuratorov_SR_k_01_03_2020.pdf.
224. Ústava České republiky. 1/1993 Sb. Poslední změna zákona: 1. 6. 2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakony.centrum.cz/ustava-ceske-republiky>.
225. Zákon č. 6/2002 Sb. Zákon o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-6/zneni-20191201>.
226. Zákon č. 283/1993 Sb. Zákon o státním zastupitelství [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-283/zneni-20191201>.
227. Zákon o státním zastupitelství [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/o-statnim-zastupitelstvi/predpisy-upravujici-cinnost/zakon-o-statnim-zastupitelstvi>.
228. Zpráva o činnosti národního korespondenta pro boj proti terorismu, extremismu a trestným činům spáchaným z nenávisti za rok 2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Zpravy_o_cinnosti/2018/2_Zprava_NK_za_rok_2018-terorismus.pdf.
229. Закоморна К.О. Роль Конституційного Трибуналу у змінах конституційного правопорядку республіки Польща [Електронний ресурс] / К.О. Закоморна // Проблеми законності. – 2012. – Вип. 118. – С. 231–242. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2012_118_28.
230. Драчов О.В. Польський Конституційний Трибунал та міжнародні договори [Електронний ресурс] / О.В. Драчов // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 326–332. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
231. Маринів І.І. Конституційний Трибунал в розумінні ст. 10 та ст. 173 Конституції Республіки Польща [Електронний ресурс] / І.І. Маринів // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2010. – № 18. – С. 410–415. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/app_2010_18_59.
232. Маринів І.І. Конституційний контроль у Республіці Польща : монографія / І.І. Маринів; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х. : Право, 2013. – 159 с. – Бібліогр.: С. 143–159.
233. Маринів І.І. Конституційний контроль у Республіці Польща : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / І.І. Маринів; МОНМС Україна, Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». – Х., 2012. – 20 с.
234. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 2 kwietnia 1997 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>.
235. USTAWA z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://trybunal.gov.pl/o-trybunale/akty-normatywne/ustawa-o-trybunale-konstytucyjnym>.
236. USTAWA z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <file:///C:/Users/www/Downloads/D2015000192801.pdf>.
237. Constitutional crisis in Poland, 2015-2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/09/HFHR_The-constitutional-crisis-in-Poland-2015-2016.pdf.
238. Judgment 3 December 2015 Ref. No. K 34/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/8748-ustawa-o-trybunale-konstytucyjnym>.
239. Judgment of 9 December 2015 Ref. No. K 35/15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/8792-nowelizacja-ustawy-o-trybunale-konstytucyjnym>.
240. Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <file:///C:/Users/www/Downloads/D2015000221701.pdf>.
241. Wyrok z dnia 9 marca 2016 r. sygn. akt K 47/15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?sprawa=16641&dokument=13819>.

242. Opinion on Amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland. Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)001-e), С. 7.
243. Sytuacja w Polsce Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce (2015/3031(RSP)). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/rezolucja_PE.pdf.
244. A new EU Framework to strengthen the Rule of Law. CORRIGENDUM Annule et remplace le document COM(2014)158 final du 11.03.2014. Concerne la version anglaise de la Communication, point 2, dernier paragraphe. Brussels, 19.3.2014 COM(2014) 158 final/2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf.
245. European Commission. College discusses a draft Rule of Law Opinion on the situation in Poland Brussels, 18 May 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1828_en.htm.
246. Commission Opinion on the Rule of Law in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers. Brussels, 1 June 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2017_en.htm.
247. POL-2009-2-001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=>.
248. POL-1997-1-006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=>.
249. POL-1998-2-012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=>.
250. POL-1998-2-013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=>.
251. POL-2005-1-004. 23-02-2005. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=>.
252. POL-2005-3-011. 09-11-2005. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=>.
253. POL-2006-3-011. 20-03-2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=>.
254. POL-2006-3-014. 21.07. 2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=>.
255. Шеппель, К.Л. Новый венгерский Конституционный суд / К.Л. Шеппель: Конституционное право : Восточноевропейское обозрение. – 2000. – № 1(30). – С. 21–25.
256. Opinion on the new Constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17–18 June 2011). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-e).
257. Act CLI of 2011 on the Constitutional Court. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.alkotmanybirosag.hu/download.php?d=64>.
258. The Constitutional Court's Rules of Procedure. Decision 1001/2013. (II. 27.) AB Tű. on the Constitutional Court's Rules of Procedure (The text in force consolidated with the amendments contained in the Decisions of the Constitutional Court 1003/2013. (XII. 21.) AB Tű. and 1001/2014. (III. 20.) AB Tű.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://hunconcourt.hu/rules-of-procedure/>.
259. Decision 22/2012 (V. 11.) AB on the interpretation of paras (2) and (4) of Article E) of the Fundamental Law. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2017/11/en_0022_2012.pdf.
260. Opinion on the new Constitutional Court Act of Hungary January 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Analysis_of_the_new_Constitutional_Court_Act_of_Hungary_January2012.pdf.
261. Statistics of cases of the Constitutional Court of Hungary, 2018. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2019/05/2018_12_31_stat_en.pdf.
262. Decision 10 of 1992: 25 February 1992 on powers ex nuns. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2017/11/en_0010_1992.pdf.
263. HUN-1993-1-001. Popular Referendum Case. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-1993-1-001?fn=document-frameset.htm&f=templates\\$3.0](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-1993-1-001?fn=document-frameset.htm&f=templates$3.0).
264. Decision 4 of 1993: 12 February 1993 on the restitution of church property [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2017/11/en_0004_1993.pdf.
265. Decision 8 of 1993: 27 February 1993 on the minimum number of members for the registration of a Church. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2017/11/en_0008_1993.pdf.
266. Decision 12/1999 (V. 21.) AB. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2017/11/en_0012_1999.pdf.
267. HUN-2008-1-003. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-2008-1-003?fn=document-frameset.htm&f=templates\\$3.0](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-2008-1-003?fn=document-frameset.htm&f=templates$3.0).
268. Decision 8/2011 reasoning of dismissal of civil servants. HUN-2011-1-001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-2011-1-001?fn=document-frameset.htm&f=templates\\$3.0](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-2011-1-001?fn=document-frameset.htm&f=templates$3.0).

