

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА,
ПСИХОЛОГІЇ ТА ІННОВАЦІЙНОЇ ОСВІТИ

КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ДОСВІД КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ І СХІДНОЇ ЄВРОПИ

Збірник матеріалів
Третьої міжнародної науково-практичної конференції
(Національний університет «Львівська політехніка»,
Львів, 24 червня 2021 року)





МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА, ПСИХОЛОГІЇ
ТА ІННОВАЦІЙНОЇ ОСВІТИ
Кафедра теорії та філософії права, конституційного
та міжнародного права



КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ДОСВІД КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ І СХІДНОЇ ЄВРОПИ

Збірник матеріалів учасників
Третьої міжнародної науково-практичної конференції
(Національний університет «Львівська політехніка»,
Львів, 24 червня 2021 року)



Львів
КАМЕНЯР
2021

УДК 342(477)

K65

У збірнику подані матеріали учасників Третьої науково-практичної конференції (Львів, 24 червня 2021 року), серед яких викладачі кафедри, Інституту та інших закладів вищої освіти України (Львова, Києва, Дніпра, Одеси, Острога та Рівного), партнери з іноземних закладів вищої освіти Бразилії (Курітіби), Італії (Мачерати), Литви (Вільнюса) та Польщі (Вроцлава, Жешува, Зельоної Гури, Любліна), учасники програми «Візит-професор» в НУЛП (Осло, Норвегія), практикуючі юристи та експерти-аналітики, аспіранти, здобувачі, студенти-магістри та студенти-бакалаври закладів вищої освіти України, яких цікавлять питання, пов'язані із вирішенням проблем теорії конституції та конституціоналізму, особливостями проведення конституційної реформи в Україні та міжнародно-правовими засадами сучасного конституціоналізму, гарантуванням прав людини, пропагуванням народовладдя (демократії) та правовладдя (верховенства права).

Рекомендовано до друку рішенням кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка» (протокол № 18 від 27 травня 2021 року) та рішенням Вченої ради Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка» (протокол № 16/21 від 16 червня 2021 року).

Упорядкування
І. Д. Софінської

Матеріали подано в авторській редакції

© І. Д. Софінська, упорядкування, 2021
© Навчально-науковий Інститут права,
психології та інноваційної освіти Націо-
нального університету «Львівська полі-
техніка», 2021

ISBN 978-966-607-601-7

З М І С Т

ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ

| | |
|--|----|
| Володимир Ортинський (<i>м. Львів, Україна</i>) ВСТУПНЕ СЛОВО | 11 |
| Віталій Ковальчук (<i>м. Львів, Україна</i>) НАЦІОНАЛЬНО-ПРАВОВА ІДЕНТИЧНІСТЬ У СУЧАСНІЙ КОНСТИТУЦІЙНІЙ ДЕРЖАВІ | 12 |
| Оксана Юринець (<i>м. Львів, Україна</i>) ЗМІНИ ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ У ЧАСТИНІ ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: ВИЗНАЧЕНИЙ КУРС ДЕРЖАВИ | 18 |
| Михайло Костицький, Наталія Кушакова-Костицька (<i>м. Київ, Україна</i>) ЦИВІЛІЗАЦІЙНІ ТА КУЛЬТУРОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНИХ РЕФОРМ У ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ КРАЇНАХ ЄВРОПИ | 21 |
| Петро Стецюк (<i>м. Київ, Україна</i>) КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ: ЗДОБУТКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ (до 25-річчя ухвалення Основного Закону держави) | 25 |
| Наталія Крестовська (<i>м. Одеса, Україна</i>) ІСТОРІЯ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ В КУРСІ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА: КУЛЬТУРОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД ДО ВИКЛАДАННЯ..... | 28 |
| Iryna Sofinska (<i>Lviv, Ukraine</i>) CONSTITUTIONALISM, CITIZENSHIP AND PASSPORTIZATION IN TIMES OF COVID-19 | 32 |
| Angela Cossiri (<i>Macerata, Italy</i>) THE PRINCIPLE OF NON-DISCRIMINATION IN THE ITALIAN CONSTITUTIONAL SYSTEM: HERMENEUTICAL DIMENSION AND APPLICATION IN THE RECENT CASE OF THE REGISTRATION OF ASYLUM SEEKERS..... | 37 |
| Marcos Augusto Maliska (<i>Curitiba, Parana, Brazil</i>) CONSTITUTIONAL REFORM IN BRAZILIAN CONSTITUTIONAL LAW: HISTORICAL, THEORETICAL AND NORMATIVE PERSPECTIVE | 42 |

| | |
|---|----|
| Tron Gundersen (<i>Oslo, Norway</i>) JUDICIAL INDEPENDENCE IN LIGHT OF CONSTITUTIONAL REFORMS | 45 |
| Andrzej Bisztyga (<i>Zielona Góra, Polska</i>) KRYZYS DEMOKRACJI LIBERALNEJ A POJĘCIE EMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWNEGO..... | 49 |
| Krzysztof Eckhardt (<i>Rzeszów, Polska</i>) PRZYWRÓCENIE W POLSCE INSTYTUCJI PREZYDENTA I SENATU (ZNACZENIE DORAŻNYCH DECYZJI POLITYCZNYCH DLA REFORM KONSTITUCYJNYCH)..... | 53 |
| Krzystian Complak (<i>Wrocław, Polska</i>) REFORMA KONSTITUCJI W RP: MIĘDZY LEGALIZMEM A LEGITYMIZMEM..... | 56 |
| Ivan Pankevych (<i>Zielona Góra, Polska</i>) ROZWÓJ SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W PAŃSTWACH POSTTOTALITARNYCH EUROPY WSCHODNIEJ | 59 |
| Marcin Gołębiowski (<i>Lublin, Polska</i>) AKTYWNOŚĆ KOMISJI WENECKIEJ W ZAKRESIE REFORM KONSTITUCYJNYCH W UKRAINIE | 61 |
| Wojciech Mojski (<i>Lublin, Polska</i>) KRYZYS KONSTITUCYJNY - PODSTAWOWE USTALENIA TEORETYCZNE I WSPÓŁCZESNE DOŚWIADCZENIA USTROJOWE POLSKI..... | 66 |

Секція 1 ІСТОРІЯ ТА ТЕОРІЯ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

| | |
|---|----|
| Олександр Скрипнюк (<i>м. Київ, Україна</i>) ЧВЕРТЬСТОЛІТНІЙ ЮВІЛЕЙ ОСНОВНОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ: ЄВРОПЕЙСЬКІ ЦІННОСТІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ | 69 |
| Степан Сливка (<i>м. Львів, Україна</i>) ДУХОВНА ОКУПАЦІЯ: КОНСТИТУЦІЙНА ДЕТЕРМІНАНТА | 74 |
| Михайло Кельман (<i>м. Львів, Україна</i>) ПРАВО ЯК СЕНС МАЙБУТНЬОГО | 79 |
| Андрій Хрідочкін (<i>м. Дніпро, Україна</i>) РОЗВИТОК КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ ЯК ЕЛЕМЕНТУ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ: ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ..... | 82 |

| | |
|--|-----|
| Наталія Ортинська (м. Львів, Україна) ЄВРОПЕЙСЬКА МОДЕЛЬ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ | 85 |
| Антоніна Токарська (м. Львів, Україна) ЄСПЛ У ПРОТИДІІ ГІБРИДНІЙ ВІЙНІ РФ | 87 |
| Володимир Макарчук (м. Львів, Україна) КОНСТИТУЦІЙНІ ПРАВА І ОБОВ'ЯЗКИ ГРОМАДЯН ДЕРЖАВ ПОСТРАДЯНСЬКОГО ПРОСТОРУ (ЄВРОПЕЙСЬКА ЧАСТИНА) | 90 |
| Сергій Іванов (м. Київ, Україна) ПРО ПИТАННЯ «НАЛЕЖНОГО» У ПРАВІ (НА ПРИКЛАДІ ТЕЛЕОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ КОНСТИТУЦІЇ ПИЛИПА ОРЛИКА 1710 РОКУ) | 94 |
| Вікторія Гатала (м. Львів, Україна) ФЕНОМЕН КОНСТИТУЦІЇ ПИЛИПА ОРЛИКА..... | 98 |
| Анна Заморська (м. Львів, Україна) ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ | 101 |
| Ярина Іващин (м. Львів, Україна) БУРЖУАЗНО-ДЕМОКРАТИЧНА РЕВОЛЮЦІЯ В АВСТРІЇ 1848 р. ТА ЇЇ ВПЛИВ НА СТАНОВЛЕННЯ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ В ЗАХІДНИХ РЕГІОНАХ УКРАЇНИ | 103 |
| Юлія Лимар (м. Львів, Україна) СУЧАСНИЙ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ | 106 |
| Ангеліна Мельник-Єлісеєва (м. Львів, Україна) КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ МІЖ ДВОМА СВІТОВИМИ ВІЙНАМИ | 110 |
| Іванна Москалюк (м. Львів, Україна) ІСТОРИЧНА РЕТРОСПЕКЦІЯ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ..... | 112 |
| Павло Процак (м. Львів, Україна) КОНСТИТУЦІЙНА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ СТАТУСУ ОПОЗИЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ | 115 |

