

ISSN 2413-6433

Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи

# СОЦІОЛОГІЯ ПРАВА

---

науково-практичний журнал

Випуск 4 (35)



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2020

#### РЕДАКЦІЙНА РАДА:

**Безлюдний О.І.**, доктор педагогічних наук, професор, ректор Уманського державного педагогічного університету імені Павла Тичини;  
**Гетьман А.П.**, академік Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, проректор з наукової роботи Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (заступник Голови Редакційної ради);  
**Горбань А.В.**, Голова Вченої ради Державного університету інфраструктури і технологій, кандидат історичних наук, доцент, перший проректор Державного університету інфраструктури і технологій (І заступник Голови Редакційної ради);  
**Гриценко І.С.**, доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка;  
**Карольчак Казимир**, доктор наук, професор, ректор педагогічного університету імені Комісії народної освіти в Кракові (Польща);  
**Костицький В.В.**, академік Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри теорії права і держави Київського національного університету імені Тараса Шевченка, президент Асоціації українських правників, голова Вченої ради Інституту законодавчих передбачень і правової експертизи (головний редактор);  
**Онщенко Н.М.**, академік Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, І віце-президент Асоціації українських правників;  
**Фоменко А.Є.**, кандидат юридичних наук, ректор Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ;  
**Сопільник Л.І.**, доктор юридичних наук, доктор технічних наук, професор;  
**Шемшученко Ю.С.**, академік Національної академії наук України та Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, директор Інституту держави і права Національної академії правових наук України імені Володимира Корецького (Голова Редакційної ради)

#### РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

**Наливайко Л.Р.**, доктор юридичних наук, професор, проректор Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, віце-президент Асоціації українських правників (*головний редактор*);  
**Костицький В.В.**, академік Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор (*відповідальний редактор*);  
**Новицька Н.Б.**, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник (*заступник головного редактора*).

#### Члени редколегії:

**Бернгард Шлоер**, доктор юридичних наук, професор ФРН-Україна; **Белов Д.М.**, доктор юридичних наук, професор; **Бобровник С.В.**, доктор юридичних наук, професор; **Бондар О.Г.**, доктор юридичних наук, доцент; **Вереша Р.В.**, доктор юридичних наук, професор; **Волошин Ю.О.**, доктор юридичних наук, професор; **Гжегож Кравець**, доктор юридичних наук, професор (Республіка Польща); **Дідич Т.О.**, доктор юридичних наук, доцент; **Єрмоленко В.М.**, доктор юридичних наук, професор; **Костицька І.О.**, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник; **Кушнір С.М.**, доктор юридичних наук, доцент; **Сидор В.Д.**, доктор юридичних наук, професор; **Стефанчук М.О.**, кандидат юридичних наук, доцент; **Тильчик В.В.**, кандидат юридичних наук, доцент; **Тусінський Пьотр**, доктор юридичних наук, професор (Республіка Польща); **Харитонова Т.Є.**, доктор юридичних наук, доцент; **Юшка Казіміра**, доктор юридичних наук, професор (Республіка Польща).

Редакція англomовних текстів – С. Костицька

Редакція журналу не завжди поділяє позиції авторів з приводу висловлюваних проблем і не несе відповідальності за зміст авторських публікацій.  
Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

Журнал рекомендовано до друку Рішенням Вченої ради Інституту законодавчих передбачень і правової експертизи (протокол № 6 від 05.12.2020 р.).

На підставі Наказу Міністерства освіти і науки України № 886 від 02.07.2020 р. (додаток 4) журнал включено до Переліку наукових фахових видань України категорії «Б» у галузі юридичних наук (081 «Право»).

Журнал зареєстрований Міністерством юстиції України  
(Свідоцтво про державну реєстрацію серії КВ № 20487-10287 ПР від 24.12.2013).

Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи  
01034, м. Київ, вул. Паторжинського, 4, оф. 8, тел./факс 278-50-12

© Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2020  
© Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи, 2020  
© Оформлення «Видавничий дім «Гельветика», 2020

ISSN 2413-6433

V.M. KORETSKY INSTITUTE OF STATE AND LAW OF THE NAS OF UKRAINE  
INSTITUTE OF LEGISLATIVE PREDICTIONS AND LEGAL EXPERTISE

# SOCIOLOGY OF LAW

---

scientific and practical journal

Issue 4 (35)



Publishing House  
"Helvetica"  
2020

#### **EDITORIAL COUNCIL:**

**Bezliudnyi O.I.**, Doctor of Pedagogy, Professor, Rector of Pavlo Tychyna Uman State Pedagogical University;  
**Hetman A.P.**, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Doctor of Law, Professor, Vice Rector for Scientific Affairs of the Yaroslav Mudryi National Law University (Deputy Head of the Editorial Council);  
**Horban A.V.**, Head of the Academic Council of the State University of Infrastructure and Technologies, PhD in History, Associate Professor, First Vice Rector of the State University of Infrastructure and Technologies (1 Deputy Head of the Editorial Council);  
**Hrytsenko I.S.**, Doctor of Law, Professor, Dean of the Faculty of Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv;  
**Karolchak Kazymyr**, Dr. habil., Professor, Rector of Pedagogical University of Cracow (Poland);  
**Kostytsky V.**, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Doctor of Law, Professor, Professor at the Department of Theory of Law and State of Taras Shevchenko National University of Kyiv, President of Ukrainian Bar Association, Head of the Academic Council of the Institute of Legislative Predictions and Legal Expertise (Editor-in-Chief);  
**Onishchenko N.M.**, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Doctor of Law, Professor, I Vice President of Ukrainian Bar Association;  
**Fomenko A.Ie.**, PhD in Law, Rector of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs;  
**Sopilnyk L.L.**, Doctor of Law, Doctor of Engineering, Professor;  
**Shemshuchenko Yu.S.**, Academician of the National Academy of Sciences of Ukraine and National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Doctor of Law, Professor, Director of Volodymyr Koretskyi Institute of State and Law of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Head of the Editorial Council)

#### **EDITORIAL BOARD:**

**Nalyvaiko L.R.**, Doctor of Law, Professor, Vice Rector of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Vice President of Ukrainian Bar Association (Editor-in-Chief);  
**Kostytsky V.**, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Doctor of Law, Professor (Executive Editor);  
**Novytska N.B.**, Doctor of Law, Senior Scientific Associate (Deputy Editor-in-Chief).

#### **EDITORIAL BOARD MEMBERS:**

**Bernhard Schloer**, Doctor of Law, Professor FRG-Ukraine; **Bielov D.M.**, Doctor of Law, Professor; **Bobrovnyk S.V.**, Doctor of Law, Professor; **Bondar O.H.**, Doctor of Law, Associate Professor; **Veresha R.V.**, Doctor of Law, Professor; **Voloshyn Yu.O.**, Doctor of Law, Professor; **Grzegorz Krawiec**, Doctor of Law, Professor (Poland); **Didych T.O.**, Doctor of Law, Associate Professor; **Yermolenko V.M.**, Doctor of Law, Professor; **Kostytska I.O.**, PhD in Law, Senior Research Fellow; **Kushnir S.M.**, Doctor of Law, Associate Professor; **Sydor V.D.**, Doctor of Law, Professor; **Stefanchuk M.O.**, Candidate of Law, Associate Professor; **Tylchik V.V.**, PhD in Law, Associate Professor; **Piotr Tusinski**, Doctor of Law, Professor (Poland); **Kharytonova T.Ie.**, Doctor of Law, Associate Professor; **Juszka Kazimira**, Doctor of Law, Professor (Poland).

**Proofreading of English manuscripts – S. Kostytska**

The Editorial Board may not share the authors' opinion and assumes no responsibility for the content of manuscripts.

The articles were checked for plagiarism using the software StrikePlagiarism.com developed by the Polish company Plagiat.pl.

**The journal is recommended for printing by the Academic Council of the Institute of Legislative Predictions and Legal Expertise (Minutes № 6 dated December 5, 2020).**

**Based on the Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine No. 886 of 02.07.2020 (Annex 4) the journal is included in the List of scientific professional publications of Ukraine of category "B" in the field of legal sciences (081 "Law").**

**The journal is registered by the Ministry of Justice of Ukraine (Certificate of state registration of the KV series № 20487-10287 PR dated 24.12.2013).**

**Institute of Legislative Predictions and Legal Expertise  
01034, Kyiv, 4, Patorzhynskoho St., office 8, phone/fax 278-50-12**

**ЗМІСТ**

<b>Ассєв Р.О., Щербань А.В.</b> ПРОБЛЕМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ.....	7
<b>Биркович О.І.</b> ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ СУДОЧИНСТВА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ТА АВСТРО-УГОРСЬКОЇ ІМПЕРІЙ.....	12
<b>Гаврильців М.Т.</b> ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУВЕРЕНІТЕТУ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЦІЛІСНОСТІ УКРАЇНИ.....	17
<b>Домбровський О.І., Подолян А.В.</b> ПРОБЛЕМА КЛАСИФІКАЦІЇ ЗАСОБІВ ПРОТИДІЇ ТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ.....	22
<b>Іванов О.Ю.</b> РОСІЙСЬКА ЕКСПАНСІЯ ЩОДО ТЮРКСЬКИХ ТА УГРО-ФІНСЬКИХ НАРОДІВ В ЕВОЛЮЦІЙНОМУ ВИМІРІ (ОСТАННЯ ЧВЕРТЬ XV – СЕРЕДИНА XIX СТ.): ІСТОРИКО-ПРАВОВА ПАРАДИГМА.....	26
<b>Кулакевич Ю.А., Золотарьова О.А.</b> ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ТА ПРИВАТНИХ ВИКОНАВЦІВ: ЇХ ВІДМІННОСТІ ТА ПРОБЛЕМИ В РОБОТІ.....	31
<b>Максименко Т.В.</b> ВИБОРЧИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ.....	36
<b>Малетов Д.В.</b> ОСОБЛИВОСТІ РОБОТИ АНТИКОРУПЦІЙНИХ СУДІВ ХОРВАТІЇ, БОЛГАРІЇ ТА СЛОВАЧЧИНИ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ COVID-19.....	41
<b>Панова Л.В.</b> ДЕЯКІ АСПЕКТИ СОЦІАЛЬНО ОРІЄНОВАНОЇ КОНЦЕПЦІЇ ПЛАТІЖНИХ ПОСЛУГ.....	46
<b>Самотуга А.В.</b> СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ У США.....	52
<b>Чорна С.З.</b> ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОЗАХИСНОЇ ФУНКЦІЇ СУДОВОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ.....	59
<b>Костицький В.В.</b> РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ ЯЦЕНКА ІГОРЯ СТАНІСЛАВОВИЧА «ПРИНЦИП ПОДІЛУ ВЛАДИ: ІДЕЙНО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ НА ПРИКЛАДІ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА (ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ)».....	65

**CONTENTS**

<b>Asieiev R.O., Shcherban A.V.</b> PROBLEMS OF PREVENTION AND COMBATING CORRUPTION IN UKRAINE.....	7
<b>Byrkovych O.I.</b> COMPARATIVE CHARACTERISTICS OF THE JUDICIAL SYSTEM OF UKRAINIAN LANDS IN THE RUSSIAN AND AUSTRO-HUNGARIAN EMPIRE.....	12
<b>Havryltsiv M.T.</b> LEGAL PRINCIPLES FOR THE PROTECTION OF THE NATIONAL INTERESTS OF THE STATE FOR ENSURING THE SOVEREIGNTY AND TERRITORIAL INTEGRITY OF UKRAINE.....	17
<b>Dombrovskiy O.I., Podolian A.V.</b> THE PROBLEM OF CLASSIFICATION OF ANTI-CORRUPTION MEANS AND PREVENTION OF CORRUPTION IN GOVERNMENT BODIES.....	22
<b>Ivanov O.Yu.</b> RUSSIAN EXPANSION TOWARDS TURKIC AND FINNO-UGRIC PEOPLES IN THE EVOLUTIONARY DIMENSION (LAST QUARTER OF THE XV – MIDDLE OF THE XIX CENTURY): HISTORICAL AND LEGAL PARADIGM.....	26
<b>Kulakevych Yu.A., Zolotarova O.A.</b> ACTIVITIES OF PUBLIC AND PRIVATE PERFORMERS: THEIR DIFFERENCES AND PROBLEMS IN WORK.....	31
<b>Maksymenko T.V.</b> ELECTORAL CODE OF UKRAINE: CONCEPTUAL PRINCIPLES.....	36
<b>Maletov D.V.</b> WORK PECULIARITIES OF ANTI-CORRUPTION COURTS CROATIA, BULGARIA AND SLOVAKIA DURING THE COVID-19 PANDEMIC.....	41
<b>Panova L.V.</b> SOME QUESTIONS OF THE SOCIALLY ORIENTED CONCEPT OF PAYMENT SERVICES.....	46
<b>Samotuha A.V.</b> PROTECTION OF US POLICE OFFICERS' RIGHTS BY COURT.....	52
<b>Chorna S.Z.</b> LEGISLATIVE REGULATION OF THE HUMAN RIGHTS FUNCTION OF THE JUDICIARY IN MODERN UKRAINE.....	59
<b>Kostytskyi V.V.</b> REVIEW OF THE MONOGRAPH BY YATSENKO IHOR STANISLAVOVYCH “THE PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWER: IDEOLOGICAL-THEORETICAL FUNDAMENTALS AND IMPLEMENTATION PRACTICE EXEMPLIFIED BY THE REPUBLIC OF POLAND (A HISTORICAL-LEGAL ANALYSIS)”.....	65

УДК 343.3(477)

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-6433.2020-4.1>

**Асєєв Р.О.,**  
старший викладач кафедри правових дисциплін  
Одеського інституту  
Міжрегіональної Академії управління персоналом  
ORCID: 0000-0002-1721-7762

**Щербань А.В.,**  
студентка магістратури  
Одеського інституту  
Міжрегіональної Академії управління персоналом  
ORCID: 0000-0002-5804-5266

## ПРОБЛЕМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

### PROBLEMS OF PREVENTION AND COMBATING CORRUPTION IN UKRAINE

Статтю присвячено дослідженню основних проблем у протидії корупції в Україні. Розглянуто причини корупції, відмінності понять «протидія корупції» та «запобігання корупції», встановлено, що друге поняття є ширшим. Проаналізовано антикорупційне законодавство та підкреслено значення системи антикорупційних органів України. Переглянуто та досліджено рівень корупції в Україні, спираючись на показники Індексу сприйняття корупції. Автори зазначають, що реального зниження корупції до безпечного рівня так і не відбулося, незважаючи на затверджене антикорупційне законодавство і створення системи антикорупційних органів зі значними повноваженнями. Зазначено, що для виявлення істинного результату запобігання й протидії корупції потрібно декілька років, адже коли ведеться активна боротьба з корупцією, то фактичні зміни в країні відображають досить повільно, оскільки наслідки такої боротьби можуть бути помітні не відразу. Розглянуто недоліки в розробленні Антикорупційної стратегії, бо у 2018–2020 рр. її так і не було затверджено, хоча експерти запропонували свій проект на 2019–2023 рр. ще влітку 2019 р., адже Антикорупційна стратегія – це програмний, перспективний план, на якому має будуватись антикорупційна політика держави. Тому «перезавантаження» Національного агентства з питань запобігання корупції, внесення змін до антикорупційного законодавства щодо викривачів та інших змін виглядає як дещо хаотичне й безсистемне, а подальша затримка затвердження Антикорупційної стратегії є невиправданою і небезпечною. Є сподівання на те, що новий проект Антикорупційної стратегії, розробленої Національним агентством із питань запобігання корупції на 2020–2024 рр., нарешті буде затверджений.

Зазначено, що рішення Конституційного Суду, який визнав неконституційним кримінальну відповідальність за незаконне збагачення, виявлене при перевірках декларацій, є небезпечним для подальшої антикорупційної діяльності. Запропоновано звернути увагу на досвід зарубіжних країн та їх дієві методи боротьби з корупцією. Зауважено, що при використанні закордонного досвіду потрібно враховувати те, що для реального досягнення успіху в подоланні корупції варто, щоб нетерпимість до неї була частиною нашої загальнонаціональної культури. Розглянуто шляхи запобігання й протидії корупції, що сприятимуть її мінімізації до безпечного рівня.

**Ключові слова:** *корупція, запобігання корупції, антикорупційне законодавство, антикорупційна політика, система антикорупційних органів.*

The article is devoted to the study of the main problems in combating corruption in Ukraine. The causes of corruption, the differences between the concepts of “anti-corruption” and “prevention of corruption” are considered, it is established that the second concept is broader. The anti-corruption legislation is analyzed and the importance of the system of anti-corruption bodies of Ukraine is emphasized. The level of corruption in Ukraine is reviewed and studied, based on the indicators of the Corruption Perceptions Index. The authors note that the real reduction of corruption to a safe level has not happened, despite the adoption of anti-corruption legislation and the creation of a system of anti-corruption bodies with great powers. It is noted that it takes several years to find the true result of preventing and combating corruption, because when there is an active fight against corruption, the actual changes in the country are reflected rather slowly, as the consequences of such a fight may not be immediately apparent. The shortcomings in the development of the Anti-Corruption Strategy are considered, because in 2018–2020 it was never adopted, although the experts proposed their project for 2019–2023 in the summer of 2019. After all, the Strategy is a programmatic, long-term plan on which the state’s anti-corruption policy should be based. Therefore, the “reset” of the NAPC, the adoption of changes to anti-corruption legislation on whistle-blowers and other changes seems somewhat chaotic and unsystematic, and further delay in the adoption of the Anti-Corruption Strategy is unjustified and dangerous. It is hoped that the new draft Anti-Corruption Strategy developed by the NAPC for 2020–2024 will finally be adopted.

It is noted that the decision of the Constitutional Court, which declared unconstitutional criminal liability for illicit enrichment, revealed during the verification of declarations, is dangerous for further anti-corruption activities. It is proposed to pay attention to the experience of foreign countries and their effective methods of combating corruption. It is noted that when using foreign experience, it is necessary to take into account that in order to achieve real success in overcoming corruption, it is necessary that intolerance to it be part of our national culture. Ways to prevent and combat corruption that will help minimize it to a safe level are considered.

**Key words:** *corruption, prevention of corruption, anti-corruption legislation, anti-corruption policy, system of anti-corruption bodies.*

Актуальною проблемою сучасності, розв'язання якої для більшості країн світу є одним із головних завдань, є корупція, зокрема її виявлення, запобігання та протидія. Адже вона є негативним чинником, що становить загрозу для національної безпеки будь-якої країни. Це той фактор, що впливає на нормальну діяльність усіх сфер суспільного життя. Негативні наслідки корупції полягають у тому, що вона розмиває такі важливі конституційні засади, як принципи соціальної справедливості та рівності всіх перед законом. Корупція призводить до порушення прав людини, зокрема принципу чесності та соціальної справедливості, спричиняє недовіру суспільства до влади, погіршення іміджу країни у світі.

Досягнення ефективного запобігання та протидії корупції є однією з найголовніших проблем, яку намагається розв'язати Україна, адже корупція призводить до поглиблення суспільних кризових явищ, знищує засади розбудови громадянського суспільства та правової держави, негативно впливає на економічні процеси, є перешкодою в налагодженні конструктивного діалогу між владою та громадськістю. Причини корупції в кожній країні відрізняються, але головними серед них є такі: політична корупція, незакінчені реформи в системі органів державного антикорупційного управління або невдало побудована система державного управління, недосконала судова система, професійна некомпетентність, необізнаність або нерозуміння законів населенням, слабкість інститутів громадянського суспільства, схвалення в суспільній свідомості давніх традицій корупційних практик. Не дивлячись на розроблене за останні 6 років антикорупційне законодавство і створену систему антикорупційних органів, помітного зниження корупції в Україні не відбулося. А рішення Конституційного Суду України від 27.10.2020 р., який визнав неконституційним кримінальну відповідальність за незаконне збагачення, виявлене при перевірках декларацій, взагалі є небезпечним для подальшої антикорупційної діяльності, тому Верховна Рада негайно почала шукати вихід із цієї кризи, внівши зміни до Кримінального кодексу України.

Дослідження питань, пов'язаних із запобіганням та протидією корупції, знайшло своє відображення в напрацюваннях багатьох науковців. Державно-правовий механізм протидії корупції вивчав М.Ю. Бездольний. Актуальні

проблеми протидії корупції в Україні розглянув А.В. Мовчан. На протидії корупції з боку громадськості свою увагу зосередив О.О. Хмара. Концептуальні засади запобігання та протидії корупції в Україні досліджував О.О. Онищук. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції розглядав М.І. Мельник. У сучасній правовій науці проблема корупції досліджується постійно, зокрема В.С. Зеленецьким, С.М. Алфьоровим, В.Т. Білоусом, В.І. Василюком, А.В. Гайдуком, В.Д. Гвоздецьким, Д.Й. Никифорчуком, Є.В. Невмержицьким, М.А. Погорецьким, С.С. Рогульським, О.П. Рябенко, С.С. Серьогіним, Р.М. Тучаком та іншими. Незважаючи на досить високу увагу та значний ступінь вивчення проблеми, вважати її вичерпаною не можна, адже рівень сприйняття корупції в суспільстві залишається високим.

**Мета статті** полягає в дослідженні основних напрямів запобігання та протидії корупції в Україні задля подальшого напрацювання конструктивних пропозицій щодо їх вирішення.

Наразі корупція є однією з найважливіших проблем, яка загрожує національній безпеці нашої держави. Вона як особливе соціальне явище наявна в будь-якому суспільстві, яке потребує управління, і викоринити її повністю не є можливим. Проте рівень корупції в різних країнах й у різні епохи не є однаковим. В одних державах, де ступінь поширеності різних форм зловживань своїми повноваженнями серед посадових осіб не є значним, корупція не підриває основи державності, не заважає нормальному функціонуванню та розвитку суспільства і, відповідно, не становить серйозної небезпеки. В інших державах, де корупція поширюється на всі сфери суспільства, перетворюється на норму й традицію, вона знижує загальну ефективність державного управління й стає національною проблемою. Як відомо, корупцією вважають використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди, прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки (пропозиції) такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянка (пропозиція) чи надання неправомірної вигоди особі або (на її вимогу) іншим фізичним чи юридичним особам із метою схилення цієї особи до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей [1, с. 92].



Варто детальніше розглянути категорії «протидія» та «запобігання» корупції. Протидія корупції – це спрямування діяльності спеціально уповноважених суб'єктів проти будь-яких корупційних діянь. Запобігання корупції є більш широким поняттям, адже означає завчасне відвернення, недопущення будь-яких корупційних діянь чи пов'язаних із корупцією. Не дивлячись на таке розмежування, вони тісно пов'язані між собою та спрямовані на досягнення однієї мети.

Досліджуючи рівень корупції в Україні, потрібно звернути увагу на показники Індексу сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI), який є загально визнаним показником корупції у світі. Він розраховується міжнародною організацією Transparency International з 1995 р. на основі 13 досліджень авторитетних міжнародних установ та дослідницьких центрів. Індекс сприйняття корупції присвоює країнам бали і розташовує їх відповідно до сприймання ступеня прояву та поширення корупції в конкретній країні. У глобальному рейтингу 2017 р. Україна посіла 130 місце серед 180 країн, отримавши позитивні оцінки за активізацію слідчих дій та скерування перших справ до суду, зниження рівня корупції в Національній поліції. Позитивно оцінили також функціонування реєстру електронних декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Низький рівень довіри в суспільстві до українських судів і прокуратури, гальмування створення антикорупційного суду знизило підсумкові показники Індексу. Зріс показник Індексу у 2018 р. на 2 бали (до 32), що, як наслідок, визначило 120 місце в глобальному рейтингу серед 180 країн. Позитивними аспектами було покращення взаємодії влади й бізнесу: процедура автоматичного відшкодування податку на додану вартість, відкриття офісу бізнес-омбудсмена України. Проте за показниками 2019 р. Україна знов погіршила результат (30 балів, що на 2 бали менше за минулорічний результат) та посіла 126 місце в глобальному рейтингу. За оцінками експертів, в Україні впродовж 2019 р. відбувалося згортання реформ, зокрема антикорупційної. Також на загальний результат України вплинуло відкладання перезапуску Національного агентства з питань запобігання корупції і низькі темпи реформування органів правопорядку [2].

Однак вважаємо, що ці дослідження та рейтинги можуть досить повільно відображати фактичні зміни в країні, адже коли держава розгортає активну боротьбу з корупцією, то результат може погіршуватись, тому що починається проливатися світло на корупційні схеми та зловживання. Саме тому потрібно декілька років для виявлення повноцінного результату. Наразі очікуємо показників Індексу сприйняття корупції за 2020 р.

Передумовою для формування в суспільстві довіри до влади, покращення добробуту громадян України, зростання економічного потен-

ціалу держави є досягнення успіху в реформуванні системи запобігання й протидії корупції. По-перше, варто звернути увагу на законодавство, яке регулює відносини у сфері запобігання і протидії корупції. Одним із головних нормативно-правових актів, що регулює ці відносини, є Закон України «Про запобігання корупції», який набув чинності 24 квітня 2015 р. Він визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Не менш важливими законодавчими актами, що регулюють сферу запобігання корупції, є Конституція України, закони України, міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також затверджені на їх виконання інші нормативно-правові акти.

У статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» вказані спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції [3]. Вагоме значення мають спеціалізовані антикорупційні органи України, які включають Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру та Національне агентство з питань запобігання корупції. Статус державного правоохоронного органу має Національне антикорупційне бюро України, основним повноваженням якого є розслідування особливо небезпечних корупційних правопорушень, здійснення оперативно-розшукових заходів. До додаткових повноважень бюро можна зарахувати інформаційно-аналітичну роботу, співпрацю з викривачами, взаємодію з іншими органами, розшук та арешт активів, які можуть бути арештовані, здійснення міжнародного співробітництва.

Центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом та особливими гарантіями незалежності є Національне агентство з питань запобігання корупції. До повноважень цього органу належать такі: забезпечення реалізації превентивних антикорупційних механізмів, тобто фінансовий контроль, моніторинг дотримання правил щодо професійної етики та конфлікту інтересів; розроблення та моніторинг виконання антикорупційної стратегії та програми з її виконання; складання уповноваженими особами агентства протоколів про правопорушення, пов'язані з корупцією. Для доступу до інформації про осіб, які вчинили корупційні правопорушення, агентство адмініструє Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура, яка є структурним підрозділом Генеральної прокуратури України, виконує такі функції: здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; підтримання держав-

ного обвинувачення у відповідних провадженнях; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, що передбачені законом і є корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Органи прокуратури, Служба безпеки України, Державне бюро розслідувань та Національна поліція України також є спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, одним із важливих завдань яких є попередження, виявлення, припинення та розкриття корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Україна як держава-учасниця Конвенції ООН проти корупції зобов'язана на виконання її вимог розробляти й проводити ефективну скоординовану політику протидії корупції. Верховною Радою України визначаються засади антикорупційної політики. Органом, який формує та координує антикорупційну політику в Україні, організовує роботу з запобігання та виявлення корупції в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях, є Національне агентство з питань запобігання корупції. Для цього агентство перевіряє державні органи на виконання вимог антикорупційного законодавства, розробляє типові антикорупційні програми, погоджує антикорупційні програми державних органів, стежить за їх виконанням, а також взаємодіє з уповноваженими особами з питань запобігання та виявлення корупції, котрі працюють у державних органах, державних підприємствах, державних адміністраціях, органах місцевого самоврядування, цільових фондах та котрі є юридичними особами, у яких не затверджуються антикорупційні програми.

Антикорупційна програма – це документ, виконання якого сприяє формуванню негативного ставлення працівників юридичних осіб та державних органів до корупції. Цей документ визначає правила, стандарти і процедури щодо виявлення та запобігання корупції та містить інформацію щодо здійснення оцінки корупційних ризиків у діяльності органу влади. Методичну допомогу в підготовці та виконанні антикорупційних програм державним органам, органам місцевого самоврядування надає Національне агентство з питань запобігання корупції.

Важливу роль покликаний відіграти Вищий антикорупційний суд, який почав працювати 5 вересня 2019 р., проте він ще не розглянув гучних справ, що очікує населення країни.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», юридичні особи приватного права зобов'язані запроваджувати антикорупційні програми, якщо такі юридичні особи є учасниками попередньої кваліфікації, учасниками процедури закупівлі [3]. Але наявність антикорупційної програми є перевагою для будь-якої юридичної особи, оскільки її відсутність спричи-

нить негативні наслідки в разі накладення на таку юридичну особу кримінально-правових санкцій, зважаючи, зокрема, на невиконання відповідальними особами такої юридичної особи вимог щодо запобігання та протидії корупції, якщо це призвело до вчинення корупційного злочину від імені та в інтересах юридичної особи.

На практиці раціональним є створення антикорупційної програми у вигляді окремого документа, що затверджується наказом керівника юридичної особи, є внутрішнім нормативно-правовим актом, доводиться до відома всіх працівників і є обов'язковим до виконання.

Необхідно обов'язково передбачити залучення населення до створення громадських організацій у протидії корупції, формування системи підготовки фахівців з антикорупційної діяльності та проведення антикорупційної освіти в системі підготовки фахівців усіх спеціальностей [4, с. 13–14].

Загалом, головні пріоритети державної антикорупційної політики в Україні повинні визначитися в спеціальному нормативному акті – Антикорупційній стратегії. Відповідальним за розроблення Антикорупційної стратегії в Україні є Національне агентство з питань запобігання корупції. Проте всі намагання цього органу розробити відповідний документ на 2018–2020 рр. для подальшого узгодження його Кабінетом Міністрів України не мали успіху, адже тодішня Антикорупційна стратегія була розроблена неякісно та непрофесійно, а тому уряд не став її вдосконалювати та передав (без урахування будь-яких критичних думок) для затвердження у Верховну Раду України, яка повернула її назад на доопрацювання. Наступний крок для затвердження Антикорупційної стратегії був здійснений уже новою владою у 2019 р. Було презентовано проект закону «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2019–2023 роки» [5], який розробило не Національне агентство з питань запобігання корупції, як це передбачено відповідним законом, а Центр політико-правових реформ. Проте і його не було затверджено.

Антикорупційна стратегія – це саме той документ, що допоможе забезпечити командну роботу всіх органів влади для подолання корупції. На сайті Національного агентства з питань запобігання корупції розміщено, нарешті, новий проект Антикорупційної стратегії на 2020–2024 рр. [6]. Для забезпечення високої якості документа Національне агентство з питань корупції долучило до написання стратегії громадських активістів, експертів, міжнародних партнерів та всіх зацікавлених громадян за допомогою онлайн-обговорень. Після громадських консультацій проект Антикорупційної стратегії пройшов етап формальних узгоджень з органами виконавчої влади. Пізніше Кабінет Міністрів України підтримав Антикорупційну

стратегію. Далі документ має бути затверджено Верховною Радою як закон. Адже Антикорупційна стратегія – це програмний, перспективний план, на якому має будуватись антикорупційна політика держави. Тому «перезавантаження» Національного агентства з питань запобігання корупції, внесення змін до антикорупційного законодавства щодо викривачів та інших виглядає як дещо хаотичне й безсистемне, подальша затримка затвердження Антикорупційної стратегії є невиправданою і небезпечною.

Дослідження й виявлення причин виникнення корупції та досвіду боротьби з нею в інших країнах дозволяє підготувати та запровадити комплекс схожих заходів щодо запобігання та протидії корупції в Україні. Найбільш дієвими методами боротьби з корупцією ми вважаємо такі: 1) кількість державних службовців має бути приведена у відповідність до повноважень, покладених на той чи інший орган виконавчої влади. Крім того, варто на законодавчому рівні закріпити загальні принципи службового зростання державних службовців; 2) доцільно переглянути законодавчі акти запобігання та протидії корупції. Необхідним є доопрацювання законодавчих актів щодо сприяння вдосконаленню дисциплінарної практики і формування режиму припинення корупції та докладання зусиль для достатнього роз'яснення та інформування суспільства щодо законодавства про запобігання й протидію корупції; 3) використання досвіду інших країн у боротьбі з корупцією, застосування подібних антикорупційних програм у нашій державі. Фахівці вважають, що, безумовно, зарубіжний досвід боротьби з корупцією не може бути перенесений у вітчизняну законодавчу та правозастосовну практику в повному обсязі, але використання його кращих практик (з урахуванням українського сьогодення) може дати позитивні результати в боротьбі з корупцією [7, с. 65].

Використовуючи закордонний досвід, треба враховувати, що для досягнення реального успіху в подоланні корупції необхідним є те, щоб нетерпимість до корупції стала частиною нашої загальнонаціональної культури. Це завдання сьогодні має вирішуватись комплексно й одночасно в усіх напрямках: від удосконалення законодавства, роботи правоохоронної й судової систем до правової просвіти та виховання в громадянах терпимості до будь-яких, зокрема побутових, проявів цього соціального лиха. Крім того, з метою недопущення помилок, які можуть вплинути на захищеність прав, свобод і законних інтересів громадян й організацій, украй важливо забезпечити правильне й однакове застосування законодавчих новел. Однак головним гальмом протидії корупції в зниженні її до безпечного рівня вважаємо ментальні особливості суспільства, традиційну звичку і відсутність нетолерантності до корупційних практик.