269. Decision 19/2014 responsibility for internet comments. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=>.
270. Decision 4/2013. Use of symbols of totalitarian regimes. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-2013-1-003?fn=document-frameset.htm&f=templates&q=\\$uq=\\$x=\\$up=1\\$force=654](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-2013-1-003?fn=document-frameset.htm&f=templates&q=$uq=$x=$up=1$force=654).
271. HUN-2016-3-006. 05-12-2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.
272. Ткач Д.І. Становлення Конституційного Суду в Угорщині (частина перша) [Електронний ресурс] / Д.І. Ткач // Правничий вісник Університету «КРОК». – 2017. – Вип. 29. – С. 19–27. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pvuk_2017_29_5.
273. Decision of 31st October 1990 on Capital Punishment. 23/1990 AB. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2017/11/en_0023_1990.pdf.
274. Decision 21 of 1990: 4 October 1990 on compensation for expropriated property: "Compensation case I". [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2017/11/en_0021_1990.pdf.
275. Decision 48/1998 (XI. 23.) AB. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2017/11/en_0048_1998.pdf.
276. HUN-2000-3-007. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-2000-3-007?fn=document-frameset.htm&f=templates\\$3.0](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-2000-3-007?fn=document-frameset.htm&f=templates$3.0).
277. Decision 22/2003 (IV. 28.) AB. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2017/11/en_0022_2003.pdf.
278. Decision 54/2004 (XII. 13.) AB. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2017/11/en_0054_2004.pdf.
279. Decision 17/2005 (IV. 28.) AB. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2017/11/en_0017_2005.pdf.
280. Decision 39/2007 (VI. 20.) AB. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2017/11/en_0039_2007.pdf.
281. Decision 75/2008. (V. 29.) AB. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2017/11/en_0075_2008.pdf.
282. HUN-2008-2-005. 03-07-2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.
283. Stumpf István. The Hungarian Constitutional Court's Place in the Constitutional System of Hungary. Civic Review, Vol. 13, Special Issue, 2017, 239–258, DOI: 10.24307/psz.2017.0314. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://real.mtak.hu/80143/1/PSZ%202017.%20angol.szam_beliv_14.pdf.
284. Gábor Halmai. Silence of Transitional Constitutions The 'Invisible Constitution' Concept of the Hungarian Constitutional Court. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://me.eui.eu/wp-content/uploads/sites/385/2018/05/Silence-of-Transitional-Constitutions_Halmaj.pdf.
285. Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>.
286. Гультай М. Інститут конституційної скарги в конституціях європейських держав [Електронний ресурс] / М. Гультай // Вісник Конституційного Суду України. – 2012. – № 2. – С. 130–139. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vksu_2012_2_22.
287. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти : автореф. дис... канд. юрид. наук / Й.І. Горінецький; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2005. – 20 с.
288. Переш І.Є. Інститут конституційного контролю в Чехословаччині, Чехії і Словаччині: історико-правове дослідження (1918–2000 рр.) : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / І.Є. Переш; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2004. – 19 с.
289. Лемак В.В. Конституційна скарга: досвід держав Центральної Європи і можливі уроки для України [Електронний ресурс] / В.В. Лемак // Публічне право. – 2016. – № 4. – С. 49–56. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_4_8.
290. Zákon č. 182/1993 Sb. Zákon o Ústavním soudu. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-182>.
291. The Yearbook of the Constitutional Court – 2018. 02 September 2019. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Rocenky/Ustavni_soud_Rocenska_2018_AJ_fin.pdf.
292. 1993/12/21 – Pl. ÚS 19/93: Lawlessness [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.usoud.cz/en/decisions/19931221-pl-us-1993-lawlessness>.
293. 1994/10/12 – Pl. ÚS 4/94: Anonymous Witness. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.usoud.cz/en/decisions/19941012-pl-us-494-anonymous-witness/>.
294. 1995/03/08 – Pl. ÚS 14/94: Beneš Decrees. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.usoud.cz/en/decisions/19950308-pl-us-1494-benes-decrees>.
295. 1995/11/08 – Pl. ÚS 5/95: Citizenship Loss. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.usoud.cz/en/decisions/19951108-pl-us-595-citizenship-loss/>.
296. 1997/04/02 – Pl. ÚS 25/96: Five Percent Electoral Threshold. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.usoud.cz/en/decisions/19970402-pl-us-2596-five-percent-electoral-threshold/>.