Секція 2 КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВИРІШЕННЯ

| | |
|---|-----|
| Ірина Жаровська (м. Львів, Україна) ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО УДОСКОНАЛЕННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ ПЕТИЦІЇ ЯК ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ПУБЛІЧНІЙ ВЛАДІ | 120 |
|---|-----|

| | |
|--|------------|
| Богдана Мельниченко (м. Львів, Україна) ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ У СУЧАСНИХ УМОВАХ | 122 |
| Ірина Словська (м. Рівне, Україна) РЕФОРМИ ІНСТИТУТУ НАРОДОВЛАДДЯ – ЗАВОЮВАННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО РОЗВИТКУ | 125 |
| Ірина Дробуш (м. Острогоз, Україна) МІСЬКІ АГЛОМЕРАЦІЇ ЯК ФОРМИ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД | 129 |
| Наталія Стецюк (м. Львів, Україна) СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ | 134 |
| Олександр Скрипнюк (м. Київ, Україна) РОЗВИТОК ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ І КОНСТИТУЦІЙНЕ УТВЕРДЖЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО ПОЛІТИЧНОГО РЕЖИМУ | 137 |
| Олена Ромців, Соломія Юзьків (м. Львів, Україна) ОСОБЛИВОСТІ ПРИЗНАЧЕННЯ СУДДІВ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ | 141 |
| Альона Романова (м. Львів, Україна) РЕСОЦІАЛІЗАЦІЯ ЗАСУДЖЕНИХ У ПРОЦЕСІ ЇХ СУСПІЛЬНОЇ АДАПТАЦІЇ | 144 |
| Ірина Шульган (м. Львів, Україна) ПРИНЦИП НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ | 147 |
| Роман Демків, Володимир Марковський (м. Львів, Україна) КОРІННІ НАРОДИ УКРАЇНИ (правовий аналіз законопроекту № 5506 від 18. 05. 2021 р.) | 150 |
| Ірина Андрусяк (м. Львів, Україна) ГЕНДЕРНИЙ БАЛАНС У ПОЛІТИЦІ (АБО ЯК ПРАЦЮЮТЬ ГЕНДЕРНІ КВОТИ) | 155 |
| Володимир Брездень, Олена Чорнобай (м. Львів, Україна) КОНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ ЕТАП | 159 |
| Дарія Бойко (м. Львів, Україна) КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ДОСВІД КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ І СХІДНОЇ ЄВРОПИ | 164 |

Ольга Груб'як (м. Львів, Україна)
ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ
НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ..... 168

Юлія Забавська (м. Львів, Україна)
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ В СИСТЕМІ
ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ 172

Микола Федак (м. Львів, Україна)
ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ІНОЗЕЦІВ В УКРАЇНІ..... 174

Секція 3 ДОСВІД КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ І СХІДНОЇ ЄВРОПИ У ПРОВЕДЕННІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

Мирослава Сірант (м. Львів, Україна)
ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ
ТА ЮНЕП..... 180

Степан Білостоцький (м. Львів, Україна)
ТРАНСФОРМАЦІЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ ПОЛЬЩІ ТА УКРАЇНИ
(1989-2004 рр.): ПОДІБНЕ І ВІДМІННЕ 183

Соломія Цебенко (м. Львів, Україна)
ЗНАЧЕННЯ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ
У ПОЛЬЩІ 192

Майя Пивовар (м. Львів, Україна)
РЕФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
ТА ОПОЗИЦІЇ НА ПРИКЛАДІ НІМЕЧЧИНИ ТА ФРАНЦІЇ..... 195

Катерина Башук (м. Львів, Україна)
СПЕЦИФІКА РЕАЛІЗАЦІЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ
ТА ЄС» (Розділ V «Економічне та галузеве співробітництво») 197

Роман Богущкий (м. Львів, Україна)
ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПІ РОЗДІЛУ ЗВІТУ В СФЕРІ «ЮСТИЦІЇ, СВОБОДИ,
БЕЗПЕКИ ТА ПРАВ ЛЮДИНИ»..... 204

Ельвіра Василькевич (м. Львів, Україна)
ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ У СФЕРІ «ФІНАНСОВЕ
СПІВРОБІТНИЦТВО ТА БОРОТЬБА З ШАХРАЙСТВОМ»..... 211

Діана Візняк (м. Львів, Україна)
ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ
ТА ЄС: ЮСТИЦІЯ, СВОБОДА ТА БЕЗПЕКА 217

| | |
|---|-----|
| Viacheslav Hanyk (<i>Lviv, Ukraine</i>) THE IMPLEMENTATION OF THE ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN UKRAINE AND THE EU: (IN)JUSTICE, (NON-)FREEDOM AND (IN) SECURITY | 227 |
| Софія Дуда (<i>м. Львів, Україна</i>) РЕАЛІЗАЦІЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС: ВИКЛИКИ, ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ | 231 |
| Solomiia Kira (<i>Lviv, Ukraine</i>) ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN UKRAINE AND THE EUROPEAN UNION: PLANNED VS. DONE | 238 |
| Nataliia Lesiak (<i>Lviv, Ukraine</i>) BASIC FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF THE ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN UKRAINE AND THE EU (Section III «Justice, Free and Security»)..... | 247 |
| Yuliia Liubinska (<i>Lviv, Ukraine</i>) SECTION II OF THE ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN UKRAINE AND THE EUROPEAN UNION: POLITICAL DIALOGUE, NATIONAL SECURITY AND DEFENSE..... | 255 |
| Viktor Palianytsia (<i>Lviv, Ukraine</i>) SPECIFIC FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF THE ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN UKRAINE AND THE EU | 260 |
| Ihor Paprotskyi (<i>Lviv, Ukraine</i>) IMPLEMENTATION OF SECTION I OF THE ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN UKRAINE AND THE EU: LEGAL VISION | 265 |
| Наталія Пиль (<i>м. Львів, Україна</i>) ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я | 270 |
| Адріана Протиняк (<i>м. Львів, Україна</i>) ОСНОВНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС | 277 |
| Юрій Пукавський (<i>м. Львів, Україна</i>) ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ РОЗДІЛУ IV УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС (торгівля і питання, пов'язані з торгівлею) | 283 |
| Yuliia Seredynska (<i>Lviv, Ukraine</i>) JUSTICE, FREEDOM AND SECURITY (UA-EU Association Agreement)..... | 293 |

| | |
|---|------------|
| Mykhailo Terletskyi (<i>Lviv, Ukraine</i>) IMPLEMENTATION OF THE ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN UKRAINE AND THE EU: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES..... | 297 |
| Соломія Юзків (<i>м. Львів, Україна</i>) ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ РЕАЛІЗАЦІЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС | 304 |
| Taras Yanyshivskyi (<i>Lviv, Ukraine</i>) THE SPECIFICS OF THE IMPLEMENTATION OF THE ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN UKRAINE AND THE EU | 311 |

ВСТУПНЕ СЛОВО

Вчені-правники протягом багатьох десятиліть та навіть декількох століть окреслюють конституціоналізм як явище багатовимірне, багатогранне, певний інтелектуальний здобуток та очевидний конструкт (конституційної) держави, практика державного (конституційного) врядування і контроль за ним, передусім, враховуючи засадничу та наскрізну ідею народовладдя (демократії), суверенітету, правовладдя (верховенства права) та гарантування прав людини.

У світі перманентних цивілізаційних викликів очевидним є те, що існування Конституції не передбачає наявність конституціоналізму і навпаки – існування конституціоналізму є можливим без Конституції, як єдиного кодифікованого нормативно-правового акту найвищої юридичної сили. Конституціоналізм за своєю суттю означає повагу до правовладдя, а також опосередковує місце і роль конституції у правовій системі держави.