**Підбиваючи підсумки**, можна зазначити, що вирішити проблему протидії корупції одним лише затвердженням нормативно-правових актів, а також унесенням відповідних змін та доповнень до них не є можливим. Корупцію не можна побороти в окремій сфері, тільки боротьба з усіма її проявами може змінити ситуацію на краще. Отже, потрібно затверджувати такі законодавчі акти, щоб можливість виникнення корупції при їх виконанні була б мінімальною, а також неухильно дотримувались їх. Важливо змінити ментальність чиновників та пересічних громадян, проводити антикорупційну пропаганду, починаючи з дитсадка та школи. А також важливо створювати умови як для протидії корупції, так і для громадської участі в цьому процесі, розвивати участь і підвищувати ефективність громадськості. Адже саме громадянське суспільство має активно популяризувати цінності та відкинути культуру корупції, тому з корупцією повинен боротися кожен із нас.

#### Список використаних джерел:

1. Бабенко К.А., Лазаренко С.Ж. Упорядкування правових та моральних норм у суспільстві як умова запобігання та протидії корупції. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 5. С. 92–95.
2. Індекс сприйняття корупції – 2019. Сайт Transparency International Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryynattya-koruptsiyi-2019/> (дата звернення: 10.12.2020).
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.12.2020).
4. Концепція адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні: наук.-аналіт. доп. / Литвиненко В.І., Пригунов П.Я. та інші. Київ : Персонал, 2016. 89 с.
5. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2019–2023 роки : альтернативний законопроект експертів Центру політико-правових реформ. URL: [https://trp.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/TSPPR-Proekt\\_-Antykoruptsiyna-stratehiia.pdf](https://trp.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/TSPPR-Proekt_-Antykoruptsiyna-stratehiia.pdf) (дата звернення: 10.12.2020).
6. Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2020–2024 роки: проект Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptsiyna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf> (дата звернення: 10.12.2020).
7. Васильєва О.І., Васильєва Н.В. Зарубіжний досвід антикорупційної діяльності в органах публічної влади. *Інвестиції: практика та досвід*. № 13. 2019. С. 62–65.

**Биркович О.І.**,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри теорії та історії держави і права  
Ужгородського національного університету  
ORCID: 0000-0003-3880-359X

## ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ СУДОЧИНСТВА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ТА АВСТРО-УГОРСЬКОЇ ІМПЕРІЙ

### COMPARATIVE CHARACTERISTICS OF THE JUDICIAL SYSTEM OF UKRAINIAN LANDS IN THE RUSSIAN AND AUSTRO-HUNGARIAN EMPIRE

У статті здійснюється порівняльна характеристика основних етапів становлення і розвитку системи судочинства на українських землях у складі Російської та Австрійської (Австро-Угорської) імперій. Акцентується увага на тому, що обидві імперії проходили схожі процеси трансформації власних правових систем, які вплинули і на систему судоустрою та судочинства. Реформи освіченого абсолютизму останньої третини XVIII ст. позитивно відрізняли в цьому імперію Габсбургів, адже в імперії Романових до 1860-х рр. простежувалися відверті кризові явища, пов'язані з бюрократизмом, корупцією в судових органах та відсутністю уніфікованої й кодифікованої нормативної бази. Позитивні зміни відбулися в обох імперіях майже одночасно. Якщо із середини XIX ст. в Австрії розпочинається процес конституційних перетворень, який має своїм наслідком демократизацію суспільних відносин та чітке регулювання системи судочинства, то в Російській імперії після реформи 1864 р. було створено нову систему судочинства.

Визначаючи особливості реалізації системи судочинства на українських землях і її впливу на правосвідомість населення, акцентується увага на практиці залучення до роботи суддями в загальних судах Наддніпрянщини відомих громадсько-політичних діячів, тоді як у західноукраїнських землях, українці були позбавлені права обіймати суддівські посади, але компенсували це активною адвокатською діяльністю. Важливо зауважити, що судові реформи й перетворення другої половини XIX ст. сприяли не тільки гуманізації й демократизації судової системи, а й підвищенню рівня правової культури населення через залучення українців до адвокатської й правозахисної діяльності.

Утверджена впродовж XIX ст. на українських землях система судочинства стала традиційною для українців і була реципійована українськими урядами в умовах національно-визвольних змагань 1917–1921 рр., що може характеризувати її виключно з позитивного боку, адже в обох імперіях практикувалися гласність, відкритість і змагальність судового процесу, формальна рівність усіх громадян, а також функціонування суду присяжних у кримінальних справах.

**Ключові слова:** *судова система, Російська імперія, Австро-Угорщина, судоустрій, права людини, судова реформа.*

The article provides a comparative description of the main stages of formation and development of the judicial system in the Ukrainian lands as part of the Russian and Austrian (Austro-Hungarian) empires. Emphasis is placed on the fact that both empires underwent similar processes of transformation of their own legal systems, which affected the system of justice and the judiciary. Reforms of enlightened absolutism of the last third of the XVIII century. The Habsburg Empire was positively distinguished in this respect, as in the Romanov Empire until the 1860's there were obvious crises associated with bureaucracy, corruption in the judiciary and the lack of a unified and codified legal framework. Positive changes took place in both empires almost simultaneously. If from the middle of the XIX century. in Austria the process of constitutional transformation began, which resulted in the democratization of social relations and clear regulation of the judicial system, in the Russian Empire after the reform of 1864 a new judicial system was created.

Determining the peculiarities of the judicial system in the Ukrainian lands and its impact on the legal consciousness of the population, emphasis is placed on the practice of involving judges in the general courts of the Dnieper region of prominent public and political figures, while in Western Ukraine, Ukrainians were deprived of judicial positions. it is an active advocacy activity. It is important to note that judicial reforms and the transformation of the second half of the nineteenth century. contributed not only to the humanization and democratization of the judiciary, but also to raising the level of legal culture of the population through the involvement of Ukrainians in advocacy and human rights activities.

Approved during the XIX century. in the Ukrainian lands the judicial system became traditional for Ukrainians and was received by the Ukrainian governments in the conditions of national liberation struggles of 1917–1921, which can characterize it only from a positive point of view, because in both empires publicity, openness and adversarial proceedings were practiced. equality of all citizens, the functioning of the jury in criminal cases.

**Key words:** *judicial system, the Russian Empire, Austria-Hungary, the judiciary, human rights, judicial reform.*

Кількасотрічний період інкорпорації українських земель іноземними державами безпосередньо відобразився не тільки на правосвідомості населення, а й на традиціях реалізації окремих владних інститутів. Визначальним у цьому аспекті стало XIX ст., коли і Російська, й Австрійська імперії (після трьох поділів Речі Посполитої, розділивши між собою українські території) переживали час трансформації правових систем, утвердження конституційних норм і лібералізації суспільних відносин.

Упродовж зазначеного періоду обидві імперії майже паралельно реформували власну систему судочинства, а українські території були своєрідним «майданчиком» для перевірки ефективності чи неефективності нововведень. Галичина на початку XIX ст. була, за словами І. Бойка, «законодавчим полігоном» [2, с. 8], де перевірялася дієздатність норм цивільного й кримінального права, які саме в Західній і Східній Галичині впроваджувалися на кілька років раніше, ніж в інших провінціях імперії. Натомість на території Наддніпрянщини спостерігалось домінування консервативних і навіть ретроградних підходів до організації системи судочинства, тільки після реформи 1864 р. окремі засади судівництва тут реалізовувалися швидше, ніж в інших регіонах імперії. Спільним для обох імперій було чітке виокремлення двох періодів в організації системи судочинства впродовж XIX ст. Так, якщо перша половина XIX ст. була часом кризових явищ і пошуку нових підходів до організації судової влади, то з 1860-х рр. в Австрійській і Російській імперіях відбувається активний процес реформування і судоустрою, і власне правової системи. Ці процеси позитивно вплинули на розвиток українських земель, сприяли активізації суспільно-політичних рухів, їх політизації.

Зважаючи на зазначене, актуальність досліджуваної проблеми зумовлюється потребою порівняння традиційних підходів і способів організації системи судочинства на українських землях, що входили до складу Російської та Австрійської (Австро-Угорської) імперій, що дозволить визначити специфічні риси й характер державно-правової думки українців Галичини, Буковини, Закарпаття та Наддніпрянщини.

**Метою нашого дослідження** є порівняльна характеристика основних підходів до організації системи судочинства в Наддніпрянщині та західноукраїнських землях кінця XVIII – початку XX ст.

Питання системи судочинства українських земель активно вивчаються як українськими, так й іноземними дослідниками. Специфікою цих досліджень є вивчення конкретного періоду чи подій у процесі організації системи судочинства або системи права Російської чи Австро-Угорської імперій загалом. У цьому питанні цінними є наукові доробки таких учених: І. Барсукової, І. Бойка, Л. Ілина, О. Ільїна, С. Казанцева,

І. Ковальчука, О. Кондратюка, В. Кульчицького, М. Мацькевича, В. Павелка, М. Сотникової, В. Томсінова, О. Урсулюк, М. Ярошенка та інших.

Характеризуючи систему судочинства на українських землях у складі Російської та Австро-Угорської імперій, доцільно коротко окреслити зміст інкорпораційної політики згаданих держав. Якщо процес включення Наддніпрянщини в правову систему імперії Романових розпочався з кінця XVII ст., а до початку XIX ст. були зруйновані вусі традиційні владні інститути Гетьманщини, зокрема органи судочинства, то включення західноукраїнських земель (Буковини і Галичини) до складу Австрії відбулося тільки в 1772 р. і 1774 р. відповідно. При цьому слід наголосити, що і в західноукраїнських землях на кінець XVIII ст. не були збережені традиційні органи судочинства, адже ці території перебували в складі Речі Посполитої (Галичина) та Османської імперії (Буковина). Єдина відмінність, властива саме кінцю XVIII ст., полягала в тому, що імперія Габсбургів увійшла в епоху освіченого абсолютизму, що передбачало низку реформ, зокрема в правовій системі, натомість в імперії Романових спостерігалось посилення абсолютизму.

Характеризуючи систему судочинства західноукраїнських земель у складі імперії Габсбургів, нами робитиметься акцент на Галичині, яка характеризувалася вищим (ніж Буковина і Закарпаття) рівнем політичної активності та правової свідомості населення, що й визначало характер державної політики. До того ж ключовим у процесі функціонування правової системи, зокрема судової, був національний чинник, який галицькі українці використовували як «елемент цивілізаційної місії» [3, с. 60], а в стінах Галицького сейму питання мови судівництва часто й активно порушувалося українськими послами, однак так і не отримало чіткого правового підґрунтя [4, с. 107].

Загалом, система судочинства західноукраїнських земель та Наддніпрянщини досліджуваного періоду мала три чіткі етапи. Для Галичини, Буковини і Закарпаття ними були такі: 1) перехідний (1772–1784 рр.); 2) імплементаційний (1784–1848 рр.); 3) конституційний (1849–1918 рр.); для Наддніпрянщини: 1) установчо-консервативний (1760–1860-ті рр.); 2) демократично-ліберальний (1864–1917 рр.).

Виокремлені етапи дозволяють сформулювати висновок, що спільні ознаки в організації системи судочинства можна спостерігати з 60-х рр. XIX ст., коли в імперії Габсбургів було здійснено конституційну реформу, а в Росії – низку реформ, що сприяли гуманізації суспільних відносин і демократизації владних процесів.

Характеризуючи відмінні етапи, що тривали з останньої третини XVIII ст. до середини XIX ст., слід звернути увагу на те, що в західноукраїнських землях саме тоді було закладено підвалини до реформування системи судочинства. Це пояснюється тим, що перші два етапи

(1772–1848 рр.) пов'язані з часом політичних реформ в імперії Габсбургів, які були покликані легітимізувати імператорську владу та запровадити владні інститути, які задовольняли широкі прошарки суспільства. У 1782 р. було проведено судову реформу, якою було скасовано стару (польську) систему судочинства. Існування останньої зумовлювалося тим, що імперський уряд намагався уніфікувати адміністративний устрій новоприєднаних Галичини і Буковини. Єдиним нововведенням була заборона подавати апеляції на судові рішення [10, с. 23], адже чинні апеляційні інстанції розташовувались на польських теренах у складі імперії Романових та Пруссії. У західноукраїнських землях реалізація реформи розпочалася в 1784 р. Утверджена в цей час судова система була становою за своїм характером і не характеризувалася гуманізмом чи демократизмом. Позитивним винятком можна вважати процедуру «експертизи» судового рішення, яка здійснювалася на правничих факультетах державних університетів відомими професорами. Висновок експерта був ключовим при ухваленні остаточного рішення.

Позитивною рисою австрійського законодавства дослідники називають єдність законодавчої бази, яка регулювала процесуальні дії [8, с. 4], але система судочинства Австрійської імперії кінця XVIII – середини XIX ст. загалом асоціювалася з ненадійністю [9, с. 148]. Включення нових територій у 70-х рр. XVIII ст. спричинило певний дисбаланс, адже правовий розвиток окремих регіонів багаторазової імперії був різним, а збереження станових привілеїв, зокрема в Галичині, було запорукою політичної стабільності. Польські привілейовані прошарки не могли допустити дотримання однакової процедури судочинства із селянами-українцями.

Схожий дисбаланс мав місце і в Наддніпрянщині, де внаслідок ліквідації судової системи Гетьманщини і впровадження російської правової системи відбулося як станове, так і національне розмежування осіб у їх праві звернення до суду. Остаточо процес ліквідації судової системи Гетьманщини та запровадження російської (станової) відбувся після ліквідації в 1781 р. полково-сотенного устрою та запровадження поділу на губернії. Загальною характерною рисою російської системи права, яка кардинально відрізняла її від української, було існування сотень нормативно-правових актів, які не були жодним чином кодифіковані (на кінець XVIII ст. в Російській імперії одночасно функціонувало понад 10 тисяч нормативно-правових актів, більшість із яких не підлягали застосуванню, а інші іноді суперечили один одному). Більшість суддів навіть не підозрювали про наявність деяких правових норм і нормативно-правових актів [12, с. 68]. Друга половина XVIII ст. стала початком кодифікації російського права, що вдалося завершити тільки через 100 років. Причиною

цього було те, що спеціальні кодифікаційні комісії не мали чіткої системи й логіки класифікації чинного права. Вони швидше формували нову законодавчу базу, не маючи для цього належного досвіду чи підготовки [15, с. 352].

Процедура кодифікації стала однією з відмінних рис австрійської та російської судових систем. Якщо імперія Габсбургів процедурі кодифікації цивільного і кримінального права приділяла особливу увагу і постійно вдосконалювала цей процес, то для імперії Романових започаткований у останній третині XVIII ст. процес удалося завершити тільки на початку XX ст.

Характеризуючи судову систему Наддніпрянщини кінця XVIII – середини XIX ст., можна стверджувати, що вона ґрунтувалася на принципах нового адміністративно-територіального поділу та передбачала існування в губернії верховного земського суду [13, с. 3]. За аналогією з полковими судами Гетьманщини, згідно з реформою 1763 р., у територіально великих губерніях могло існувати кілька земських судів, а в окрузі існували нижчі земські суди. Верхній земський суд за своїм статусом був апеляційною і ревізійною інстанціями стосовно рішень повітових судів [5, с. 25]. У цих судах існувало два окремі департаменти, які займалися кримінальними і цивільними справами відповідно. Верхній земський суд був закритою інституцією і безпосередньо підпорядковувався імперській владі, адже його керівник-суддя призначався безпосередньо імператором. Однак із часом склалася практика, що верхній земський суд вирішував цілий спектр справ: скарги і суперечки дворян, цивільні та кримінальні спори, земельні, майнові справи тощо. Така система була надзвичайно складною, адже це призводило до збільшення часових меж вирішення спорів, бюрократизму і тяганини. У 1797 р. верховні земські суди були ліквідовані, а нижчі земські суди, згідно з імператорським указом 1796 р., були перейменовані, тому «земські суди» поєднували як судові, так і поліцейські функції.

Нижчою судовою ланкою були повітові суди, які склалися з одного судді та двох присяжних засідателів, які обіймали ці посади впродовж трьох років [13, с. 5]. Створенням повітових судів, на думку О. Ільїна, імперська влада дала можливість місцевому дворянству взяти судову владу на місцях під свій контроль [13, с. 25]. Цей крок був швидше політичним і мав на меті забезпечення підтримки дворянства. На практиці суддів призначав губернатор, а більшість справ, які розглядалися в повітових судах, підлягали оскарженню у вищих судових інстанціях.

Друга половина XIX ст., зокрема 1860-ті рр., є часом глибоких трансформаційних процесів правових систем Австрійської та Російської імперій.

Ключовим у процесі організації судової влади та системи судочинства імперії Габсбургів були кілька конституційних реформ у 1848–

1849 рр., 1860–1861 рр. та 1867 р. Затверджені в той час конституції та конституційні акти сформуливали засади організації системи судочинства, зважаючи на трансформацію правових відносин, міжнародну і політичну ситуацію в імперії загалом та кожній провінції зокрема. Започатковані в 1849 р. нововведення були загалом позитивними, адже впорядкували систему судової влади, на вершині перебував Львівський краєвий суд [10, с. 24–25]. Край був поділений на кілька судових повітів, які були ключовими адміністративними одиницями і лягли в основу організації виборчого процесу до Крайового сейму [4, с. 106].

Згодом (щороку впродовж 1852–1855 рр.) було затверджено кілька імперських та міністерських патентів, що регулювали діяльність судової гілки влади. Основним нововведенням реформ, окрім зміни назви судових інстанцій із крайових на повітові, стало формування в Галичині двох Вищих крайових судів. Створення останніх здійснювалося на підставі дотримання національно-політичного принципу: окремий суд для Східної Галичини з центром у Львові, інший – для Західної з центром у Кракові. Такий підхід мав як практичний, так і політичний складники. З одного боку, такий поділ був закономірним, адже дозволяв ефективно організувати систему судової влади, бо територіально Галичина була однією з найбільших провінцій імперії Габсбургів. З іншого – забезпечення національного підходу (у Східній Галичині переважали українці, у Західній – поляки) було декларативним.

Проведені в 1850-х рр. судові реформи отримали конституційне закріплення в 1867 р. Окрім того, було чітко систематизовано органи судової влади в Галичині. Вищому крайовому суду у Львові підпорядкувалися 10 окружних судів [7, с. 206]. Основним нововведенням було запровадження суду присяжних. Першу таку спробу було здійснено в 1848 р., але вона виявилася невдалою. Однак 9 березня 1869 р. ухвалено закон про виконання норм Конституції 1867 р. і запровадження суду присяжних [14, с. 62]. Суди присяжних діяли при крайових та окружних судах, де розглядалися кримінальні справи, які й вимагали участі присяжних. Повноваження останніх, їх права і процедуру здійснення судочинства детально дослідила українська дослідниця О. Урсуляк [14]. Перше нормативне регулювання діяльності присяжних відбулося в Кримінально-процесуальному кодексі 1873 р., в якому до їх компетенції зарахували 31 злочин різного ступеня важкості, а також 2 політичні проступки [7, с. 206].

Стосовно судової системи Російської імперії і, відповідно, Наддніпрянщини другої половини XIX ст., то вона розвивалася і функціонувала на підставі судової реформи 1864 р. Сама реформа була однією з найпоспідовніших у другій половині XIX ст., а також започаткувала створення абсолютно нової судової системи, що не зале-

жить від адміністративної гілки влади [16, с. 95]. Абсолютно новими стали принципи змагальності, гласності, рівності громадян перед судом та гарантоване право на захист. Окрім того, було запроваджено процедуру прокурорського нагляду, відокремлення судового засідання та досудового слідства, запровадження суду присяжних, чітке розмежування повноважень сторін захисту й обвинувачення, встановлення презумпції невинуватості. Загалом, було запроваджено двоступеневу систему судочинства (хоча юридично главою судової системи був імператор), а найвищою судовою інстанцією був Сенат. Сенат був касаційною інституцією, а в окремих випадках – судом першої інстанції (важливі справи державного значення). Сенату підпорядковувалися мирові та окружні суди. Обидві ці інституції були позбавлені права досудового слідства, чим і почали займатися органи поліції.

Середню судову ланку становили окружні суди, що створювалися в межах адміністративних округів і склалися з цивільної та кримінальної палат. Апеляційною інстанцією при окружних судах були судові палати, які створювали на кілька губерній та поділяли на цивільну й кримінальну. Вони, як правило, займалися злочинами, пов'язаними з державною зрадою, та злочинами посадових осіб [1, с. 7]. В окремих випадках дозволялося створювати спеціальний Верховний кримінальний суд, що займався виключно питаннями державних злочинів. Визначаючи статус окружного суду, можна стверджувати, що це був повноцінний орган влади, який (унаслідок подальших реформ) поєднував судові, прокурорсько-наглядові, слідчі, нотаріальні функції, що не зовсім позитивно впливало на процес судового рішення. Водночас це був ефективний крок на шляху до повноцінного оформлення системи юстиції.

На території Наддніпрянщини було створено 25 окружних судів і три судові палати (Одеська, Харківська, Полтавська) [11, с. 443].

Важливою ланкою окружних судів був суд присяжних, який вирішував найбільш важливі кримінальні справи. Запозичивши європейський досвід, зокрема норми процесуального законодавства Женеви та Сардинського королівства, реформою 1864 р. було започатковано формування палати присяжних-засідателів у кількості 12 осіб [6, с. 6]. Суд присяжних виявився досить ефективним (забезпечив ліквідацію традиційного для судової системи корупції), хоча він мав багатьох противників у владному середовищі.

Найнижчу судову ланку й, відповідно, основний інститут вирішення судових суперечностей становили мирові суди, які були основною судовою інстанцією і створювалися у всіх адміністративних одиницях імперії. До їх компетенції входило вирішення цивільних справ, а також окремих справ у сфері адміністративних чи кримінальних відносин.

Упровадження нової судової системи в Наддніпрянщині мало як позитивні, так і негативні наслідки. Негативом було те, що впровадження нової системи права на українських землях відбувався не одночасно, що перешкоджало виробленню «єдиної практики мирових суддів у межах українських територій» [11, с. 441]. Певним позитивом було те, що в Лівобережній Україні мирові суди впроваджувалися в перші роки після реформи 1864 р., що було на кілька років раніше, ніж в інших регіонах Російської імперії.

Таким чином, утверджені в другій половині XIX ст. системи судочинства Австрійської та Російської імперії залишалися чинними до останніх днів існування цих держав (1918 р. та 1917 р. відповідно). Аналіз нововведень дозволяє говорити про низку спільних і відмінних рис. Спільним було те, що процес реформування відбувався паралельно, але в абсолютно різних напрямках. Якщо в імперії Габсбургів статус і повноваження судової гілки влади затверджувався на конституційному рівні, то в імперії Романових було запроваджено демократичні й гуманістичні принципи судочинства, що було новим і нетипо-

вим для абсолютистської влади. Спільною була практика функціонування судів присяжних, причому в Російській імперії цей суд був більш дієвим і функціональним, ніж в Австро-Угорщині. Спільним можна вважати і наявність певних рудиментів (становість, бюрократизм тощо). Також слід звернути увагу, що майже одночасно відбувалося утвердження інститутів прокуратури, адвокатури та нотаріату.

Визначаючи особливості реалізації системи судочинства на українських землях і впливу її на правову свідомість, цікавим видається практика залучення до роботи судьями в загальних судах Наддніпрянщини відомих громадсько-політичних діячів, тоді як у західноукраїнських землях українці були позбавлені права обіймати суддівські посади, але компенсували це активною адвокатською діяльністю. Варто зауважити, що судові реформи й перетворення другої половини XIX ст. сприяли не тільки гуманізації й демократизації судової системи, а й підвищенню рівня правової культури населення через залучення українців до адвокатської й правозахисної діяльності.

#### Список використаних джерел:

1. Барсукова И.В. Судебные реформы в России: история и современность. С. 5–10. URL: [http://files.sudrf.ru/2478/user/SV\\_Altai\\_2\\_07\\_2015.pdf](http://files.sudrf.ru/2478/user/SV_Altai_2_07_2015.pdf).
2. Бойко І.Й. Австрійський цивільний кодекс 1797 р. та його застосування у Східній Галичині: деякі дискусійні питання. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 8–11.
3. Глин Л.М. Еволюція правосприйняття українців починаючи з середини XIX ст. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія : Право*. 2016. № 1. С. 59–64.
4. Глин Л.М. Галицький крайовий сейм у системі українського парламентаризму. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 2. С. 105–109.
5. Ільїн О.В. Судова система на українських землях у складі Російської імперії в 1781–1796 рр. *Право і Безпека*. 2016. № 1. С. 24–28. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\\_2016\\_1\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2016_1_6).
6. Казанцев С.М. Суд присяжних в России. Громкие уголовные процессы 1864–1917 гг. Ленинград, 1991. 512 с.
7. Ковальчук І. Організація судової влади у Галичині в складі Австрії та Австро-Угорщини (1772–1918). *Підприємництво, господарство і право*. 2018. Вип. 5. С. 203–208.
8. Кондратюк О.В. Правове регулювання судочинства в Галичині у складі Австрії та Австро-Угорщини (1772–1918 рр.). *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія Юридична*. 2009. Вип. 1. С. 1–8.
9. Кульчицький В.С., Бойко І.Й., Мікула О.І., Настасяк І.Ю. Апарат управління Галичиною у складі Австро-Угорщини. Львів, 2002. 82 с.
10. Мацькевич М.М. Судова система на території західної України в період панування Австро-Угорської монархії: історико-правові аспекти розвитку. *Наше право*. 2015. № 4. С. 23–25.
11. Павелко В.О. Судова система на українських землях в складі Російської імперії за судовою реформою 1864 року. *Актуальні проблеми політики* : зб. наук. пр. / редкол. : С.В. Ківалов (голов. ред.), Л.І. Кормич (заст. голов. ред.), Ю.П. Аленін та ін.; НУ ОЮА. Одеса : Фенікс, 2012. Вип. 46. С. 439–446.
12. Сотникова М.Г. Судебная система России во второй половине XVIII в. *Инновационная наука*. № 5–2, 2018. С. 67–69. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sudebnaya-sistema-rossii-vo-vtoroy-pолоvine-xviii-v>.
13. Томсинов В.А. Судебная система Российской империи в XVIII – первой половине XIX в. в. (по материалам законодательных актов). Статья первая. *Вестник Московского университета. Серия 11. Право*, 2016. № 3. С. 3–24. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sudebnaya-sistema-rossiyskoy-imperii-v-xviii-pervoy-pолоvine-xix-v-po-materialam-zakonodatelnyh-aktov-statya-pervaya>.
14. Урсуляк О.В. Австрійський закон про введення суду присяжних 1869 р. : історико-правовий аналіз. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 2. С. 62–65.
15. Цечоев В.К. История органов и учреждений юстиции России: учебник для магистров. Москва : Издательство Юрайт, 2013. 456 с.
16. Ярошенко М.О. Протидія корупції в судовій системі Наддніпрянської України в другій половині XIX – на початку XX ст. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія 18 : Економіка і право*. 2015. Вип. 30. С. 93–99.



УДК 321.01(477)

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-6433.2020-4.3>

**Гаверильців М.Т.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Львівського державного університету внутрішніх справ  
ORCID: 0000-0002-6735-7181

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУВЕРЕНІТЕТУ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЦІЛІСНОСТІ УКРАЇНИ

### LEGAL PRINCIPLES FOR THE PROTECTION OF THE NATIONAL INTERESTS OF THE STATE FOR ENSURING THE SOVEREIGNTY AND TERRITORIAL INTEGRITY OF UKRAINE

Статтю присвячено дослідженню питання правових засад захисту національних інтересів держави у сфері забезпечення суверенітету та територіальної цілісності України в сучасних умовах.

Авторка доводить, що за своєю сутністю національні інтереси є інтегральним вираженням інтересів усіх членів суспільства, що реалізується через політичну систему та забезпечує поєднання в собі інтересів кожної людини, інтересів національних, соціальних, політичних груп з інтересами держави. Національні інтереси охоплюють широкий спектр відносин у державі та містять такі основні елементи, як військова безпека, економічна стабільність і розвиток та державний суверенітет як контроль за певною територією та населенням.

У статті зазначено, що в Україні правові засади захисту національних інтересів держави закріплюються на конституційному та законодавчому рівнях, а також у низці міжнародних документів. Така нормативна регламентація дає змогу оптимального нормативно-правового регулювання цього питання та визначає напрями подальшого розвитку України, що стають можливими за наявності ефективного забезпечення суверенітету та територіальної цілісності держави.

Робиться висновок, що в умовах сучасних викликів і загроз національним інтересам України політика забезпечення національних інтересів спрямована на виконання таких завдань: по-перше, захист державного суверенітету (тобто верховенства, самостійності, повноти і єдності державної влади в межах її території, а також незалежності й рівноправності держави в зовнішніх відносинах); по-друге, захист територіальної цілісності та національної безпеки держави (проти дія сепаратизму, проти дія територіальним претензіям із боку інших країн, запобігання спроб утручання у внутрішні справи держави).

Реалізація національних інтересів можлива лише за умови нормального функціонування системи національної безпеки України, тобто необхідних заходів забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів від реальних та потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз.

**Ключові слова:** національна безпека, національні інтереси, суверенітет, територіальна цілісність, правові засади захисту.

The article is devoted to the study of the legal basis for the protection of national interests of the state in the field of ensuring the sovereignty and territorial integrity of Ukraine in modern conditions.

The author argues that in essence national interests are an integral expression of the interests of all members of society, realized through the political system and provides a combination of interests of each person, the interests of national, social, political groups with the interests of the state. National interests cover a wide range of relations in the state and include such basic elements as military security, economic stability and development, and state sovereignty as control over a certain territory and population.

The article states that in Ukraine the legal basis for the protection of national interests of the state is enshrined at the constitutional and legislative levels, as well as in a number of international documents. Such normative regulation allows for optimal normative-legal regulation of this issue and determines the directions of further development of Ukraine, which become possible in the presence of effective provision of sovereignty and territorial integrity of the state.

It is concluded that in the context of modern challenges and threats to the national interests of Ukraine, the policy of ensuring national interests is aimed primarily at fulfilling the following tasks: first – protection of state sovereignty (supremacy, independence, completeness and unity of state power within its territory); as well as the independence and equality of the state in foreign relations); secondly, protection of the territorial integrity and national security of the state (counteraction to separatism, counteraction to territorial claims by other countries, prevention of attempts to interfere in the internal affairs of the state).

Realization of national interests is possible only under the condition of normal functioning of the national security system of Ukraine, necessary measures to ensure state sovereignty, territorial integrity, democratic constitutional order and other national interests from real and potential internal and external threats.

**Key words:** national security, national interests, sovereignty, territorial integrity, legal bases of protection.

**Вступ.** Однією з найважливіших проблем управління кожною сучасною державою є формування та здійснення ефективної безпекової політики, яка б відповідала вимогам задоволення національних інтересів. Зважаючи на це, ключовим завданням є визначення основоположних правових засад захисту національних інтересів у різних сферах, а також визначення характеру та основних напрямів забезпечення національної безпеки як у внутрішньодержавних відносинах, так і на міжнародній арені.

Проблематика захисту національних інтересів України при посяганні на суверенітет і територіальну цілісність держави є надзвичайно складною і багатоаспектною. До вивчення питань національної безпеки звертались у своїх наукових дослідженнях чимало юристів, політологів, зокрема І. Бачило, Ю. Валєєва, В. Горбулін, А. Єрмолаєв, Р. Калюжний, А. Качинський, Б. Кормич, В. Ліпкан, Г. Новицький, О. Савчин, А. Семенченко В. Цимбалюк, М. Швець та інші.

**Постановка завдання. Метою статті** є науково-теоретичне дослідження правових засад захисту національних інтересів держави у сфері забезпечення суверенітету та територіальної цілісності України в сучасних умовах.

**Результати дослідження.** Реалізація національних інтересів – природне право кожного народу на самовизначення та гідне існування, що набуває особливої гостроти в моменти виникнення якихось загроз у конкретних історичних умовах. У такий час перед державою виникає потреба вироблення чи вдосконалення власної «формули» національних інтересів, що спирається на історичний, політичний і культурний розвиток, економічний потенціал, геопросторові фактори та імідж держави на міжнародній арені.

До наукового обігу поняття «національний інтерес» увійшло порівняно недавно. Так, у 1935 р. його вперше було включено до «Оксфордської енциклопедії соціальних наук».

У найзагальнішому вигляді поняття національних інтересів розглядають як сукупність збалансованих інтересів людини (громадянина), суспільства, держави в різних сферах життєдіяльності, реалізація яких гарантує збереження національних цінностей, державного суверенітету, територіальної цілісності та прогресивний суспільно-політичний і соціально-економічний розвиток.

У довідково-енциклопедичних джерелах, словниках категорія «національні інтереси» визначається як суспільно-політичний і психологічний феномен, що відображає цінності національної спільності, які слугують збереженню її єдності й цілісності. Так, національні інтереси виявляються в почуттях патріотизму, гордості за свій народ, його культурі, традиціях, симпатії до представників своєї нації і є найважливішою рушійною силою поведінки й діяльності як окремих особистостей, так і нації, держави загалом.