297. CZE-2007-3-013. 16-10-2007. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.
298. Nález Ústavního soudu ze dne 27. ledna 2015 sp. zn. Pl. ÚS 19/14 ve věci návrhu na zrušení § 46 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a § 29 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2015-97>.
299. CZE-2017-2-004. 03-05-2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.
300. Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2018 sp. zn. Pl. ÚS 7/17 ve věci návrhu na zrušení některých částí zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění zákona č. 183/2017 Sb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2018-81>.
301. Červínek, Zdeněk; (2018) Proportionality or Rationality in Socio-Economic Rights Adjudication? Case Study of the Czech Constitutional Court's Judgment in Compulsory Vaccination Case. UCL Journal of Law and Jurisprudence – Special Issue , 1(1) , Article 4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10045128/1/Zdenek%20Cervinek.pdf>.
302. Болдіжар С.О. Форма правління в державах Центральної Європи: теоретичні та порівняльно-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С.О. Болдіжар; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Львів, 2014. – 20 с.
303. Переш І.Є. Процедура розгляду Конституційним Судом Словацької Республіки скарг на незаконні дії органів державної влади та місцевого самоврядування / І.Є. Переш // Держава і право. Юрид. і політ. науки : зб. наук. пр. – 2002. – Вип. 16. – С. 378–381.
304. Туряниця В.В. Механізм забезпечення прав і свобод людини в Словацькій Республіці: теоретичні та історико-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В.В. Туряниця; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Львів, 2014. – 20 с. – укр.
305. Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460>.
306. Zákon č. 314/2018 Z. z. Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2018-314>.
307. Ochrana ústavnosti a Ústavy Slovenskej republiky. Prehľad rozhodovacej a ďalšej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky za rok 2017 Košice máj 2018. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.ustavnyud.sk/documents/10182/991983/2_ochrana_FINAL.pdf/b1be9ab2-ac3a-4543-9caf-b3a2ccff3091.
308. SVK-1994-3-004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.
309. SVK-1994-3-005. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm/>
310. SVK-1994-3-006. 02-11-1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm/>
311. SVK-1995-1-001. 27-01-1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.
312. SVK-1995-1-003. 28-03-1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.
313. SVK-1995-2-004. 24-05-1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.
314. SVK-1995-3-008. 13-12-1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.
315. SVK-1996-1-001. 02-04-1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.
316. Nalez Ústavného súdu Slovenskej republiky. PL. ÚS 13/2012-90. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://merit.slv.cz/PL.US13/2012>.
317. SVK-2015-2-002. 10-12-2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.ustavnyud.sk/documents/10182/71853347/PL_10_2013.pdf/dfd037d2-a5c5-425c-b193-6b2c17471982.
318. Юнін О.С. Поліція в системі державних органів та забезпечення громадської безпеки [Електронний ресурс] / О.С. Юнін // Держава та регіони. Сер. : Право. – 2013. – № 1. – С. 59–63. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/drp_2013_1_14.
319. Орлов В.А. Поліція муніципалітету: досвід країн Європи [Електронний ресурс] / В.А. Орлов // Наше право. – 2013. – № 9. – С. 172–185. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2013_9_32.
320. Смірнова О.М. Семантичний аналіз термінів «поліція» та «поліцейська діяльність» [Електронний ресурс] / О.М. Смірнова // Південноукраїнський правничий часопис. – 2015. – № 3. – С. 69–72. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pupch_2015_3_23.
321. Сердюк А.М. Патрульна поліція як суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави [Електронний ресурс] / А.М. Сердюк // Прикарпатський юридичний вісник. – 2016. – Вип. 1. – С. 181–184. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2016_1_41.
322. Наука полиции по началам юридического государства: Перевод с 3-го немецкого издания. Вып. 1 / Фон Моль Р.; Пер.: Р. Сементковский С.-Пб.: Печ. В.И. Головина, 1871. – 336 с.
323. Проневич О.С. Поняття «поліція» («міліція») в адміністративному (поліцейському) праві сучасних держав [Електронний ресурс] / О.С. Проневич // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 3. – С. 249–257. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnucs_2011_3_37.