Цьогоріч відзначаємо 25-ліття з часу прийняття Конституції України у 1996 році. Метою цієї конференції є обмін досвідом та обговорення сучасних викликів у контексті реалізації конституціоналізму, актуальних теоретичних і практичних проблем здійснення конституційної реформи в Україні, враховуючи досвід країн Центральної і Східної Європи.

Висловлюємо вдячність за інтерес до щорічної конференції однодумцям, які осмислено вболівають за розвиток конституціоналізму в Україні та світі (насамперед у державах Центральної і Східної Європи), радіють успіхам України та розуміють, які непрості виклики доводиться долати правникам-теоретикам й практикам під час поширення COVID-19.

Володимир ОРТИНСЬКИЙ,
директор Навчально-наукового Інституту
права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська
політехніка», доктор юридичних наук,
професор, заслужений юрист України
м. Львів, Україна

ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ

Віталій КОВАЛЬЧУК,

в. о. завідувача кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка», доктор юридичних наук, професор, заслужений працівник освіти України, член науково-консультаційної ради Конституційного Суду України,
м. Львів, Україна

НАЦІОНАЛЬНО-ПРАВОВА ІДЕНТИЧНІСТЬ У СУЧАСНІЙ КОНСТИТУЦІЙНІЙ ДЕРЖАВІ

Проблема національної ідентичності в сучасній конституційній державі, розвиток якої обумовлений фактором глобалізації, не очікувано для багатьох, знову стала злободенною. Із воз'єднанням Німеччини, визволенням країн Центральної та Східної Європи від авторитаризму та «параду суверенітетів» республік бувшого СРСР відродили ідею національної держави. Brexit, референдум в Каталонії, міграційні процеси, перемога на президентських виборах 2016 року у США Дональда Трампа, пандемія COVID-19 – всі ці події змусили багатьох ліберальних інтелектуалів звернутися до питання громадянства та ідентичності. Знаковою у цьому контексті є праця Френсіса Фукуями «Ідентичність. Потреба в гідності й політика скривдженості» (2018 р.), в якій авторитетний американський вчений порушує питання, які не зовсім вкладаються в нормативні межі його концепції «кінця історії», відповідно до якої перемога ліберальної демократії, у тому числі над консерватизмом, у XXI столітті неминуха.

Під час Революції гідності 2013–2014 рр. та війни на Сході України ми безпосередньо зіткнулися з кризою ідентичності та спробою пошуку правової ідеології, яка б змогла об'єднати країну на шляху становлення сучасної конституційної держави. Це дає підстави концептуально з'ясувати деякі нормативні відправні точки, які, на мій погляд, допоможуть зрозуміти складний зв'язок між національною правовою ідентичністю та універсальними цінностями конституціоналізму.

У сучасній політичній та правовій науці достатньо досліджень з питань національної правової ідентичності: Е. Гелнер, М. Грох, Ю. Габермас, Е. Д. Сміт, С. Гантінгтон, Ф. Фукуяма. Цей перелік доповнили праці українських вчених, які можна вважати фундаментальними дослідженнями у цьому питанні – Богдана Кістяківського, Володимира Старосольського, Станіслава Дністрянського, Отто Ейхельмана, Воло-

димира Окіншевича, Івана Лисяка-Рудницького, Романа Шпорлюка. Підходи авторів в питанні ролі національної ідентичності в умовах сучасної конституційної держави та глобалізації суттєво різняться. Часто висловлюється позиція, згідно з якою національна традиція та культура окремого етносу перешкоджають становленню сучасної політичної нації, заснованої на приналежності до громадянства¹. Окремі вчені висловлюють застереження про те, що націоналізм та національна ідентичність є складовими елементами політики популістів. На думку Ф. Фукуями в основі популізму лежить націоналізм, який розділяє людей на «своїх» та «чужих»². В той час як Сібе Шаап вважає, що популізм створює ілюзію ідентичності, яка в будь-яких проявах становить загрозу для ліберальної демократії³.

Відправна теза моїх міркувань полягає в тому, що національна ідентичність може і навіть повинна стати точкою відліку сучасної конституційної держави, особливо на стадії її формування. Ця теза як ніколи актуальна для народів, які через об'єктивні історичні обставини були змушені існувати поза межами власної держави. Українці впродовж тривалого історичного періоду змушені були боротися за свою суверенну державу і лише національна ідентичність, яка збереглась завдяки спільній історії, культурі, мові, релігії народу, дозволила зберегти українську націю як повноцінного суб'єкта владно-правових відносин. Це стосується і правової традиції, яка сформувалася в період існування Давньої Русі, Галицько-Волинського князівства, Гетьманщини, Української Народної Республіки. До речі, сучасна Українська держава є правонаступницею УНР, яка відновила конституційно-правовий континуїтет, втрачений в радянський період.

Щодо змісту поняття «національно-правова ідентичність», ми виходимо з того, що це той стан суспільної правосвідомості, який конструюється з наступних когерентних елементів:

- 1) Відношення до минулого, яке знаходить своє вираження через конституційно-правову традицію («історія формує ідентичність»).
- 2) Актуальної політико-правової та соціальної диспозиції («сучасність формує ідентичність»).
- 3) Цілей та намірів формування легітимного правопорядку («майбутнє формує ідентичність»).

Національно-правова ідентичність – це стан самовизначення нації як повноцінного суб'єкта права, який базується на правовій традиції, державно-правовій дійсності та цивілізаційній перспективі.

¹Ю. Хабермас. Европейское национальное государство: его достижения и пределы, о прошлом и будущем суверенитета и гражданства // *Нация и национализм*. Москва, 2002. С. 364–380.

²Ф. Фукуяма. *Ідентичність. Потреба в гідності й політика скривдженості*. Київ, 2020. С. 160–161.

³С. Шаап. *Популістське искушение. Обратная сторона иллюзии идентичности*. К: Вид-во Жупанського, 2020. 256 с.

1. Національно-правова ідентичність та історична справедливість

Відновлення достеменної історії це шлях від стереотипів та створення умов для сприйняття демократичних та конституційних цінностей, утвердження демократичного конституційного ладу. Сьогодні Росія створює власну картину світу в якій Україна та українці подаються у негативному світлі. Відбувається підміна понять та фактів. Наприклад, про роль українців у творенні власної державності чи про голодомор в Україні. Спотворена інформація та маніпуляція суспільною думкою є суттєвою перешкодою подальшого ефективного конституційного реформування. Відновлення історичної справедливості істотно впливає на правову ідентичність народу, відчуття його національної гідності, а це в свою чергу – на подальші перспективи демократичної трансформації.

Історична пам'ять накладається на систему конституційних цінностей, сприяє їх усвідомленню та поширенню. Тому нездатність до системного мислення, вміння аналізувати факти та події не дозволяють суспільству сформувати почуття власної гідності і сформуватися як сучасна політична нація. Усвідомлення власної історії та культури формує відчуття поваги як до своєї нації, так і до «інших» суверенних націй і сприяє подальшому демократичному поступу.

В цьому контексті важливим є конституційний континуїтет, який визначає усталені погляди на природу конституції, її призначення в суспільстві, відповідну конституційну культуру й свідомість. Це частково пояснює сутність конституційних трансформацій, зокрема логіку конституційних реформ і проблему самоідентифікації нації у правовій географії світу⁴. Конституційне оформлення континуїтету втілюється у положеннях преамбули, особливостях набрання чинності Конституцією. Також це досягається встановленням перехідного періоду щодо реорганізації та реформування системи органів публічної влади або її територіальної організації, юридичних підстав та оформлення виникнення нової державності. Як приклад можуть слугувати Конституції Чехії, Угорщини, Хорватії. В Конституції України наявність державного континуїтету визначено як «багатовікову історію українського державотворення», яке було втілено шляхом реалізації Українським народом права на самовизначення.

⁴М. Савчин. Безперервність національної правової традиції в умовах викликів і загроз, або Про континуїтет // *Дзеркало тижня*, 30 червня, 2017 (URL: https://zn.ua/ukr/internal/bezperervnist-nacionalnoyi-konstituciynoyi-tradiciji-v-umovah-viklikiv-i-zagroz-abo-pro-kontinuyitet-247135_.html).

2. Національно-правова ідентичність та народний (національний) суверенітет

На сучасному етапі носієм (суб'єктом) правової ідентичності виступає не лише особа, але й народ (нація). Слід зазначити, що в теорії конституційного права до сих пір не має єдиної думки щодо змісту понять «народ», «нація», їх співвідношення та віднесення до самостійних суб'єктів права. Ця позиція знайшла своє обґрунтування в концепції народного (національного) суверенітету як ідейно-теоретичної основи їх правосуб'єктності.