Визначення цього поняття міститься також в енциклопедичному виданні із соціології, де національні інтереси відображені як категорія, що відображає міру самосвідомості й самовираження народу, характеристика суспільної єдності, політичний принцип і соціальне почуття. На рівні державної політики національні інтереси є важливим державним ресурсом, дієвим фактором модернізації країни, умовою і передумовою вирішення зовнішньополітичних завдань і проблем розвитку держави як суб'єкта світової історії [1, с. 37–38].

Доволі цікавим є розуміння сутності національних інтересів американськими дослідниками Ч. Лерчем і А. Саїдом, які вважають, що їх ціннісне наповнення ґрунтується на п'яти видах «добра»: 1) окремих громадян; 2) суспільства в цілому; 3) держави; 4) соціально зацікавлених груп у державі; 5) уряду і його членів.

Національний інтерес – визначальне джерело формування стратегічної мети, стратегічних завдань, об'єкта спрямувань і напрямів розвитку нації, механізму, методів і форм їх реалізації. За своєю спрямованістю національні інтереси зорієнтовані на забезпечення виживання та прогресивний розвиток, а також лідерство особи, суспільства, держави [2, с. 46].

Таким чином, національні інтереси – це, по суті, інтегральне вираження інтересів усіх членів суспільства, що реалізується через політичну систему та забезпечує поєднання в собі інтересів кожної людини, інтересів національних, соціальних, політичних груп з інтересами держави.

Зовнішній аспект національних інтересів передбачає збереження суверенітету та територіальної цілісності держави, а також визначення її місця й ролі в геополітичному просторі в конкретних історичних умовах, забезпечення балансу сил і ресурсів через міжнародні правові, політичні, військово-оборонні, економічні та гуманітарні інститути.

Внутрішній аспект національних інтересів полягає в забезпеченні стабільного розвитку суспільства, підвищенні його економічного рівня, а також політичної стабільності та утримання влади керівних сил держави.

Національним інтересам властиві певні ознаки, за допомогою яких можна досить чітко охарактеризувати їх сутність, а саме: наявність у держави власної території, чисельність нації, культурні відмінності, за якими нації відрізняються між собою, наявність правосуб'єктності в зовнішніх відносинах, національна самоідентифікація і відчуття єдності з іншими представниками своєї нації тощо.

Аналізуючи різні наукові підходи до розуміння категорії національних інтересів та виходячи з їх особливостей можна зробити висновок, що національні інтереси охоплюють широкий спектр відносин у державі та містять такі основні елементи, як військова безпека, економічне процві-

тання і розвиток та державний суверенітет як контроль за певною територією і населенням.

Становлення концепції національних інтересів України на офіційному рівні розпочалось із затвердженням Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. [3].

Фундаментальним національним інтересом Декларація про державний суверенітет України проголосила «державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах» [3].

Згідно з конституційними положеннями, що лягли в основу засад конституційного ладу нашої держави, «зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновищезначаними принципами і нормами міжнародного права» (ст. 18 Конституції України) [4].

Закон України «Про національну безпеку» від 21 червня 2018 р. визначає національні інтереси України як життєво важливі інтереси людини, суспільства й держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності й добробут її громадян (п. 10 ч. 1 ст. 1 Закону) [5].

Складниками фундаментальних національних інтересів України, закріпленими в ч. 3 ст. 3 Закону України «Про національну безпеку», є такі:

1) державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України;

2) сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення;

3) інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами [5].

Державна політика у сфері національної безпеки й оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо. Реалізація таких інтересів можлива за умови нормального функціонування національної безпеки України, тобто необхідного рівня захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз.

Поняття безпеки можна визначити як стан, у якому відсутні будь-які загрози. Поняття «безпека» походить від латинського слова "securitas".

У Давньому Римі це слово трактувалося як «політична стабільність». У сучасному світі безпекою називається сукупність умов та органів, які захищають державу та громадян від небезпечних явищ.

Для того, щоб зрозуміти сутність територіальної цілісності та суверенітету держави як об'єкта національної безпеки, та з метою вироблення належних механізмів забезпечення територіальної цілісності української держави варто з'ясувати зміст таких понять, як «територія держави», «територіальна цілісність», «суверенітет».

У Декларації про державний суверенітет України державний суверенітет України проголошено як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах. Декларація проголосила державний суверенітет України на всій її території, передбачивши політичні, економічні та правові гарантії суверенної України [3].

Основні положення Декларації знайшли своє відображення в чинній Конституції України: відповідно до ст. 17, захист суверенітету та територіальної цілісності України, забезпечення її економічної й інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу [4]. Крім того, територія України в межах дійсного кордону є цілісною (насильницький поділ держави заборонений, жодна частина державної території України не може проголосити себе незалежною від суверенної влади держави) і недоторканною (інші держави зобов'язані утримуватись від будь-яких зазіхань на територію суверенної української держави) (ч. 3 ст. 2 Конституції України) [4]. У межах своїх територіальних кордонів держава є єдиним офіційним представником усього суспільства.

Недоторканність цілісності території держави, а також непорушність її кордонів гарантується також низкою міжнародно-правових актів. Так, у Статуті ООН задекларовано, що «всі Члени Організації Об'єднаних Націй утримуються у своїх міжнародних відносинах від погрози силою або її застосування як проти територіальної недоторканності або політичної незалежності будь-якої держави, так і якимось іншим чином, несумісним із Цілями Об'єднаних Націй» [6]. Аналогічне зазначено і в Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй [7].

Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі визначає, що «держави-учасниці поважатимуть територіальну цілісність кожної з держав-учасниць. Відповідно до цього, вони будуть утримуватися від будь-яких дій, несумісних із цілями і принципами Статуту Організації Об'єднаних Націй, проти територіальної цілісності, політичної незалежності або єдності будь-якої держави-учасниці» [8].

Отже, закріплення національних інтересів держави на нормативному рівні дає їм змогу нормально функціонувати, визначає подальші напрями розвитку держави, які можливі за наявності нормального забезпечення суверенітету та територіальної цілісності України.

Сьогодні наша країна переживає одну з найдраматичніших сторінок своєї історії. Це зумовлено окупацією частини території України та військовою агресією з боку Російської Федерації. Такі дії супротивника створюють низку загроз та викликів нашим національним інтересам, захист яких забезпечується системою національної безпеки держави.

Закон України «Про національну безпеку України» містить нормативне визначення національної безпеки, згідно з яким ним є «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз» (п. 9 ч. 1 ст. 1 Закону) [5].

У широкому розумінні національна безпека України – це спосіб самозбереження українського народу, який досяг рівня організації у формі незалежної держави. Цей спосіб уможлиблює його вільне існування і саморозвиток, надійний захист від зовнішніх та внутрішніх загроз. Національну безпеку України можна визначити як систему державно-правових і суспільних гарантій стабільності життєдіяльності та розвитку українського народу загалом та кожного громадянина зокрема, захист базових цінностей і законних інтересів, джерел духовного та матеріального розвитку від можливих реальних і потенційних, внутрішніх та зовнішніх загроз [9, с. 25].

Державна стратегія України в умовах сучасних викликів і загроз національним інтересам спрямована на:

1) захист державного суверенітету;

2) захист територіальної цілісності та безпеки держави.

Проаналізуємо їх детальніше.

Захист державного суверенітету, тобто верховенства, самостійності, повноти та неподільності державної влади в межах її території, а також незалежність і рівноправність держави в зовнішніх відносинах. До складників цього завдання слід віднести такі: забезпечення незалежності держави, що передбачає її можливість у міжнародних відносинах діяти на основі пріоритетності національних інтересів держави, а не під тиском іншої держави чи інших факторів; забезпечення рівноправності держави, тобто наявність у неї на міжнародній арені тих самих суверенних прав держави та правосуб'єктності, якими наділені інші держави.

Захист територіальної цілісності та безпеки держави. За останнє десятиліття ця функція набула найбільшої гостроти, зважаючи на збіль-

шення сепаратизму в сучасному світі, що стосується й української держави. Складниками цієї функції є такі: протидія регіональному політичному сепаратизму, здійснення державної міграційної політики, організація збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів для забезпечення населення різних адміністративно-територіальних одиниць однаковими правами, протидія територіальним претензіям із боку деяких сусідніх країн, запобігання спроб утручання у внутрішні справи держави тощо.

**Висновки.** Таким чином, у найзагальнішому вигляді національні інтереси слід розглядати як сукупність збалансованих інтересів людини, суспільства, держави в різних сферах її життєдіяльності, реалізація яких гарантує збереження національних цінностей, державного суверенітету, територіальної цілісності та прогресивного суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку держави.

За своєю сутністю національні інтереси є інтегральним вираженням інтересів усіх членів суспільства, що реалізується через політичну систему та забезпечує поєднання в собі інтересів кожної людини, інтересів національних, соціальних, політичних груп з інтересами держави. Національні інтереси охоплюють широкий спектр відносин у державі та містять такі основні елементи, як військова безпека, економічна стабільність і розвиток та державний суверенітет як контроль за певною територією та населенням.

Державна політика у сфері національної безпеки й оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки української держави тощо. Реалізація таких інтересів можлива за умови нормального функціонування системи національної безпеки України, тобто заходів захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів від реальних та потенційних загроз.

В Україні правові засади захисту національних інтересів держави закріплюються на конституційному та законодавчому рівні, а також у низці міжнародних документів. Така нормативна регламентація дає можливість оптимального нормативно-правового регулювання цього питання та визначає напрями подальшого розвитку України, що є можливими за наявності ефективного забезпечення суверенітету та територіальної цілісності держави.

В умовах сучасних викликів і загроз національним інтересам України політика забезпечення національних інтересів спрямована на виконання таких завдань: по-перше, захист державного суверенітету (тобто верховенства, самостійності, повноти і єдності державної влади в межах її території, а також незалежності

і рівноправності держави в зовнішніх відносинах); по-друге, захист територіальної цілісності та національної безпеки держави (протидія сепаратизму, протидія територіальним претензіям з боку інших країн, запобігання спроб утручання у внутрішні справи держави).

#### Список використаних джерел:

1. Квеліашвілі І. Сутність національних та митних інтересів під час забезпечення потреб суспільства в державній митній політиці. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 3 (34). С. 35–42.
2. Шахов В., Мадіссон В. Національний інтерес і національна безпека в геостратегії України. *Вісник Національної академії державного управління. Філософія, методологія, теорія та історія державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 44–56.
3. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
6. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду від 26.06.1945. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_010).
7. Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН від 24 жовтня 1970 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_569](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_569).
8. Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі від 01 серпня 1975 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_055](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_055).
9. Власюк О.С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики: Вибрані наукові праці. Київ : НІСД, 2016. 528 с.

**Домбровський О.І.**,  
кандидат історичних наук, доцент,  
професор кафедри правових дисциплін  
Одеського інституту  
Міжрегіональної Академії управління персоналом  
ORCID: 0000-0003-0343-4448

**Подольян А.В.**,  
студентка магістратури  
Одеського інституту  
Міжрегіональної Академії управління персоналом  
ORCID: 0000-0002-5067-2206

## ПРОБЛЕМА КЛАСИФІКАЦІЇ ЗАСОБІВ ПРОТИДІЇ ТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ

### THE PROBLEM OF CLASSIFICATION OF ANTI-CORRUPTION MEANS AND PREVENTION OF CORRUPTION IN GOVERNMENT BODIES

У статті автор досліджує проблему боротьби з корупцією, зокрема в державних органах. Звернено увагу на актуальність та необхідність подолання цього явища, його причини та наслідки для України, визнання його пріоритетним напрямом державної політики через активне поширення корупційних проявів у державних органах і відсутність помітного зниження рівня корупції, незважаючи на наявність антикорупційного законодавства та систему антикорупційних органів. Розглянуто проблеми термінологічної кризи в цій сфері, яка зумовлена відсутністю єдності поглядів науковців на термінологічний апарат. Автор звертає увагу на співвідношення термінів «протидія», «боротьба», «профілактика», «запобігання», «подолання», «викорінення», «контроль», зазначаючи, що відсутність єдності щодо них спричиняє розмитість формування заходів в антикорупційній політиці держави та державній стратегії протидії корупційним діям. Автором порівнюються різні наукові підходи до трактування цих понять та аргументується власна позиція щодо визначення сутності запобігання корупції, а також засобів, які на це націлені та активно використовуються в сучасній державній політиці боротьби з корупцією. Досліджується система засобів протидії та запобігання корупції як комплексу різних наукових, організаційних, виховних, економічних і правових заходів, різні пропозиції вчених щодо групування цих засобів за окремими критеріями з визначенням переваг та недоліків таких підходів. Автор зосереджує увагу на класифікації таких засобів з урахуванням положення чинного Закону України «Про запобігання корупції», пропонуючи їх поділ на обмеження, усунення від реалізації певних дій, засоби, пов'язані з повноваженнями, та засоби, пов'язані з конфліктом інтересів на державній службі. На підставі аналізу законодавства деталізовано перелік кожної групи засобів запобігання, визначеної в Законі України «Про запобігання корупції».

**Ключові слова:** *корупція, протидія корупції, запобігання корупції, засоби запобігання корупції, рівень корупції, антикорупційна політика.*

In the article the author explores the problem of combating corruption, in particular in government agencies. Attention is paid to the urgency and need to overcome this phenomenon, its causes and consequences for Ukraine, recognition of it as a priority of public policy due to the active spread of corruption in public bodies and the lack of significant reduction of corruption, despite anti-corruption legislation and anti-corruption system. The problems of terminological crisis in this sphere are considered, which is caused by the lack of unity of views of scientists on the terminological apparatus. The author draws attention to the ratio of the terms “counteraction”, “fight”, “prevention”, “overcoming”, “eradication”, “control”, noting that the lack of unity on them entails the blurring of measures in anti-corruption policy the state and the state strategy for combating corruption. The author compares different scientific approaches to the interpretation of these concepts and argues his own position on defining the essence of corruption prevention, as well as the means that are aimed at it and are actively used in modern state anti-corruption policy. The system of means of counteraction and prevention of corruption as a complex of scientific, organizational, educational, economic and legal measures of various character, various offers of scientists concerning grouping of these means on separate criteria with definition of advantages and lacks of such approaches is investigated. The author focuses on the classification of such means taking into account the provisions of the current Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”, proposing their division into restrictions, removal from certain actions, means related to authority, and means related to conflict of interest in the state service. Based on the analysis of the legislation, the list of each group of means of prevention defined in the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” is detailed.

**Key words:** *corruption, anti-corruption, corruption prevention, means of corruption prevention, level of corruption, anti-corruption policy.*

Одним із пріоритетних напрямів сучасної державної політики стає активна протидія корупційним практикам у різних сферах життєдіяльності соціуму. Безпрецедентне розростання масштабів корупції в Україні останніми роками стає однією з найбільш небезпечних внутрішніх загроз національній безпеці.

Реалізація державно-адміністративних реформ, спрямованих на забезпечення ефективності та прозорості державного управління, консолідацію демократичних зусиль, стикається з багатьма перешкодами, включаючи корупцію. Корумпованість державних чиновників пов'язана з ухваленням ними рішень, які часто девальвують демократичні управлінські практики, що може призвести до делегітимації державної влади. Переслідуючи приватні інтереси, представники бюрократичного апарату управління розглядають відповідні інститути й процедури як джерело свого збагачення та існування, підпорядковуючи при цьому інтереси суспільства своїм інтересам і потребам. Підриваючи довіру до влади, її авторитет, корупція, як наслідок, перешкоджає реалізації громадських інтересів, свободи особистості, завдає шкоди співпраці з іншими державами, соціальній та інвестиційній політиці тощо.

Необхідність боротьби з корупцією не викликає сумнівів, проте на запитання про те, наскільки дієвими є засоби протидії та запобігання цьому явищу, однозначної відповіді так і не знайдено. Індекс сприйняття корупції демонструє те, що помітного зниження рівня корупції не відбулося (незважаючи на систему антикорупційних органів і антикорупційне законодавство).

Слід зазначити, що серед учених відсутня єдність щодо визначення сутності поняття «корупція». Зрозуміло, що сам термін «корупція» характеризує певний вид зловживань, сутність яких зводиться до свавільного використання можливостей публічної влади для задоволення приватного інтересу одних через спричинення шкоди аналогічним приватним інтересам інших. Проте наукова спільнота далека від одностайності щодо створення універсального терміна, який би визначив поняття «корупція». Навіть визначення цього явища в Законі України «Про запобігання корупції» критикується багатьма науковцями. Це впливає на розмитість термінологічного апарату, який використовується для позначення таких явищ, як антикорупційна політика, антикорупційна стратегія тощо.

Також серед науковців відсутня єдність щодо визначення понять «боротьба», «протидія», «профілактика», «запобігання», «подолання», «викорінення», «контроль» стосовно застосування їх до корупції. Особливо складним є розмежування протидії, профілактики та запобігання. Так, протидія в загальному розумінні означає дію, що спрямована проти іншої дії, перешкоджає їй [1, с. 383], профілактика – це сукупність попереджувальних заходів у меди-

цині, техніці та інших галузях [2, с. 478], запобігання – відвернення, уникнення чого-небудь заздалегідь [2, с. 144].

Не можна ототожнювати поняття «протидія» терміну «боротьба». Аналізуючи ці поняття, М.І. Мельник у своєму дослідженні, відсторонюючи всі інші поняття, відстоює думку про те, що протидія корупції є найбільш вдалим і точним поняттям [3, с. 22]. Уважаємо за необхідне погодитися з М.І. Мельником щодо доцільності вживання терміна «протидія» замість «боротьба», оскільки в тлумаченні останнього простежується вибір щодо перемоги або поразки. Але, по-перше, корупцію можна не перемогти, а лише зменшити. По-друге, подолання негативу від прояву та наслідків корупційних правопорушень потребує адаптації й заходів протидії. Тому термін «протидія» буде більш точним та універсальним порівняно з терміном «боротьба».

Якщо вести мову про категорію «профілактика», то можна робити висновок, що під ним розуміється система заходів, направлених на мінімізацію чи нейтралізацію впливу діянь, які породжують корупційні правопорушення, а також застосування відповідних засобів впливу на особу правопорушника. Реалізація цього залежить від безпосередньої ефективності діяльності суб'єктів профілактики. Термін «профілактика» є дуже близьким за значенням до терміна «запобігання».

Щодо співвідношення термінів «запобігання» та «протидія», то вважаємо, що слід підтримати тих авторів, які стосовно злочинності в широкому розумінні пропонують уживати термін «протидія», що охоплює й запобігання злочинності. Так, наприклад, аналогічної точки зору дотримується О.В. Шемякін, який зазначає, що термін «протидія» можна використати для відображення загального впливу на кількість злочинів, але він лише частково відображає вплив на злочинність, не містить повного відображення поняття «запобігання», тобто не може вживатися як тотожний цьому поняттю (навіть за умови, коли вживається в широкому значенні) [4, с. 13]. На думку вченого, термін «запобігання» слід визнати родовим, оскільки саме в його межах (залежно від сформованості причин злочинної поведінки і моменту її реалізації) слід виділяти профілактику (здійснюється до формування умислу на злочинні дії), попередження (відбувається після виникнення умислу, але до початку злочину), припинення (запобіжні заходи, які здійснюються після початку злочину) [4, с. 13–14]. Цей підхід є методично виваженим, адже він цілком узгоджується із сучасним законодавством.

Уважаємо, що для досягнення цілей боротьби з корупцією повинен використовуватися комплекс наукових, організаційних, виховних, економічних і правових заходів. При цьому правові заходи належать до основних, які, без сумніву, є умовою успішної, довгострокової й чіткої реа-

лізації всіх інших заходів. Доцільною видається позиція А.І. Суббота, який визначає систему засобів запобігання корупції як комбінацію законодавчих, політичних, нормативних, освітніх й громадських заходів зі зміцнення правоохоронної системи, координації антикорупційних програм та дій, заходів міжнародного співробітництва, які спрямовані на викорінення корупції [5, с. 115].

Ще однією важливою проблемою, на яку звернено увагу в науковій літературі, є відсутність єдиного підходу щодо класифікації засобів запобігання корупції. У кримінології такі заходи ділять на загальні та спеціальні. Так, наприклад, О.М. Джужа до загальних зараховує розвиток ринкових відносин, легалізацію кримінальних капіталів тощо. До спеціальних автор включає такі:

- установа високого рівня утримання державних службовців із метою забезпечення пристойного рівня життя;
- упровадження особливого режиму службового використання державних основних засобів у вигляді квартир, будинків, дач, які надані державному службовцеві через посаду;
- підвищення ефективності контролю за витратами та доходами державних службовців із метою їх зіставлення;
- забезпечення безпеки суб'єктів запобігання корупції [6, с. 114].

Окрім вищевказаних видів запобігання, О.М. Джужа виокремлює боротьбу з корупційною діяльністю, до якої входить аналіз змін корупції, розроблення стратегії та тактики запобігання, розроблення цільових програм запобігання, підготовка кадрів, формування спеціальних правоохоронних підрозділів, допомога громадського суспільства та оцінка результатів роботи [6, с. 115].

Багато авторів ведуть мову про адміністративно-правові засоби запобігання та протидії корупції. Так, на це звертає увагу Ю.В. Дем'янюк [7], однак конкретного переліку таких засобів не наводить.

У науковій літературі часто виокремлюють групу правових засобів запобігання корупції. Так, на думку М.І. Мельник, метою правових засобів запобігання корупції є створення правової та ефективної держави: формування інститутів, що дозволяють ефективно функціонувати громадським механізмам держави, проводити соціальні перетворення, підвищувати ефективність національної економіки, викликати в суспільстві повагу до держави, а також її державних інституцій, створювати імідж держави на міжнародній арені [3, с. 86].

До правових засобів запобігання корупції І.М. Ключовська пропонує зараховувати, насамперед, нормативні правові приписи, які регламентують прийоми, способи запобігання корупційним відносинам, і юридичні технології, пов'язані з ефективним правовим інструментарієм, юридичною технікою, тлумаченням права

і формами правореалізаційної практики, які сприяють зниженню факторів корупційної діяльності і породжують її причини [8, с. 14].

На думку А.О. Сафоновко, правові технології як умова протидії корупції – це система методів, способів і засобів конструювання й реалізації антикорупційних правових рішень, правових норм, правових інститутів із метою ефективної боротьби з корупцією. До правових технологій у сфері протидії корупції автор зараховує:

- антикорупційне правове прогнозування;
- антикорупційний правовий моніторинг;
- антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та проєктів нормативних правових актів [9, с. 14].

А.І. Суббот намагається визначити засоби запобігання корупції в межах певних стратегій. Так, наприклад, у випадку застосування стратегії суспільного усвідомлення небезпеки та наслідків корупції до таких заходів автор зараховує:

- аналіз ситуації;
- вироблення антикорупційної стратегії;
- покращення громадянської антикорупційної освіти;
- формування антикорупційних коаліцій;
- підвищення прозорості та вільний доступ до інформації;
- незалежні засоби масової інформації.

У разі впровадження стратегії попередження та запобігання корупції до таких заходів можуть бути зараховані такі:

- формування прозорої влади та процедур у бюджетному та виборчому процесах;
- реформування системи державної служби;
- активізація громадської участі в запобіганні корупції;
- скорочення кількості втручань держави в справи суспільства;
- розроблення та впровадження кодексів етики для державних службовців;
- зменшення адміністративних бар'єрів;
- поширення інструментарію конкурсності.

У разі впровадження стратегії верховенства закону й захисту прав громадські заходи мають містити:

- створення сильної незалежної судової влади;
- дотримання законів;
- чіткість норм законодавства без можливостей появи корупції;
- громадську експертизу законодавства;
- впровадження правової допомоги та захисту;
- інститут омбудсмена [5, с. 115].

З автором слід погодитися, але зазначимо, що заходи, які наводяться автором у межах окремої стратегії, можуть бути використані й у межах інших стратегій. При цьому для з'ясування заходів запобігання корупції вважаємо за найбільш доцільне звернутися до положень Закону України «Про запобігання корупції» [10].



Так, у цьому Законі розділ IV пов'язаний саме із засобами запобігання. Детальний аналіз норм цього розділу дозволяє виокремити низку засобів, які можна згрупувати так:

- обмеження;
- усунення від реалізації певних дій;
- засоби, пов'язані з повноваженнями;
- засоби, пов'язані з конфліктом інтересів.

Обмеження як засіб запобігання корупції включають:

- обмеження використання службового становища;
- обмеження одержання подарунків;
- обмеження доступу до інформації.

Засоби, пов'язані з повноваженнями, містять:

- перегляд обсягу повноважень державних службовців;
- обмеження використання службових повноважень;
- здійснення повноважень під контролем.

До того ж слід зазначити, що обмеження використання службових повноважень можна зарахувати до груп засобів, пов'язаних як з обмеженнями, так і з повноваженнями.

Усунення від певних дій включають такі усунення від:

- виконання завдання;
- ухвалення рішення;
- взяття участі в ухваленні рішення;
- учинення дій.

Засоби, пов'язані з конфліктом інтересів, що стосуються:

- переведення державного службовця;
- звільнення державного службовця;
- спеціального порядку щодо окремих категорій осіб;
- спеціального порядку, пов'язаного з виникненням конфлікту інтересів через корпоративні права;

– інших заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

**Підбиваючи підсумки**, зазначимо, що сьогодні серед учених відсутня єдність щодо чіткого розмежування термінів «запобігання», «протидія», «профілактика», «боротьба», які безпосередньо стосуються корупції. Уважаємо, що кожне з цих понять направлене на окрему мету. Безпосередньо запобігання корупції направлене на усунення умов та причин, які зумовлюють появу корупції. Тому під запобіганням корупції слід розуміти складник протидії корупції, що полягає в перешкоджанні дії причин та умов корупції через обмеження, нейтралізацію, а також усунення їх дії. Відповідно, під системою засобів запобігання корупції слід розуміти комбінацію законодавчих, політичних, нормативних, організаційних, економічних, соціальних освітніх і громадських заходів зі зміцнення правоохоронної системи, координації антикорупційних програм та дій, заходів міжнародного співробітництва, які спрямовані на викорінення корупції. Відсутність чіткості серед позицій учених щодо поняття «запобігання корупції» призводить і до висвітлення в науковій літературі значної кількості класифікацій засобів запобігання: поділу їх на загальні та специфічні; адміністративно-правові засоби запобігання; правові засоби запобігання, які включають правові приписи та правові технології; залежно від стратегій боротьби з корупцією тощо. Пропонуємо таку класифікацію базувати на нормах Закону України «Про запобігання корупції», відповідно до якого всі засоби запобігання серед державних службовців можна поділити на такі: обмеження; усунення від реалізації певних дій; засоби, пов'язані з повноваженнями; засоби, пов'язані з конфліктом інтересів.

### Список використаних джерел:

1. Івченко А.О. Тлумачний словник української мови. Харків : Фоліо, 2001. 540 с.
2. Словник іншомовних слів / Нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, Укр. мовно-інформ. фонд НАН України; уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута; ред. Є.І. Мазніченко. Київ : Наукова думка, 2000. 662 с.
3. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія. Київ : Атіка, 2001. 304 с.
4. Шемякін О.В. Протидія і запобігання корупційним злочинам у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2013. 19 с.
5. Суббота А. Засоби протидії та запобігання корупції в умовах реформування законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 113–117.
6. Джува О.М. Кримінологія : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2004. 208 с.
7. Дем'янчук Ю.В. Сучасні адміністративно-правові засоби запобігання та протидії корупції у системі державної служби України. *Право та інновації*. 2016. № 4. С. 92–97.
8. Ключовская И.Н. Антикоррупционная политика как вид правовой политики. *Современное право*. 2004. № 3. С. 12–15.
9. Сафоненко А. Антикорупційна політика в умовах трансформації українського суспільства : автореф. дис. ... юр. Наук : 12.00.08. Київ, 2010. 28 с.
10. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

**Іванов О.Ю.,**  
кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри теорії та історії держави і права  
Національної академії Служби безпеки України  
ORCID: 0000-0002-5890-5369

## **РОСІЙСЬКА ЕКСПАНСІЯ ЩОДО ТЮРКСЬКИХ ТА УГРО-ФІНСЬКИХ НАРОДІВ В ЕВОЛЮЦІЙНОМУ ВИМІРІ (ОСТАННЯ ЧВЕРТЬ XV – СЕРЕДИНА XIX СТ.): ІСТОРИКО-ПРАВОВА ПАРАДИГМА**

### **RUSSIAN EXPANSION TOWARDS TURKIC AND FINNO-UGRIC PEOPLES IN THE EVOLUTIONARY DIMENSION (LAST QUARTER OF THE XV – MIDDLE OF THE XIX CENTURY): HISTORICAL AND LEGAL PARADIGM**

У статті висвітлено особливості російської експансії щодо тюркських та угро-фінських народів як системного процесу, що тривав упродовж останньої чверті XV – середини XIX ст. ст. Акцентовано увагу на тому, що в цей час російським урядом уживалися численні заходи для асиміляції названих груп етносів із метою визнання їх складниками «єдиного російського народу». Зазначене стало вихідною гіпотезою для всього пропонованого дослідження. На основі аналізу першоджерел та історіографічної бази автор визначив, що для росіян вагоме стратегічне значення мали виключно території, на яких проживали тюрки та угро-фіни, що й зумовило характер політики царату щодо їх державних утворень. Доведено, що саме ці фактори зумовили сучасне становище цих народів, за якого вони позбавлені майже будь-яких можливостей для реалізації своїх прав на національно-державне самовизначення та можливий вихід зі складу Російської Федерації. Під час дослідження виділено такі етапи здійснення російською державою експансії щодо тюркських та угро-фінських народів: підготовчий (передбачав ретельне вивчення як самих народів, так й ареалу їх проживання), торгово-стратегічний (установлення торгових зв'язків із місцевою елітою), військово-дипломатичний (обмін посольствами з відповідними народами, показове надання допомоги нібито в боротьбі з їх зовнішніми ворогами), провокативний (створення приводів для використання відкритої воєнної агресії проти державних утворень тюрків й угро-фінів), операційний (безпосереднє захоплення територій, створення структур окупаційної влади), стабілізаційний (зміцнення позицій самодержавної влади в завойованому краї). За предметними ознаками методи діяльності Росії можуть бути згруповані так: інформаційно-психологічні (збирання й накопичення великого обсягу інформації про життєдіяльність народів і території їх проживання), адміністративно-політичні (організація спеціального воєнно-управлінського апарату для контролю присєднаних територій), юридичні (особливий порядок судочинства у справах за участю тюрків й угро-фінів, формальне закріплення обмежень у правах), негласно-підривні (широке застосування агентурних мереж під час збирання інформації).

**Ключові слова:** експансія, тюрки, угро-фіни, засоби асиміляції, етапи, Російська імперія, «єдиний російський народ».

The article highlights the features of Russian expansion in relation to the Turkic and Finno-Ugric peoples as a systemic process that lasted during the last quarter of the XV – mid XIX century. Art. It is emphasized that at this time the Russian government has taken numerous measures to assimilate these ethnic groups in order to recognize them as part of the “single Russian people”. This was the initial hypothesis for the entire proposed study. Based on the analysis of primary sources and historiographical base, the author determined that only the territories inhabited by Turks and Finno-Ugric peoples were of strategic importance to the Russians, which determined the nature of the tsar's policy towards their state formations. It is proved that these factors determined the current situation of these peoples, under which they are deprived of almost any opportunity to exercise their rights to national and state self-determination and possible withdrawal from the Russian Federation. In the course of the study, the following stages of the Russian state's expansion into the Turkic and Finno-Ugric peoples were identified: preparatory – provided for a careful study of both the peoples themselves and their habitat; trade and strategic – establishing trade relations with the local elite; military-diplomatic – the exchange of embassies with the respective peoples, demonstrative assistance allegedly in the fight against their external enemies; provocative – creating reasons for the use of open military aggression against the state formations of Turks and Finno-Ugric peoples; operational – direct occupation of territories, creation of structures of the occupying power; stabilization – strengthening the position of autocratic power in the conquered land. According to the subject characteristics of the methods of activity of Russia can be grouped as follows: information and psychological – the collection and accumulation of a large amount of information

about the life of peoples and the territory of their residence; administrative and political – the organization of a special military-administrative apparatus for the control of the annexed territories; legal – a special order of proceedings in cases involving Turks and Finno-Ugric peoples, formal consolidation of restrictions on rights; covertly subversive – the widespread use of intelligence networks in gathering information.

**Key words:** *expansion, Turks, Finno-Ugric peoples, means of assimilation, stages, Russian Empire, “united Russian people”.*

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі Російська Федерація як одне з основних джерел викликів для системи міжнародного правопорядку становить значний інтерес як об'єкт дослідження для представників багатьох наук, зокрема юриспруденції, політології, історії, військового мистецтва, безпекознавства. Загалом, зусилля всіх учених спрямовані на пошук та виявлення передумов становлення агресивного зовнішньополітичного курсу цієї держави. Серед іншого, потребують вивчення взаємозв'язки між населенням та владою як його представницькою інституцією, оскільки саме це може бути джерелом формування відповідної державницької ідеології, коли влада класично є репрезентантом волі народу. Однак російський народ – категорія доволі аморфна й суперечлива (з історичної точки зору). Сучасні політики цієї держави вказують на існування «багатонаціонального, але єдиного народу». Формування цієї ідеології припало на період на межі XVII–XVIII ст. ст., коли відбувалося творення основ імперського ладу Росії. Саме в цей час під спільною назвою «росіяни» були об'єднані десятки малих і великих етнічних груп, більшість із яких сьогодні відомі як тюркські та угро-фінські народи. Напередодні цього часу і в подальшому російським урядом систематично вживалися заходи не просто для окупації державних утворень цих етносів, а й для національної асиміляції їх представників. Причому ці заходи мали настільки довготривалий ефект, що і сьогодні згадані народи, не маючи Батьківщини поза межами Росії, майже повністю втратили можливість до національної самоідентифікації і, відповідно, реалізації своїх національних прав. Саме тому постає потреба в з'ясуванні характеру тих асиміляційних заходів, які протягом кількох століть уживалися російською владою щодо тюрків та угро-фінів.