324. Горшенева И.А. Полиция в механизме современного государства: Теоретико-правовые аспекты. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2002. – 28 с.
325. Передерій О.С. Поліція в механізмі держав континентальної правової сім'ї [Електронний ресурс] / О.С. Передерій // Право і Безпека. – 2006. – Т. 5, № 4. – С. 33–35. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2006_5_4_10.
326. Gayle Fisher-Stewart. Community Policing Explained: A Guide for Local Governments Lead [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://cops.usdoj.gov/pdf/vets-to-cops/cp_explained.pdf.
327. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690(1979) «Про Декларацію про поліцію». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rezol.pdf>.
328. Рекомендация Rec (2001)10 Комитета министров государствам – членам по Европейскому кодексу полицейской этики (принята Комитетом министров 19 сентября 2001 года на 765-м заседании Представителей министров). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://openpolice.ru/media/files/laws>.
329. Решение No. 9. Деятельность, связанная с полицейскими функциями. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе 4 декабря 2001 года. Совет министров Бухарест, 2001 год. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/ru/mc/31973?download=true>.
330. Руководство по демократическим основам полицейской деятельности. Составлено Старшим полицейским советником при генеральном секретаре ОБСЕ. Вена, май, 2008, 2 изд. 81 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/ru/secretariat/23805?download=true>.
331. Решение № 1049. Стратегическая концепция ОБСЕ в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. 26 July 2012. Постоянный совет. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/ru/rc/94956?download=true>.
332. Проневич О.С. Професійні спілки як форма контролю за дотриманням соціально-трудових прав працівників поліції (на прикладі Німеччини та Польщі) [Електронний ресурс] / О.С. Проневич // Право і Безпека. – 2012. – № 2. – С. 170–174. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2012_2_39.
333. Проневич О.С. Адміністративно-правові засади діяльності Головної комендатури поліції Польщі [Електронний ресурс] / О.С. Проневич // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 2. – С. 314–323. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2012_2_45.
334. Підюков П.П. Структура, система та компетенція поліції Польщі в контексті реформування системи МВС України [Електронний ресурс] / П.П. Підюков, М.О. Амонс, О.В. Камінська // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. – 2012. – Вип. 2. – С. 23–30. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VIduvs_2012_2_5.
335. Передерій О.С. Спеціальні гарантії здійснення компетенції поліцією в країнах континентальної правової сім'ї (загальнотеоретична характеристика на прикладі Польщі) [Електронний ресурс] / О.С. Передерій // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2007. – № 39. – С. 53–60. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2007_39_9.
336. Центрально-Восточная Европа во второй половине XX века. В 3-х т. Т. 3. Трансформации 90-х годов. Ч. 2. – М.: Наука, 2002. – 464 с.
337. Policja w III Rzeczypospolitej (1990–2010). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.info.policja.pl/inf/historia/policja-w-iii-rp/policja-w-iii-rzeczypo/67621,Policja-w-III-Rzeczypospolitej-19902010.html>.
338. Вишеградская Европа: откуда и куда? Два десятилетия по пути реформ в Венгрии, Польше, Словакии и Чехии / Под ред. Л.Н. Шишлиной. – М.: Весь Мир, 2010. – 568 с.
339. Policja najlepiej oceniana formacją mundurową. Dodano: 21.03.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/123998,Policja-najlepiej-oceniana-formacja-mundurowa.html?siid=3d12ae49f9324fdde0e06db94dd07339>.
340. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900300179/U/D19900179Lj.pdf>.
341. Проневич О.С. Роль і місце поліції в системі органів публічної адміністрації Польщі [Електронний ресурс] / О.С. Проневич // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 741–747. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
342. Закон Польської Республіки про поліції від 1990 р. // Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / За заг. редакцією О.А. Банчука. – К.: Москаленко О.М., 2013. – С. 358–428.
343. USTAWA z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20190002020/T/D20192020L.pdf>.
344. USTAWA z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej oraz ustawy o Służbie Więziennej. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20190001608/T/D20191608L.pdf>.
345. USTAWA z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20190001091/T/D20191091L.pdf>.