Поняття «народного суверенітету» можна визначити наступним чином: це сформована в процесі суспільного життя природна властивість народу володіти верховною, незалежною, установчою владою, яка виражає загальну волю всіх активних членів політичної спільноти і реалізується у правах громадян створювати державу, установлювати і змінювати її конституційний лад, формувати органи державної влади та здійснювати контроль над ними, в межах конституційного та легітимного правопорядку.

Народний та державний суверенітети тісно пов'язані між собою і є проявами одного й того ж суспільно-політичного явища. Спосіб реалізації суверенної влади народу в умовах сьогодення набуває форм державності. Держава є публічно-владною формою організації народу, який у своєму соціально-економічному розвитку досяг стадії цивілізації. Суверенітет народу знаходить свій вияв у тому, що народ створює та уконституює державу, формує органи державної влади та надає їм повноваження, періодично їх змінює шляхом демократичного волевиявлення. Суверенітет народу безпосередньо проявляється через участь народу у здійсненні державної влади і, тому, не суперечить суверенітету держави, Конституційна правова держава є оптимальною формою вираження народного суверенітету.

В умовах війни на Сході України питання ідентичності та державного суверенітету набуває особливого значення. Питання національної правової ідентичності постає в контексті видачі Росією на непідконтрольних українською владою території російських паспортів. Організація незаконних виборів і видача російських паспортів жителям тимчасово окупованих територій спрямовані на інтеграцію де-факто непідконтрольних уряду територій України до Росії.

Окуповані території Донбасу можуть стати проблемою для суверенітету України навіть після усунення російських військ та їх сателітів з регіону і в цьому розрізі створення регіональної або навіть і квазінаціональної ідентичності т. зв. «ДНР», «ЛНР» може стати продовженням російської присутності в Україні. Мусимо констатувати, що створення цілісного і живого нормативу українського Донбасу поки

лишається мрією і завданням для українських інтелектуалів на майбутнє. Тому повернення територій а головне жителів Донбасу в сферу політико-правового та культурно-гуманітарного простору України вимагає пошуку тих точок дотику, які могли б стати основою ідентичності новітньої політичної нації.

Національна гідність є базовою складовою національно-правової ідентичності. Вона являє собою культуру історичної пам'яті, яка спрямована в майбутнє. Національна гідність проявляється через повагу як до власної нації, так і до інших народів та націй. Гідність це толерантність та відповідальність. Почуття гідності є необхідним і дійсним проявом духовного буття людини та нації, воно є ознакою духовного самовираження. Без гідності не можлива ні боротьба за право, ні політичне самоуправління, ні національна незалежність. Громадянин позбавлений цього почуття – політично недієздатний, народ не просякнутий ним – приречений на тяжке історичне приниження⁵.

Як вже зазначалося національно-патріотичні гасла все частіше стають засобом боротьби за політичну владу популістських партій. Ця тенденція простежується в умовах конституційної трансформації країн Східної Європи та України. На наш погляд, таке розуміння зв'язку популізму та ідентичності є дещо спрощеним та одностороннім, оскільки не береться до уваги те, що національна ідея для популізму лише засіб досягнення основної мети – абсолютної концентрації влади. Популісти орієнтуються не на національну, а на авторитарну державу. Відмінність між ними суттєва: сучасна політична нація з почуттям гідності – це те, що об'єднує людей, а авторитарна націоналістична держава – те, що їх роз'єднує.

Національно-правова ідентичність, яка об'єднує навколо себе як політичну еліту, так і громадянське суспільство є дієвим запобіжником поширення популізму в середині транзитних демократій.

3. Національно-правова ідентичність та конституційні цінності

Майбутнє, яке формує ідентичність, безпосередньо пов'язане з конституційними цінностями, серед яких визначальну роль відіграють: особиста свобода та гідність, народний суверенітет та права меншості, політичний плюралізм, незалежність судової влади та легітимність публічної влади загалом. Конституційні цінності – це система координат і одночасно вектор руху, який визначає напрямок, в якому повинні розвиватися держава та суспільство. Вони знаходять своє відображення в засадах конституційного ладу, які відображають прагнення людини і суспільства до щастя, свободи, добра, справед-

⁵И. Ильин. О сущности правосознания. *Теория права и государства*. Москва, 2013. С. 312.

ливості, рівності, солідарності, гуманізму, демократії та порядку. Система цих цінностей лежить в основі концепції конституційного патріотизму, яка може визначати подальший розвиток української політичної нації.

Майбутнє національної ідентичності нерозривно пов'язана з інтеграцією Української держави в єдиний європейський правовий простір. Ці наміри знайшли своє відображення в Конституції України в результаті внесення змін, які набули чинності 21 лютого 2019 року. Прийняті поправки включили в преамбулу Конституції положення про європейську ідентичність українського народу та незворотність європейського та євроатлантичного курсу України, а також положення у відповідних статтях Конституції щодо обов'язків Верховної Ради, Президента та Уряду здійснювати, відповідно до своєї компетенції, стратегічний курс, спрямований на повноцінне членство України в ЄС та НАТО. Ця мета безпосередньо впливає з правової традиції та сучасної державотворчої практики України.

Необхідно сказати, що геополітична орієнтація не так часто чітко окреслена в національних конституціях. Однак, Україна це робить, безумовно, не перша. Подібна практика притаманна Литві, Чорногорії, Угорщині та Чеській Республіці, національні конституції яких містять у преамбулах положення про європейську геополітичну орієнтацію (наприклад, аналогічно Україні, в преамбулі Конституції Чорногорії є заява щодо європейської та євроатлантичної інтеграції). Положення про євроатлантичну інтеграцію містить Конституція Румунії. Подібно до України, у 2017 році Грузія, яка також є країною Східного партнерства ЄС, внесла зміни до своєї Конституції, зобов'язавши державні установи вжити всіх необхідних заходів для забезпечення повної інтеграції Грузії до ЄС та НАТО.

Таким чином, національно-правова ідентичність є складним суспільно-психологічним явищем, яке об'єднує людей навколо спільних правових цінностей (свобода, справедливість, рівність, тощо), які сформувалися впродовж тривалого історичного періоду, стали частиною державотворчої практики та стратегічними цілями подальшого розвитку. Це стан суспільної правосвідомості, який дозволяє великій кількості людей усвідомлювати себе частиною єдиного культурно-правового простору і вважатися політичною нацією. Рівень національно-правової ідентичності безпосередньо залежить від кількості культурних зв'язків між членами політичної спільноти. Поєднання політичних та культурних факторів при формуванні сучасної конституційної держави видається найбільш ефективним. Національна гідність та конституційні цінності стають базовими елементами національно-правової ідентичності і саме вони повинні складати основу правової ідеології Української держави.

Оксана ЮРИНЕЦЬ,

кандидатка економічних наук, доцентка, професорка кафедри зовнішньоекономічної та митної діяльності Навчально-наукового Інституту економіки і менеджменту Національного університету «Львівська політехніка»; народний депутат України 8-го скликання, м. Львів, Україна

ЗМІНИ ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ В ЧАСТИНІ ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: ВИЗНАЧЕНИЙ КУРС ДЕРЖАВИ

Оприлюднення на офіційному сайті Організації Північноатлантичного договору (далі – НАТО) в розділі, присвяченому розширенню Альянсу, оновленого списку з переліком країн-партнерів, однією з яких є й Україна, що задекларувала своє прагнення до членства у вказаній вище організації, засвідчило те, що позитивні зміни у законодавстві України таки відбуваються. Цей оновлений технічний статус відкрив нові перспективи для подальшої співпраці, щоправда відносини Україна – НАТО формально були започатковані ще у 1991 році, коли наша держава, здобувши незалежність, приєдналася до Ради північноатлантичного співробітництва, сьогодні – це Рада північноатлантичного партнера. Відтак, основоположними документами, що визначають ці відносини, є Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору⁶ та Декларація про доповнення Хартії про особливе партнерство⁷. В цьому контексті варто поставити наголос на зміни й поправки до Конституції України, адже без здійснення останніх годі говорити про інтеграцію України до Європейського Союзу (далі – ЄС).

Так, 20 лютого 2019 року в «Голосі України» офіційно оприлюднено Закон про зміни до Конституції щодо членства України в ЄС та НАТО⁸, останній, як свідчення твердого та незворотного рішення нашої держави щодо інтеграції у євроатлантичний простір, став для Українського народу переконливою гарантією розбудови демократичної і правової держави. Тут варто не забувати, що такий події передував рік плідної праці, адже за даними урядової інформаційно-аналітичної системи «Пульс Угоди»⁹, Україна поставила перед собою ціль –

⁶Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору: Міжнародний документ від 9 липня 1997 року № 994_002 (URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_002#Text).