**Історіографічна довідка.** Незважаючи на те, що (з огляду на поточну суспільно-політичну ситуацію) сучасна вітчизняна та західна історіографія останнім часом суттєво збагатилася працями, присвяченими історії Росії загалом та її зовнішній політиці зокрема, проблематику щодо еволюційних аспектів асиміляції тюркських та угро-фінських народів у цих джерелах майже не відображено. Наразі в розпорядженні наукової громадськості та широкого загалу є тільки праці російських імперських, радянських та сучасних дослідників. Зі зрозумілих причин у них при характеристиці відповідних дій самодержавства опускаються або ж подаються викривлено окремі аспекти, що дають мож-

ливість характеризувати відповідні заходи як асиміляційні. Зазначене зумовлює необхідність ведення неупереджених наукових розвідок.

**Мета статті та хронологічні межі дослідження.** Зважаючи на вищевикладене, метою пропонованої статті є висвітлення періодизації системного процесу російської експансії щодо тюркських та угро-фінських народів упродовж останньої чверті XV – середини XIX ст. ст., а також застосованих при цьому правових та організаційних засобів асиміляції цих етносів. Хронологічні межі дослідження – остання чверть XV – середина XIX ст. ст. – охоплюють початковий та кінцевий моменти завойовницької діяльності спочатку Московського царства, а потім і Російської імперії щодо державних утворень тюрків та угро-фінів.

**Виклад основного матеріалу.** Відлік початку російської експансії щодо державних утворень тюрків та угро-фінів слід вести з останньої чверті XV ст. Саме на цей час припав занепад Золотої Орди – значної за обсягом та могутністю спадкоємиці Монгольської імперії. Тому поступово відбувався розпад цієї держави, в ході якого згадані етноси проголошували свою державність. Водночас у 1480 р. втратило ярлик і Московське князівство, після чого тодішній правитель Іван III почав заявляти про те, що нібито саме його війську належала заслуга у звільненні тюрків та угро-фінів із-під золотоординського панування. Будучи одруженим із Софією Палеолог – племінницею останнього імператора Візантійської імперії, що припинила своє існування під ударами османів у 1453 р., князь висловив претензії ще й на візантійський спадок, проголосивши Москву центром світового православ'я. За таких умов починає складатися концепція «Москва – Третій Рим», яка в подальшому стала базисною для ідеології російського експансіонізму в межах трансформованого Московського царства [1]. Тому, зокрема, московіти активно стали збирати відомості щодо тюркських та угро-фінських народів, їх побуту, політичної культури, території проживання. Дійшовши висновку про беззаперечну стратегічну значущість останніх, царат почав розробляти плани з включення їх до складу своєї держави як невід'ємних частин, що й зумовило специфіку перебігу експансії аж до другої половини XIX ст.

Головні причини експансії щодо тюркських та угро-фінських народів у розумінні російської влади полягали в тому, що території Середньої Азії та Сибіру, на яких проживали ці етноси, були для Росії додатковим розмірним ринком

для необмеженої безмитної торгівлі та вивезення місцевих товарів. Водночас через територію Середньої Азії привабливим виглядало прокладання нових транзитних шляхів для торгівлі з найбагатшими країнами Азії – Китаєм та Індією, завдяки чому могли також бути усунені англо-російські суперечності на Близькому й Середньому Сході. Не останню роль відігравали міркування воєнно-стратегічного характеру, що полягали в можливості створення укріплених позицій для подальшої експансії на схід, а також наявності кількох десятків найменувань нерозвіданих покладів природних ресурсів. А також росіян приваблювала можливість використання місцевого населення як ресурсу безкоштовної робочої сили, а продукції понад 60 найменувань його традиційних промислів – як легкої здобичі з можливістю присвоєння й подальшого продажу. Значну частину підкорених територій планувалося використати для розселення торговців і колоністів [2].

Початок експансії пов'язується з підкоренням Московією в середині XVI ст. Казанського, Астраханського та Сибірського ханств як основних спадкоємців Золотої Орди [3]. Незважаючи на те, що процеси захоплення інших держав тюрків та угро-фінів тривали майже до кінця XIX ст., їх закономірності були дуже схожими між собою. Отож, розглядаючи російську експансію щодо державних утворень тюрків й угро-фінів як процес, видається за доцільне провести його періодизацію й виділити відповідні етапи, котрі мали місце у випадку з кожним із народів. Досягнення цілей дослідження спонукає до прийняття критерієм виділення етапів названого процесу ступеня прояву загарбницьких устремлінь у російській політиці. Зважаючи на викладене та на основі аналізу історичних джерел й історіографічної бази, пропонуються такі етапи здійснення російською державою експансії щодо тюркських та угро-фінських народів:

- підготовчий (передбачав ретельне вивчення як самих народів, так і ареалу їх проживання, оцінку отриманих у результаті цього відомостей, створення умов для максимально безперешкодного захоплення й приєднання цих територій);
- торгово-стратегічний (установлення торгових зв'язків із місцевою елітою, розселення представників російського торгового стану в прикордонних районах, збирання купцями відомостей про стратегічну вигоду території, що становила інтерес для уряду);
- військово-дипломатичний (обмін посольствами з відповідними народами, показове надання допомоги нібито в боротьбі з їх зовнішніми ворогами, переговори з правителями з метою «схилиння до послуху», активна діяльність російської агентури під впливом при їх дворах, експедиції декларативно наукового й фактично карального плану, складання ними детальних карт й описів місцевостей);

- провокативний (створення приводів для використання відкритої воєнної агресії проти державних утворень тюрків й угро-фінів шляхом або спонукання сусідніх країн до нападу на них для подальшого «героїчного» його придушення, або формування в самих народів стійкої мотивації для початку військових дій проти царської армії з метою їх швидкого придушення як прояву «непослуху»);

- операційний (безпосереднє захоплення територій, створення структур окупаційної влади, а також заснування православних храмів, що супроводжувалося примусовим хрещенням населення);

- стабілізаційний (зміцнення позицій самодержавної влади в завойованому краї, придушення його економічної самостійності, блокада можливостей для культурного розвитку місцевих етносів, а також здійснення ними самоврядування, експлуатація природних ресурсів, активні репресії та ідеологічна робота).

Досягнення самодержавством поставлених цілей у межах кожного з названих етапів супроводжувалося залученням відповідного набору засобів та способів. Усі вони, будучи спрямованими на асиміляцію, адаптувалися під особливості конкретного народу, який підлягав завоюванню. Доволі показово, що при цьому росіяни спиралися на досвід Золотої Орди, запозичивши основи її державної ідеології, а також на вже відомі відпрацьовані на країнах Східної Європи (в основному Болгарії та Сербії) схеми експансії. Застосовувани Росією на різних історичних етапах методи, метою яких було позбавлення тюркських й угро-фінських народів здатності до опору експансії й асиміляції, за предметними ознаками можуть бути згруповані так:

- інформаційно-психологічні (збирання й накопичення значного обсягу інформації про життєдіяльність народів і території їх проживання, побудова ідеологічних концепцій про «відсталість» народів і велику роль Росії як їх «помічника», ідеологія реваншизму після падіння Золотої Орди, вплив через насильницьку християнізацію);

- адміністративно-політичні (організація спеціального воєнно-управлінського апарату для контролю приєднаних територій, їх надзвичайні повноваження, придушення селянських заколотів, ліквідація залишків традиційного самоврядування, господарського устрою та культури);

- юридичні (особливий порядок судочинства у справах за участю тюрків й угро-фінів, формальне закріплення обмежень у правах для нехристиян і пільг для тих, хто прийняв православ'я, повноваження органів влади з придушення заколотів);

- негласно-підривні (широке застосування агентурних мереж під час збирання інформації про держави, які підлягали підкоренню, а також для створення передумов до нападу на них).

Названі методи призводили до мінімального спротиву з боку підкорюваних народів як на стадії завоювання, так і під час подальшої інкорпорації в складі держави-окупанта. Зважаючи на вищевикладені фактори, протестних рухів серед тюрків й угро-фінів, які населяли царську Росію, майже не було. Однак були й винятки. Так, відбулося досить масштабне повстання чувашів у 1842 р. Основна причина занепокоєння серед чуваського селянства в цей період була тісно пов'язана із запровадженням царськими указами примусової громадської оранки земель і збирання продовольства для казенних потреб. Метою таких урядових заходів було руйнування традиційної системи господарювання чувашів, зважаючи на їх непокірність. Передбачалося, що в разі контрольованості процесів, пов'язаних із землеробством, інші сфери життєдіяльності етносу також будуть регульовані у вигідному царським властям напрямі: мовляв, чуваші втраять економічну самостійність. Перші селянські хвилювання мали місце ще задовго до початку самих широкомасштабних повстань. Вони припинялися жорстоким чином, причому як за допомогою юридичних механізмів, так і шляхом збільшення штату силових відомств на місцях і здійснення диверсій проти найактивніших учасників заколотів. Досить звернутися до тексту рапорту одного з царських чиновників полковника Маслова, складеного після придушення одного з таких заворушень у 1831 р.: «Такий приклад правосуддя так подіяв на чувашів, що навряд чи вони і самому цареві скажуть правду, знаючи, що після цього і попелу жителів своєї не знайдуть, будучи схильними до повсякчасного впливу земської поліції». Зважаючи на це, рівень хвилювання серед місцевого населення лише зростає. Діяв на той час «Наказ сищикам втікачів людей і селян» (1683 р.), за яким місцеві чиновники мали негайно вживати заходів за умов будь-яких проявів непокори, проте цього вже було мало для придушення повстань. Рішенням уряду збільшувалася чисельність штатів жандармерії й військовослужбовців, які направлялися до регіонів розселення чувашів із метою підтримання порядку та «схилання їх до покори».

Загалом, описана політика нагадує початкову фазу проведеної в 1861 р. загальноімперської селянської реформи. Однак у цьому разі було проведено попереднє ретельне вивчення місцевих особливостей землеволодіння в кожному конкретному регіоні для його врахування в спільному проекті реформи. Також кількість проектів проведення цієї реформи, поданих від різних регіонів та верств населення імперії, перевищувала 600. При цьому в чувашів відбувалася не реорганізація обштинного землеволодіння, а його прихована ліквідація, а її проект розроблявся виключно у вищих владних кабінетах. Основний ресурс для втілення положень реформи на місцях складали жандарми

та військовослужбовці. Ці та інші супутні фактори й спровокували початок повстанського руху. Влада відреагувала негайно, проте вся реакція, як і десятиліттям раніше, була спрямована виключно на ліквідацію всіх проявів невдоволення, а не на будь-яке врахування інтересів місцевого населення. Нижче наведено витяги з першоджерел, що відображають усі особливості ліквідації повстання чувашів у 1842 р. [4]:

– донесення полковника Львова шефу жандармів Бенкендорфу (від 7 травня 1842 р.): «Але за розсудливим розпорядженням Казанського військового губернатора ген. ад'ютанта Шипова ця непокора державних селян має припинитися. Його світлість наказав усім земським ісправникам оголосити селянам, що вони повинні обов'язково мати загальну оранку, але призначення місць для неї залежить від власного вибору і розсуду. Про що вашому сіятельству вважаю за обов'язок поважно донести»;

– опитувальні листи поранених селян при придушенні повстання в с. Акрамово Козмодем'янского повіту (1 червня 1842 р.): «Стор Михайлов 28 років, грамоти не знає, на сповіді й у святого причастя буває, під судом не перебував, із чуваш хрещених, заколотником проти уряду як сам не був, так і нікого не знає, до села Акрамова, що складається за 35 верст від його села, для наради про землю вирушав, не пам'ятає з ким саме, з якими обивателями, але поряд бачив десятника Івана Анісімова, без будь-якого в руках знаряддя, про що і від десятника говорено не було; по приході ж туди після полудня побачив безліч народу, який утік у різні боки, з яких деякі були з різним землеробським та іншим знаряддям, а солдати і козаки їх переслідували з нанесенням ударів прикладами, багнетами і піками, з яких разом і стріляли; принагідно і його, Михайлова, поранили невідомо чим у голову, але щоб утекти, обивателі пручалися супроти солдатів і козаків, опитаний і сам не чинив опору, а по приході до Акрамово звідти був направлений сюди в лікарню, у чому і довіряє за себе підписатися».

Із вищевикладеного очевидно, що для ліквідації повстання мало місце широке застосування адміністративного ресурсу з метою залякування місцевих жителів, припинення створення й діяльності революційних структур, а також силові методи впливу. Це демонструє відсутність у влади потреби шукати компроміс із протестувальниками. Відсутність залучення представників чуваської громади на всіх стадіях (від розроблення проекту земельної реформи до її впровадження) і придушення народних невдоволень) переконливо засвідчила той факт, що владу Російської імперії не цікавило існування чувашів як окремого етносу. Організація земельних відносин складала основу життєдіяльності громади як основної форми життя чувашів, що описувалося царськими

чиновниками як прояв «архаїзму» станом на середину XIX ст. Так, спланована реформа спрямовувалася виключно на ліквідацію традиційного господарського укладу чувашів лише на перший погляд, оскільки це спричиняло поступовий подальший занепад традиційних соціальних інститутів цього народу загалом.

**Висновки.** Під час дослідження виділено такі етапи здійснення російською державою експансії щодо тюркських та угро-фінських народів: підготовчий (передбачав ретельне вивчення як самих народів, так й ареалу їх проживання), торгово-стратегічний (установлення торгових зв'язків із місцевою елітою), військово-дипломатичний (обмін посольствами з відповідними народами, показове надання допомоги нібито в боротьбі з їх зовнішніми ворогами), провокативний (створення приводів для використання відкритої військової агресії проти державних утворень тюрків і угро-фінів), операційний (безпосереднє захоплення територій, створення структур окупаційної влади), стабілізаційний (зміцнення позицій самодержавної влади в завойованому краї). За предметними ознаками методи діяльності Росії можуть бути згруповані так: інфор-

маційно-психологічні (збирання і накопичення великого обсягу інформації про життєдіяльність народів і території їх проживання), адміністративно-політичні (організація спеціального воєнно-управлінського апарату для контролю приєднаних територій), юридичні (особливий порядок судочинства у справах за участю тюрків й угро-фінів, формальне закріплення обмежень у правах), негласно-підривні (широке застосування агентурних мереж під час збирання інформації). Загалом, слід зазначити, що тюркські й угро-фінські народи, не становлячи самостійного значення в парадигмі геополітичних інтересів Росії, на різних етапах історії розглядалися її владою лише як засоби досягнення стратегічних цілей. Тому мала відповідний вектор і російська політика щодо цих етносів, що сприяла постійному й планомірному зниженню рівня їх національної ідентичності. Зважаючи на це, сьогодні можуть виникати проблеми зі здатністю названих народів до повноцінної боротьби за національне самовизначення в складі Росії і, відповідно, до планування повноцінних сецесійних рухів та участі в їх реалізації з подальшим формуванням незалежних державних утворень.

#### Список використаних джерел:

1. Іванов О.Ю. Идеология российского экспансионизма как историко-правовой феномен. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 4. С. 36–41.
2. Ядринцев Н.М. Сибирь как колония в географическом, этнографическом и историческом отношении. Санкт-Петербург, 1892. 720 с.
3. Похлёбкин В.В. Татары и Русь. 360 лет отношений Руси с татарскими государствами в XIII–XVI вв., 1238–1598 гг. Справочник. Москва : Международные отношения, 2001. 192 с.
4. Восстание чувашского крестьянства в 1842 г. : сборник архивных документов. Чебоксары : Госиздат, 1942. 282 с.

УДК 340.5

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-6433.2020-4.6>

**Кулакевич Ю.А.**,  
студентка магістратури  
Одеського інституту  
Міжрегіональної Академії управління персоналом,  
державний виконавець  
ORCID: 0000-0001-6820-7217

**Золотарьова О.А.**,  
доцент кафедри правових дисциплін  
Одеського інституту  
Міжрегіональної Академії управління персоналом,  
ад'юнкт-професор  
Міжнародної кадрової академії  
ORCID: 0000-0001-5740-7862

## ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ТА ПРИВАТНИХ ВИКОНАВЦІВ: ЇХ ВІДМІННОСТІ ТА ПРОБЛЕМИ В РОБОТІ

### ACTIVITIES OF PUBLIC AND PRIVATE PERFORMERS: THEIR DIFFERENCES AND PROBLEMS IN WORK

Автори розглядають проблеми примусового виконання судових рішень державними чи приватними виконавцями. Звернено увагу на те, що стан виконання судових рішень в Україні завжди був незадовільним через певні прогалини в законодавстві, значне навантаження на державних виконавців або інші фактори. У ст. 6 Європейської конвенції з прав людини вказано, що виконання судових рішень не можуть залишитися невиконаними, адже в державі всі повинні дотримуватися принципу верховенства права, тому в рішеннях Європейського суду з прав людини неодноразово зазначалось, що виконання судового рішення обов'язково має розглядатись як невід'ємна частина судового процесу. Реформування системи виконавчої служби призвело до формування інституту приватних виконавців.

Говорячи про інститут приватних виконавців, який діє в Україні вже кілька років, автори зазначають, що це позитивно вплинуло на відсоток фактично виконаних рішень. Це свідчить про те, що держава робить значні кроки на шляху до європейської інтеграції. На перший погляд, між державними й приватними виконавцями немає різниці і не є важливим, хто буде виконувати судові рішення, однак такий погляд є хибним, адже певні відмінності в роботі є і громадянам варто їх знати. На практиці є багато нюансів та проблем, вирішення яких забезпечить ефективну роботу виконавців та високий відсоток виконання рішень.

Проаналізовано основні аспекти діяльності органів державної виконавчої служби та приватних виконавців, відмінності в роботі та проблеми, які впливають на якість та ефективність виконання рішень. Узагальнюючи відмінності, можна визнати, що основними з них є такі: 1) різні вимоги для прийняття на роботу; 2) різний обсяг компетенції; 3) спосіб оплати винагороди та її розмір; 4) спосіб обрання виконавчих проваджень для виконання; 5) самостійне регулювання приватними виконавцями свого робочого часу; 6) діяльність приватних виконавців, крім Міністерства юстиції, контролює ще й Асоціація приватних виконавців.

Автори вказують на позитивну динаміку виконання рішень за останні роки. Зважаючи на ефективнішу роботу приватних виконавців, автори припускають, що рано чи пізно порушиться питання про ліквідацію Державної виконавчої служби як такої і що буде лише приватно-правове виконання рішень. Щоб дійти такого висновку, необхідно проаналізувати практику роботи приватних виконавців в Україні ще протягом кількох років.

**Ключові слова:** державні виконавці, приватні виконавці, виконання рішень, виконавче провадження.

The authors consider the problems of enforcement of court decisions by public or private executors. It was noted that the state of execution of court decisions in Ukraine has always been unsatisfactory due to certain gaps in the legislation, a significant burden on state executors or other factors. In Art. 6 of the European Convention on Human Rights states that the execution of judgments cannot remain unenforced, because in the state everyone must adhere to the rule of law, and therefore the decisions of the European Court of Human Rights have repeatedly stated that the execution of judgments must be considered as an integral part of the trial. The reform of the executive service system has led to the formation of the institution of private performers.

Speaking about the institute of private performers, which has been operating in Ukraine for several years, the authors note that this has had a positive effect on the percentage of actually executed decisions. This indicates that the state is taking significant steps towards European integration. At first glance, there is no difference between public and private executors and it does not matter who will enforce the court decision, but this view is wrong, because there are certain differences in the work, and citizens should know them. In practice, there are many nuances and problems, the solution of which will ensure the effective work of performers and a high percentage of execution of decisions.

The main aspects of the activity of the bodies of the state executive service and private executors, differences in work and problems that affect the quality and efficiency of execution of decisions are analyzed. Summarizing the differences, we can recognize that the main ones are: 1) different requirements for employment; 2) different scope of competence; 3) the method of payment of remuneration and its amount; 4) the method of choosing enforcement proceedings for execution; 5) self-regulation by private performers of their working hours; 6) the activities of private performers, in addition to the Ministry of Justice, are also controlled by the Association of Private Performers.

The authors point to the positive dynamics of implementation of decisions in recent years. Given the more efficient work of private executors, the authors assume that sooner or later the issue of liquidation of the State Enforcement Service as such will arise, and there will be only private-law enforcement of decisions. However, to reach such a conclusion, it is necessary to analyze the practice of private performers in Ukraine for several years.

**Key words:** *state executors, private executors, execution of decisions, executive proceedings.*

Ст. 6 Європейської конвенції з прав людини визначає, що виконання судових рішень не можуть залишитися невиконаними, адже в державі всі повинні дотримуватися принципу верховенства права, тому в рішеннях Європейського суду з прав людини неодноразово зазначалось, що виконання судового рішення обов'язково має розглядатись як невід'ємна частина судового процесу. Україна на шляху до досягнення прогресу в цій сфері реформувала систему виконавчої служби. І сьогодні примусове виконання судових рішень і рішень інших органів та посадових осіб покладається на органи державної виконавчої служби та у визначених Законом України «Про виконавче провадження» випадках – на приватних виконавців.

Органи державної виконавчої служби та приватні виконавці у своїй діяльності керуються Конституцією України, Законом України «Про виконавче провадження», Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, іншими законами, нормативно-правовими актами, затвердженими на їх виконання. Завданням органів державної виконавчої служби та приватних виконавців є своєчасне, повне й неупереджене виконання рішень, примусове виконання яких передбачено законом.

Говорячи про приватних виконавців, слід звернути увагу на те, що вони є самозайнятими особами та самостійно вирішують, які саме справи брати в роботу. Вони, як і державні виконавці, про свою роботу звітують Міністерству юстиції України, проходять перевірки державних органів і відповідають перед спеціально утвореною Дисциплінарною комісією. Проаналізувавши чинне законодавство, можна зазначити, що до приватних виконавців вимоги дещо більші, ніж до державних.

Питання діяльності державного та приватного виконавця були розглянуті в наукових працях Н.О. Голубєва, С.Я. Фурси, А.М. Авторгова, Р.В. Ігоніна, С.В. Щербак, також їх аналізували І.В. Андронов, С.В. Васильєв, І.В. Зозуля, Т.М. Кілічава, Л.В. Крупнова, Л.С. Лисенко, В.М. Питуляк, І.В. Спасибо-Фатєєва, Р.Ю. Ханік-Посполітак, О.О. Штефан, В.Г. Бесарабов, Ю.В. Білоусов, І.Ю. Бурмаков, О.В. Гетманцев, Є.М. Гришко, П.П. Заворотько, А.В. П'ятницький, І.В. Миронюк, М.Й. Штефан та інші науковці-юристи. Водночас проблема залишається актуальною й потребує подальших досліджень. Поки що на практиці суспільство не до кінця розуміє відмінність між повноваженнями та завданнями державного та приватного виконавця.

**Метою** цього дослідження є аналіз основних аспектів діяльності органів державної виконавчої служби та приватних виконавців, а також їх основних відмінностей та проблем у роботі.

У 2017 році до Закону України «Про виконавче провадження» було внесено зміни, відповідно до яких розпочав діяти новий інститут примусового виконання рішень – інститут приватних виконавців. Тобто на завершальній стадії судового провадження стягувач може вибрати, до кого звертатися з виконавчим документом (до державного чи приватного виконавця).

І за ці роки існування приватних виконавців можна впевнено сказати, що така реформа позитивно вплинула на результат виконання судових рішень та рішень інших органів і посадових осіб, адже якщо до 2017 року судові рішення виконувались лише на 5–6%, то сьогодні це вже 90%. Пояснюється це тим, що заробіток приватних виконавців залежить від результату виконання ними рішень, а це 10% від стягнутої суми [1, с. 166]. Сьогодні державний реєстр приватних виконавців налічує близько 300 приватних виконавців з усіх сфер.



Говорячи про спільні риси діяльності державного і приватного виконавця, слід зазначити, що вони, насамперед, повинні керуватися виключно законодавством України, бути неупередженими та сумлінними у своїх діях, поважати гідність та інтереси сторін виконавчого провадження, не розголошувати професійної таємниці.

Проаналізуємо, в чому ж полягає основна відмінність державних та приватних виконавців. На перший погляд, вони мають однаковий обсяг роботи, завданість, завдання. Проте відмінності все ж є. Вони полягають у тому, що державні виконавці (відповідно до законодавства) зобов'язані отримувати та виконувати всі судові рішення та рішення інших органів та посадових осіб, які надходять до відділу, а приватні виконавці можуть обирати їх самостійно, аналізуючи складність та можливий результат виконання рішення суду. Хоча на виконанні в державних виконавців перебувають певні рішення, які приватні виконавці не можуть здійснювати. Ними, відповідно до Закону України «Про виконавче провадження», є такі:

1) рішення про відібрання й передання дитини, встановлення побачення з нею або усунення перешкод у побаченні з дитиною;

2) рішення, за якими боржником є держава, державні органи, Національний банк України, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, державні та комунальні підприємства, установи, організації, юридичні особи, частка держави в статутному капіталі яких перевищує 25% та/або які фінансуються виключно за кошти державного або місцевого бюджету;

3) рішення, за якими боржником є юридична особа, примусова реалізація майна якої заборонена відповідно до закону;

4) рішення, за якими стягувачами є держава, державні органи;

5) рішення адміністративних судів та рішень Європейського суду з прав людини;

6) рішення, які передбачають учинення дій щодо майна державної чи комунальної власності;

7) рішення про виселення та вселення фізичних осіб;

8) рішення, за якими боржниками є діти або фізичні особи, які визнані недієздатними чи цивільна дієздатність яких обмежена;

9) рішення про конфіскацію майна;

10) рішення, виконання яких віднесено цим Законом безпосередньо до повноважень інших органів, які не є органами примусового виконання;

11) інші випадки, передбачені цим Законом та Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [2; 3].

Приватний виконавець зазвичай не отримує виконавчих документів із періодичними платежами (наприклад про стягнення аліментів). Йому це не вигідно, бо такі справи виконуються не швидко, а, як правило, до повноліття дитини.

Цікавим є те, що перед отриманням виконавчого документа до виконання приватний виконавець перевіряє майновий стан боржника, аби можна було звернути стягнення на майно чи кошти. Якщо ж за боржником не зареєстровано жодного рухомого чи нерухомого майна, не відкрито рахунок в банківській установі, то в такому разі приватному виконавцеві такі рішення не цікаві, він повертає виконавчий документ без виконання стягувачу. І тоді стягувач усе ж показує виконавчий документ для виконання відділу державної виконавчої служби. Цим можна пояснити значний відсоток фактичного виконання рішень приватним виконавцем. Окрім самого виконання рішень, державний виконавець ще частину робочого часу витрачає на подання до Міністерства юстиції України значного обсягу інформації.

Наступною відмінністю між державними та приватними виконавцями є різний принцип призначення на посаду. Державним виконавцем може бути громадянин України, який має вищу юридичну освіту (для керівників органів державної виконавчої служби та їх заступників – не нижче другого (магістерського) рівня), володіє державною мовою і здатний за своїми особистими і діловими рисами здійснювати повноваження державного виконавця. А щодо приватного виконавця встановлено, що він може бути громадянином України, який досяг 25 років, має вищу юридичну освіту не нижче другого рівня, володіє державною мовою, має стаж роботи в галузі права після отримання відповідного диплома не менше двох років та склав кваліфікаційний іспит. Також приватний виконавець повинен повідомити Міністерство юстиції про початок своєї діяльності, після чого до Єдиного реєстру приватних виконавців уноситься відповідна інформація. На початку своєї роботи приватний виконавець повинен мати договір страхування цивільно-правової відповідальності перед третіми особами, мінімальний розмір страхової суми повинен становити 10% від загальної суми стягнення за виконавчими документами, але не менше 1 000 мінімальних розмірів заробітної плати на початок відповідного календарного року [4, с. 114].

Різним є спосіб притягнення приватних та державних виконавців до дисциплінарної відповідальності та оскарження дій виконавця. Наприклад, щодо державного виконавця, то незаконно винесену ним постанову можна оскаржити безпосередньо в начальника відділу, а от постанову приватного виконавця – тільки в судовому порядку [5, с. 332].

Однією з причин запровадження інституту приватного виконавця було усунення великої завданості державних виконавців, але, на жаль, ця проблема не зникла, особливо це стосується органів державної виконавчої служби в районах, де приватних виконавців немає взагалі.

Говорячи про велику завантаженість роботою державного виконавця, зазначимо, що вони наділені широким колом питань під час виконання виконавчого провадження, тому було б доречно мати помічника, який би виконував хоч частину «паперової роботи», але дефіцит Державного бюджету наразі не дозволяє на це розраховувати, що не скажеш про приватного виконавця, який може мати помічника відповідно до законодавства.

Досить багато проблем пов'язано з діями чи бездіяльністю державних чи приватних виконавців, але часто й самі сторони провадження тим чи іншим чином перешкоджають виконанню судового рішення, внаслідок чого швидке та фактичне виконання стає майже неможливим.

Слідкуючи за повідомленнями Міністра юстиції України, можна вказати на позитивну динаміку виконання рішень: стягнення боргів, заборгованості за кредитами, виконавчого збору, а також погашення значних сум заборгованості зі сплати аліментів.

Щодо організаційних відмінностей, то можна додати той факт, що державний виконавець усі свої дії повинен узгоджувати з начальником відділу, який також погоджує питання розпорядження коштів виконавчого провадження, надає доручення виконавцеві на проведення перевірки майнового стану боржника, скасовує процесуальні документи, винесені виконавцями. Державний виконавець власної печатки не має, оскільки вона завжди має перебувати в начальника відділу, тому всі свої дії узгоджує з ним [6, с. 31].

Процедура виконання рішень для обох категорій виконавців за законом однакова. Однаковими є й принципи діяльності виконавців, які законодавчо не встановлені, але в теорії їх поділяють на три види (процедурні, статусні, державно-управлінські) [7], перші два з яких можна зарахувати і до приватних виконавців.

Між державними і приватними виконавцями є певна неузгодженість на практиці. Вона полягає у виконанні кількох рішень щодо одного боржника. Згідно зі ст. 30 Закону України «Про виконавче провадження», виконання кількох рішень про стягнення коштів з одного боржника здійснюється державним виконавцем, який відкрив перше виконавче провадження щодо такого боржника в межах зведеного виконавчого провадження [2]. Щодо цього питання, то 05.12.2018 р. Велика Палата Верховного Суду в постанові у справі № 904/7326/17 визначила, що «приватний виконавець не зобов'язаний передавати виконавчий документ чи виконавче провадження для виконання тому державному чи приватному виконавцеві, який першим відкрив виконавче провадження щодо боржника, для виконання кількох рішень щодо одного боржника в межах зведеного виконавчого провадження». Це означає, що Верховний Суд фактично визнав

можливість одночасного проведення виконавчих дій щодо одного боржника державними і приватними виконавцями. І як показує практика, приватні виконавці мають більший відсоток звернення стягнення на майно боржника.

Також час прийому громадян приватним виконавцем установлюється самостійно, тоді як державний виконавець залежить від роботи свого відомства. Аналізуючи заробітну плату державного виконавця, зазначимо, що вона складається з посадового окладу, премії, доплати за ранг, надбавки за вислугу років, а оплата приватного виконавця складається з основної та додаткової винагороди, які залежать від суми виконаних рішень. Основна винагорода регулюється Кабінетом Міністрів України, а саме – Порядком виплати винагороди державних виконавців та їх розмірів і розміру основної винагороди приватних виконавців, який передбачає, що приватний виконавець отримує винагороду в розмірі 10% стягнутої суми або суми вартості майна, що підлягає переданню за виконавчим документом [6, с. 127].

Сьогодні існує потреба при реформуванні Державної виконавчої служби використовувати зарубіжний досвід. Це зумовлено не тільки міжнародними зобов'язаннями, які взяла на себе Україна, а й різними внутрішніми чинниками, які зводили нанівець усі спроби реформ.

Запровадження інституту приватних виконавців дає можливість створити конкуренцію між державними та приватними виконавцями та усунути монополію держави на примусове виконання рішень, а також забезпечити прозорість, відкритість виконавчого провадження, а підзвітність виконавців у транспарентних умовах буде не лише перед органами влади, а й перед громадянським суспільством.