346. 80/7/A/2014 WYROK z dnia 30 lipca 2014 r. Sygn. akt K 23/11. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20140001055/T/D20141055TK.pdf>.
347. Budżet Policji 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.info.policja.pl/inf/organizacja/budzet-policji/47707,Budzet-Policji.html>.
348. Zarobki policjantów 2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.info.policja.pl/inf/organizacja/zarobki-policjantow/147638,Zarobki-policjantow-2017-r.html>.
349. USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych. Dz.U.2016.706. Електронний ресурс. – Режим доступу: file:///C:/Users/www/Downloads/1_ustawa.pdf.
350. Серватко Т. Проблеми боротьби з організованою злочинністю в Польщі та в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Т. Серватко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2002. – 19 с.
351. Маковецька Н.Є. Умисні вбивства за кримінальним правом України та Республіки Польща: юридичний аналіз складів злочинів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Н.Є. Маковецька ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Л., 2010. – 18 с.
352. Міщенко Т.М. Координація боротьби з організованою злочинністю, що супроводжується корупційними зв'язками в Україні та Республіці Польща [Електронний ресурс] / Т.М. Міщенко // Форум права. – 2015. – № 5. – С. 142–147. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
353. Підбережник Н.П. Управлінські механізми запобігання та протидії корупції в країнах ЄС: досвід Польщі [Електронний ресурс] / Н.П. Підбережник // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 36. – С. 158–165. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2013_36_23.
354. The 2011 Global Study on Homicide. TRENDS, CONTEXTS, DATA. – United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). – Vienna, 2012. – 128 s.
355. The Global Study on Homicide 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf.
356. Rok 2014 bardziej bezpieczny. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/107731,Rok-2014-bardziej-bezpieczny.html?sid=6f5cc3e88a707c5d4f715f0b0773646e>.
357. Poland 2017 Crime & Safety Report. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.osac.gov/pages/ContentReportDetails.aspx?cid=21340>.
358. Budżet Policji 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.info.policja.pl/inf/organizacja/budzet-policji/47707,Budzet-Policji.html>.
359. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jednolity). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bip.cba.gov.pl/ftp/prawo/Zmiany/Ustawa_o_CBA_-_10_02_2015.pdf.
360. Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2014 roku. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cba.gov.pl/pl/informacja-o-wynikach>.
361. Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2016 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://cba.gov.pl/ftp/filmy/informacja%20CBA%20za%202016.pdf>.
362. Poland to the EU Anti-Corruption Report. Brussels, 3.2.2014 COM(2014) 38 final ANNEX 21. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_poland_chapter_en.pdf.
363. EU Grant Agreement number: 290529 Project acronym: ANTICORRP Project title: Anti-Corruption Policies Revisited Work Package: WP3, Corruption and governance improvement in global and continental perspectives [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://anticorrrp.eu/wp-content/uploads/2014/03/Poland-Background-Report_final.pdf.
364. Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 Warszawa, 2014 rok. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://cba.gov.pl/ftp/zdjecia/Uchwala_nr_37_Rady_Ministrow_z_dnia_1_kwietnia_2014_r_w_sprawie_Rzadowego_Programu_Przeciwdzialania_Korupcji_na_lata_2014_2019_M_P_2014_poz_299.pdf.
365. Wyrok z dnia 23 czerwca 2009 r. Sygn. akt K 54/07. 86/6/A/2009/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/teksty/otkpdf/2009/K_54_07.pdf.
366. Democratic Transition in Hungary. Joseph Pinter. 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/19741-Article%20Text-43787-1-10-20150819.pdf>.
367. Buzás, Gábor Between two laws – the police use of firearms from 1881-1994 SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (1/2017), 51-60.
368. Ілов І. Конституційні зміни в Угорщині 2012 року [Електронний ресурс] / І. Ілов // Віче. – 2013. – № 4. – С. 11–15. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2013_4_5.
369. Скриль С. Реформування політичних систем Польщі, Чехії, Словаччини та Угорщини в умовах інтеграції до Європейського Союзу [Електронний ресурс] / С. Скриль // *Evropsky politicky a pravni diskurz*. – 2015. – Vol. 2, Iss. 3. – С. 90–93. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2015_2_3_16.
370. Ткач Д.І. Процес інтеграції Угорщини до Європейського Союзу [Електронний ресурс] / Д.І. Ткач // *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. – 2002. – Вип. 7. – С. 176–185. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdau_2002_7_20.

371. Основной Закон Венгрии (25 апреля 2011 года) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nemzetikonyvtar.kormany.hu/download/3/00/50000/ogrosznyomda_jav%C3%ADtott.pdf.
372. Конституция Венгерской Республики // Конституции государств Центральной и Восточной Европы / Отв. ред. Н.В. Варламова. – М., 1997. – С.97–134.
373. Дімовне Єва Керештес. Реформа поліції в Угорщині // Реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи: Процес і прогрес / П. Абрахам, Д. Бакрач, А. Бек та ін.; За ред. М. Капаріні, О. Мареніна; Передмова О. Ярмиша. – К., 2005. – С. 59–80.
374. Democratization and Police Reform by Christopher Paun Thesis submitted for assessment with a view of obtaining the degree of Master of Arts in International Relations Submitted by: Berlin, October 31, 2007. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/1789/file/paun_master.pdf.
375. 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.brdsz.hu/html/5_jogsegely/5_1_hivatasos/5_5_1_3.pdf.
376. Migration Issues in Hungary [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iom.hu/migration-issues-hungary>.
377. HUN-2014-3-008. 29-09-2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.
378. Zákon č. 169/1990 Sb. Zákon o občanských komisích působících v resortech ministerstev vnitřní a o změně a doplnění zákona č. 10/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti, ve znění zákonů č. 63/1983 Sb. a č. 74/1990 Sb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1990-169>.
379. Zákon č. 553/1991 Sb. Zákon České národní rady o obecní policii. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-553>.
380. Úplné znění č. 122/2001 Sb. Úplné znění zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, jak vyplývá z pozdějších změn. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-122>.
381. Návrh poslanců na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, a zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-553/zneni-20170701/monitor?g=15235146>.
382. Zákon o Policii České republiky č. 273/2008 Sb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2008-273>.
383. Organizační struktura Policie ČR. 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.policie.cz/clanek/organizacni-struktura-policie-cr.aspx>.
384. Zákon č. 361/2003 Sb. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2003-361#cast2>.
385. Statistické přehledy kriminality za rok 2019 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.policie.cz/clanek/statisticke-prehledy-kriminality-za-rok-2019.aspx>.
386. Zákon č. 171/1993 Z. z. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o Policajnom zbore. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1993-171>.
387. Kolektivná zmluva pre príslušníkov Policajného zboru na roky 2019–2020. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/zamestnanec-zamestnavatel/kolektivne-pracovnopravne-vztahy/kolektivne-zmluvy/kolektivna-zmluva-prislusnikov-pz-roky-2019-2020.pdf>.
388. Reforma Policajného zboru. Branislav Didák a kolektív. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://stranaspolu.sk/wp-content/uploads/2019/09/reforma_policie_didak.pdf.
389. LIBOR GAŠPIERIK. Policing in the Slovak Republic. The organization and current problems of police work. ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS No 3708. Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem 38, nr 1 Wrocław 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/1268-1239-1-2-20200205.pdf>.
390. Ochrana policajta pri služobnej činnosti. Autori Anton Tallo, Alexandra Zvalová. BRATISLAVA 2017. – 257 s. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.akademiapz.sk/sites/default/files/OVVP/PUBLIKACIE/2017/Ochrana_policajta_Monografia%20k%205.%204.%202017%20FIN.pdf.
391. Trestná činnosť v Slovenskej republike v roku 2018. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/trestna-cinnost-2018.pdf>.
392. Crimestatistics. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Crime_statistics#Robberies_down_by_30.C2.A0.25_between_2012_and_2017.
393. Verejná mienka v európskej únii. Národná správa Slovenská Republika Jeseň 2018. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: file:///C:/Users/Admin/Downloads/eb90_nat_sk_sk.pdf.
394. Directive 2016/680/EU – Police and Criminal Justice Authorities Directive (also known as Law Enforcement Directive (LED Directive)). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://service.betterregulation.com/document/236573>.
395. Zákon zo 16. júna 2009, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.noveaspi.sk/products/lawText/1/68910/1/2>.