⁷Декларація про доповнення Хартії про особливе партнерство між Організацією Північно-Атлантичного договору та Україною: Міжнародний документ від 21 серпня 2009 року № 950_021 (URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950_021#Text).

⁸Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору): Закон України від 7 лютого 2019 року № 2680-19 (URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2680-19#Text>).

⁹Євроінтеграційний портал: «Пульс Угоди». (URL : <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/a/year/2020>).

виконати 1591 захід, передбачений урядовим Планом заходів з виконання Угоди про асоціацію, до 2024 року¹⁰, з яких у відсотковому співвідношенні вдалося здійснити 66%. Для кращого розуміння, до прикладу, у 2019 році, що з огляду на президентські та парламентські вибори був певною мірою політично напруженим для України, виконано 59% з 1556 заходів, а у 2020 році лише 36% з 1438 запланованих. Незважаючи на це, від початку тимчасового застосування окремих положень Угоди про асоціацію, Україна виконала 56% заходів, що поза жодними сумнівами вважаємо позитивним результатом.

Отримавши у червні 2020 року статус партнера з розширеними можливостями за суттєве сприяння операціям НАТО, Україна інтенсивно запрямувала у напрямку реалізації «всеосяжних реформ» в секторі безпеки і оборони, щодо цивільного контролю і демократичного нагляду, у боротьбі проти корупції, підвищенні стабільності, а також підтримці міжнародної та регіональної безпеки. В рамках програми партнерства з розширеними можливостями передбачено досягти у максимально стислі строки достатньої взаємосумісності Збройних Сил України та інших складових сектору безпеки і оборони з відповідними структурами держав Альянсу. Відтак, було створено найсучасніші і наймолодші Сили спеціальних операцій Збройних сил України (далі – ССО) – це перший в історії підрозділ з країни – не члена НАТО, який пройшов сертифікацію як підрозділ ССО і має право залучатися в Сили швидкого реагування НАТО.

Щодо проекту Стратегії зовнішньополітичної діяльності України до 2024 року (далі – Стратегія), останньою визначено наступні пріоритетні стратегічні цілі:

- відновлення миру і деокупація Криму та окремих районів Донецької і Луганської областей;
- притягнення Росії до міжнародно-правової відповідальності за агресію;
- протидія дезінформаційним атакам;
- формування безпечного середовища дипломатичними засобами;
- вступ у НАТО;
- вступ в Європейський Союз;
- сприяння зовнішній торгівлі та інвестиціям;
- технологічна та екологічна трансформація України;
- захист прав та інтересів громадян України за кордоном;

¹⁰Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27 червня 2014 року № 984_011 (URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/984_011).

- свобода пересування громадян України у світі;
- підтримка українців за кордоном;
- формування та просування позитивного іміджу України¹¹.

З огляду на середньостроковий характер Стратегії (до 2024 року), цілі зовнішньополітичної діяльності подані з явним перебільшенням, досить самовпевнено звучать такі пункти, як вступ до ЄС і НАТО, а також притягнення Росії до міжнародно-правової відповідальності. Доцільніше було б говорити про План дій щодо членства в НАТО та, умовно, про створення сприятливих умов для подання заявки України на членство в Євросоюзі. Тоді у 2024 році можна буде перевірити, чи впоралася дипломатія з поставленими завданнями. Важливим було б також зафіксувати роль Міністерства закордонних справ України в підготовці державної консолідованої претензії проти Росії, як держави-агресора, за скоєні злочини на території України.

Так, потреба в пошуку нових механізмів гарантування національної безпеки України, як реакція на російську збройну агресію, що спричинила докорінні зміни у зовнішньому та внутрішньому безпековому середовищі нашої держави, привела останню до обрання незворотного курсу на євроатлантичну інтеграцію. Для Українського народу інтегрування до ЄС та НАТО є рівнозначним забезпеченню незалежності нашої держави. А рішучість у відсічі і стримуванні російської агресії є переконливим свідченням всенародної підтримки цивілізаційного вибору України¹². Саме тому Стратегія вступу України до НАТО має будуватися на реальних кроках, а не на словах. Ключовими в євроатлантичній інтеграції є чітке виконання Україною вимог вступу в НАТО та досягнення критеріїв членства.

Узагальнюючи вищенаведене, можемо зробити висновок про те, що сьогодні ми повинні рішуче налаштуватися на досягнення рівня стандартів Альянсу. Україна має всі шанси стати впливовим членом НАТО, здатним робити реальний внесок у його політичні та оборонні спроможності перед загрозою агресивної Росії та нових викликів. Українські воїни довели своїм професіоналізмом, що при наявності необхідних ресурсів – не поступляться представникам найсильніших армій світу, а нам, в свою чергу, необхідно підтримати їх реформуванням системи управління Українським військом та сучасним озброєнням. Україна більше не просить «візьміть нас у НАТО», вона серйозно налаштована і реально діє.

¹¹Україна вимагатиме від Росії репарацій за окупацію. (URL : https://lb.ua/news/2021/06/09/486647_ukraina_vimagatime_vid_rosii.html).

¹²Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)». (URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=64531&pf35401=462757>).

Михайло КОСТИЦЬКИЙ,

доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) Національної академії правових наук України, заслужений юрист України, суддя Конституційного суду України у відставці,
м. Київ, Україна

Наталія КУШАКОВА-КОСТИЦЬКА,

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, заслужений юрист України, завідувач сектору моніторингу правової інформації Конституційного суду України,
м. Київ, Україна

ЦИВІЛІЗАЦІЙНІ ТА КУЛЬТУРОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ І СХІДНОЇ ЄВРОПИ

1. Цивілізацією (від лат. *civilis* – громадянський, державний) є форма соціального життя людей, якій притаманні самореалізація, самовдосконалення, блокування деструкції та хаосу, відтворення матеріальних, соціальних, політичних, юридичних і духовних підсистем. У політичному та історичному контекстах цивілізація розуміється як етап, стадія, цикл, віха та як рівень розвитку суспільства. Одним із головних призначень цивілізації є забезпечення розвитку культури.

Виділяється як різновид цивілізація правова (В. А. Бачинін, В. С. Журавський, М. І. Панов), як великий комплекс правових систем, що мають культурно-історичні, релігійні, етичні, філософські корені, спільні правові ознаки. Можна виділити такі правові цивілізації:

- стародавні азійські (месопотамські),
- давньоєгипетську,
- індуську,
- конфуціанську,
- греко-римську,
- ісламську,
- європейську.

Кожна з цих правових цивілізацій із урахуванням позицій вищезазначених авторів містить такі складові:

- 1) культурні традиції духовного і практичного життя, світоглядні, ментальні і психологічні стереотипи;
- 2) подібні норми звичаєвого права, традицій;
- 3) подібні релігійні уявлення, сповідування однієї релігії;
- 4) подібні моральні уявлення та норми;
- 5) подібні ідеологеми та міфи, які відповідають насущним потребам суспільства і держави;

б) спільні філософсько-світоглядні концепти як складові духовної сфери народів і націй.

Аналізу історії українців та України свідчить про те, що вони завжди відносилися до європейської правової цивілізації. В цьому контексті прагнення європейської інтеграції означає в політичному та юридичному сенсі ніщо інше, як «повернення до витоків».

З цивілізацією пов'язані культура, яку іноді розуміють як синонім чи наслідок першої. Буквальний переклад терміну культура (*cultura* – обробка, виховання, облагородження, розвиток, пошанування) означає певну сукупність духовних, матеріальних цінностей створених нацією, народом, людством впродовж певного історичного періоду. Культура характеризує особливості свідомості, вчинків, діяльності людей у праці, побуті, творчості, політиці, правовій сфері.

Правова культура – це стиль, форма, цілі та інструменти правового мислення, творення, правосвідомості, права, традицій, звичаїв у зв'язку з релігійними і моральними нормами на базі певної матеріальності та духовності.

Отже, ще раз наголосимо, що українська правова культура є за своєю суттю і формою європейською. Не дивлячись на історичні епохи, деякі особливості географічного середовища, національний український характер, ментальність і національна психологія були і залишаються європейськими.