Розглянувши відмінності в роботі державних і приватних виконавців, можна зробити такі висновки. Особливого значення набуває роль державних та приватних виконавців України, зважаючи на необхідність чіткого виконання міжнародних рішень щодо входження України до міжнародних організацій та органів, європейської спільноти, а також імплементації до українського законодавства міжнародно-правових норм. За цих умов від регламентації й упорядкованості діяльності виконавчої служби залежить імідж української держави. Слід зважати на те, що є відмінності між державними й приватними виконавцями, але щодо процедури виконання рішення, то закон є рівним для кожної з них. Основні відмінності можна звести до такого: 1) вимоги для прийняття на роботу; 2) обсяг компетенції; 3) спосіб оплати винагороди та її розмір; 4) спосіб обрання виконавчих проваджень для виконання; 5) порядок регулювання робочого часу; 6) контроль за діяльністю. Можна визначити й інші відмінності.

Якщо приватні виконавці зарекомендують себе з найкращого боку, будуть ефективно працювати, дійсно будуть професіоналами своєї справи, то, можливо, рано чи пізно порушиться питання про ліквідацію Державної

виконавчої служби як такої й буде лише приватно-правове виконання рішень. Щоб дійти такого висновку, необхідно проаналізувати практику роботи приватних виконавців в Україні протягом кількох років.

---

**Список використаних джерел:**

1. Виконавче провадження : навчальний посібник / уклад.: К.В. Гусаров, М.С. Червинська, Л.М. Мазур та ін. Харків : Право, 2017. 186 с.
2. Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016 р. № 1404-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text> (дата звернення: 11.12.2020).
3. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1403-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19#Text> (дата звернення: 11.12.2020).
4. Мальський М.М. Правовий статус приватного виконавця як суб'єкта виконавчого та транснаціонального виконавчого процесу. *Приватне та публічне право*. 2018. № 1. С. 29–34.
5. Голубева Н.Ю. Виконавче провадження : підручник. Видавництво «Фенікс», 2020 р. 460 с.
6. Крупнова Л.В. Стан та проблеми адміністративно-правового регулювання виконавчого провадження в Україні. *Вісник ЛДУВС імені Е. О. Дідоренка*. 2016. № 4 (76). С. 125–131.
7. Саване Сорі. Принципи організації та діяльності державної виконавчої служби в Україні. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011\\_01\(8\)/11ssmssu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_01(8)/11ssmssu.pdf) (дата звернення: 11.12.2020).

**Максименко Т.В.,**

аспірантка

Львівського університету бізнесу та права

ORCID: 0000-0002-6600-8596

**ВИБОРЧИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ****ELECTORAL CODE OF UKRAINE: CONCEPTUAL PRINCIPLES**

У статті акцентується увага на тому, що вибори – це фундамент демократичного суспільства. Розглянуто теоретичні засади дослідження виборчого процесу як суспільного явища та концептуальні підходи до кодифікації виборчого законодавства, проаналізовано основні положення Виборчого кодексу України, а також виявлено недоліки та колізії кодексу з чинним законодавством України. Проведено аналіз нормативно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні, виявлено особливості впливу виборчих систем на виборчий процес. Виокремлено ключові проблеми виборчого процесу та запропоновано підходи до їх розв'язання, проаналізовано світовий досвід антикризового управління виборчим процесом та оцінено можливості його використання в Україні.

На основі всебічного дослідження виборчого процесу як соціального явища підкреслюється, що кожна виборча кампанія характеризується певною специфікою та особливим ставленням до неї з боку як суспільства, так і держави. Визначено, що вибори – це складне явище, яке базується не лише на законодавстві, судовій системі, міжнародних стандартах, але й на масовій психології електорату, історичних традиціях, політичній культурі, економічній та політичній ситуації, демократичних цінностях. Справедливий виборчий процес відіграє важливу роль у формуванні демократії та є стабілізуючим інструментом для зняття соціальної напруги в суспільстві. Якщо вибори проводяться таким чином, що вони, по суті, стають політичною та організаційною кризою для суспільства, то державний апарат має реагувати через запровадження антикризового управління виборчим процесом та вдосконалення виборчого законодавства. У цьому контексті важливим є не тільки виборче, але й кримінальне законодавство та правоохоронна система. Підкреслюється важливість виборчої системи, від якої залежить організація та управління виборчим процесом і яка впливає на всі інститути політичної системи країни. Проведений аналіз світових виборчих систем показав, що кожна з них має свої переваги та недоліки. Успішність однієї й тієї ж виборчої системи може бути різною (залежно від політичних реалій кожної конкретної країни).

**Ключові слова:** вибори, виборчий процес, виборче законодавство, кодифікація, виборчі системи.

The article is focused on the fact that elections are the foundation of the democratic society. The theoretical foundations of the study of the electoral process as a social phenomenon and conceptual approaches to understanding crisis management are considered. The assessment of the features of crisis management of the electoral process in Ukraine is conducted based on the analysis of scientific views of the researchers of our country. The analysis of the legal support of the electoral process in Ukraine is conducted; the features of the influence of electoral systems on the electoral process are revealed. The problems of the electoral process were singled out and approaches to their solution were proposed.

Based on a comprehensive study of the electoral process as a social phenomenon, it is emphasized that each election campaign is characterized by certain specificity and special attitude to it by civil society and the state. It is determined that elections are a complex phenomenon, based not only on legislation, the reception of international norms and a powerful judicial system, but also on the mass psychology of the electorate, historical traditions, political culture, economic and political situation, democratic values of the electoral process, etc. It is revealed that the issue of governing the electoral process plays a significant role in shaping the democratic regime and is a stabilizing tool for relieving social tension in society. Therefore, when elections are conducted in such a way, that they essentially become both a political and organizational crisis for society, the state has to react through the introduction of anti-crisis management of the electoral process. In this context not only electoral law is important, but an extremely important role is also played by criminal law and the justice system. The importance of the electoral system, on which the organization and management of the electoral process depends and which affects all the institutions of the political system of the country, is emphasized. The analysis of electoral systems operating in the world has shown that they have their advantages and disadvantages.

**Key words:** elections, electoral process, electoral legislation, codification, electoral systems, crisis, crisis of public administration, problems of electoral process management.

**Актуальність проблеми** дослідження. Демократичні вибори до органів представницької влади в сучасному суспільстві є важливим соціально-політичним заходом, основна мета якого полягає в легітимному відтворенні соціального представництва в системі державного управління. Водночас в умовах політичної глобалізації зростання взаємодії та взаємозалежності держав на міжнародній арені, питання організації виборчого процесу виходить на наддержавний рівень, трансформуючись в об'єкт міжнародно-правового регулювання.

Звертаючись до вітчизняних реалій, зазначимо, що через постійні зміни у виборчому законодавстві України та складність публічного управління виборчим процесом як напряму державного регулювання у сфері виборчого законодавства накопичилась низка питань, які вимагають швидкого і водночас системного вирішення.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

В Україні проблеми місцевих виборів, актуальні питання безпосередньої демократії, народовладдя, зокрема різні аспекти правового регулювання виборів, досвід реалізації виборчого законодавства, досліджували Ю.Б. Ключковський, Л.М. Костецька, В.Д. Бабкін, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Ф.Г. Бурчак, Р.К. Давидов, В.М. Кампо, В.В. Копейчиков, М.І. Корнієнко, Л.Г. Кривенко, М.І. Малишко, П.Ф. Мартиненко, В.Ф. Мелашенко, О.М. Мироненко, Г.О. Мурашин, Н.Р. Нижник, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, А.О. Селіванов, М.І. Ставнійчук, В.Я. Тацій, О.Ф. Фрицький, П.Ф. Чалий, В.М. Шаповал, Л.П. Юзьков, О.П. Бойко та інші.

**Мета дослідження** – проаналізувати концептуальні засади реформування виборчого законодавства в Україні.

**Методи дослідження.** Досягнення мети й вирішення поставлених завдань стало можливим завдяки широкому використанню комплексу взаємопов'язаних і взаємодоповнювальних сучасних загальнонаукових та спеціальних методів, спрямованих на отримання об'єктивних достовірних результатів.

**Виклад основного матеріалу.** Проаналізувавши особливості проведення парламентських та місцевих виборів в Україні впродовж усього періоду незалежності нашої держави, можна дійти висновку, що ні мажоритарна, ні пропорційна із закритими списками, ні змішана системи виборів, як і «гібридна» система, яка застосовувались на місцевих виборах 2015 року, не забезпечували дотримання демократичних стандартів при проведенні виборчих кампаній та якісного оновлення Верховної Ради та органів місцевого самоврядування. Вищезазначені виборчі системи продукували політичні корупцію, зокрема купівлю місць у списках та фактичну купівлю виборчих округів, масовий підкуп виборців, використання адміністративного ресурсу та «брудних» виборчих технологій.

Так, не дотримувався принцип справедливих виборів. Його можна характеризувати як сукупність таких складників, як якість виборчого законодавства, безсторонність суб'єктів владних повноважень, недопущення зловживання адміністративним ресурсом, забезпечення спостереження за виборами, існування ефективною системи оскарження виборчих правопорушень [6, с. 25].

У цьому контексті варто вказати на необхідність урахування кращих здобутків виборчого законодавства країн Європи, зокрема в частині кодифікації виборчого законодавства [7, с. 10].

Слід також зазначити, що впродовж багатьох років в українському політикумі, науковому та експертному середовищі велися дискусії щодо необхідності кодифікації виборчого законодавства. Так, однією зі змістовних цілей кодифікації виборчого законодавства можна визначити забезпечення системності та логічної взаємної узгодженості викладу нормативного матеріалу на основі єдиної системи принципів виборчого права, закріплених у кодексі та спільних для всіх типів виборів, чітке визначення змісту галузевих та інституційних принципів з урахування міжнародних виборчих стандартів (європейського виборчого доробку) [5, с. 692].

Так, упродовж останніх років представники інститутів громадянського суспільства та окремі політики активно виступали за докорінне реформування системи виборчого законодавства шляхом запровадження пропорційної системи з відкритими списками. Досягти цієї мети планувалось через ухвалення кодифікованого законодавчого акта – Виборчого кодексу України. Саме активна позиція громадськості дала змогу подолати спротив основних політичних гравців, для яких якісна зміна виборчого законодавства була невігідною.

11 липня 2019 року Верховною Радою України VIII скликання було затверджено як закон проект Виборчого кодексу (реєстр. № 3312-1). Варто зазначити, що до тексту проекту цього законодавчого акта в редакції до другого читання було подано багато зауважень, до того ж доволі суттєвих, від експертів Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України. Так, у висновку Головного юридичного управління наголошувалось на тих положеннях законопроекту, що не відповідають Конституції України, не узгоджуються з іншими законами України або стосуються неналежної техніки законопроекування в контексті якості закону [4].

У вересні 2019 року цей законодавчий акт було повернуто до Верховної Ради з пропозиціями Президента України. Відповідно до тексту пропозицій, Кодекс, що надійшов на підпис, містить положення, які не відповідають Конституції України, не враховують останніх позитивних змін до виборчого законодавства, спрямовані на його вдосконалення, не узгоджу-

ються із законодавчими актами, які є базовими у відповідній сфері, не забезпечують належної регламентації й організації виборчого процесу, ефективного контролю за здійсненням виборчих процедур [10].

Водночас у висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України зазначено, що в тексті пропозицій Президента відсутні чітко сформульовані пропозиції, а замість конкретних формулювань подається обґрунтування про те, чому саме Президент України не погоджується з окремими приписами Кодексу. Крім того, в окремих пунктах пропозицій Президента України відсутній аналіз приписів Кодексу, з якими він не погоджується, або лише зазначається, що Кодекс не враховує законодавчих актів, спрямованих на вдосконалення виборчого законодавства, або декларується невідповідність приписів Кодексу вимогам чинного законодавства без обґрунтування. Також містяться загальні приписи про те, що використовується в Кодексі термінологія потребує узгодження з вимогами низки законодавчих актів, проте не зазначається, які саме приписи потребують узгодження. Варто зазначити, що зміст деяких зауважень також не може бути визначений однозначно [3].

Детально проаналізувавши пропозиції Президента України до Виборчого кодексу України, можна дійти висновку, що не всі вони були належним чином обґрунтовані, а деякі фактично зумовлені політичною доцільністю, а не потребою ухвалення цілісного й несуперечливого законодавчого акта.

Кодекс набув чинності 1 січня 2020 року, за винятком декількох підпунктів перехідних положень, один із яких починає діяти з 1 липня 2020 року. Положення щодо здійснення повноважень органів адміністрування та органів ведення Державного реєстру виборців регіональними та територіальними представництвами Центральної виборчої комісії набирають чинності з дня, наступного за днем ухвалення Центральною виборчою комісією рішення про початок роботи її регіональних і територіальних представництв [2].

Низка запропонованих законопроектом змін були актуальними й доцільними, втім цей законопроект загалом у редакції до другого читання був доволі недосконалим, мав низку сумнівних або навіть неприйнятних положень, які можуть призвести до порушення конституційних прав громадян обирати й бути обраними.

Представники неурядових організацій наголошували на важливості, врахування під час реформи виборчого законодавства рекомендацій, заснованих на міжнародних стандартах демократичних виборів, які, зокрема, були запропоновані міжнародними та національними місіями спостереження за виборами, Венеціан-

ською комісією, Організацією з безпеки й співробітництва в Європі / Бюро демократичних інститутів та прав людини, Міжнародною фундацією виборчих систем, ОПОРОЮ, Групою держав проти корупції (GRECO) та іншими міжнародними організаціями.

Після тривалих дискусій законопроект було ухвалено як закон 16 липня 2020 року. При цьому низка найбільш дискусійних поправок, зокрема поріг партизації (застосування пропорційної виборчої системи), відсоток виборчої квоти, який має набрати кандидат, щоб просунутися вгору списком, розмір застави, форма виборчого бюлетеня тощо були винесені на розгляд у сесійну залу. Також було враховано низку поправок, які стосувалися процедурних питань діяльності Центральної виборчої комісії та територіальних виборчих комісій [11].

22 липня закон було підписано Президентом України, того ж дня він був опублікований у «Голосі України», а наступного – набув чинності.

Характеризуючи основні концептуальні засади Виборчого кодексу в чинній редакції, варто зазначити наступне.

Кодекс передбачає пропорційну виборчу систему з відкритими регіональними списками. Згідно з цим законодавчим актом, виборці голосуватимуть не тільки за партію, а й за конкретного кандидата в списку партії.

Вибори народних депутатів України здійснюються на засадах пропорційної системи відповідно до єдиних списків кандидатів у депутати в загальнонаціональному виборчому окрузі, з яких формуються регіональні виборчі списки кандидатів у депутати від партій. Кодекс гарантує, що перші дев'ять кандидатів партійного списку потрапляють до парламенту, якщо партія пододала п'ятивідсотковий бар'єр.

При формуванні партійних списків політичні сили зобов'язані дотримуватися гендерного балансу: в кожній п'ятірці кандидатів має бути не менше двох осіб кожної статі. При формуванні загальнодержавного й регіональних виборчих списків партія повинна забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місцях із першого до п'ятого, з шостого до десятого і так далі) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі).

На виконання норм Конституції Кодексом передбачено, що чергові вибори до Верховної Ради проходять в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень парламенту. Позачергові вибори депутатів відбуваються в останню неділю 60-денного терміну після опублікування указу президента про дострокове припинення повноважень Верховної Ради. Загальнодержавні вибори (як президентські, так і парламентські) можуть проводитися одночасно з місцевим референдумом, позачерговими, повторними, проміжними, першими, додатковими місцевими виборами [2].

Право голосу на виборах депутатів сільської, селищної, міської ради, сільського, селищного, міського голови мають виборці, які належать до відповідної територіальної громади. Право голосу на виборах депутатів сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади та сільського, селищного, міського голови мають виборці, які належать до відповідної об'єднаної територіальної громади. Право голосу на виборах депутатів районної ради мають виборці, які належать до однієї з територіальних громад відповідного району. Право голосу на виборах депутатів обласної ради мають виборці, які проживають на території області. Право голосу на виборах депутатів районної в місті ради (у місті з районним поділом, де утворено районні у місті ради) мають виборці, які належать до територіальної громади відповідного міста і проживають на території відповідного району в місті. Право голосу на виборах старости села, селища мають виборці, які належать до відповідної об'єднаної територіальної громади і проживають на території відповідного села, селища, що входить до складу об'єднаної територіальної громади. Право голосу на додаткових виборах депутатів сільської, селищної, міської ради мають виборці, які належать до територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2].

Відповідно до Кодексу, громадяни України, які проживають за кордоном, а також особи, визнані судом недієздатними, та громадяни України, які за рішенням суду перебувають у місцях позбавлення волі, вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади і не мають права голосу на місцевих виборах.

У Кодексі деталізовано конституційні норми щодо заборони будь-яких прямих або непрямих привілеїв або обмежень виборчих прав громадян України за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, інвалідності та стану здоров'я, за мовними або іншими ознаками.

Низка положень Кодексу, безумовно, є помітним кроком у напрямі вдосконалення виборчого законодавства. Насамперед варто вказати на запровадження пропорційної виборчої системи. Також Кодексом передбачено запровадження гендерних квот (включення до кожної п'ятірки кандидатів у списках на парламентських та місцевих виборах не менше двох кандидатів кожної статі) та відповідальності за їх недотримання, вдосконалення порядку адміністрування і ведення Державного реєстру виборців, запровадження електронної системи фінансової звітності партій і кандидатів на виборах, посилення гарантій виборчих прав людей з інвалідністю, вдосконалення порядку проведення передви-

борної агітації, підрахунку голосів, установлення підсумків голосування та результатів виборів.

Водночас Кодекс містить і низку концептуальних недоліків. Одним із ключових є те, що передбачена ним «пропорційна виборча система з відкритими списками» не робить списки партій на виборах повністю відкритими. Так, для того, щоб просунутись списком вище, кандидатові треба набрати доволі значний відсоток (25 і більше відсотків від виборчої квоти). Отож, все-таки не виборці, а партійні керівники мають вирішальний вплив на те, яким є місце у виборчому списку того чи іншого кандидата.

Крім того, рівень представництва громади або регіону в певній раді залежатиме від якви виборців у день голосування, а не від кількості зареєстрованих у громаді/регіоні виборців, як це має місце в усіх країнах Європи, де використовується пропорційна система з відкритими списками.

Виборчий кодекс не передбачає дієвих механізмів забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних усередині країни категорій громадян, які й надалі не зможуть у повній мірі скористатись своїми виборчими правами на місцевих і парламентських виборах. Він також не містить інструментів професіоналізації виборчих комісій (зокрема шляхом запровадження обов'язкового навчання всіх претендентів до складу комісій із питань виборів із подальшою їх сертифікацією).

Кодекс належним чином не регулює новітні форми агітації (зокрема в інтернеті та соціальних мережах) [2]. У Кодексі варто було б приділити більше уваги зменшенню обсягу тіньового фінансування агітації, включаючи забезпечення прозорості всіх фінансових транзакцій із поточних рахунків виборчих фондів. Активне використання інформаційних технологій також доцільно передбачити при веденні Реєстру виборців та в інших виборчих процедурах.

У Виборчому кодексі запропоновано нетиповий метод розподілу місць, який може суттєво впливати на шанси партій на обрання до парламенту та легітимність виборчої системи. Майже в кожній виборчій системі для парламентських виборів у країнах світу рівень представництва округу (кількість відведених йому місць) в парламенті визначається на основі певної комбінації кількості населення/виборців та географії. Дуже малі округи інколи можуть мати дещо завищене представництво, але (за загальним правилом) округи представлені в парламенті пропорційно до кількості населення/виборців у них.

Таким чином, мільйон людей в умовному північному окрузі отримує приблизно таку ж кількість представників, як і мільйон людей в умовному південному окрузі. Цим нівелюється вплив непередбачуваності якви на розподіл місць між партіями, здатний викривити представництво співрозмірних округів. Наприклад, якщо виборці

в одному регіоні стикаються з вищими бар'єрами стосовно реєстрації або голосування, то їх регіон не виявиться недопредставленим у національному парламенті. Або ж якщо вони проголосують за партії, сконцентровані саме в їх регіоні, то вони не будуть покарані за це заниженим представництвом.

Виборчим кодексом передбачено, що кількість отриманих партією мандатів у загальнодержавному та кожному з регіональних округів визначатиметься залежно від загальнодержавної виборчої квоти (кількість голосів, поданих за всі партії, які отримали право на участь у розподілі мандатів, поділена на кількісний склад парламенту).

Кількість голосів, отриманих партією в кожному регіональному окрузі, ділитиметься на загальнодержавну квоту. Отримане в результаті такого ділення ціле число і буде кількістю мандатів, отриманих партією в окрузі. Наслідком застосування такого механізму розподілу мандатів в округах/виборчих регіонах стане те, що рівень їх представництва в парламенті залежатиме від кількості виборців, які проголосували в окрузі, а не від кількості зареєстрованих виборців.

**Висновки та перспективи подальших розробок у цьому напрямі.** Реформа виборчої системи залишається важливим інструментом

зміцнення української демократії. Відмова від проведення виборів в одномандатних виборчих округах, перехід на пропорційну виборчу систему з голосуванням у регіональних виборчих округах та належно опрацьований механізм голосування і розподілу місць за відкритими списками можуть сприяти посиленню підзвітності депутатів перед виборцями, внутрішньопартійній стабільності та стабільності парламентської коаліції й уряду. Проте жодну з виборчих систем не слід розглядати як панацею від слабкостей української політичної системи. Успішність однієї й тієї ж виборчої системи може бути різною залежно від політичних реалій кожної конкретної країни. Так, доцільним є подальше вивчення досвіду виборчого законодавства розвинутих країн із метою розумної адаптації його кращих положень у систему вітчизняного законодавства. Важливим також є подальший детальний аналіз Виборчого кодексу України в контексті ефективності та прозорості передбачених ним правил і процедур проведення виборів. Саме на основі такого аналізу, який має бути всебічним і неупередженим, а не виходячи зі швидкоплинної політичної кон'юнктури, може бути доцільним удосконалення окремих положень Виборчого кодексу.

#### Список використаних джерел:

1. Ключковський Ю., Бурмагін О., Венгер В., Радченко Є. Аналіз стану та пропозиції щодо доопрацювання проекту Виборчого кодексу (№ 3112-1): матеріали за результатами регіональних дискусій. Київ : Фенікс, 2018. 98 с.
2. Виборчий Кодекс України від 19.12.2019 р. № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 12.05.2020).
3. Висновок на Пропозиції Президента України до Виборчого кодексу України (реєстр. № 0978 від 13.09.2019 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66849](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66849) (дата звернення: 21.06.2020).
4. Зауваження до проекту Виборчого кодексу України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56671](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671) (дата звернення: 15.06.2020).
5. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні : монографія. Київ : Ваіге, 2018. 908 с.
6. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2019. 37 с.
7. Костецька Л.М. Особливості антикризового управління виборчим процесом в Україні : автореф. дис. ... канд. наук із держ. упр. / Національна академія державного управління при Президентіві України. Київ, 2019. 23 с.
8. Пропозиції до Виборчого кодексу України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66849](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66849) (дата звернення: 18.06.2020).
9. Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України. 16 липня 2020 року. URL: <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/7499.html> (дата звернення: 21.07.2020).



УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-6433.2020-4.8>

**Малетов Д.В.,**  
аспірант, фахівець кафедри адміністративного,  
господарського права та фінансово-економічної безпеки  
*Навчально-наукового інституту права  
Сумського державного університету*  
ORCID: 0000-0002-1241-1005

## ОСОБЛИВОСТІ РОБОТИ АНТИКОРУПЦІЙНИХ СУДІВ ХОРВАТІЇ, БОЛГАРІЇ ТА СЛОВАЧЧИНИ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ COVID-19

## WORK PECULIARITIES OF ANTI-CORRUPTION COURTS CROATIA, BULGARIA AND SLOVAKIA DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Навесні 2020 року світова пандемія, спричинена захворюванням COVID-19, досягла країн Європи. Європа завжди асоціювалася з високими стандартами якості дотримання прав і свобод людини, адже саме в європейських країнах була підписана Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод. Але пандемія поставила дотримання основоположних прав під загрозу. Так, перед судовою гілкою влади постало питання організації своєї роботи таким чином, щоб під час обмежень, пов'язаних з убезпеченням людей від хвороби, функціонування судів залишилося на ефективному рівні й відповідало принципам верховенства права.

Актуальність статті пов'язана з поширенням другої хвилі захворювання, спричиненої вірусом COVID-19. Відповідна проблема є унікальною для світу, але це не означає, що вона не може повторитися в майбутньому. Потрібно вжити відповідних заходів, підготувати правову базу та вдосконалити протоколи дій для судових органів на випадок повторення кризи. Також актуальним залишається питання корупції, адже це негативне явище особливо гостро проявляється під час кризи.

У статті автор висвітлює питання про важливість і необхідність належної роботи антикорупційних судових інституцій в умовах пандемії вірусу COVID-19. У статті досліджується іноземний досвід роботи відповідних органів таких країн, як Республіка Хорватія, Республіка Болгарія та Словацька Республіка. Приділяється увага важливості застосування механізмів протидії корупції під час кризи, спричиненої пандемією коронавірусу. Також автор висвітлює питання дотримання прав людини. Надається оцінка важливості належної роботи органів судової системи в частині подолання корупції. У статті описано необхідність дотримання принципів здійснення правосуддя та недопущення порушення основоположних прав людини, особливо під час кризових обставин, спричинених вірусом SARS-CoV-2.

Автором встановлено, що зміни, пов'язані з убезпеченням учасників судового процесу від хвороби, є вимушеними та виправданими, адже життя людини та пов'язані з цим права повинні бути первинною цінністю держави. Досліджувані країни застосовують обмежувальні заходи пропорційно до епідеміологічної ситуації й послаблюють їх за такої можливості. Усі обмеження є тимчасовими.

**Ключові слова:** антикорупційний суд, пандемія, права людини, право на справедливий суд, COVID-19, робота суду, корупція та права людини.

In the spring of 2020, a global pandemic caused by COVID-19 reached European countries. Europe has always been associated with high-quality standards for human rights and freedoms. After all, it was in European countries that the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms was signed. But the pandemic has jeopardized respect for fundamental rights. In particular, the judiciary is faced with the question of organizing its work in such a way that, while restricting the protection of people from the disease, it remains effective and complies with the rule of law.

The relevance of the article is related to the spread of the second wave of the disease caused by the COVID-19 virus. This problem is unique to the world, but it does not mean that it cannot be repeated. Appropriate measures need to be taken, the legal framework needs to be prepared and action protocols need to be improved in the event of a recurrence of the crisis. Also, the issue of corruption remains relevant, as this negative phenomenon is especially acute during the crisis.

In the article, the author highlights the importance and necessity of proper work of anti-corruption judicial institutions in today's pandemic of the COVID-19 virus. The article examines the foreign experience of the relevant bodies of such countries as the Republic of Croatia, the Republic of Bulgaria and the Slovak Republic. Attention is paid to the importance of using anti-corruption mechanisms during the crisis caused by the coronavirus pandemic. Also, the author covers the issue of human rights. An assessment is made of the importance of the proper functioning of the judiciary in overcoming corruption. The article describes the need to adhere to the principles of justice and to prevent violations of fundamental human rights, especially during the crisis triggered by the SARS-CoV-2 virus.

The author found that the changes related to the protection of litigants from the disease are forced and justified. After all, human life and related rights must be the primary value of the state. The surveyed countries apply restrictive measures in proportion to the epidemiological situation and weaken them if possible. All restrictions are temporary.

**Key words:** *anti-corruption court, pandemic, human rights, right to a fair trial, COVID-19, court work, corruption and human rights.*

Корупція має руйнівний вплив на права та свободи людини, якість їх реалізації та можливість держави їх захистити. До того ж корупція підриває функціонування владних інституцій та суспільних процесів, знищує верховенство права й, зрештою, саму державу. Держава має приділяти більше уваги негативному впливу корупції на права людини, особливо в скрутні часи. Будь-яка криза – це іспит державних інститутів на можливість виконувати свої функції, незважаючи на негативний фактор. На жаль, 2020 рік супроводжувався однією з найбільших світових криз, викликаною пандемією вірусу COVID-19.

Під час кризи особливо згубно корупція впливає на незахищені верстви населення. Ті особи, котрі перебувають у неблагополучному становищі, страждають від корупційних проявів непропорційно більше. Вони більше залежать від доступності суспільних благ та послуг і мають обмежені можливості для пошуку альтернативних варіантів їх отримання. У такої групи населення менше можливостей реалізувати свої права безпосередньо й бракує ресурсів для захисту вже порушених прав.

Експерти Антикорупційного ресурсного центру U4 у своїх дослідженнях дійшли висновку, що корупція значно впливає на формування траєкторії кризи, спричиненої COVID-19. Це твердження також можна застосувати для потенційних майбутніх гуманітарних криз. Досвід попередніх надзвичайних гуманітарних ситуацій свідчить про те, що без застосування антикорупційних механізмів людські й економічні витрати будуть вищими та більш тривалими. Таким чином, боротьба з корупцією повинна бути пріоритетною в нестабільні часи, а відповідні дії щодо подолання кризових явищ повинні супроводжуватися антикорупційними заходами [1].

Відповідальне політичне керівництво, належне управління, незалежна та ефективна судова влада є передумовою та основою можливості існування суспільства, в якому дотримуються основоположних прав і свобод людини.

Однією з основних функцій системи правосуддя є сприяння та захист прав людини кожного члена суспільства. Якщо права людини були порушені, то система правосуддя повинна відіграти вирішальну роль у виявленні таких порушень та відновленні прав людини. Однак це може бути здійснено лише тоді, коли система правосуддя функціонує належним чином [2].

Пандемія COVID-19 і пов'язані з нею обмеження стали справжнім викликом для судової

системи. Іноземні спеціалісти у сфері запобігання корупції наголошують на важливості належної організації роботи системи правосуддя в період пандемії. Антикорупційним судам слід функціонувати максимально повно, щоб забезпечити виконання принципу невідворотності покарання та продовжувати розглядати справи, які стосуються корупції. Це допоможе підтримати правосудність під час надзвичайної ситуації. Нормальна робота відповідних антикорупційних органів судової гілки влади буде найкращим превентивним заходом щодо попередження корупції в медичній сфері та у сфері, пов'язаній з усуненням наслідків пандемії. Одночасно кримінальна юстиція буде спроможна вчасно реагувати розслідуваннями проти тих, хто зловживає своїм державним становищем під час кризи [3].

Особливо критичним питанням є забезпечення належного доступу до правосуддя під час карантинних обмежень.

Право на справедливий судовий розгляд закріплене в міжнародних договорах про права людини. Воно складається з широкого кола стандартів, які забезпечують справедливе, ефективне та результативне здійснення правосуддя. Ці стандарти стосуються здійснення правосуддя, реалізації прав залучених сторін, судовості процедури та результативності судового розгляду [4].

Відповідно до статей 14 і 15 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (далі – МПГПП), право на справедливий суд є одним з основоположних прав людини, яке є суттєвим для забезпечення верховенства права. Згадане право включає принцип рівності, який лежить в основі здійснення правосуддя. Право на справедливий судовий розгляд охоплює низку процесуальних прав, включаючи незалежний та неупереджений суд, рівність процесуальних сторін, доступ до суду та презумпцію невинуватості. Право на справедливий судовий розгляд тісно пов'язане з правом на ефективний засіб правового захисту, оскільки жоден засіб захисту не є ефективним без рівності перед законом та справедливих судових процедур (стаття 3 МПГПП) [5].

Хорватія, Болгарія та Словаччина є країнами-підписантами Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод. Ратифікувавши Конвенцію, країна бере на себе зобов'язання дотримуватись зазначених положень. Статтею 6 Конвенції передбачено право на спра-

ведливий суд. Воно полягає в тому, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, установленим законом [6].

Так, коронакриза ставить під загрозу основоположний принцип на справедливий суд у площині доступності правосуддя і його процедур, негайного розгляду провадження та належного захисту.

Судова система повинна пристосуватися до сучасних викликів у такий спосіб, щоб продовжити здійснювати покладені на неї функції з дотриманням прав і свобод у реаліях сьогодення.

Криза, викликана вірусом SARS-CoV-2, є глобальним явищем світового масштабу. Тому пропонуємо дослідити досвід іноземних країн, у яких створено спеціалізовані антикорупційні судові інституції, а також те, як вони пристосувались до новостворених реалій і продовжили функціонувати в них.

Беручи до уваги політичний курс України на євроінтеграцію, ми пропонуємо проаналізувати досвід найбільш територіально та ідеологічно наближених країн, у яких утворені антикорупційні суди. До них належать Хорватія, Болгарія й Словаччина.

Аналізуючи досвід зазначених країн, потрібно зазначити, що жодна з них не оголосила derogation від Конвенції прав людини на час надзвичайної ситуації.

#### **Хорватія**

Після оголошення епідемії хвороби COVID-19 в Республіці Хорватія, відповідно до рекомендацій Хорватського інституту громадського здоров'я та Національного штабу цивільного захисту, 13 березня 2020 року Міністерство юстиції видало рекомендацію щодо роботи всіх судових органів у Республіці Хорватія під час епідемії [7]. Відповідно до рекомендацій, судові органи мусили забезпечити умови щодо продовження роботи та, дотримуючись відповідних заходів безпеки, проводити всі невідкладні процесуальні процедури. Судові засідання в справах які не були визнані такими, що потребують термінового розгляду, були тимчасово відкладені до подальшого судового повідомлення. Для організації роботи за нових обставин керівники судових органів мають повноваження дозволяти підлеглим працювати вдома. Також у рекомендаціях зазначається, що комунікації зі сторонами та зі всіма учасниками процесу здійснюються в електронній формі (за можливості) [8].