396. Konceptcia boja proti extrémizmu na roky 2015 – 2019. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <file:///C:/Users/www/Downloads/konceptcia-boja-proti-extremizmu-na-roky-2015-2019.pdf>.
397. Příčiny rastu radikalizácie a agresivity určitých skupín obyvateľstva. Výskumná správa. Jaromír Mlýnek. 2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/radikalizacia.pdf>.
398. Konceptcia boja proti extrémizmu na roky 2011 – 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/konceptcia-extremismus.pdf>.
399. Организация Объединенных Наций CERD/C/SVK/9-10. Distr.: General 27 August 2012 Russian Original: English. Комитет по ликвидации расовой дискриминации Доклады, представляемые государствами-участниками в соответствии со статьей 9 Конвенции. Девятые и десятые периодические доклады государств-участников, подлежащие представлению в 2012 году Словакия [30 мая 2012 года]. – 2012. – 57 с.
400. Štatistika kriminality v Slovenskej republike za rok 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minv.sk/?statistika-kriminality-v-slovenskej-republike-za-rok-2016>.
401. National constitutional courts in the European constitutional democracy. Jan Komárek. International Journal of Constitutional Law, Volume 12, Issue 3, July 2014, Pages 525–544. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://academic.oup.com/icon/article/12/3/525/763772>.
402. Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Jürgen Habermas. translated by William Rehg. Second printing, Massachusetts Institute of Technology, 1996. – 631 p.
403. Барабаш Ю. Питання демократії в правових позиціях Конституційного Суду України [Електронний ресурс] / Ю. Барабаш // Вісник Конституційного Суду України. – 2011. – № 4-5. – С. 82-87. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vksu_2011_4-5_12.
404. Барабаш Ю. Про співвідношення принципів правової, демократичної та соціальної державності [Електронний ресурс] / Ю. Барабаш // Віче. – 2010. – № 18. – С. 2-4. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2010_18_2.
405. Барабаш Ю. Модернізація держави як конституціоналізм у дії [Електронний ресурс] / Ю. Барабаш // Віче. – 2014. – № 3. – С. 26-27. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2014_3_11.
406. Барабаш Ю. Право на зміну конституційного ладу як складова правосуб'єктності Українського народу [Електронний ресурс] / Ю. Барабаш // Право України. – 2019. – № 10. – С. 66–81.
407. Савчин М. Конституційна демократія: конституційні цінності у дискурсі субстантивної і процедурної демократії [Електронний ресурс] / М. Савчин // Право України. – 2019. – № 10. – С. 40–65.
408. Савчин М. Демократія і конституційна легітимність: проблеми теорії та практики [Електронний ресурс] / М. Савчин // Віче. – 2010. – № 22. – С. 21–24. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2010_22_9.
409. Савчин М.В. Конформне тлумачення Конституції та забезпечення єдності правової системи в діяльності Конституційного Суду України [Електронний ресурс] / М.В. Савчин, Р.В. Марчук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 11. – С. 44–52. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmj_u_2010_11_9.
410. Бориславська О.М. Демократія та конституціоналізм: питання взаємозв'язку [Електронний ресурс] / О.М. Бориславська // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична. – 2013. – Вип. 4. – С. 31–40. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs_2013_4_6.
411. Бориславська О. Роль органу конституційної юрисдикції у формуванні в Україні системи конституціоналізму європейського зразка: до постановки проблеми [Електронний ресурс] / О. Бориславська // Вісник Конституційного Суду України. – 2014. – № 3. – С. 62–71. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vksu_2014_3_20.
412. Бориславська О.М. Загальноєвропейські конституційні цінності як основа європейської моделі конституціоналізму [Електронний ресурс] / О.М. Бориславська // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 2. – С. 54–58. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkur_2015_2_14.
413. Бориславська О.М. Демократія в умовах загроз національній безпеці [Електронний ресурс] / О.М. Бориславська // Український часопис конституційного права. – 2017. – № 2. – С. 9–10. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ukjourcoml_2017_2_4.
414. Бориславська О. Конституційна юрисдикція в умовах європейської моделі конституціоналізму [Електронний ресурс] / О. Бориславська // Право України. – 2018. – № 4. – С. 93–107.
415. Бориславська О.М. Парламентаризм в умовах європейської моделі конституціоналізму: доктринальні основи та сучасні виклики [Електронний ресурс] / О.М. Бориславська // Правова держава. – 2018. – № 30. – С. 51–58. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2018_30_10.
416. Кампо В.М. Чи потрібна була конституційна демократія для становлення соціально зорієнтованої ринкової економіки в Україні у 1994–2004 роках? (критичні роздуми з приводу однієї статті) [Електронний ресурс] / В.М. Кампо // Економіка та право. – 2018. – № 3. – С. 101–117. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecpr_2018_3_12.