2. Проявом правової культури є конституціоналізм як надбання західної цивілізації європейської правової культури, що передбачає високий рівень забезпечення і захисту прав людини, свободи, демократії, справедливості та рівності людей. Конституціоналізм фахівці диференціюють на північноамериканський (або формальний), великобританський (або матеріальний) та континентальний європейський (або інституційний). Попри це, українські вчені трактують конституціоналізм як правову ідеологію, нормативний захист прав і свобод, режим функціонування державної чи публічної влади, різновид політико-правового режиму. Особливий режим функціонування державної влади, історично-сформовані ідеологічні і правові погляди на способи і методи регулювання правовідносин, політико-правова категорія, що опосередковує місце і роль Конституції у правовій системі.

Видається, наведені позиції є слушними, і дослідникам конституційного права варто б виробити синтетичне, універсальне поняття конституціоналізму. На нашу думку, конституціоналізм можна розуміти як невід'ємну рису права (зокрема, конституційного), твердження про неминучість і обов'язковість наявності конституції в системі національних джерел права. Поки що ми говоримо про національне конституційне право. Хоча деякі українські вчені (особливо молоді

доктори наук) поспішають синтезувати міжнародне право з конституційним та виводять нову галузь правової науки і практики – міжнародне (глобальне, світове) конституційне право. В свій час (у 1993 р.) один із співавторів брав участь в обґрунтуванні ідеї Екологічної Конституції Землі (ЕКЗ)¹³. Прошло вже майже три десятиліття з того часу. І не дивлячись, що перші особи України порушували питання про ЕКЗ на всесвітніх форумах в Ріо-де-Жанейро, Йоганнесбурзі, Нью-Йорку, на сесії Генеральної асамблеї ООН, такої конституції немає і невідомо, чи вона буде.

Ще одною ілюстрацією неспішності в прийнятті глобальних чи регіональних конституційних актів є приклад з «Конституцією для Європи». В грудні 2001 року в Бельгії пройшов Європейський Конвент, який прийняв рішення про запровадження Конституції для Європи¹⁴. В червні 2003 року Європейським Союзом (тоді він складався з 12 держав), його Європейською Радою було представлено текст майбутнього Договору про запровадження Конституції для Європи¹⁵. Однак, у 2004 році до ЄС приєдналося ще 13 держав, в основному з Центральної та Східної Європи, і процес прийняття загальноєвропейської Конституції різко загальмувався. Потім почалися відцентрові прояви, зокрема, вихід з ЄС Об'єднаного Королівства. І, зрозуміло, що Конституція для Європи – це справа майбутнього, а не сьогодення.

Думається, що причиною такої ситуації є форсування процесу глобалізації (кінець ХХ – початок ХХІ ст.), зменшення національного суверенітету, обмеження у владі національних систем, неготовність народів поділитися (чи віддати) суверенітетом з наддержавними інституціями (а на практиці це може бути і з ТНК).

3. На рубежі 1980-х і 1990-х років в Європі (в т. ч. в Україні) стався цивілізаційний надлом. Комунізм більшовицького взірця після семидесятилітнього панування в Європі та Азії (при його експорті в Африку та Америку) зазнав краху на європейській території. Конституціоналізм формально визнавався в СРСР, і в ньому було прийнято цілу низку Конституцій. Так, в УСРР (пізніше УРСР) були прийняті Конституції у 1919, 1929, 1937 і 1978 роках. Однак низка статей у них носили формальний, декларативний та ідеологічний характер. Радянська модель Конституції була нав'язана т. зв. «країнам народної демократії» – в першу чергу європейським. Це і керівна роль партії (однієї), і диктатура спочатку пролетаріату, а потім робітничого класу і «трудового селянства», належність усієї влади Радам (а фактично

¹³Екологічна конституція Землі – стратегічне майбутнє України! // *Голос України*, 12 вересня 2020.

¹⁴Жацько О. Конституція для об'єднаної Європи. (URL: https://minjust.gov.ua/m/str_6587).

¹⁵Договір про запровадження Конституції для Європи (проект), 2003 (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_647#Text).

Комуністичній партії та її органам), солідарність з «поневоленими» народами Азії, Африки, Латинської Америки тощо. Комуністична доктрина, в якій було чимало запозичень з християнського вчення, при її практичному застосуванні в Росії, а пізніше в країнах Центральної та Східної Європи, показала свою неспроможність. Україні (попри діяльність Української компартії та «боротьбістів») була нав'язана окупаційна політика РКП(б), яка з часом призвела до її поглинання і приєднання до СРСР. Тому «зимові походи» українських військ з території Польщі, боротьба повстанців на Поділлі, Волині (до 1925–1930 рр.), а потім УПА (фактично до 1960 р.) свідчили про несприйняття значною частиною українців комуністичної ідеології. Ще більше вони не сприймалися народами Центральної і Східної Європи. Про це свідчать заворушення і повстання в Німеччині (1951 р.), Угорщині і Польщі (1956 р.), Чехословаччині (1969 р.), Польщі (1980 р.), країнах Прибалтики (1989–1990 рр.). В Україні – це рух шестидесятників, протести 1970-х років, діяльність Гельсінської спілки та Народного Руху (1988–1991 рр.). Країни Центральної і Східної Європи після виходу із Ради економічної взаємодопомоги та розвалу соціалістичного табору, керуючись ліберальною ідеологією, різко взяли курс на незалежність, суверенність, ринкову економіку, творення чи відродження національних правових систем. При цьому головна увагу зверталась на прийняття (часом у два прийоми) національних конституцій чи повернення конституцій 20-х років ХХ століття, які діяли тоді ще в незалежних державах. У змінених чи заново прийнятих Конституціях фіксувалися народний суверенітет, права і свободи людини, приватна власність, поділ влад, гарантоване місцеве самоврядування, ринкова економіка тощо.

Таким чином можна констатувати такі спільні риси конституційного будівництва в країнах Центральної та Східної Європи (в т. ч. в Україні), як шлях до європейської інтеграції, творення правових держав згідно з ліберальною правовою доктриною. Очікуваний успіх конституційних реформ на цій території буде залежати від багатьох факторів, насамперед від зміни правової парадигми «людина для держави», коли людина в країнах соціалістичного табору сприймалась як «маленький гвинтик великого механізму», на протилежну – «державу для людини» або, принаймні, взаємодію людини і держави на паритетній основі.

Петро СТЕЦЮК,

суддя Конституційного Суду України у відставці, науковий консультант з правових питань Центру Разумкова, кандидат юридичних наук, доцент, доктор права, заслужений юрист України,
м. Київ, Україна

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ: ЗДОБУТКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ *(До 25-річчя ухвалення Основного Закону держави)*

1. Відзначаючи двадцятип'яти річний ювілей Конституції України¹⁶, варто говорити не тільки про її значення для загального процесу становлення сучасної української держави, а й про можливі шляхи удосконалення Основного Закону держави, покращення національної системи конституційно-правового регулювання найбільш важливих суспільних відносин та подальше утвердження і захист прав людини в Україні. При цьому, надзвичайно важливим видається саме усвідомлення факту виконання чинною Конституцією України двох надзвичайно важливих завдань, а саме: 1) уконституювання відновлення державної незалежності Українського народу; 2) закладення необхідних політико-правових засад переходу від тоталітарних (т. з. радянських) до демократичних форм правління в Україні.

Ухвалюючи Конституцію України, Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей виражала, насамперед, його суверенну волю та спиралась на багатовікову історію українського державотворення. Цією подією (прийняттям Конституції України) фактично було завершено новітній етап відновлення національної державності Українського народу. Їй передувало прийняття Декларації про державний суверенітет України (1990)¹⁷, Акту проголошення незалежності України (1991)¹⁸ та складення (припинення) повноважень Державного Центру Української Народної Республіки в екзилі перед Президентом України, Головою Верховної Ради України та Головою Ради Міністрів України (1992).

Основним Законом держави було формально створено (закріплено) всі необхідні політико-правові передумови для забезпечення переходу в Україні від тоталітарного (т. з. радянського) режиму до демократичних форм правління. Конституція України¹⁹ проголосила нашу державу суверенною, демократичною, соціальною та правовою (ст. 1), а людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпеку визнала

¹⁶Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13. 07. 1996, № 128.

¹⁷Декларація про державний суверенітет України, 16 липня 1990 р. // *Відомості Верховної Ради УРСР* від 31. 07. 1990., № 31, стаття 429.

¹⁸Акт проголошення незалежності України, 24 серпня 1991 р. Постанова Верховної Ради Української РСР № 1427-XII // *Голос України* від 27. 08. 1991.

¹⁹Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13. 07. 1996, № 128.