Але остаточне рішення ухвалювали голови суду, видававши відповідні внутрішні накази. Так, наприклад, окружний (повітовий) суд у м. Загреб, який розглядає справи, підслідні Управлінню з протидії корупції та організованій злочинності, розмістив на своєму офіційному сайті рішення голови суду. У ньому зазначалося, що через оголошену епідемію коронавірусної хвороби (COVID-19) Загребський окружний суд

не прийматиме громадян та учасників процесу до подальшого повідомлення, крім виняткових випадків.

Судді повинні оцінити в кожній окремій справі те, чи дотримано умов перенесення призначених слухань, та повідомити сторони про таке перенесення поштою, електронною поштою чи телефоном.

Усі подання мають бути надіслані поштою або через мережу інтернет. Документація не може бути подана безпосередньо в приймальню суду. Уся інформація буде надана сторонам виключно телефоном, опублікованим на веб-сайті суду. Сторонам також буде надано доступ до справи в електронному форматі. Суд прийматиме сторони, запрошені на слухання, лише після пред'явлення відповідного документа [9].

#### **Болгарія**

Суспільні відносини у сфері діяльності судової системи Болгарії під час пандемії вірусу COVID-19 регулюються трьома групами нормативних актів:

1) Законом Республіки Болгарія «Про заходи та дії під час надзвичайного стану», оголошеним Рішенням Національної Асамблеї від 13 березня 2020 року;

2) рішеннями Вищої судової ради – вищого адміністративного органу судової влади в Республіці Болгарія, відображеними в протоколах засідань Ради;

3) наказами голів судів.

Оскільки норми закону та рішення, видані Вищою судовою радою, стають дедалі більш деталізованими, спостерігається тенденція до поступового зменшення впливу голів судів на заходи з протидії пандемії, що запроваджуються в судах.

Під час надзвичайного стану відкриті судові засідання можуть проводитися дистанційно, забезпечуючи безпосередню та віртуальну участь сторін та учасників процесу. Про проведені засідання складається протокол, який негайно публікується на сайті суду [7].

Вища судова рада задокументувала свої рекомендації щодо заходів, пов'язаних із протидією вірусу COVID-19 у судах. Основними положеннями цих рекомендацій є такі:

– приймання або видання документів до суду, крім особливих випадків, здійснюється телефоном або засобами електронного зв'язку;

– забороняється доступ до будівель судів громадянам, сторонам справ, експертам, перекладачам, адвокатам та іншим особам, за винятком тих, кого викликають для запланованих справ;

– голови судів створюють організацію, яка забезпечує роботу судів, затверджуючи графіки роботи суддів, судових приставів, реєстраторів та секретарів;

– голови судів забезпечують надання всіх адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна», фізично розташованого якомога ближче

до входу в будівлю суду, забезпечуючи постійну наявність необхідних захисних засобів проти поширення вірусу;

– голови судів повинні забезпечити використання зали суду (за можливості, лише однієї) якомога ближче до входу в будівлю суду та забезпечити там необхідні захисні засоби проти поширення хвороби;

– із матеріалами справи можна ознайомитися лише телефоном або написавши на офіційну електронну пошту суду;

– над невідкладними справами або справами, де добігає кінця строк розгляду, судді працюють віддалено в онлайн-режимі;

– комісія судової адміністрації повинна надати інформацію про необхідність надання додаткових працівників для забезпечення діяльності зі створення електронних копій справ у судах, пов'язаної з роботою Єдиного порталу електронного правосуддя;

– працівники відділів зв'язку з громадськістю в судах повинні щодня готувати детальні звіти про справи, що становлять суспільний інтерес, і публікувати інформацію за результатами розгляду на сайті [10].

У Болгарії створено Спеціалізований кримінальний суд, до підсудності якого належать корупційні злочини та злочини, які скоїли організовані злочинні групи.

Голова Спеціалізованого кримінального суду Марієта Райкова підписала наказ, який визначав роботу суду під час надзвичайної ситуації. Цей наказ узгоджується з болгарським протикоронавірусним законодавством і містить чотири основні пункти:

1) персонал суду та судді повинні дотримуватись заходів, рекомендованих Вищою судовою радою;

2) судді та персонал суду, якщо не мають навантаження у відповідний день, не відвідують будівлю суду;

3) судовий адміністратор має готувати графіки чергування працівників відповідно до розкладу та навантаження;

4) усі судді та працівники суду, в котрих був підтверджений вірус COVID-19, негайно повинні інформувати адміністрацію суду про отриманий діагноз та про контактних осіб. Після цього особа має застосувати заходи щодо самоізоляції [11].

Згодом, зважаючи на повторне загострення епідемічної ситуації та недостатню кількість місць у судових залах, Голова суду опублікував чергові рекомендації, згідно з якими пропонувалося тимчасово відкласти кримінальні справи, які не потребують негайного вирішення й у яких не порушуються розумні строки, у період із 16 листопада 2020 року до 30 листопада 2020 року [12].

#### **Словаччина**

Із метою обмеження поширення хвороби COVID-19 23 березня 2020 року в Кризовому штабі, утвореному при Міністерстві юстиції Словачкої

Республіки було запропоновано такі рекомендації для судової гілки влади:

1) голови судів повинні вжити заходів або продовжити вже запроваджені щодо тимчасового обмеження доступу осіб до будівель суду шляхом:

– обмеження діяльності інформаційного центру суду наданням інформації телефоном та електронними засобами;

– обмеження доступу до приміщень суду всім особам, крім учасників сторін та осіб, які бажають передати справу до реєстру;

– обмеження часу перебування в приміщенні суду (надання можливості особам заходити до будівлі суду лише протягом необхідного часу для досягнення мети відвідання суду);

2) суди повинні утриматись від проведення слухань та публічних зборів до покращення епідеміологічної ситуації, за винятком:

– розгляду клопотань, предметом яких є взяття під варту та зміна запобіжного заходу;

– процесуальні дії стосовно неповнолітніх;

– операції, без яких існує ризик непоправної шкоди або інших серйозних непоправних наслідків;

3) для мінімізації поширення захворювання серед засуджених надано рекомендації щодо максимального використання засобів відеоконференцзв'язку;

4) інші учасники слухань, задіяні в судовому процесі, повинні використовувати засоби дезінфекції та носити індивідуальні засоби захисту [7].

Нововведенням було рішення влади про використання дипломатичних та консульських представництв Словачкої Республіки для доставки судових документів за кордон.

Зважаючи на ситуацію, спричинену розповсюдженням COVID-19, і за згодою Міністерства закордонних та європейських справ Словачкої Республіки, судові документи словацьких судів можуть тимчасово доставлятися адресатам за кордон відповідно до статті 5 Віденської конвенції про консульські відносини. Причиною такого запровадження було те, що пошта дотримувалась обмежень, внаслідок чого доставка судових відправлень до країн, із якими припинилося сполучення, було неможливим. Із метою мінімізації порушення міжнародної процесуальної співпраці, зважаючи на обставини, запроваджено тимчасову «дипломатичну» доставку судових документів до країн, яким надсилання звичайної пошти не було можливим [13].

Пандемія SARS-CoV-2 вимагає термінових спільних заходів від держави та суспільства. Світові кризи, епідемії та нестабільні надзвичайні ситуації забезпечують ідеальне середовище для процвітання корупції, що гарантує подальшу дисфункцію суспільства, яка зберігається набагато довше, ніж сама криза. У цей момент захист від корупції має бути пріоритетним поряд із реагуванням на саму кризу.

Щодо застосованих дій протидії поширенню вірусної хвороби, то на основі аналізу іноземного досвіду можемо зазначити, що застосовані обмеження схожі поміж собою й направлені на диджиталізацію судового процесу. Також за суб'єктами вживання заходи можемо класифікувати так:

1) заходи законодавчої гілки влади (внесення змін до процесуального та матеріального законодавства, введення карантину та затвердження надзвичайної ситуації в країні);

2) заходи виконавчої гілки влади (Міністерство юстиції (зазвичай враховуючи рекомендації Міністерства здоров'я або інших аналогічних органів) видає рекомендації щодо організації діяльності державних органів під час пандемії);

3) заходи суддівської влади (орган суддівського самоврядування, збори суддів або вищий адміністративний суддівський орган затверджують рекомендації стосовно діяльності саме суддівської системи. Кінцевим й остаточним

нормативним актом в кожному конкретному суді залишається наказ, який затверджує голова відповідного суду).

Отже, аналізуючи досвід іноземних країн, можемо дійти висновку, що було вжито належних заходів щодо створення безпечних умов функціонування антикорупційного правосуддя. Усі заходи обмежувального характеру мають виправдану тимчасову природу та застосовуються з метою забезпечення від захворювання учасників судового процесу та працівників суду. Дотримання прав людини щодо доступу до правосуддя наскрізно вбачається в кожному пропонуваному заході. Публічність правосуддя забезпечується публікуванням звітів на офіційних сайтах судів. Можна дійти висновку, що досліджені європейські країни дотримуються балансу між охороною здоров'я учасників процесу, дотриманням їх прав та продовженням дієвого функціонування антикорупційного правосуддя.

### Список використаних джерел:

1. Matthew Jenkins, Aram Khaghghordyan, Kaunain Rahman and Jorum Duri. U4 Helpdesk Answer COVID-19 and corruption Health. The costs of corruption during humanitarian crises, and mitigation strategies for development agencies U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (U4 Helpdesk Answer 2020:1). URL: <https://www.u4.no/publications/the-costs-of-corruption-during-humanitarian-crisis-and-mitigation-strategies-for-development-agencies>.
2. UNODC Corruption and Human Rights. Impact of corruption on specific human rights <https://www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-7/key-issues/impact-of-corruption-on-specific-human-rights.html>.
3. Corruption in the time of COVID-19: A double-threat for low income countries By Sarah Steingrüber, Monica Kirya, David Jackson and Saul Mullard U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (U4 Brief 2020). URL: <https://www.u4.no/publications/corruption-in-the-time-of-covid-19-a-double-threat-for-low-income-countries>.
4. International Council on Human Rights Policy: Corruption and Human Rights: Making the Connection. URL: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/9B49DD6CB2609631492575BB001B821D-Corruption\\_HRTs.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/9B49DD6CB2609631492575BB001B821D-Corruption_HRTs.pdf)
5. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII ( 2148-08 ) від 19.10.73 поточна редакція. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text).
6. Preporuke za prevenciju prenošenja i suzbijanje epidemije novim koronavirusom (SARS-CoV-2) bolesti (COVID-19) . URL: <https://pravosudje.gov.hr/vijesti/preporuke-za-prevenciju-prenosenja-i-suzbijanje-epidemije-novim-koronavirusom-sars-cov-2-bolesti-covid-19/21707>.
7. The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Official text. URL: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts&c>.
8. Management of the judiciary – compilation of comments and comments by country: European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). URL: <https://www.coe.int/en/web/cepej/compilation-comments>.
9. Obavijest strankama 25.09.2020. republika hrvatska županijski sud u zagrebu Trg Nikole Šubića Zrinskog 5 Predsjednik suda 25.09.2020. URL: <https://sudovi.hr/hr/zszg/priopcenja/obavijest-strankama>.
10. Правила и мерки за работа на съдилищата в условията на пандемия приети с решение на Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет по протокол № 15/12.05.2020 г. URL: <http://spcc.bg/news/%d0%bf%d1%80%d0%b0%d0%b2%d0%b8%d0%bb%d0%b0-%d0%b8-%d0%bc%d0%b5%d1%80%d0%ba%d0%b8-%d0%b7%d0%b0-%d1%80%d0%b0%d0%b1%d0%be%d1%82%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d1%81%d1%8a%d0%b4%d0%b8%d0%bb%d0%b8%d1%89%d0%b0%d1%82/#more-2369>
11. Заповед №AC-207/27.10.20 Специализиран наказателен съд. URL: <http://spcc.bg/wp-content/uploads/2020/10/%D0%97%D0%B0%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%B4-%E2%84%96%D0%90%D0%A1-207-%D0%BE%D1%82-27.10.2020%D0%B3.pdf>.
12. Заповед №AC-215/12.11.20 Специализиран наказателен съд. URL: <http://spcc.bg/wp-content/uploads/2020/11/%D0%97%D0%B0%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%B4-%E2%84%96%D0%90%D0%A1-215-%D0%BE%D1%82-12.11.2020%D0%B3.pdf>.
13. Informácia pre súdy Slovenskej republiky Dočasné doručovanie súdnych písomností prostredníctvom diplomatických a konzulárnych zástupcov Slovenskej republiky v zahraničí. URL: <https://www.justice.gov.sk/Stranky/Nase-sluzby/Medzinarodne-pravo/Justicna%20spolupraca%20v%20obcianskych%20a%20obchodnych%20veciach/Prakticke%20informacie%20pre%20justicne%20organy/Do%C4%8Dasn%C3%A9-doru%C4%8Dovanie-s%C3%BAdnych-p%C3%ADsomnost%C3%AD-COVID-19.aspx>.

**Панова Л.В.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільного права  
Інституту права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
ORCID: 0000-0002-1393-8626

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ СОЦІАЛЬНО ОРІЄНОВАНОЇ КОНЦЕПЦІЇ ПЛАТІЖНИХ ПОСЛУГ

### SOME QUESTIONS OF THE SOCIALLY ORIENTED CONCEPT OF PAYMENT SERVICES

У статті авторка продовжує досліджувати питання, які залишаються актуальними для споживачів платіжних послуг, зокрема питання доступності платіжних послуг, що робить їх суспільно важливими та впливає на правове регулювання. Не залишаються поза увагою питання знаходження балансу інтересів, з одного боку, між захистом прав споживача і державним контролем у сфері надання платіжних послуг, а з іншого – стимулюванням розвитку електронних платежів. Проводиться аналіз уже наявних у Європі відповідних механізмів складної системи регулювання платежів у безготівковій формі та її впливу на конкуренцію у сфері надання платіжних послуг. Доводиться, що високий ступінь контролю з боку держави під час відкриття рахунків не завжди має позитивні результати, а навпаки, свідчить про низьку ефективність прямого примусу. Розкривається принцип недискримінаційного доступу до інтерфейсів банків за допомогою концепції «відкритий банкінг». Робиться висновок, що правове регулювання платіжних послуг у Європі починає поступово переходити від регламентації окремих питань до створення умов для підвищення ефективності ринку, оскільки платіжна послуга стає суспільно важливою, адже без доступу до неї не можна отримувати соціальні виплати, заробітну плату, повноцінно брати участь в економічному житті. У Європейському суспільстві послуга відкриття банківського рахунку визнається як гарантована Європейським Союзом послуга для всіх громадян. Доводиться, що введення в Україні на законодавчому рівні концепції «відкритий банкінг» є одним із чинників вирішення реальних соціальних проблем за допомогою технологічного рішення, яке здатне «об'єднати» різні банки та платформи в єдину систему та надавати доступ до даних користувача з різних місць. Відкритий банкінг є стимулом для конкуренції.

**Ключові слова:** платіжний рахунок, платіжна послуга, концепція «відкритий банкінг», платіж, розрахунки.

The author continues a research of the issues relevant for consumers of payment services. First of all, there is an issue of availability of payment services. This issue is socially important, which means that proper process of legal regulation of payment services should be implemented.

Secondly, there is a question of finding some balance of interests between protecting consumer rights and state control in the provision of payment services, and stimulating the development of electronic payments.

The author analyzes complex system of European regulations regarding payments in cashless form, examines its impact on competition in provision of payment services. The author reveals the principle of non-discrimination in access to banks' interfaces using the concept of "open banking". It is concluded that the legal regulation of payment services in Europe is gradually moving from the regulation of certain issues to the creation of conditions for enhancing the efficiency of the payment services market. It is stated that the payment service is becoming socially important, since without access to it, it is impossible to receive social benefits, wages and fully participate in economic life. In European society, the service of opening a bank account is recognized as a service guaranteed by the European Union for all citizens.

The author comes to the conclusion that the introduction of the concept of "open banking" in Ukraine at the level of law is one of the factors for solving real social problems using technological capabilities. It will be able to "combine" various banks and platforms into a single system and provide access to user data from different locations. Open banking is an incentive for competition.

**Key words:** payment account, payment service, concept of "open banking", payment, settlements.

Збільшення обсягу безготівкових операцій серед фізичних осіб є однією з визначальних ознак сучасного суспільства, яка пов'язана з боротьбою з тіньовою економікою та скороченням готівкових платежів. Споживачі платіжних послуг активно користуються ними для вико-

нання грошових зобов'язань. Проте досить актуальним для споживачів залишається питання доступності платіжних послуг. Для держави доступність платіжних послуг означає прозорість розрахунків та можливість їх контролю, а для економіки країни в цілому – зниження витрат на

проведення фінансових операцій та підвищення конкурентоздатності. Вищезазначене надає підстави для зарахування платіжних послуг до суспільно важливих. Соціальна функція держави виявляється через механізм правового регулювання, який перебуває в процесі свого розвитку щодо регулювання платіжних послуг. У питанні доступності платіжних послуг для споживачів держава завжди стоїть перед вибором шляхів правового регулювання: безпосередньо самостійно регулювати комісійну винагороду суб'єктів, що надають платіжні послуги, або створити умови для максимальної конкуренції на ринку платіжних послуг. У Європейському Союзі (далі – ЄС) до механізму правового регулювання у розв'язанні питання щодо доступності платіжних послуг підійшли через принцип недискримінаційного доступу до інтерфейсів банків, запропонувавши концепцію відкритого банкінгу (open banking). Одним із проявів такого підходу стала Директива 2014/92/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 23 липня 2014 р. про порівнянність комісій, що стосуються платіжних рахунків, зміни платіжних рахунків та доступу до базових платіжних рахунків (далі – Директива)[1].

В умовах, коли такі платіжні послуги, як комунальні платежі, оплата медичного страхування, грошові перекази, стають суспільно важливими, необхідною метою стає підвищення конкуренції на ринку платіжних послуг, створення недискримінаційного гарантованого доступу до платіжних послуг, стимулювання використання платіжних рахунків населенням із метою здійснення платежів (для зниження частки обороту готівкових коштів і підвищення прозорості фінансових операцій).

Якщо порівнювати регулювання сфери платіжних послуг із соціально значущими галузями, то можна констатувати, що історично в соціально значущих галузях застосовувалася стратегія прямого регулювання: та чи інша послуга визнавалася соціально значущою, в результаті чого держава починала регулювати всі аспекти її надання (зокрема ціноутворення). Показовою щодо цього є галузь охорони здоров'я: незважаючи на високий ступінь контролю з боку держави, вона продовжує працювати неефективно (як в уже розвинених країнах, так і в країнах, що перебувають на етапі розвитку). Проблема полягає в тому, що в умовах державного регулювання досить важко встановити коректні стимули, які б заохочували до більш високої якості послуги установами охорони здоров'я. До того ж такий підхід у фінансовій сфері навряд чи буде ефективним.

Цікавим прикладом може слугувати застосування жорсткого державного регулювання щодо відкриття платіжних рахунків фізичними особами в Індії. У серпні 2014 р. була запущена державна програма з масового відкриття рахунків громадянам. У 2016 р. Всесвітній банк опублікував звіт, у якому містилися такі дані: із 460 млн роз-

рахункових рахунків, наданих фізичним особам у межах програми, 195 млн є «сплячими», тобто не використовуються більше двох років [2]. Наведене свідчить про низьку ефективність прямого примусу.

У дослідженні, опублікованому MasterCard, наводиться огляд країн із показниками використання безготівкових транзакцій, які зростають. Лідерами ринку є Сінгапур, Нідерланди, Франція, Швеція, Канада, Бельгія та Великобританія з часткою безготівкових платежів, яка перевищує 50 відсотків. При цьому автори дослідження наводять фактори, які впливають на збільшення попиту на безготівкові платіжні інструменти, починаючи з найбільш значущих: доступність платіжних сервісів, сукупність макроекономічних і культурних чинників, рівень конкуренції і здатність постачальників платіжних послуг пропонувати нові платіжні рішення, розгалуженість інфраструктури й присутність на ринку нових технологій.

Слід зазначити, що у двох країнах-лідерах щодо безготівкових платежів є державні обмеження, пов'язані з розрахунками готівкою. Так, у Бельгії та Франції запроваджено заборону на платежі готівкою в обсязі, що перевищує 3 000 євро за транзакцію [3]. Проте не можна однозначно стверджувати, що саме цей фактор сприяє високій частці безготівкових розрахунків.

Відповідно, в ЄС було ухвалено рішення розглянути питання регулювання сфери платіжних послуг нетрадиційним способом. Альтернативний підхід полягає в підвищенні ефективності ринку через стимулювання конкуренції, а саме: регулятор виявляє неконкурентні ринкові практики і вживає заходів щодо їх усунення.

В Україні регулятором є Національний банк України (далі – НБУ). Загальні регуляторні функції й повноваження НБУ щодо здійснення нагляду та контролю на ринку платіжних послуг закріплені в ст. 7 і 40 Закону України «Про національний банк України» і в ст. 13 Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні». Так, НБУ визначає загальний порядок відкриття банками рахунків і режими їх функціонування. Крім того, НБУ має повноваження з регулювання діяльності внутрішньодержавних і міжнародних платіжних систем. Постанова НБУ № 43 від 04.02.2014 р. встановлює вимоги до процедури створення й реєстрації платіжних систем в Україні, відносини платіжних систем із регулятором [4; 5; 6].

У 2020 р. спільними діями Національного банку України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Міністерства фінансів України та Фонду гарантування вкладів фізичних осіб почала активно обговорюватись Стратегія розвитку фінансового сектора України до 2025 р. Метою Стратегії є забезпечення подальшого реформування та розвитку фінансового

сектора України відповідно до провідних міжнародних практик та імплементації заходів, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС та іншими міжнародними зобов'язанням України. Вона є наступним документом після Комплексної програми розвитку фінансового сектора до 2020 р., яка визначала пріоритетні реформи регуляторів протягом попередніх п'яти років [7].

Стратегія визначає п'ять таких стратегічних напрямів, як фінансова стабільність, макроекономічний розвиток, фінансова інклюзія, розвиток фінансових ринків та інноваційний розвиток. Кожен напрям має свої стратегічні цілі та індикатори виконання. Наприклад, фінансова інклюзія включає: а) підвищення доступності та рівня користування фінансовими послугами, стимулювання розвитку платіжної інфраструктури для здійснення безготівкових операцій, зокрема в сільській місцевості та у віддалених територіях, створення умов для розвитку віддалених каналів продажу фінансових послуг; б) посилення захисту прав споживачів фінансових послуг, включаючи розроблення та впровадження регулювання ринкової поведінки учасників фінансового сектора, а також забезпечення прозорості інформації щодо фінансових послуг та продуктів, захист вкладників та інвесторів; в) підвищення рівня фінансової грамотності населення, включаючи проведення інформаційно-освітніх заходів для різних цільових аудиторій. Реалізація Стратегії здійснюється через виконання окремих заходів (проектів), передбачених дорожньою картою Стратегії, відповідно до принципів проектного менеджменту. Відповідно, в Україні в правовому регулюванні сфери платіжних послуг відбуваються позитивні зміни. Національний банк України вже презентував для обговорення проект Закону України «Про платіжні послуги», що регулюватиме діяльність українського ринку платежів та переказу коштів [8]. Основною метою оновлення платіжного законодавства є підвищення конкурентоздатності ринку платежів і, як наслідок, здатності бути гнучким та універсальним. Законопроект базується на сучасних вимогах європейських регуляторних актів, зокрема на положеннях Другої платіжної Директиви (Payment Services Directive 2 (PSD2)), а також застережних засадах, які спрямовані оминати проблеми, що виникли свого часу в ЄС, паралельно він ураховує локальні особливості українського ринку [9; 10]. Чинний закон про платіжні системи та переказ коштів в Україні, який був ухвалений ще у 2001 р., морально застарів і не відповідає вимогам сьогодення. Відповідно, нове регулювання платіжного ринку передбачає ключові зміни на ринку платіжних послуг, включаючи зрозумілі умови роботи «відкритого банкіngu» в платіжній інфраструктурі України, розширений перелік учасників платіжного ринку, їх можливості тощо. Тобто Україна, як і ЄС, намагається підійти до меха-

нізму правового регулювання у вирішенні питання щодо доступності платіжних послуг через принцип недискримінаційного доступу до інтерфейсів банків за допомогою концепції «відкритого банкіngu» або «відкритих банківських даних». Сьогодні в Україні банки працюють над різноманітними додатками (закритими екосистемами), які об'єднують усі можливі послуги (не тільки банківські), а фінансові організації вбудовують свої кредитні продукти в додатки постачальників нефінансових послуг. Слід підкреслити, що ринок фінансових технологій вітчизняним законодавством майже не регулюється, але він не просто з'явився майже за відсутності системної підтримки, а стрімко розвивається та набуває значущості. Тому модель «відкритого банкіngu» є необхідною.

За складними законодавчими термінами для фізичних та юридичних осіб виникають рішення, які полегшують реальне життя та розв'язують складні соціальні проблеми. Деякі речі у сфері фінансових технологій є для більшості членів суспільства вже звичними (наприклад платіжні системи, за допомогою яких дуже зручно сплачувати комунальні послуги, інтернет тощо). Водночас слід констатувати, що суб'єкти не встигають звикнути до одних технологій, як з'являються більш інноваційні. Саме тому фінансові технології виконують два основних соціальних завдання: створення інноваційних продуктів, що покращують життя людей або формують нові потреби та надання послуг у тих місцях, де їх раніше не було.

Серед таких масштабних соціальних проблем є одна, з якою здатні впоратися тільки фінансові технології: в Україні 37% населення не мають банківських карток і, відповідно, не мають можливості здійснювати навіть прості банківські операції. При цьому сьогодні спостерігається тенденція до скорочення кількості банківських відділень у зв'язку зі збільшенням фінансового навантаження на банки. Фінансові процеси в суспільстві є гарантією економічного розвитку, тому людей необхідно залучати до них. Розв'язанням цієї проблеми є технологія віддаленої ідентифікації користувача платіжних послуг за допомогою фінансових технологій. Слід підкреслити, що українське суспільство є відкритим до сприйняття інноваційних фінансових технологій. Незважаючи на досить великий відсоток населення, що не має банківських карток, інша його частина, що ними користується, забезпечує Україні 4 місце у світі за безконтактними платежами (за допомогою телефонів, годинників, брелків тощо).

Таким чином, уведення на законодавчому рівні відкритого банкіngu в Україні є одним із чинників розв'язання реальних соціальних проблем за допомогою технологічного рішення, яке здатне «об'єднати» різні банки та платформи в єдину систему та надавати доступ до даних



користувача із різних місць. Для фізичної особи це означає вільне користування додатком одного банку для доступу до свого рахунку в іншому. Відкритий банкінг є стимулом для конкуренції, оскільки розробники на рівних будуть боротися за клієнтів, а перемогу отримає той сервіс або додаток, який буде більш зручним для користувачів.

Слід указати на ще одну соціальну проблему, що існує у сфері надання платіжних послуг. Фінансові організації надають клієнтам різноманітні послуги, які органічно пов'язані з платіжним рахунком (переказ грошових коштів, автоматичні (рекурентні) списання, пряме дебетування тощо). Відповідно до Директиви, такими фінансовими організаціями є постачальники фінансових послуг, до яких належать не тільки банки, але й інші платіжні інститути. Проблема полягає не тільки в тому, що різні постачальники платіжних послуг можуть стягувати різні суми комісійної винагороди за одні й ті ж послуги, а також у тому, що в різних країнах-членах однакові за своєю правовою природою послуги мають різні найменування, що не дає можливості споживачеві адекватно оцінити такі послуги. Відсутність однакової призводить до того, що споживачі не можуть ефективно порівняти пропозиції в різних банках і вибрати найбільш вигідні з них. Тому Уряд Європейського Союзу вирішив піти шляхом виявлення низки неефективних практик та надання пропозицій стосовно заходів для їх усунення. Наприклад, неефективну практику щодо непрозорості умов обслуговування у фінансовій установі, недостатнього ступеня поінформованості споживачів про вартість послуг, які вони отримують, пропонується замінити, зобов'язавши фінансову організацію надавати клієнтові вичерпну інформацію про комісії, які стягуються за послуги в стандартизованій формі. Неефективну практику щодо можливості порівняти і вибрати найбільш вигідну пропозицію на ринку без істотних витрат замінюють на створення сайтів-агрегаторів інформації про умови обслуговування / відкриття платіжних рахунків. Директива також вводить єдині поняття замість різноманітної термінології, що використовується в країнах-членах ЄС для одних і тих самих послуг. Уведення стандартизованої інформації відбувається з метою кращого розуміння її споживачами. Вона стосується найбільш типових послуг та комісійних зборів. Одним із таких понять є «платіжний рахунок», під яким розуміють рахунок, відкритий на ім'я одного або більше споживачів, що використовується для здійснення платіжних операцій. Положення Директиви регулюють платіжні рахунки за допомогою яких клієнти можуть здійснювати такі операції: зараховувати грошові кошти на рахунок, знімати готівку, здійснювати та отримувати платежі на рахунок та з рахунку третіх осіб відповідно, зокрема здійснювати кредитні

перекази. Рахунки з більш обмеженими функціями не підпадають під дію Директиви, зокрема ощадні (депозитні) рахунки, рахунки з прив'язкою до кредитної картки, грошові кошти на яку вносяться тільки для погашення заборгованості за кредитом, рахунки, що відкриваються з метою надання кредиту під заставу нерухомості та електронні гаманці. Якщо ж такі рахунки використовуються щоденно для здійснення платіжних операцій, то в такому разі вони автоматично підпадають під дію Директиви.

Також Директива містить концепцію, яка визначає правила та умови, згідно з якими країни-члени ЄС зобов'язані гарантувати споживачам право на відкриття і використання платіжних рахунків, за якими гарантований базовий набір послуг.

Доступ до базових платіжних послуг повинен забезпечуватися для всіх споживачів. Базові послуги платіжного рахунку повинні включати операції з унесення та зняття грошових коштів. Споживачі повинні мати можливість здійснювати основні платіжні операції: отримувати соціальну допомогу та заробітну платню, користуватися перевагами платіжного рахунку, зокрема сплачувати рахунки та податки, отримувати товари та послуги, включаючи надання дозволу на переказ коштів за дорученням отримувача при переказі грошових коштів або розраховуючись платіжною картою. Базові послуги платіжного рахунку повинні надавати можливість споживачам купувати товари та послуги в онлайн-режимі та формувати платіжні доручення у відповідному режимі. Кредитні організації не мають права обмежувати використання платіжного рахунку з базовими послугами тільки в онлайн-режимі, тому що це обмежує права клієнтів, які не мають доступу до інтернету.

Таким чином, Директива передбачає стандартизацію найменування послуг, пов'язаних із платіжним рахунком, як на національному, так і на загальноєвропейському рівнях (ст. 3 Директиви). Перед обслуговуванням постачальник платіжної послуги зобов'язаний надати клієнтові повну інформацію щодо всіх послуг за платіжним рахунком та їх вартості (ст. 4 Директиви). Послуги в усіх фінансових установах повинні мати однакові стандартні найменування, завдяки чому комісії стає легко їх порівняти. Усі терміни викладаються простою та зрозумілою для споживача мовою. Важливим є факт того, що інформаційний документ вважається невід'ємною частиною договору платіжного рахунку, що, безумовно, сприяє підвищенню інформованості споживача. Він заздалегідь знатиме, скільки йому коштуватиме та чи інша послуга, внаслідок чого споживач буде більш захищеним від несподіванок. Однак це рішення має відповідні недоліки. Для того, щоб порівняти умови обслуговування в різних фінансових установах, потрібно або відвідати кожне з них особисто, або відві-

дати сайт кожного з них. На це потрібно багато часу, до того ж завжди є ймовірність вивчити не всі пропозиції, пропустивши щось важливе. На допомогу у вирішенні цього питання приходять нові технології, які дозволяють спростити та прискорити цей процес. На ринку вже є агрегатори пропозицій інтернет-магазинів, де споживачі можуть порівняти ціни відразу в десятків продавців. Аналогічну практику запропоновано поширити в Європі і на фінансовому ринку. Єврокомісія зобов'язує країни створити інтернет-сайти (як мінімум, один у кожній країні), які будуть агрегувати інформацію про всі комісії за послуги з ведення рахунку в різних фінансових установах. Сайти-агрегатори допоможуть знизити інформаційну асиметрію, яка присутня на ринку банківських послуг, що позитивно вплине не тільки на поінформованість споживачів, але і на конкуренцію на ринку (як і в секторі онлайн-торгівлі).

Такі інтернет-ресурси повинні функціонувати без залежності від постачальників платіжних послуг. До того ж фактори для порівняння можуть виходити за межі стандартних умов і містити такі параметри, як, наприклад, кількість додаткових офісів. Тобто Директива гарантує всім громадянам ЄС недискримінаційний доступ до послуги платіжного рахунку й набору базових послуг, які з ним пов'язані (ст. 15–16 Директиви).