417. Мазур І.І. Відгук на статтю В.М. Кампа «Чи потрібна була конституційна демократія для становлення соціально зорієнтованої економіки в Україні у 1994–2004 роках (критичні роздуми)» [Електронний ресурс] / І.І. Мазур // Економіка та право. – 2019. – № 2. – С. 155–157. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/еспр_2019_2_17.
418. Павшук К.О. Демократія в системі цінностей конституційного ладу сучасної держави (загальнотеоретичні аспекти) [Електронний ресурс] / К.О. Павшук // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2012. – Вип. 4. – С. 42–49. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2012_4_7.
419. Закоморна К.О. Про деякі особливості пострадянської моделі системи стримувань і противаг у контексті режиму «керованої демократії»: конституційно-правовий аспект [Електронний ресурс] / К.О. Закоморна // Проблеми законності. – 2015. – Вип. 128. – С. 125–136. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2015_128_19.
420. Водяніков О.Ю. «Судова влада та конституційна юстиція покликані бути головним запобіжником проти мажоритарного фатуму демократії» [Електронний ресурс] / О.Ю. Водяніков // Європейські перспективи. – 2015. – Вип. 5. – С. 196–199. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/евре_2015_5_34.
421. Стець А. Складний і суперечливий шлях становлення сучасної конституційної демократії та соціально зорієнтованої ринкової економіки в Україні [Електронний ресурс] / А. Стець // Економіка та право. – 2019. – № 2. – С. 158–160. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/еспр_2019_2_18.
422. Шайо, Андраш. Самозащита конституционного государства [Текст] / А. Шайо // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2004. – № 2. – С. 3–10.
423. Loewenstein K. Militant Democracy and Fundamental Rights // *American Political Science Review*, 1937, 31, 3. pp. 417–432.
424. Štefan Danics. Politologicko-právní aspekty militantní demokracie Political and Legal Aspects of Militant Democracy. 2 / 2013 Business & IT. Електронний ресурс. – Режим доступу: http://bit.fsv.cvut.cz/issues/02-13/full_02-13_09.pdf.
425. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms Rome, 4.XI.1950. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf.
426. Закон ФРГ о собраниях, демонстрациях и шествиях (Закон о собраниях) от 24 июля 1953 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14340>.
427. Zákon č. 84/1990 Sb. Zákon o právu shromažďovacím. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1990-84>.
428. Дело «Фогт (Vogt) против Германии». Постановление Европейского суда по правам человека суда от 26 сентября 1995 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://european-court.ru/uploads/ECHR_Vogt_v_Germany_26_09_1995_02.pdf.
429. ISR-2003-2-008. 15-05-2003. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.
430. LAT-2018-1-006. 29-06-2018. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.
431. Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Verbotsgesetz 1947. [Електронний режим]. – Доступно в режимі: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000207>.
432. Case of Lehideux and Isorni v. France. 23 September 1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/001-58245.pdf>.
433. Case of Garaudy v. France 7.7.2003. Press release issued by the Registrar/ (no. 65831/01). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%22itemid%22:%22003-788339-805233%22%22%22>.
434. Рішення Європейського суду з прав людини у справі "Партія добробуту (Refah Partisi), Ербакан, Казан та Текдаль проти Туреччини" (2001 p.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_046.
435. CASE OF VAJNAI v. HUNGARY (Application no. 33629/06). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-87404#{"itemid":\["001-87404"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-87404#{).
436. Zákon ze dne 8. ledna 2009 trestní zákoník // *Sbírka zákonů č. 40 / 2009*. – S.354- 451.
437. Ústavní zákon ze dne 16. listopadu 1990 o navrácení majetku Komunistické strany Československa lidu České a Slovenské Federativní Republiky // *Sb. zákonů č. 496/1990*. – S.1850-1851.
438. Zákon č. 198/1993 Sb. Zákon o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu // *Sb. zákonů č. 198/1993*. – S.1010-1011.
439. Лемак В. Законодавство і практика люстрації: досвід Чеської Республіки/ Лемак В.В./Право України, №4/2014. – с.126 – 133.
440. Проміжний Висновок щодо Закону «Про очищення влади» (Закон «Про люстрацію») і Україні. Схвалений Венеціанською Комісією на її 101-й Пленарній сесії (Венеція, 12-13 грудня 2014 року). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282014%29044-ukr>.
441. Measures to dismantle the heritage of former communist totalitarian systems. Doc. 7568. 3 June 1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=7506&lang=EN>.