найвищою соціальною цінністю в Україні (ч. 1 ст. 2). При цьому, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі було названо український народ, який здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади і органи місцевого самоврядування (ч.1, ст. 5), визнано дію в Україні принципу верховенства права, а найвищу юридичну силу надано безпосередньо самій Конституції України (ст. 8)²⁰. Особливо зазначалось, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7), а державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ч.1 ст. 6). Суспільне життя в Україні мало б ґрунтуватися на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, жодна ідеологія не могла визнаватися державою як обов'язкова, а цензура заборонялася (ст. 15).

2. На момент свого ухвалення чинна Конституція України²¹ отримала, як відомо, достатньо високу позитивну оцінку в українському суспільстві та зовсім непогані відгуки на міжнародно-правовому рівні. При цьому, значна частина з них (як в Україні, так і поза її межами), була зроблена з чисто формальних підходів, оскільки практики застосування новоприйнятих конституційних положень з об'єктивних причин ще не існувало. Мало того, даючи оцінку новій Конституції України, як правило, виходили тоді із розрахунку (надії) на виключно добросовісне застосування у майбутньому її положень. Проте вже тоді зрозумілим було й те, що прийнята Конституція України, як і будь-який інший політико-правовий документ такого рівня, не могла бути бездоганною. З самого початку вона містила в собі як явні, так і т. з. приховані «вади». Серед них найбільш рельєфним були, наприклад, внутрішні суперечності (неузгодженості) між окремими групами конституційних приписів, прогалини в нормативному регулюванні цілих фрагментів важливих суспільних відносин, надмірна декларативність окремих конституційних приписів, не обґрунтовані чужомовні запозичення для означення окремих конституційно-правових інститутів та явищ тощо.

Все це не було чимось надзвичайно «дивним» в тогочасній Україні, оскільки процес становлення нової політичної системи перебував в активній фазі свого формування. Тому не була жодним секретом, наприклад, та обставина, що на етапі кінцевого затвердження в парламенті тексту Конституції України, його окремі частини та положення стали предметом жвавого політичного, а іноді і світоглядного, «торгу» між різними депутатськими групами. Текст ухваленого Основного Закону держави, до певної міри, став своєрідним відображенням політичних домовленостей в середині країни (таким собі

²⁰Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13. 07. 1996, № 128.

²¹Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13. 07. 1996, № 128.

віддзеркаленням «політичного компромісу» сер.90-тих років минулого століття).

Разом, з тим за чверть столітню історію свого функціонування, чинний Основний Закон держави не тільки не зміг повністю позбутися своїх «старих» (т. з. вроджених) «вад і недоліків», а й набув з часом нові. Серед них, наприклад, внутрішня розбалансованість Основного Закону держави в наслідок численних, на жаль, не завжди продуманих конституційних змін і доповнень. Не менш загрозливим є питання належної легітимності всього (без винятку) тексту Основного Закону держави, з огляду на ухвалення 21. 02. 2014 року Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України»²².

3. Україні потрібна суттєво оновлена, а можливо – і повністю нова конституція. Така (оновлена, чи нова) конституція має бути, насамперед, документом майбутнього, конституцією сталого розвитку держави, реального забезпечення прав і свобод кожної людини в Україні та політичним виразом надії всього Українського народу.

Конституція майбутнього. Оновлений (новий) документ не повинен бути конституцією минулого часу ні за формою, ні за змістом. Це має бути конституція XXI століття із сучасними підходами до структури, змісту, особливостей предмету регулювання. Головним в цій конституції має стати «людина», її гідність, права та свободи. Конституція має насамперед гарантувати гідність людини, бо саме гідність є основою прав і свобод людини. Звідси, першим і основним в тексті майбутньої конституції має стати розділ про людину. Самі ж конституційні положення про людину, її права і свободи мають відігравати роль своєрідного ядра всієї національної конституційної моделі.

Конституція сталого розвитку. Світ, а разом з ним і Україна, в останні десятиліття зустрівся з новими загрозами та небаченими раніше викликами. Глобалізація, міжнародний тероризм, гібридні війни, незворотні кліматичні зміни, нові пандемії та стрімке поширення різних захворювань – ось далеко не повний перелік нових викликів і загроз які повстали перед людством в останні десятиліття. Нова українська конституція має убезпечити наш народ від небачених раніше загроз та викликів, вона має гарантувати нашій державі сталість демократичного розвитку в світі який постійно змінюється.

Конституція гарантій прав людини. Потрібні реальні, дієві і головне сучасні (ті, які відповідають сьогоденню) механізми забезпечення прав і свобод людини. Нові міграційні процеси, масова зовнішня трудова міграція українців, мільйони внутрішньо переміщених осіб через

²²Про відновлення дії окремих положень Конституції України. Закон України № 742-VII від 21. 02. 2014 р. // *Офіційний вісник України* від 11. 03. 2014, № 19, ст. 9, стаття 583, код акта 71670/2014.

військову агресію РФ проти України та незаконну анексію нею Криму, різке скорочення українського населення на споконвічних українських землях і т. д., і т. п. Все це вимагає належної уваги з боку держави, оновлення конституційних підходів у регулюванні пов'язаних із ними суспільних відносин. При цьому варто активніше звертати увагу на новітні тенденції щодо розуміння прав і свобод людини, на особливості сучасного етапу розвитку європейської цивілізації.

Конституція надії Українського народу. Нова (оновлена) конституція має гарантувати Українській державі незворотність її демократичного поступу, убезпечити її від нових загроз і викликів в умовах глобалізації, кліматичних змін, міжнародного тероризму. Вона має стати дієвим інструментом захисту держави від зовнішньої військової агресії. Саме тому, в основу функціонування моделі організації публічних відносин потрібно закласти інтегральні підходи до розуміння місця людини в соціумі та взаємодії людини із суспільством та державою.

Оновлена конституція повинна забезпечити кожному українцю гідне сучасної людини життя, а всьому Українському народові належне місце в майбутньому оновленому світі. Саме тому на конституційному рівні варто підкреслювати важливість республіканської форми правління в її сутнісному розумінні як спільного добра, спільної справи та спільної відповідальності всіх українських громадян. На конституційному рівні варто закріпити також основні завдання (цілі) держави. Серед них мали б знайти своє відображення збереження та зміцнення незалежності і територіальної цілісності Української держави, утвердження її соборності, збереження довкілля, надання можливості кожному українцю реалізувати себе, забезпечення участі Українського народу в світових процесах, спрямованих на гармонізацію та процвітання людства. Серед конституційних характеристик України варто закріпити її статус як держави екологічної.

Наталія КРЕСТОВСЬКА,

завідувачка кафедри морського права Національного університету «Одеська морська академія», докторка юридичних наук, професорка,
м. Одеса, Україна

ІСТОРІЯ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ В КУРСІ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА: КУЛЬТУРОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД ДО ВИКЛАДАННЯ

Затверджений 2018 року Стандарт першого (бакалаврського) рівня вищої освіти у галузі знань 08 «Право» зі спеціальності 081 «Право» передбачає опанування майбутнім юристом знань та розуміння

ретроспективи формування правових та державних інститутів, що поставило крапку у давньому спорі щодо доцільності існування історико-правових дисциплін у курсу підготовки правників. У зв'язку з цим постає питання про удосконалення викладання цієї навчальної дисципліни, приведення його у відповідність до сучасних вимог, які ставляться перед дидактикою вищої школи, зокрема, це стосується впровадження активних методів навчання. Пандемія коронавірусу, що зумовила переведення значної частини аудиторних занять в онлайн режим, стала додатковим стимулом для пошуку нових форм навчання, тим більше, що сучасні засоби цифрової комунікації створюють для того технічні можливості.

Історія держави і права Нового та Новітнього часу значною мірою є історією становлення конституційної держави. Саме таким сюжетам присвячена лівова частка часу, відведеного на цю навчальну дисципліну. Вивчення здобувачами вищої освіти історії конституціоналізму (який ми розуміємо як політико-правову ідеологію, історично пов'язану з феноменом конституції, та рух, спрямований на її реалізацію²³ (традиційно здійснюється шляхом застосування викладачем формально-юридичного та історико-правового методів дослідження в ході лекційних та семінарських занять і в процесі самостійного опрацювання студентами відповідних юридичних текстів. Традиційні дидактичні форми, як правило, є продуктивними за умов правильної їх організації. Утім їх ефективність може бути підвищена, а мотивування здобувачів вищої освіти на набуття історико-правових знань – підвищене шляхом застосування нетрадиційних підходів, зокрема, тих, які спрямовані не тільки на активізацію раціональної, але й емоційної складової правосвідомості. Культурологічний підхід в цьому плані видається нам найбільш відповідним в силу своєї інтерсуб'єктивності²⁴.

