

**Правозахисна функція  
держав Центральної Європи:  
теоретичні і  
порівняльно-правові аспекти**

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.

# ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	<b>5</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ПРАВОЗАХИСНА ФУНКЦІЯ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ ЯК ТЕОРЕТИЧНА КАТЕГОРІЯ</b> .....	<b>9</b>
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
<b>РОЗДІЛ 2. СИСТЕМА ЗАГАЛЬНИХ СУДІВ ТА ПРОКУРАТУРИ В ДЕРЖАВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ</b> .....	<b>79</b>
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
<b>РОЗДІЛ 3. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВОСУДДЯ В ПРАВОЗАХИСНІЙ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ</b> .....	<b>158</b>
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
<b>РОЗДІЛ 4. РОЛЬ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ПРАВОЗАХИСНІЙ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ . . . . .</b>	<b>242</b>
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
<b>РОЗДІЛ 5. ЗАХИСТ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В ДЕРЖАВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ . . . . .</b>	<b>301</b>
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
<b>ВИСНОВКИ . . . . .</b>	<b>346</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ . . . . .</b>	<b>355</b>

## ВСТУП

У першій половині XXI 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 оборонної функції 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 XXI 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 (антифеодальних) 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 ХІХ ст. диктувала формування класичних тез марксизму. Подібні уявлення були поширеними в Західній Європі і на початку ХХ 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 ХХ 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



[Перейти на сайт](#) →