442. CDL-PI(2015)029 English 19.11.2015 - Public Conference on "Past and present-day lustration: similarities, differences, applicable standards" (Prague, 7 September 2015): Report on "Lustration: experience of Poland" (Н. СУХОСКА). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)029-e).
443. USTAWA z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ipn.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0010/49285/1-7968.pdf.
444. Zmiany w ustawie o Instytucie Pamięci Narodowej oraz w ustawie o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ipn.gov.pl/najwazniejsze-wiadomosci/zmiany-w-ustawie-o-instytucie-pamieci-narodowej-oraz-w-ustawie-o-ujawnianiu-info>.
445. USTAWA z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ipn.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0009/49284/1-7967.pdf.
446. Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie lustracji. Sygn. akt K 2/07. Warszawa, dnia 11 maja 2007 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://wyborcza.pl/1,79328,4233757.html?disableRedirects=true>.
447. Костишин Р.В. Конституційно-правові засади люстрації: зарубіжний досвід [Електронний ресурс] / Р.В. Костишин // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2014. – Вип. 65. – С. 80–85. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2014_65_14.
448. Овчаренко О.М. Люстрація в органах кримінальної юстиції: міжнародні стандарти та вітчизняний досвід [Електронний ресурс] / О.М. Овчаренко // Питання боротьби зі злочинністю. – 2014. – Вип. 28. – С. 145–158. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pbzz_2014_28_16.
449. Степаненко О.Г. Політична люстрація: теоретичні засади поняття [Електронний ресурс] / О.Г. Степаненко // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер. : Політологія. – 2014. – Т. 236, Вип. 224. – С. 17–20. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2014_236_224_5.
450. Н. Міненкова. Люстрація в Польщі та Чехії: розбіжність типів, чинників та наслідків [Електронний ресурс] / Н. Міненкова // Studia politologica Ucraino-Polona. – 2014. – Вип. 4. – С. 153–157. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Spup_2014_4_20.
451. Практика органів конституційної юрисдикції та Європейського суду з прав людини з питань люстрації [Електронний ресурс] // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 2. – С. 73–82. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vksu_2015_2_15.
452. Практика органів конституційної юрисдикції та Європейського суду з прав людини з питань люстрації (Продовження) [Електронний ресурс] // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 3. – С. 120–130. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vksu_2015_3_24.
453. Міненкова Н.Є. Специфіка процесу люстрації в посткомуністичній Чехії [Електронний ресурс] / Н.Є. Міненкова // Історичні і політологічні дослідження. – 2014. – № 1-2. – С. 222–229. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/lipd_2014_1-2_28.
454. Zákon č. 451/1991 Sb. Zákon, kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-451>.
455. Лемак В. «Люстрація» державного апарату в Чехії і Словаччині // Державне управління та місцеве самоврядування в Україні: шляхи реформування. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції 17-20 вересня 2000. – Ужгород, 2000. – С. 76–86.
456. Zákon č. 279/1992 Sb. Zákon České národní rady o některých dalších předpokladech pro výkon některých funkcí obsazovaných ustanovením nebo jmenováním příslušníků Policie České republiky a příslušníků Sboru nápravné výchovy České republiky. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-279>.
457. Лемак В.В. Захист демократії в Чеській республіці: аргументи конституційної юриспруденції / В.В. Лемак, В.В. Копча // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2018. – № 2. – С. 22–37. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2018_2_4.
458. Náález č. 35/2002 Sb. Náález Ústavního soudu ze dne 5. prosince 2001 ve věci návrhu na zrušení zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákona ČNR č. 279/1992 Sb., o některých dalších předpokladech pro výkon některých funkcí obsazovaných ustanovením nebo jmenováním příslušníků Policie České republiky a příslušníků Sboru nápravné výchovy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 422/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky,

НОТАТКИ

- České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 424/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 279/1992 Sb., o některých dalších předpokladech pro výkon některých funkcí obsazovaných ustanovením nebo jmenováním příslušníků Policie České republiky a příslušníků Sboru nápravné výchovy České republiky, ve znění pozdějších předpisů [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-35>.
459. CDL-PI(2015)028-e. Conference on "Past and present-day lustration: similarities, differences, applicable standards" (Prague, 7 September 2015): Report on "Lustration: the experience of Czechoslovakia/the Czech Republic" (V. BÍLKOVÁ). Strasbourg, 19 November 2015 CDL-PI(2015)028. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)028-e).

Наукове видання

Василь Васильович Копча

**ПРАВОЗАХИСНА ФУНКЦІЯ
ДЕРЖАВ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ:
ТЕОРЕТИЧНІ І ПОРІВНЯЛЬНО-
ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

Монографія

Верстка – І.І. Стратій

Підписано до друку 27.02.2020 р. Формат 60x84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Droid Serif. Цифровий друк.
Умовно-друк. арк. 23,02. Тираж 300. Замовлення № 0420м-74.
Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а
Телефон +38 (0552) 39 95 80, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.