Слід констатувати, що в багатьох країнах без наявності рахунку в банку не можна отримувати заробітну плату, соціальні виплати, а часто не можна здійснювати рекурентні платежі (наприклад оплати комунальних послуг або оренди житла). Тому ЄС із метою забезпечення соціальної захищеності громадян починає де-факто визнавати послугу відкриття банківського рахунку як гарантованої послуги для всіх громадян. Відповідно до Директиви, будь-хто, хто законно проживає на території ЄС, повинен мати право на відкриття рахунку. Послуги за рахунком повинні обов'язково включати: внесення грошових коштів на рахунок, зняття готівкових коштів у банкоматі в будь-який час та виконання платежів. Незважаючи на те, що Україна не є краї-

ною-членом ЄС, вона наполегливо намагається впроваджувати положення Директив щодо фінансового ринку та підтримує проголошену Директивою соціальну функцію, яку беруть на себе банківські установи в сучасному світі, відкриваючи платіжні рахунки для споживачів.

**Підсумовуючи вищезазначене**, можна зазначити, що правове регулювання платіжних послуг починає поступово переходити від регламентації окремих питань до створення умов для підвищення ефективності ринку в цілому, оскільки платіжна послуга визнається суспільно важливою. Ключовим стає розуміння того, що без доступу до неї не можна повноцінно брати участь в економічному житті. Світовий досвід показує, що універсальних фінансових сервісів не існує, а те, що ефективно працює в одній країні, не обов'язково так само працюватиме в іншій. Але досвід інших країн, зокрема європейських, може бути надзвичайно корисним і для нашої країни. Формування сучасної, чіткої й прозорої регуляторної бази, заснованої на кращому міжнародному досвіді, безумовно, є необхідним для підвищення надійності безготівкових розрахунків і стимулювання їх розвитку. Перегляд регуляторних норм, що здійснюється на цьому етапі, не повністю відповідає заявленій меті щодо наближення законодавства України до кращих міжнародних принципів і правил. Окремі норми призаодять до обмеження конкуренції на ринку, що може суттєво загальмувати розвиток на ринку платіжних послуг і, відповідно, негативно вплине на економіку країни в цілому. Зниження конкуренції може призвести до зниження якості й підвищення вартості послуг, які надаються, а також до звуження їх асортименту. Це негативно вплине на кінцевих споживачів і зменшить їх добробут. Уведення на законодавчому рівні відкритого банкінгу в Україні є одним із чинників вирішення реальних соціальних проблем за допомогою технологічного рішення, яке здатне «об'єднати» різні банки та платформи в єдину систему та надавати доступ до даних користувача із різних місць.

#### Список використаних джерел:

1. Directive 2014/92/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on the comparability of fees related to payment accounts, payment account switching and access to payment accounts with basic features. URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/92/oj>.
2. Policy Research Working Paper 7255. World Bank Group Official website. April 2015. P. 18. URL: [documents1.worldbank.org](https://documents1.worldbank.org).
3. Limit for cash payments in EU. The European Consumer Centres Network. URL: <https://www.europe-consommateurs.eu/en/about-us/who-we-are/>.
4. Про національний банк України : Закон України від 20.05.1999 р. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text>.
5. Про платіжні системи та переказ коштів в Україні : Закон України від 05.04.2001 р. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2346-14#Text>.
6. Положення про порядок реєстрації платіжних систем, учасників платіжних систем та операторів послуг платіжної інфраструктури : постанова Правління Національного банку України від 04.02.2014 № 43. *Офіційний вісник України*. 2014, С. 45, Ст. 718, код акта 71828/2014.

7. Стратегія розвитку фінансового сектору України до 2025 року : рішення Правління Національного банку України № 1010-рщ від 26.12.2019 р. URL: <https://bank.gov.ua/ua/about/develop-strategy>.
8. Про платіжні послуги : проект закону України № 4364 від 12.11.2020 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70412](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70412).
9. Directive (EU) 2015/2366 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on payment services in the internal market, amending Directives 2002/65/EC, 2009/110/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010, and repealing Directive 2007/64/EC). URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/2366/oj>.
10. Directive 2009/110/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions amending Directives 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 2000/46/EC (Text with EEA relevance). URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/110/oj>.

**Самотуга А.В.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри загальноправових дисциплін  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ  
ORCID: 0000-0001-9802-0226

## СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ У США PROTECTION OF US POLICE OFFICERS' RIGHTS BY COURT

Актуальність статті зумовлена правовими аспектами вдосконалення правоохоронної діяльності у світлі конституційних положень щодо євроатлантичної інтеграції України. Здійснено аналіз сучасного стану вітчизняних наукових досліджень у цій галузі. Висвітлено особливості судового захисту прав поліцейських у США.

З'ясовано соціально-правову природу судових рішень та їхній вплив на правозастосовну практику у сфері захисту прав поліцейських з урахуванням сучасних політичних процесів. Зроблено висновок, що, хоча США й належать сім'ї загального права, де домінують судові прецеденти, зростає роль як федеральних, так і місцевих нормативних актів, в основу яких покладено ті ж прецеденти. Прикладом цього є Білл про права поліцейських 1995 р., заснований на рішеннях Верховного суду у справах «Герріті проти Нью Джерсі» (1967) та «Гарднер проти Бродеріка» (1968). Останнім часом спостерігається певна політизація правосуддя стосовно поліцейських, що зумовлено расовими та етнічними чинниками.

Децентралізована модель організації, діяльності та кадрового забезпечення правоохоронних структур характеризується відсутністю центрального правоохоронного відомства. На напружений характер служби поліцейських впливає ліберальний цивільний обіг вогнепальної зброї в країні. Особливість прецедентних рішень залежить від утвердженої моделі змагальної судового процесу.

Надано видову характеристику прав поліцейських США, на захист яких спрямована правозахисна діяльність суду. Здебільшого це права процесуального та професійного спрямування, тоді як, приміром, в Україні вони є здебільшого соціально-економічними (грошове, матеріально-технічне, пенсійне, житлове та медичне забезпечення тощо). Охарактеризовано сучасний стан організаційно-правового забезпечення судового захисту прав поліцейських в Україні й сформульовано пропозицій щодо його поліпшення.

**Ключові слова:** суд, захист, права, поліцейський, США, порушення, гарантії, примус, оскарження, докази.

The relevance of the article is due to the legal aspects of improving law enforcement in the light of the constitutional provisions determining the Euro-Atlantic integration of Ukraine. There is the analysis of the current state of scientific research in Ukraine on this issue. The author has highlighted peculiarities of judicial protection of police officers' rights in the United States.

The author has studied the socio-legal nature of rulings and their impact on law enforcement practice in the field of protection of police officers' rights in the United States, taking into account modern political processes. He has concluded that this country belongs to the family of common law, where, along with the dominant role of court precedents, the importance of both local and federal legislation increases, and judicial precedents, in turn, become the basis for the adoption of the latter. An example of this is the Law Enforcement Officers' Bill of Rights Act of 1995, based on the decisions of the US Supreme Court in cases "Garrity v. New Jersey" (1967) and "Gardner v. Broderick" (1968). Recently, there has been some politicization of justice in the United States against police officers, largely due to racial and ethnic factors.

The decentralized nature of law enforcement in the United States has a significant impact on the organization, operation, and staffing of law enforcement agencies, as evidenced by the lack of a central law enforcement agency and the dispersal of police agencies at the local and state levels. The legal nature of judgements is also related to the adversarial nature of the trial, in which priority is given to the parties in the freedom to provide and evaluate evidence.

The vast majority of precedents concern the protection of procedural and professional rights of U.S. police officers, while in Ukraine the relevance of rulings is shifted towards social rights (pension, housing, logistics, medical care).

In Ukraine, the problem of execution of rulings aimed at social and legal protection of security sectors workers remains relevant, which can be solved by intensifying the declared judicial and legal reform, international cooperation and interaction with civil society institutions.

**Key words:** court, protection, rights, police, USA, violation, guarantees, coercion, appeal, evidence, precedent.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими практичними завданнями.** Конституцією України утвердження і забезпечення прав і свобод людини визначено головним обов'язком держави (ч. 2 ст.3), гарантується звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо саме на підставі Конституції України (ч. 2 ст. 8). Однією з гарантій цих норм є судовий захист прав і свободи людини й громадянина. Більше того, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ч. 1 ст. 55) [1]. На виконання зазначених конституційних положень Законом України «Про судоустрій і статус суддів» (ст. 7) кожному гарантується захист його прав, свобод та інтересів у розумні строки незалежним, безстороннім і справедливим судом, утвореним законом [2].

Отже, правозахисна діяльність органів публічної влади є переважно прерогативою суду, на відміну від прокуратури, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, адвокатури чи правоохоронних органів. До останніх віднесено, зокрема, Національну поліцію, яка є головним суб'єктом забезпечення правопорядку й публічної безпеки та боротьби зі злочинністю в державі. Виконуючи зазначені функції, поліцейські у передбачених законом випадках безпосередньо вдаються до відповідних заходів примусу, в т.ч. із застосуванням вогнепальної зброї та спеціальних засобів, що пов'язано з обмеженням особистої свободи людини [3]. Тому діяльність поліцейських завжди супроводжується певним ризиком, наслідком чого є заподіяння шкоди здоров'ю та життю як особам, підозрюваним у вчиненні правопорушень, так і самим поліцейським, а також пошкодження чи знищення майна фізичних та юридичних осіб.

Надзвичайні події за участю поліцейських завжди мають своїм наслідком значний суспільний резонанс в будь-якій країні світу, де сповідаються принципи відкритого суспільства й демократії. Особливої гостроти надають цим подіям факти судових рішень, що стосуються вини чи, навпаки, невинуватості поліцейських у протиправних, як вважає громадськість, діях. Зрештою, спостерігається своєрідний суспільний водорозділ між прибічниками та противниками жорстких поліцейських заходів, особливо коли йдеться про країни зі строкатою етнічною, расовою чи релігійною ознакою. Не є винятком у цьому й така провідна у світі демократична держава, як США, де діяльність поліції завжди спонукала багатьох дослідників, у т.ч. з права, до різноманітних наукових розвідок. У зв'язку з цим в умовах активізації комплексного реформування органів правопорядку в Україні актуальність звернення до зарубіжної практики є поза всяким сумнівом, зважаючи на задекла-

рований Конституцією стратегічний курс України на набуття нею повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій. Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми.** Зарубіжна поліцейстика становила вагомий частку тематики монографічних досліджень українських правників. Переважно це праці адміністративістів М. Ануфрієва, О. Бандурки, С. Гусарова, І. Зозулі, О. Кобзаря, Д. Калаянова, М. Лошицького, Н. Матюхіної, О. Негодченка, С. Петкова, О. Проневича, В. Чумака, О. Юніна, Х. Ярмачі тощо, які стосуються здебільшого організаційно-правових засад діяльності, зокрема кадрового забезпечення поліції. В історико-правовому аспекті подібну проблематику частково досліджено В. Греченком, Ю. Римаренком, О. Чисніковим, О. Ярмишем. Лише в конституційному праві питання зарубіжної поліцейстики зводяться до правозахисної діяльності, але її суб'єктом є поліцейські підрозділи, а не суд відносно поліцейських.

**Формування цілей статті.** Незважаючи на те, що українська правнича наука має на сьогодні вагомий напрацювання в царині судового захисту різноманітних груп прав людини та прав окремих категорій осіб загального та спеціального (зокрема, за професійною ознакою) правових статусів, у т.ч. із зверненням до зарубіжного досвіду, ґрунтовні публікації стосовно судового захисту поліцейських майже відсутні, за винятком окремих досліджень у напрямку кримінально-правового захисту правоохоронної діяльності (В. Осадчий) та соціального захисту працівників поліції в Україні (А. Суббот), хоча дисертаційні дослідження в галузі трудового права та права соціального забезпечення працівників правоохоронної сфери не характеризуються посиленням на відповідний зарубіжний досвід. Звідси, метою цієї статті є висвітлення особливостей судового захисту прав поліцейських у США, що передбачає вирішення таких завдань:

1) з'ясування соціально-правової природи судових рішень та їхній вплив на правозастосовну практику у сфері захисту прав поліцейських;

2) надання видової характеристики прав поліцейських, на захист яких спрямована правозахисна діяльність суду;

3) з'ясування сучасного стану організаційно-правового забезпечення судового захисту прав поліцейських в Україні й надання пропозицій щодо його поліпшення.

**Виклад основного матеріалу.** Правоохоронна діяльність взагалі та робота окремих поліцейських повсякденно перебуває в полі зору пересічних осіб, ЗМІ та організацій громадянського суспільства, а тому вона є надто чутливою за фактами правових відхилень чи перевищень службових повноважень. Для прикладу варто навести такий факт.

7 лютого 2016 р. у Києві патрульні поліцейські переслідували автомобіль BMW. За словами правоохоронців, вони побачили молодих людей, які сіли за кермо авто у нетверезому стані. Патрульні хотіли їх зупинити і відкрили попереджувальний вогонь. Унаслідок стрілянини загинув 17-річний М. Медведєв.

У лютому того ж року суд заарештував патрульного поліцейського С. Олійника. Менш ніж через місяць Апеляційний суд Києва відпустив його із СІЗО під домашній арешт. На апеляційному суді поліцейський заявив, що у СІЗО його побили співкамерники, дізнавшись, що С. Олійник працює в поліції.

С. Олійнику інкримінують умисне вбивство, замах на вбивство та перевищення службових повноважень. У грудні 2016 р. прокуратура передала обвинувальний акт до суду. За цей час у справі змінилося кілька суддів. І у квітні 2019 р. Голосіївський районний суд почав заново розглядати обвинувальний акт щодо патрульного Олійника. У прокуратурі Києва пояснили, що це відбулося через зміну головуєчого судді у справі. У 2017 р. С. Олійника поновили на службі в поліції на адміністративній посаді. Останнє повноцінне засідання у цій справі відбулося 3 жовтня 2019 р. Тоді досліджували письмові докази, після чого суд мав перейти до відео- та аудіоматеріалів, але наступні три засідання не відбулися [4].

Інший, більш недавній приклад, але вже зі США.

Поліцейські затримали афроамериканця Дж. Флойда при його спробі розплатитися в магазині купюрою, яку продавці вважали фальшивою. Один із офіцерів притиснув йому голову до асфальту, надавши коліном на горло, внаслідок чого той через кілька годин помер. Після його загибелі 25 травня 2020 р. у м. Міннеаполіс спалахнули масові протести, внаслідок яких загинуло 10 людей, а губернатором шт. Міннесота було запроваджено в місті комендантську годину. Поліцейського Д. Чавена, що душив Дж. Флойда, відразу звільнили з поліції та висунули обвинувачення спочатку за статтю про вбивство з необережності, потім він став фігурантом провадження за неумисне вбивство при вчиненні тяжкого злочину. Родина Флойда вимагає, аби Чавена притягли до відповідальності за вбивство за обтяжуючих обставин. Наразі досудове слідство триває і 44-річному білошкірому експоліцейському загрожує до 40 років ув'язнення [5].

За результатами опитування, проведеного спільно NBC та Wall Street Journal, американці висловлюють більшу стурбованість з приводу загибелі Дж. Флойда внаслідок затримання поліцією, ніж щодо протестів, у тому числі тих, які супроводжувалися насильством.

Так, 59% опитаних стверджували, що їх більше непокоїть загибель Джорджа Флойда, серед них 54% – білі, 65% – латиноамериканці

та 78% – чорношкірі респонденти. Лише 27% опитаних заявили, що занепокоєні протестами.

Зазначається, що відповіді розділилися по партійній лінії. 81% демократів та 59% незалежних висловили більшу стурбованість загибеллю Флойда. Серед прихильників республіканців цей показник становить лише 29%.

Окрім того, 80% опитаних вважають, що ситуація у США вийшла з-під контролю. Такої думки дотримуються 66% республіканців, 92% демократів та 79% незалежних. Лише 15% респондентів вважають, що ситуація в країні загалом контрольована. Більше того, акції проти расизму зібрали десятки тисяч людей у кількох країнах світу [5].

За публікаціями авторитетного часопису Washington Post, протягом останніх 5 років щорічна кількість застрелених поліцейськими по країні є стабільною і становить майже 1000 людей [6]. Цей показник є найвищий у світі (хоча у співвідношенні на 10 млн населення США займають тут середні позиції), тоді як, приміром, у Великій Британії протягом 2018–2019 рр. поліцейські лише 13 разів застосовували зброю, внаслідок чого там загинуло 3 людини [7].

Щодо расової приналежності, то жертви поліцейської стрілянини у США розподілилися таким чином (на 1 млн населення): афроамериканці – 35; латиноамериканці – 26; білі – 14; інші – 5. За гендерною ознакою 95% застрелених поліцейським становлять чоловіки віком 20–40 років.

Отже, найбільш уражливою категорією з боку силових заходів поліцейських є афроамериканці. Хоча, за твердженням деяких колишніх поліцейських та правників-науковців, здебільшого це відбувається не через те, що поліцейські є расистами, а через те, що вони діють так, як їх навчали [7]. Утім, протестні настрої серед афроамериканців через поліцейське свавілля суттєво вплинули на перемогу на президентських виборах кандидата від демократичної партії Дж. Байдена, передвиборна програма якого містила, зокрема, положення щодо активізації протидії расовій дискримінації (на відміну від протилежної антиміграційної, ксенофобської політики його попередника – республіканця Д. Трапа, який заходився будувати стіну на кордоні з Мексикою), і новосформована адміністрація якого налічує багато представників расових меншин, серед яких є жінки, напр., віце-президент К. Гарріс.

Утім, варто проаналізувати інший бік статистики, а саме загибель поліцейських під час виконання службових обов'язків. У 2020 р. у США налічувалося 359 таких випадків, або 0,0001% від усього населення країни (для порівняння, в найближчій великій країні, Бразилії – понад 100, або 0,00004% відповідно). Найпоширенішими причинами загибелі американських поліцейських визначено: COVID-19 – 231, вогнепальні

поранення – 45, ДТП з керованими ними ТЗ – 23, хвороби після терактів 11 вересня 2001 р. – 14, умисні тілесні ушкодження із застосуванням ТЗ – 13, наїзд ТЗ – 8, серцевий напад – 7, професійні захворювання – 5, необережне поводження зі зброєю та утоплення – по 4 [8]. Отже, не беручи до уваги пандемію коронавірусу, що у 2,5 разу перевищує решту чинників, переважним залишається вбивство поліцейських. Звідси, недарма у їхньому середовищі існує банальний вислів: «Краще, щоб тебе судили дванадцять [присяжних], ніж несли шестеро» [7].

Ще один приклад, з тієї ж таки Міннесоти.

6 липня 2016 р. 32-річний Філандо Кастиль був убитий сімома пострілами офіцера поліції штату Джеронімо Янеса. Поліцейський із напарником їхав услід за авто Кастиля і помітив, що в нього погано працюють стоп-сигнали. Він наказав Кастилю зупинитися і той послухався. Янес, перед тим як почати спілкуватися з Кастилем, повідомив колегам по рації, що зупинений ним чоловік подібний до підозрюваного в пограбуванні, зазначивши, що у нього такий же плескатий ніс. Як впливає із записів боді-камери Янеса, після передачі йому документів Кастиль заявив спокійним тоном і без погроз, що має при собі пістолет, яким володів на законних підставах. Натомість Янес миттєво ж дістав пістолет і почав кричати не виймати його. Після кількох таких вигуків він сім разів вистрілив у водія і продовжив кричати, щоб той не торкався до зброї.

Коли постріли припинилися, Кастиль неголосно промовив, що не збирався діставати зброю. У машині в той момент перебувала подруга Кастиля та її 4-річна дочка. Дівчинку поліцейські згодом забрали з машини. Подруга після стрілянини виклала відеотрансляцію у Фейсбуці, де можна було розгледіти закривавлене тіло Кастиля. Вона стверджувала, що її бойфренда застрелили, коли той намагався, як і просив його поліцейський, пред'явити лише водійське посвідчення.

Янес після того, як відкрив стрілянину, продовжив цілитися в Кастиля. Він помітно нервував і лаявся, але продовжував вимагати, аби поранений чоловік не намагався дістати пістолет. На місце подій прибув ще один наряд поліцейських. Кастиль, після його шпиталізації, невдовзі помер від поранень.

Наступного дня Янес розповів начальству про те, що сталося. Ці свідчення були опубліковані разом із поліцейським відеозаписом, але він не демонструвався присяжним, хоча Янес і частково повторив свою версію в суді. Він пояснював, що відчув запах марихуани в салоні авто і він не знав, навіщо Кастилю пістолет: захищатися від наркоторговців або тих, хто хоче його пограбувати. За словами поліцейського, водій намагався щось дістати з кишені, і він припустив, що той тягнеться за пістолетом. На заклики припинити це робити чоловік не реагував, а його

плече ще й загороджувало оглядовість поліцейському. У якийсь момент Янесу здалося, що Кастиль схопив пістолет, а іншою рукою збирається відібрати зброю поліцейського. Побоюючись за своє життя, він почав стріляти. Пістолета в руках чоловіка поліцейський потім не виявив.

Смерть Кастиля призвела до масових протестів проти поліцейського насильства в столиці Міннесоти м. Сент-Пол, в тому числі й через те, що поліцейського відразу не стали притягати до відповідальності – провадження щодо нього відкрили лише за чотири місяці після інциденту. Через шість місяців справа дійшла до суду, і протягом місяця присяжні визнали, що мають сумніви та достатніх доказів вини Янеса немає. Його було лише звільнено з поліції [9].

У США поліцейських вкрай рідко засуджують за вбивства на службі. За даними ABC News, з 2005 року обвинувачення в невмотивоване насильство при виконанні службових обов'язків були пред'явлені лише 78-и поліцейським по всій країні, тоді як засудили до ув'язнення саме за вбивство лише одного з них. Обвинувальний вирок виноситься лише тоді, коли немає жодної підстави сумніватися, що поліцейський, дійсно, грубо порушив посадові інструкції, що дозволяють йому відкривати вогонь у разі, коли виникає загроза його життю і безпеці.

У справі про вбивство Кастиля бракувало найголовнішого доказу - відеозапису із салону його авто, що могло б однозначно свідчити, чи становили його дії загрозу для поліцейського [9].

Варто зауважити, що у США не існує будь-якого федерального «закону про поліцію» чи іншого нормативного акта, який детально регулює її повноваження. Так, наприклад, аж до початку 1970-х рр. поліцейські департаменти США годинами навчали своїх працівників поводитися з вогнепальною зброєю, але при цьому відправляли їх на вулиці без будь-яких чітких письмових вказівок щодо того, за яких обставин вони мають її застосовувати. Вперше письмову настанову щодо застосування сили та вогнепальної зброї було видано шефом поліції Нью-Йорка в 1972 р. Незважаючи на те, що його приклад наслідували багато департаментів, будь-якого загальнофедерального правового стандарту застосування поліцією сили не існувало аж до середини 1980-х рр.

Найважливіше значення в даному контексті мало рішення у справі «Теннесі проти Гарнера» (1985), в якому суд визнав неконституційним законодавчо закріплене в багатьох штатах «правило підозрюваного, що втікає» (“fleeing suspect”), що дозволяло поліцейському вдаватися до застосування вогнепальної зброї (навіть до заповідання смерті) щодо неозброєного підозрюваного, який намагається втекти під час затримання. Відтепер застосування як крайнього заходу силового примусу визнавалося законним й обґрунтованим лише тоді, якщо були

підстави вважати, що підозрюваний становить істотну загрозу для життя чи здоров'я працівника поліції або інших осіб [10].

На сьогодні існують лише два національні стандарти застосування поліцією сили у США: заборона застосування вогнепальної зброї проти незброєного злочинця, що втікає, і ширша заборона застосування будь-яких заходів силового примусу без наявності на те об'єктивної необхідності.

На відміну від судових прецедентів, актом позитивного права вважається Білль про права поліцейських 1995 р. (Law Enforcement Officers' Bill of Rights Act), що є доповненням до Основ законодавства з контролю злочинності та безпеки на вулицях 1968 р. (Omnibus Crime Control and Safe Streets Act). Ним поліцейські не позбавляються права займатися політичною діяльністю у позаслужбовий час [11]. Білль містить мінімальні стандарти, коли відносно поліцейського розпочато службове розслідування, що може завершитися накладенням дисциплінарних стягнень, включаючи: 1) право поліцейського бути повідомленим про розпочате розслідування до провадження допиту, бути письмово проінформованим про висновки розслідування та будь-які рекомендації щодо дисциплінарного стягнення; 2) права поліцейських до і під час допиту, а саме щоб допит проводився в розумні час і тривалість у кабінетах осіб, які проводять розслідування, або в місці, де поліцейський передає зміну (якщо поліцейський письмово не погоджується на допит в іншому місці), щоб працівник поліції був поінформований про особу допитувача, щоб усі питання ставилися однією особою розслідувача або щоб поліцейського повідомляли письмово про характер розслідування перед будь-яким допитом, виключення будь-яких погроз або обіцянок у зв'язку із розслідуванням, що ставить під сумнів об'єктивність, усі допити повинні бути зафіксовані в повному обсязі (включаючи копію стенограми, що надається поліцейському), і щоб поліцейський мав право на адвоката (або іншу особу на його вибір) на будь-якій стадії допиту (якщо він письмово не погоджується на допит поза присутністю адвоката); та 3) проведення дисциплінарного слухання, повідомлення про можливість слухання справи, вимога про встановлення порушення, повідомлення про пред'явлення звинувачень, представництво, доступ до доказів та їх оцінка, ідентифікація свідків, копія матеріалів справи, повістки, закриті слухання, протоколювання, давання показань під присягою, вироки за кожним обвинуваченням, визнання винуватості (невинуватості), право на оскарження результатів розслідування. Білль дозволяє поліцейському відмовитись (письмово під особистий підпис) від будь-яких гарантованих ним прав після отримання повідомлення про розпочате відносно нього розслідування.

Вагомим внеском у створення цього акта вважаються прецеденти – рішення Верховного суду США у справі «Герріті проти Нью Джерсі» (1967) та «Гарднер проти Бродеріка» (1968).

Першим рішенням встановлено, що працівники правоохоронних органів та інші державні службовці мають право не давати показань проти себе. Це призвело до появи т. зв. Попередження Герріті, яке слідчі застосовують до підозрюваних під час внутрішніх та адміністративних розслідувань у такий же спосіб, як Попередження Міранди (Miranda Warning) щодо підозрюваних у кримінальних провадженнях. Суть цього рішення полягає в тому, що шестеро поліцейських, включаючи Едварда Герріті, було запідозрено в махінаціях із квитанціями за штрафи і застави, кошти від яких спрямовувалися не за призначенням з 1961 р., і згодом допитано у зв'язку із цим. Незважаючи на те, що їм повідомили, що їхні свідчення можуть бути використані для порушення кримінальної справи і що від них не потрібно відповідати на будь-які питання, поліцейським погрожували звільненням з посад, якщо вони відмовляться співпрацювати. Поліцейські відповіли на компрометуючі запитання, за якими в результаті було порушено кримінальну справу. Вони оскаржили вирок, але Верховний суд залишив його в силі. У 1967 р. Верховний суд США потім ухвалив у справі «Герріті проти Нью-Джерсі», що заяви поліцейських, зроблені під загрозою звільнення, були здійснені в порушення П'ятої та Чотирнадцятої поправок до Конституції. У рішенні стверджувалося, що «можливість втратити засоби для існування або заплатити штраф за самозвинувачення суперечить принципу вільного вибору говорити або мовчати». Отже, оскільки заяви поліцейських були примусовими, їх використання в судовому переслідуванні визнано неконституційним і вирок було скасовано [12].

Друге рішення стосувалося розслідування хабарництва поліцейських. У ході розслідування посадовим особам було надано імунітет від кримінального переслідування за їхні заяви, які вони повинні були надати великим журі, або ж, інакше, їх би звільнили. Їм також було надано право відмови від імунітету та повідомлено, якщо вони відмовляться від свого права на імунітет, вони будуть звільнені. Гарднер не підписав відмову, посилаючись на свої права, закріплені П'ятою поправкою до Конституції, і згодом був звільнений з роботи. Суд скасував його звільнення, знову заявивши, що він був неправомірно примушений до давання показань [13].

Обидва ці рішення свідчать, що поліцейським підрозділам іноді доводиться опитувати своїх працівників шляхом реалізації права примушувати їх давати показання з адміністративних питань. Тоді було відмежовано адміністративні розслідування, які стосувалися виконання службових обов'язків, від кримінальних розслідувань стосовно тверджень про незаконну діяльність.



Проаналізовані нами положення зазначених актів згодом знайшли своє втілення в міжнародних та національних документах, що регламентують повноваження органів охорони правопорядку. У Декларації про поліцію, прийнятій Резолюцією № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи 08.05.1979, закріплено право працівника поліції у разі дисциплінарного або кримінального переслідування, порушеного стосовно нього, висловитися на свій захист і скористатися послугами адвоката. Рішення повинно бути прийняте в розумні терміни. Поліцейський також повинен мати можливість скористатися допомогою професійної організації, до якої належить. Поліцейський, щодо якого були застосовані дисциплінарні заходи або призначено покарання, повинен мати право оскарження їх в незалежному та неупередженому суді. Поліцейський повинен користуватися такими ж правами перед судом або трибуналом, як і будь-який звичайний громадянин [14].

Закон України «Про Національну поліцію» містить гарантії правового та соціального захисту поліцейських [3]. Правові гарантії (в т. ч. судові) деталізовано в Дисциплінарному статуті Національної поліції, яким передбачено, що поліцейський має право оскаржити застосоване до нього дисциплінарне стягнення протягом місяця з дня його виконання (реалізації) шляхом подання рапорту до прямого керівника особи, яка застосувала дисциплінарне стягнення, а також шляхом звернення до суду в установленому порядку; у разі поновлення порушених прав поліцейського у судовому порядку вищій керівник зобов'язаний негайно вжити заходів до поновлення прав поліцейського, усунення обставин, що призвели до таких порушень, та притягти до відповідальності осіб, винних у вчиненні порушень [15].

На жаль, реалізацію в Україні цих та інших законодавчих положень стосовно захисту прав поліцейських не варто ще вважати досконалою. Як впливає, наприклад, зі щорічної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан додержання прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2020 рік» в частині прав військовослужбовців, поліцейських, пенсіонерів з числа осіб, звільнених з військової служби, ветеранів та членів їх сімей, до Уповноваженого протягом 2020 року надійшло 1 272 повідомлення щодо порушення прав і свобод військовослужбовців, працівників правоохоронних органів, зокрема УБД, ветеранів служби та пенсіонерів, а також членів їхніх сімей, що на 28% більше, ніж у 2019 році (998 повідомлень). Зростання кількості повідомлень пов'язане із систематичними порушеннями прав цих категорій осіб на пенсійне забезпечення, а також щодо проходження служби і виплати належного грошового забезпечення. Системний характер мають порушення їхніх

житлових прав через те, що передбачені у державному та місцевих бюджетах асигнування є недостатніми для вирішення цього питання. Будівництво гуртожитків для поліцейських взагалі не здійснюється. Розміри компенсацій за винаймання житла у кілька разів нижчі від реальних розцінок за оренду житла у великих містах. Під час запровадження карантинних заходів, пов'язаних із пандемією гострої респіраторної хвороби COVID-19, було виявлено факти незабезпечення підрозділів правоохоронних органів необхідними засобами індивідуального захисту, діагностики, медикаментами та медичним обладнанням. За результатами розгляду повідомлень, які надійшли до Уповноваженого, та проведених моніторингових візитів виявлено випадки порушення прав, пов'язаних із проходженням служби, зокрема, трудових прав, пов'язаних із незаконним звільненням та переміщенням на посади, які не відповідають їх підготовці за фахом. Має місце невиконання державними органами рішень судів, спрямованих на поновлення прав військовослужбовців, працівників правоохоронних органів, УБД та членів їхніх сімей. Значна частина зазначених порушень прав була усунута після втручання Уповноваженого, 4 справи перебувають на стадії судового розгляду [16].

На підставі викладеного можливо зробити такі **ВИСНОВКИ**:

1) соціально-правова природа судових рішень стосовно захисту прав поліцейських у США зумовлена:

– належністю країни до сім'ї загального права (common law), де поряд з домінуючою роллю судових прецедентів зростає значення як місцевих, так і федеральних законодавчих актів, а судові прецеденти, своєю чергою, стають основою для прийняття останніх. Утім, останнім часом у США спостерігається певна політизація правосуддя відносно поліцейських під впливом здебільшого расових та етнічних чинників;

– децентралізованою моделлю організації, діяльності та кадрового забезпечення правоохоронних структур, яка характеризується відсутністю центрального правоохоронного відомства (за винятком ФБР – органу боротьби з ТОП-корупцією) та розосередженням поліцейських агентств на місцевому та штатівському рівнях;

– ліберальним характером цивільного обігу вогнепальної зброї у США, що звужує для поліцейських можливості для маневру під час оцінки ситуацій вербального та невербального спілкування з особами – ймовірними її власниками. Так, за останні чотири роки кількість придбаної зброї у країні потроїлась, що, знов-таки, стало предметом нинішньої президентської кампанії (республіканці – за лібералізацію, демократи – за посилення контролю). Тому не випадково, що поліцейські більшості країн (саме з централізованою правоохоронною системою) є переко-

наними противниками її цивільної легалізації, не стільки з міркувань власної безпеки, скільки з побоювання втрати державної монополії на її застосування;

– змагальним характером судового процесу, в якому пріоритет відведено сторонам у свободі наданні та оцінці ними (а не судом) доказів;

2) за своєю категоріальною ознакою переважна більшість судових рішень стосується захисту процесуальних та професійних прав американських поліцейських, тоді як в Україні актуальність зміщено в бік соціальних (грошово-пенсійне, житлове, матеріально-технічне,

медичне забезпечення), що тягне за собою існування фактів різноманітних корупційних зловживань;

3) незважаючи на ґрунтовну імплементацію в законодавстві України міжнародних норм і принципів належної діяльності поліції, актуальною залишається проблема виконання судових рішень, спрямованих на соціально-правовий захист працівників сектора безпеки, розв'язати яку вбачається можливим завдяки активізації задекларованої судово-правової реформи міжнародної співпраці та взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України : Прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 1996. № 30, ст. 141.
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 31, ст. 545.
3. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 40-41, ст. 379.
4. Ткачук Б. У справі патрульного Олійника, якого підозрюють у вбивстві, повторно відберуть присяжних. URL : <https://hromadske.ua/posts/u-spravi-patruelnogo-olijnika-yakogo-pidozruyut-u-vbivstvi-povtorno-vidberut-prisyazhnikh>.
5. Смерть Джорджа Флойда турбує американців більше, ніж масові протести. Опитування. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3041293-smert-dzordza-floyda-turbue-amerikanciv-bilse-niz-masovi-protesti.html>.
6. 985 people have been shot and killed by police in the past year. URL : <https://www.washingtonpost.com/graphics/investigations/police-shootings-database/>.
7. Белянинов К. Почему американские полицейские так часто применяют оружие? URL : <https://www.bbc.com/russian/features-53994944>.
8. 2020 Honor Roll of Heroes. URL : <https://www.odmp.org/search/year/2020>.
9. Philando Castile death: Police officer found not guilty. URL : <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-40310263>.
10. U.S. Supreme Court. Tennessee v. Garner, 471 U.S. 1 (1985). URL : <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/471/1/>.
11. H.R.878 – Law Enforcement Officers’ Bill of Rights Act of 1995, 104th Congress (1995-1996). URL : <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/house-bill/878?s=1&r=76>.
12. United States Supreme Court. Garrity v. New Jersey (1967). URL : <https://www.lexisnexis.com/community/casebrief/p/casebrief-garrity-v-new-jersey-394770990>.
13. U.S. Supreme Court. Gardner v. Broderick, 392 U.S. 273 (1968). URL : <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/392/273/>.
14. Резолюция N 690 (1979) Парламентской ассамблеи Совета Европы «Декларация о полиции». URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_803#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_803#Text).
15. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15.03.2018. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 29, ст. 233.
16. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан додержання прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2020 рік». URL : <https://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/>.

УДК 342.56(477)

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-6433.2020-4.11>

Чорна С.З.,

суддя

Сихівського районного суду міста Львова

ORCID: 0000-0002-4225-9470

## ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОЗАХИСНОЇ ФУНКЦІЇ СУДОВОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

### LEGISLATIVE REGULATION OF THE HUMAN RIGHTS FUNCTION OF THE JUDICIARY IN MODERN UKRAINE

Стаття присвячена дослідженню законодавчого закріплення правозахисної функції судової влади в Україні в сучасний період. Зазначено, що діяльність судової влади є одним із найефективніших засобів захисту прав людини і громадянина від порушень.

Стверджується, що судова форма захисту прав і свобод людини є найбільш пристосованою до повного, всебічного та об'єктивного виявлення фактичних обставин справи, причин правопорушень та встановлення об'єктивної істини.

Автором доводиться, що функція захисту прав і свобод людини в Україні реалізується судовою владою шляхом здійснення правосуддя, що виступає легальною процедурою здійснення органами судової влади функцій захисту прав і свобод людини й громадянина, розгляду та остаточного вирішення у встановленому законом порядку кримінальних, цивільних, адміністративних та інших справ.

Важливою засадою судового захисту прав і свобод людини визнано принцип верховенства права, втілення якого у сферу правозастосування забезпечує кожному право на судовий захист і справедливий суд. Принцип верховенства права розуміється як панування права в суспільстві, визначальна роль права у врегулюванні суспільних відносин, судова діяльність повинна бути спрямована на захист прав і свобод людини від посягань шляхом забезпечення своєчасного та якісного розгляду конкретних справ. У матеріальному аспекті верховенство права передбачає наявність правових стандартів охорони та захисту основних прав і свобод людини, із приводу дотримання яких суд приймає рішення. У процесуальному – суд визначає найбільш оптимальний спосіб організації судового захисту прав і свобод людини.

Зроблено висновок, що нормативною формою фіксації правозахисної функції судової влади в Україні є закріплення в Конституції та законах України права на судовий захист – юридично визнаної можливості кожної особи на основі норм Конституції звернутись до суду за захистом своїх порушених прав, свобод та законних інтересів. Закріплення права на судовий захист в Основному Законі є результатом імплементації міжнародно-правових норм, що проголошені в міжнародних актах та повинні сумлінно виконуватись.

**Ключові слова:** *судова влада, функції судової влади, правозахисна функція, права людини, судовий захист, гарантії судового захисту, правосуддя, доступ до правосуддя, принцип верховенства права.*

The article is devoted to the study of the constitutional consolidation of the human rights function of the judiciary in Ukraine. It is noted that the judiciary is one of the most effective means of protecting human rights from violations.

It is argued that the judicial form of protection of human rights and freedoms is best suited to the full, comprehensive and objective identification of the facts of the case, the causes of the offenses and the establishment of the objective truth.

The author proves that the function of protection of human rights and freedoms in Ukraine is exercised by the judiciary through the administration of justice, which is a legal procedure for the judiciary to exercise the functions of protection of human and civil rights and freedoms, consideration and final resolution of criminal, civil, administrative and other cases.

An important principle of judicial protection of human rights and freedoms is the principle of the rule of law, the implementation of which in the field of law enforcement ensures everyone the right to a fair trial. The principle of the rule of law is understood as the rule of law in society, the determining role of law in regulating social relations, judicial activity should be aimed at protecting human rights and freedoms from encroachment by ensuring timely and quality consideration of specific cases. In the material aspect, the rule of law presupposes the existence of legal standards for the protection and defense of fundamental human rights and freedoms, on the observance of which the court makes decisions. In procedural – the court determines the most optimal way to organize judicial protection of human rights and freedoms.

It is concluded that the normative form of fixing the human rights function of the judiciary in Ukraine is the enshrinement in the Constitution and laws of Ukraine of the right to judicial protection – legally recognized

ability of every person to go to court to protect their violated rights, freedoms and legitimate interests. The enshrinement of the right to judicial protection in the Basic Law is the result of the implementation of international legal norms, which are proclaimed in international acts and must be faithfully observed.

**Key words:** *judiciary, functions of the judiciary, law enforcement function, human rights, human freedoms, judicial protection, guarantees of judicial protection, justice, access to justice, principle of the rule of law.*

**Вступ.** Конституція України проголосила людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю в Україні, закріпила широке коло прав і свобод, та поклала обов'язок з гарантування, забезпечення й захист прав і свобод особи на державу (стаття 3 Конституції України [1]).

У реалізації цієї важливої державної функції беруть усі без винятку державні органи, проте лише судова гілка влади наділена провідною роллю у всьому правозахисному механізмі держави.

Проблемам функціонування судової гілки влади у сфері забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини та захисту у випадку їх порушення присвятили наукові праці такі українські вчені: В. Бойко, В.Д. Бринцев, В. Городовенко, В. Гринюк, М. Ковальова, А. Колодій, В. Кравченко, В. Маляренко, І. Марочкін, І. Михайловська, А. Олійник, П. Рабінович, С. Рабінович, Н. Сібільова, В. Стефанюк, М. Хавронюк, С. Шевчук та інші.

Водночас пошук шляхів, спрямованих на удосконалення діяльності судів щодо захисту конституційних прав і свобод особи в Україні, не припиняється.

**Постановка завдання. Метою статті** є науково-теоретичне дослідження закріплення правозахисної функції судової влади в законодавстві України.

**Результати дослідження.** Існування судової влади зумовлюється покладенням на неї особливої функції – правового захисту людини у суспільстві. Право на захист є складовою частиною самого суб'єктивного права разом із правом на власні дії, а також правом вимагати певної поведінки від зобов'язаних осіб. Це право може здійснюватись як за ініціативою особи, яка потребує захисту, так і за ініціативою уповноважених державних органів.

Діяльність судової влади є одним із найефективніших засобів захисту прав людини і громадянина від порушень. Її завдання – захист основних загальноновизнаних прав і свобод людини та відновлення справедливості.

Як влучно зауважував український вчений І. Марочкін, судовій владі відведена особлива роль у досягненні загальної мети правової держави, яка полягає у стримуванні найбільш брутальних посягань на свободу й особисту недоторканність людини і громадянина. Її роль у системі поділу державної влади зумовлена конституційними повноваженнями й соціальним призначенням цієї гілки державної влади. Основним призначенням судової влади в суспільстві автор називає захист прав і свобод людини та вирі-

шення на основі норм чинного законодавства конфліктів, що виникають у суспільстві [2, с. 29].

Правозахисна функція суду відображається у правосудді, змістом якого є захист прав, свобод та інтересів особи. Підтвердженням цієї тези є закріплене законодавцем пріоритетне завдання суду: «Суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» (ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [3]).

Правосуддя – це специфічний вид державної діяльності, що здійснюється судом на підставі закону у встановленому ним порядку, полягає і розгляді та вирішенні судових справ з метою забезпечення гарантованих Конституцією України та законами прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства та держави, і завершується постановленням правосудного судового рішення, що має загальнообов'язковий характер [4, с. 29].

На наше переконання, правосуддя, що здійснюється судами, є найбільш ефективним способом захисту прав і свобод людини та громадянина. Судова форма захисту прав і свобод людини є найбільш демократичною й максимально пристосованою до повного, всебічного та об'єктивного виявлення фактичних обставин справи, причин виникнення правових спорів, вчинених правопорушень та встановлення об'єктивної істини. Суди наділені всіма необхідними повноваженнями для того, щоб реалізувати правозахисну функцію.

Правосуддя посідає особливе місце в системі гарантій захисту прав, свобод та законних інтересів, а доступ до нього є невід'ємною складовою частиною права на звернення до суду та необхідною передумовою його реалізації. З огляду на це багатьма вченими право на справедливий суд і доступ до суду аналізується в системі прав людини. На думку української вченої О. Овчаренко, це право належить до процесуальних прав-гарантій, закріплених на національному конституційному рівні, у забезпеченні яких держава зобов'язана відігравати помітну роль. Роль держави може полягати як у вчиненні активних дій, спрямованих на створення конкретних механізмів забезпечення цього права, так і в утриманні від учинення дій, що можуть створювати фактичних і правових перешкод у його реалізації [5, с. 52].

Функція захисту прав і свобод людини в Україні здійснюється судовою владою передусім шляхом здійснення правосуддя. У зв'язку із цим у науці конституційного права правосуддя переважно визначають як легальну процедуру здійснення органами судової влади функцій захисту прав і свобод людини й громадянина, розгляду та остаточного вирішення у встановленому процесуальним законом порядку кримінальних, цивільних, адміністративних та інших справ, згідно з Конституцією та законами України.

У національному законодавстві України прavoзахисна функція судової влади встановлена через закріплення гарантій судового захисту прав і свобод людини як в Основному Законі, так і чинних законах України. Зокрема, відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. Вказане право є абсолютним, і жодні обмеження права на судовий захист не допускаються. У зв'язку із цим держава зобов'язана виконати перед людиною як негативний обов'язок (утриматись від створення процесуальних перешкод для доступу до суду), так і позитивний обов'язок (забезпечити належний і ефективний доступ до правосуддя).

Незважаючи на те, що право на доступ до суду не закріплено на рівні Конституції України в буквальному розумінні, на наш погляд, про нього все ж таки можна і потрібно говорити як про право, гарантоване Основним Законом України, принаймні у контексті складового елемента права на судовий захист.

Підтвердженням цієї тези може слугувати системний аналіз положень конституційних норм, якими встановлено:

- захист прав і свобод людини і громадянина судом, гарантування кожному права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (чч. 1, 2 ст. 55 Конституції України);

- право кожного після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна (ч. 4 ст. 55 Конституції);

- належність до частини національного законодавства України чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ч. 1 ст. 9 Конституції України);

- закріплення Конституцією України положення про те, що права і свободи людини та громадянина не є вичерпними, а отже, їх перелік може бути доповненим (ч. 1 ст. 22 Конституції України) [1].

Сутнісний зміст права на судовий захист розкривається через його елементи. Системний аналіз положень Конституції України дозво-

ляє виявити низку норм, які закріплюють право на звернення до суду в окремих випадках:

- право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ч. 2 ст. 55 Конституції України);

- право в будь-який час оскаржити в суді своє затримання (ч. 5 ст. 29 Конституції України);

- судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе та членів своєї сім'ї і права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації (ч. 4 ст. 32 Конституції України) [1].

Як бачимо, у цьому випадку йдеться не про право на судовий захист як такий, оскільки зазначені положення підлягають застосуванню в конкретно визначених правовідносинах. Існує думка, що визнання принципу прямої дії Конституції України можна розглядати як форму закріплення права на судовий захист [6, с. 7].

У ч. 3 ст. 8 Основного Закону встановлено, що звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина гарантується безпосередньо на підставі Конституції України. Однак і це положення не можна розглядати як закріплення права на судовий захист, адже, по-перше, право на звернення до суду є лише одним з елементів права на судовий захист, а по-друге, ч. 2 ст. 8 гарантує право на звернення до суду лише на підставі самої Конституції України. До того ж Конституція містить низку статей, які вимагають наявності судового рішення для обмеження певного права. Так, відповідно до ч. 2 ст. 29 Конституції України ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом.

Згідно з ч. 2 ст. 30 Конституції вмотивоване рішення суду необхідне і при проникненні до житла чи до іншого володіння особи, проведенні в них огляду чи обшуку. Це положення є гарантією забезпечення кожному недоторканності житла, що закріплене в ч. 1 ст. 30 Основного Закону [1].

Частина 3 статті 47 Конституції України встановлює, що ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду. Принцип непорушності права приватної власності, закріплений у ч. 4 ст. 41 Конституції України, забезпечується в тому числі конституційною вимогою частини 6 цієї ж статті щодо можливості застосування конфіскації майна виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом. Конституція України вимагає судового рішення і для обмеження деяких політичних прав. Так, відповідно до ч. 4 ст. 37 Конституції України заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку.

Частина 2 статті 39 Основного Закону встановлює, що обмеження реалізації права громадян збиратися мирно, без зброї, і проводити збори, мітинги, походи та демонстрації може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку: з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Окремо слід розглянути положення ч. 1 ст. 62 Конституції України, відповідно до якого особа вважається невинною у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вина не буде доведена в законному порядку і встановлена обвинувальним вирокком суду (принцип презумпції невинуватості) [1].

Згідно із правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у Рішенні у справі щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб від 7 травня 2002 р. № 8-рп/2002, судовий захист прав і свобод людини і громадянина необхідно розглядати як вид державного захисту прав і свобод людини і громадянина. І саме держава бере на себе такий обов'язок відповідно до частини другої статті 55 Конституції України. Право на судовий захист передбачає і конкретні гарантії ефективного поновлення в правах шляхом здійснення правосуддя. Відсутність такої можливості обмежує це право. А за змістом ч. 2 ст. 64 Конституції України право на судовий захист не може бути обмежено навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану (абз. 14 ч. 3 Рішення Конституційного Суду України [7]).

В іншому Рішенні Конституційного Суду України від 12 квітня 2012 р. № 9-рп/2012 у справі про рівність сторін судового процесу зазначено: «Ніхто не може бути обмежений у праві на доступ до правосуддя, яке охоплює можливість особи ініціювати судовий розгляд та брати безпосередню участь у судовому процесі, або позбавлений такого права» (п. 2.3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України [8]).

У контексті змісту статті 55 Конституції України Конституційний Суд прийняв низку інших рішень з питань реалізації громадянами права на доступ до суду і правосуддя. Зокрема, слід згадати Рішення від 25 листопада 1997 р. № 6-зп у справі громадянки Г.П. Дзюби щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи Конституційний Суд підтверджує конституційне право кожного на безпосереднє звернення до суду (пункт 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України) [9].

У Рішенні Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 р. № 9-зп у справі за зверненням жителів міста Жовті Води вказується: «Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв чи скарг, які відповідають встановленим законом вимогам, є порушенням права на судовий захист, яке відповідно до ст. 64 Конституції України не може

бути обмежене (пункт 2 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України [10]).

Необхідно підкреслити, що питання доступності до правосуддя є надзвичайно актуальним і сьогодні, адже його вирішення потребує вжиття заходів організаційного характеру, а також матеріального, фінансового забезпечення, вирішення інших важливих питань у сфері реалізації судової реформи.

Важливим для здійснення правосуддя, а тому і для здійснення правозахисної функції судової влади, є закріплення Основним Законом України принципу верховенства права: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується» (ч. 2 ст. 8 Конституції України); «Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується» (ч. 2 ст. 8 Конституції України) [1].

Проаналізувавши закріплені у Конституції вимоги верховенства права та правової держави, відомий український вчений М. Козюбра зазначив, що у положеннях Основного Закону зафіксовано переважну більшість таких вимог, зокрема вимогу «неможливості відмовити у правосудді» (ч. 2 ст. 55, ч. 2 ст. 124 та ін.)» [11, с. 6].

Підтримуючи зазначену вище точку зору, зауважимо, що парадигма розуміння правозахисної функції судової влади перебуває у прямій залежності від сприйняття та застосування конституційного та загальноправового принципу верховенства права в правозастосовній діяльності, тобто в діяльності судів зі здійснення правосуддя.

У сучасній науковій юридичній літературі принцип верховенства права («Rule of Law») здебільшого розуміють як панування права в суспільстві, визначальну роль права у врегулюванні суспільних відносин, діяльності державних і недержавних організацій, соціальних груп і об'єднань. Цей принцип як засада конституційної правової держави полягає, насамперед, у зв'язаності держави правом, належному функціонуванні та обмеженні влади правом, насамперед, правами й основоположними свободами людини.

Як зауважив А. Селіванов, конституційно-правовий зміст принципу верховенства права наповнений не абстрактними уявленнями вченого про його абсолютне значення, а має цілком реальне втілення у кожній конституційній нормі, власне через які громадяни отримують законну можливість вимагати від держави справедливості, рівності всіх перед законом, демократичних засад функціонування влади тощо [12, с. 11].

Деякі питання застосування принципу верховенства права розкриваються в Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 жовтня 1996 р. № 9. Дається роз'яснення: «Відповідно до ст. 8 Конституції в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституційні права та свободи людини та громадянина є безпосередньо діючими. Вони визначають цілі та зміст законів та інших нормативно-правових актів, зміст і спрямованість діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і забезпечуються захистом правосуддя. Виходячи із принципу верховенства права і гарантування Конституцією судового захисту конституційних прав і свобод, судова діяльність має бути спрямована на захист цих прав і свобод від будь-яких посягань шляхом забезпечення своєчасного та якісного розгляду конкретних справ» (абз. 2 пункту 1). У пункті 2 вказується, що «...судові рішення мають ґрунтуватися на Конституції, а також на чинному законодавстві, яке не суперечить їй» [13].

Окрім того, як зазначає О. Пасенюк, вимоги принципу верховенства права мають як матеріально-правове, так і процесуальне значення [14, с. 120]. Матеріальний аспект верховенства права полягає в тому, що в правовій системі повинні існувати чіткі стандарти, що визначають суть позитивного права, тобто це панування права певного змісту, що відповідає стандартам основоположних прав і свобод людини. Здійснюючи правовий захист людини, суд дає свій висновок з приводу змісту матеріального природного права. Із процесуальної точки зору, сутність верховенства права під час полягає в тому, що, з одного боку, в суспільстві повинні існувати норми, яких беззастережно дотримуються усі без винятку суб'єкти відносин, існує усталена практика реалізації юридичних норм, а з іншого – у сфері здійснення правосуддя – суд визначає найоптимальніший спосіб організації судового захисту прав і свобод людини.

С. Лунін вважає, що сутність права на судовий захист полягає в тому, що воно відноситься до правового статусу, закріпленого і гарантованого Конституцією України, характеризуючи при цьому правове положення громадян у системі політико-економічної та соціальної організації суспільства. Право громадянина на захист суб'єктивних прав та інтересів може бути реалізоване шляхом звернення до спеціального органу держави – суду, позаяк судова система створюється заради захисту суб'єктивних прав та законних інтересів громадян і юридичних осіб. Тобто поняття права на судовий захист має комплексний характер і містить у собі основні елементи правосуддя, зокрема:

1) закріплену законом можливість особи звернутися до суду з вимогою про захист її порушеного права;

2) орган правосуддя, здійснюючи судочинство у відповідній формі, у такий спосіб реалізує судову владу;

3) право здійснювати правосуддя належить тільки судовим органам, оскільки присвоєння функцій правосуддя кимось іншим, а також делегування функцій судів, не допускається;

4) необхідність установлення юридичного і фактичного обґрунтування в суді заявленої вимоги шляхом реалізації конституційних та законодавчих норм щодо змагальності [15, с. 10].

Отже, можна зробити висновок, що право на судовий захист є комплексною правовою категорією, що означає наявність можливості у будь-якої особи на основі норм чинного процесуального законодавства звернутись за захистом своїх порушених прав, свобод та законних інтересів до органів судової влади.

**Висновки.** Серед усіх функцій судової влади правозахисна функція є пріоритетною, що пояснюється такими аргументами: по-перше, саме зі здійсненням цієї функції пов'язують виокремлення судової гілки влади в системі державного механізму, якій відводиться збалансовуюча і стабілізуюча роль; по-друге, інші функції судової влади є похідними від неї, вторинними функціями.

Судова форма захисту є вищою і найбільш ефективною формою захисту суб'єктивних прав, свобод і інтересів, що забезпечує кожній людині максимум процесуальних гарантій. Тому право на судовий захист виступає засобом забезпечення передбаченої законом можливістю людини звертатися до органів правосуддя за захистом з метою відновлення порушеного права, вжиття заходів для недопущення таких порушень у майбутньому та притягнення правопорушників до юридичної відповідальності.

Ключовою засадою судового захисту прав і свобод людини є принцип верховенства права, втілення якого у сферу правозастосування забезпечує кожному право на справедливий суд. У матеріальному аспекті верховенство права передбачає наявність правових стандартів охорони та захисту основних прав і свобод людини, з приводу дотримання яких суд приймає рішення. У процесуальному – суд визначає найбільш оптимальний спосіб організації судового захисту прав і свобод людини.

Нормативною формою об'єктивації правозахисної функції судової влади в Україні є закріплення в Конституції та законах України права на судовий захист – юридично визнаної можливості кожної особи на основі норм Конституції звернутись до суду за захистом своїх порушених прав, свобод та законних інтересів. Закріплення права на судовий захист в Основному Законі є результатом імплементації міжнародно-правових норм, що проголошені в міжнародних актах та повинні сумлінно виконуватись.

**Список використаних джерел:**

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 жовтня 1996 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Судова влада: монографія / І.Є. Марочкін та ін.; за заг. ред. І.Є. Марочкіна. Харків : Право, 2015. 792 с.
3. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 р. №1402-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
4. Судові та правоохоронні органи України : навчальний посібник / М.В. Ковалів та ін. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2016. 388 с.
5. Овчаренко О.М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації: Монографія. Харків : Право, 2008. 304 с.
6. Оніщук М. Верховенство Конституції України як засадничий принцип правової держави. *Віче*. 2010. № 18. С. 6–9.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб від 7 травня 2002 р. № 8-рп/2002. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-02#Text>.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі про рівність сторін судового процесу від 12 квітня 2012 р. № 9-рп/2012. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-12#Text>.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи від 25 листопада 1997 р. № 6-зп. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97#Text>.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за зверненням жителів міста Жовті Води від 25 грудня 1997 р. № 9-зп. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-97#Text>.
11. Козюбра М.І. Принципи верховенства права і правової держави: єдність основних вимог. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія». Юридичні науки*. 2007. Том. 64. С. 3–9.
12. Селіванов А.О. Конституційна юрисдикція: поняття, зміст, принцип верховенства права, правові позиції по справах прав людини і конституційних конфліктів у сфері публічної влади: монографія. Київ : Вид. Дім «Ін Юре», 2008. 120 с.
13. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 жовтня 1996 р. № 9. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96#Text>.
14. Пасенюк, О. М. Верховенство права як принцип адміністративного судочинства / *Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики*: у двох книгах / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Конус–Ю, 2008. Книга друга: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / Відп. ред. В.Б. Авер'янов. 314 с.
15. Лунін С.В. Принцип змагальності сторін як гарантія ефективного судового захисту. *Часопис Академії адвокатури України*. 2011. № 10(1). С. 10–17.



DOI <https://doi.org/10.37687/2413-6433.2020-4.12>

**Костицький В.В.,**  
доктор юридичних наук, професор,  
академік Національної академії правових наук України,  
професор кафедри теорії права та держави  
*Київського національного університету імені Тараса Шевченка*  
ORCID: 0000-0003-1692-9810

**РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ ЯЦЕНКА ІГОРЯ СТАНІСЛАВОВИЧА  
«ПРИНЦИП ПОДІЛУ ВЛАДИ: ІДЕЙНО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ПРАКТИКА  
РЕАЛІЗАЦІЇ НА ПРИКЛАДІ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА  
(ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ)»<sup>1</sup>**

Книга присвячена поділу влади, що становить базовий принцип забезпечення демократії. У виданні представлено історико-правове дослідження ідейно-теоретичних засад і практики реалізації принципу поділу влади в Республіці Польща від моменту зародження у другій половині XV ст. в польській політико-правовій думці поглядів на владу та її поділ до сучасної ситуації в Республіці Польща, коли питання поділу влади набуло не лише теоретичного, а й вагомого практичного значення з огляду на те, що з кінця 2015 р. в Республіці Польща почалася так звана криза Конституційного Трибуналу.

У книзі принцип поділу влади розглядається як теоретичний постулат, який дає можливість не стільки будувати державний механізм та організувати його функціонування з огляду на необхідність державно-владної діяльності органів держави відповідно до їх компетенції, скільки забезпечувати недопущення узурпації (авторитаризації, диктатури) влади в державі, гарантувати права й свободи її суверена – народу.

У монографії в історичній послідовності розглянуто принцип поділу влади з позиції його теоретичного осмислення представниками польської політико-правової думки, нормативного закріплення та практики його реалізації в конкретних історичних умовах. Ці питання розглянуто в їх взаємному зв'язку та впливу, коли ідейно-теоретичні засади принципу поділу влади становлять теоретичну основу для їх нормативного закріплення, яке в подальшому зумовлює практику реалізації цього принципу, що, відповідно, впливає на його подальше теоретичне осмислення, нормативне закріплення та практику реалізації.

У книзі представлений аналіз широкого спектру джерел польської політико-правової думки з питань поділу влади, які належать до різних історичних періодів. Частина з них уперше представлена в українській фаховій літературі,

присвяченій історії політико-правових учень. Такими джерелами є праці польських мислителів, політиків і державних діячів, учених-правників як минулого (починаючи з XV сторіччя), так і сучасних, а саме: А. Моджевського, Л. Опалінського, В. Гошліцького, Я. Пшилуського, С. Гарчинського, С. Конарського, В. Комарницького, М. Ростворовського, В. Маліняка, Л. Гембажевського, І. Чуми, А. Бурди, К. Опалека, К. Гжибовського, Г. Сейдлера, М. Соболевського, Р. Малайного, А. Пулло, А. Сильвестшака та інших.

Заслуговує на увагу представлена у книзі авторська періодизація розвитку ідейно-теоретичних засад реалізації принципу поділу влади в Польщі, що базується на постулатах, на яких формувалися ідейно-теоретичні засади реалізації влади та принципу поділу влади. Це, зокрема, такі періоди:

1) джерело влади – король, запобігання узурпації влади; забезпечення прав і свобод певної частини суспільства – шляхти, магнатів і короля; досягнення станового компромісу (від зародження в XV ст. до втрати Польщею незалежності в 1791 р.);

2) залежність або відсутність суверенної влади загалом, боротьба за незалежність держави та суверенність влади (1792–1917 рр.);

3) відновлення незалежності держави та суверенності влади, запобігання авторитаризації влади й диктатурі; забезпечення прав і свобод особи та громадянина; джерело влади – народ; досягнення компромісу політичних сил (1918–1934 рр.);

4) авторитаризація влади, джерело влади – держава; організаційний (інституціональний) поділ влади, підпорядкування органів влади голові виконавчої влади – президенту (1935–1939 рр.);

5) окупація держави, відсутність суверенної влади на території держави; формулювання принципів майбутньої організації влади після відновлення суверенності (1940–1945 рр.);

<sup>1</sup> Яценко І.С. Принцип поділу влади: ідейно-теоретичні засади та практика реалізації на прикладі Республіки Польща (історико-правовий аналіз) : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2020. 436 с.

6) встановлення політичної диктатури комуністичної ідеології; демократичний централізм, єдність влади; формально суверен влади – народ, проте фактично спостерігається єдиновладдя однієї партії; організаційний поділ влади як система управління державної влади (1946–1988 рр.);

7) скасування єдиновладдя однієї партії (політичної диктатури комуністичної ідеології), запобігання авторитаризації влади, єдиновладдю; джерело суверенної влади – народ; наявність органу конституційної юрисдикції; права опозиції, верховенство права, правова держава; поділ влади як базовий принцип демократичної держави; досягнення компромісу політичних сил (1989–1996 рр.);

8) поділ влади – базовий принцип демократичної держави; забезпечення базових принципів демократичної держави (правової держави, верховенства права); забезпечення прав і свобод громадян; запобігання авторитаризації влади; джерело суверенної влади – народ; пропозиції виділення в поділі влади нових гілок (функцій, органів) влади (контрольної влади, нейтральної влади); досягнення компромісу політичних сил; пропозиція здійснення поділу влади також за принципом «правляча влада» та «влада опозиції» з наданням останній відповідних гарантій впливу на «правлячу владу» й контролю за нею; доповнення ідейно-теоретичних засад поділу влади її вертикальним поділом як невід'ємним елементом реалізації принципу поділу влади, у якому виокремлюється влада територіального самоврядування (1997 р. – дотепер).

На особливу увагу заслуговує аналіз сучасної кризи поділу влади в Республіці Польща. Сьогодні в Польщі спостерігається деформація поділу влади внаслідок того, що законодавча й виконавча гілки влади опинилися під контролем однієї політичної сили. З листопада 2015 р. вперше в новітній історії Польщі виникла ситуація, коли вся повнота законодавчої та виконавчої влади зосередилася в одній політичній силі, що призвело до деформації, або кризи, поділу влади, зокрема до ситуації, коли законодавча й виконавча гілки влади в порушення конституційного принципу поділу та рівноваги влади втручаються в діяльність судової влади в особі Конституційного Трибуналу.

Сучасна польська деформація поділу влади показала необхідність опрацювання нових підходів до ідейно-теоретичних засад реалізації поділу влади, які варто розглядати в політичному, теоретичному, нормативному (конституційному та позаконституційному), інституціональному, суспільному, персональному й наднаціональному вимірах.

На сьогодні в Україні не так часто публікуються книги, присвячені питанню поділу влади. З огляду на те, що в Україні зараз також спостерігаються певні кризові явища у взаємодії законодавчої, виконавчої та судової гілок влади (про що свідчать події навколо Конституційного Суду України), книга заслуговує на особливу увагу, оскільки містить не лише глибокий аналіз схожої ситуації, яка виникла в Польщі раніше, а й аналіз сучасної ситуації з реалізацією принципу поділу влади в Україні.

Наукове видання

# СОЦІОЛОГІЯ ПРАВА

*науково-практичний журнал*

**Випуск 4 (35)**

Коректура – *Н.С. Ігнатова*  
Комп'ютерна верстка – *С. А. Канавка*

Формат 60x84/8. Гарнітура Arial.  
Папір офсет. Цифровий друк. Ум.-друк. арк. 7,90.  
Замов. № 0421/154. Наклад 300 прим.

Видавничий дім «Гельветика»  
65101, м. Одеса, вул. Інглєзі, 6/1  
Телефон +38 (048) 709 38 69, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08  
E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Scientific publication

# SOCIOLOGY OF LAW

*scientific and practical journal*

**Issue 4 (35)**

Proofreading – *N.S. Ihnatova*  
Desktop publishing – *S. A. Kanavka*

Format 60×84/8. Arial Font.  
Offset. Digital printing. Conventional printed sheet 7,90.  
Order № 0421/154. Edition of 300 copies.

Publishing House “Helvetica”  
65101, Odesa, Inglezi str., 6/1  
Phone +38 (048) 709 38 69, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08  
E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)  
Certificate of publishing entity  
ДК № 6424 as of 04.10.2018