Держава, право, конституція можуть і мають досліджуватися не тільки як соціальні феномени, але й як артефакти, як плід людської творчої активності, що й зумовлює наявність у сучасній юриспруденції таких наукових напрямів як «право і література», «право і кінематограф», «право і мультикультуралізм» тощо. Як уявляється, великий дослідницький потенціал містить концепція естетичної держави, що є одним з результатів застосування культурологічного підходу до юридичних феноменів²⁵.

Культурологічний підхід до історії держави і права може бути застосований і в якості дидактичного прийому. Для прикладу наведемо

²³Конституціоналізм. Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. Т. 3 : К – М. С. 288.

²⁴Овчиннікова А. П. Феноменологія правової культури: філософсько-правове дослідження: автореф. дис. ...канд.юрид. наук: 12.00.12. Одеса, 2016. С. 8.

²⁵Головченко М. Ф. Культурна функція сучасної держави: автореф. дис. ...канд.юрид.наук: 12.00.01. Одеса, 2015. С. 7.

застосування культурологічного підходу в курсі історії держави і права для вивчення теми «Утвердження республіканського ладу у Франції», яка охоплює історію французького конституціоналізму від Великої революції до Третьої республіки включно. Франція цього періоду якраз і може бути названа естетичною державою: навіть створений наполеонівською Францією стиль ампір співвідноситься з державницькою термінологією. Цікаво, що Наполеон I тонко відчував естетичну складову державної влади. В одному із своїх листів він писав: «Я люблю владу, але я її люблю, як артист ... Я її люблю, як музикант любить свою скрипку, я люблю отримувати від неї звуки, акорди, гармонію»²⁶. Французький живопис, музика, архітектура, мода, стиль життя цього великого революційного століття є не тільки національним, але й світовим культурним надбанням.

Водночас матеріал теми «Утвердження республіканського ладу у Франції» є украй насиченим: історико-правові факти щодо розроблення, прийняття, зміни, скасування конституцій, калейдоскоп форм правління, – все це робить його непростим для освоєнням першокурсниками.

Для мотивування пізнавальної активності з цієї тематики мною застосовано такий дидактичний прийом як пропозиція перед початком відповідної лекції спільно прослухати Марсельєзу (з відповідним поясненням того, що для французів цей гімн є місцем історичної пам'яті та позаправовим уособленням цінностей конституціоналізму та республіканізму).

В ході викладення теми застосовано демонстрацію з відповідними поясненнями живописних робіт Ж. Л. Давіда «Клятва в залі для гри в м'яч», «Смерть Марата», О. Кудера «Генеральні Штати» та ін. Найбільш детально аналізується картина Давіда «Клятва в залі для гри в м'яч», яка написана сучасником і учасником революційних подій, і є свого роду історичним джерелом. Засобами живопису відображений вихідний момент в історії французького конституціоналізму – реалізація принципу народного суверенітету і його пріоритету перед колись непорушною прерогативою королів.

Детальне пояснення події, яка зображена на картині, дозволяє продемонструвати значення декларації депутатів третього стану про заснування конституції (це і є клятва в залі для гри в м'яч), але й ознайомити студентів з «батьками-засновниками» французького конституціоналізму. Так, звертаємо увагу студентів на президента третього стану Жан Сільвен Байї, який читає текст присяги, стоячи на столі, на адвоката з Арраса Максиміліана Робесп'єра, який з

²⁶Тэн И. *Происхождение современной Франции*: в 5 кн./ пер. с франц. под ред Я. Швырова. Т. V : Новый порядок. Приложение к журналу «Вестник иностранной литературы», 1907. 312 с.

захопленням слухає Байї, і коротко говоримо про еволюцію його політичної позиції. У Національних зборах він виступав за юридичну рівність громадян, ліквідацію дискримінації євреїв та протестантів (гугенотів), за скасування рабства в колоніях і скасування смертної кари, але прийшовши до влад, він став ідеологом яacobінського терору. Показуємо як в єдиному пориві до Байї рухаються депутати Мірабо і Барнав. Оноре Мірабо склав Декларацію прав людини і громадянина 26 серпня 1789 року. Адвокат Антуан Барнав став одним з авторів першої французької конституції – Конституції 1791 року.

На передньому плані обнялися картезіанський чернець, католицький священик і протестантський (гугенотський) священик. Тим самим Давид продемонстрував одне з найбільших досягнень революції – утвердження толерантності та свободи совісті.

Як відомо, клятву дали 576 з присутніх у залі 577 депутатів третього стану. Єдиним депутатом, який відмовився дати присягу, був Жозеф Мартен-Душ: ми бачимо його в крайньому правому кутку картини. Він вважав незаконним акт зборів, який не отримав санкції короля і, незважаючи на вмовляння і навіть погрози, залишився непохитним. Цей сюжет дає можливість показати студентам відмінність між природно-правовим та позитивістським розумінням права та наочно показати ідейні основи французького конституціоналізму.

Крім картин Ж. Л. Давіда, який заслужено вважається художником революції, для унаочнення викладання історії французького конституціоналізму можна з успіхом використовувати живописні роботи Ф. Бушо, Д. Енгра, Е. Делакруа, скульптури Ф. Рюда, Ж. А. Гудона тощо.

Величезний потенціал має залучення до викладання цієї теми має класична французька література, зокрема, «революційні» романи Віктора Гюго. Він був свідком та безпосереднім учасником багатьох подій в історії Французької держави, а, відтак, й права: тріумфу та падіння Першої імперії, трьох революцій (1830, 1848, 1870 рр.), утвердження та падіння Другої республіки, становлення Третьої Республіки. Він був членом палати перів за часів Липневої монархії, депутатом Установчих зборів 1848 року, Національної Асамблеї 1849 року та 1870 року, нарешті, був сенатором у Третій республіці. У своїх «революційних» романах Гюго включав юридичні сюжети. Так, у романі «93 рік» прекрасно викладено передумови Великої Французької революції: розповідаючи про свою родословну, одна з головних героїнь роману Мішель Флешар перераховує жажливі закони Старого порядку: її батько був скалічений паном за крадіжку кроля (кролячі садки могли тримати тільки феодала), її дід був гугенотом і через це був засланий на каторгу, її свекор порушив королівську монополію на сіль і за це був повішений. У романі «93 рік» революція постає як трансцендентна

необхідність, боротися з якою людині не під силу: «Приписувати революцію людській волі все одно, що приписувати приборі силі хвиль».

Конфлікт позитивного та природного права – стрижнева ідея романів Гюго «Знедолені» та «93 рік». На об'єктивному рівні в обох романах він проявляється в оцінках, які Гюго або його герої дають законодавству. Ось слова жебрака де Лантенаку: «Я дізнався, що вас оголосили поза законом. А що таке закон, раз можна бути поза ним?». У «Знедолених» Гюго доходить висновку про те, що закон сам може бути злочином: «І, нарешті, чи не є це покарання, обтяжене послідовними збільшеннями строку за неодноразові спроби втекти, свого роду замахом сильного на слабкого, злочином суспільства по відношенню до особистості, – злочином, поновлюваним кожен день, злочином, який триває дев'ятнадцять років?».

І, нарешті, для навчальних цілей можуть бути застосовані синтетичні види мистецтва, зокрема, мюзикли «1789 рік: Коханці Бастилії» А. Коена та Д. Аттья та «Знедолені» К. М. Шьонберга та А. Бубліля, а також кінофільми «Шуани» Ф. де Брока, «Дантон» А. Вайди та ін., які доцільно переглянути зі студентами у позааудиторний час.

У підсумку зазначимо, що культурологічний підхід до дослідження та викладання історії держави і права дає можливість можливість «оживити» та «олюднити» історико-правову матерію, зробити її цікавою для вивчення студентами-юристами.

Iryna SOFINSKA,

Dr hab., Associate Professor, Professor of Theory and Philosophy of Law,
Constitutional and International Law Department, Institute of Jurisprudence,
Psychology and Innovative Education, National University Lviv Polytechnic,
Lviv, Ukraine

CONSTITUTIONALISM, CITIZENSHIP AND PASSPORTIZATION IN TIMES OF COVID-19

This paper deals with the origin and trajectory of the passport, its multifaceted nature in modern life. The legal essence of 'passport' might be rooted in 1570 (*passare la porta della città*); however, the earliest mention of an object we might recognize as a passport appears in the Bible, in the often overlooked book of Nehemiah²⁷. A royal cup-bearer was granted letters from

²⁷Софінська І. Паспорт: глобальні виклики – локальні рішення // *Часопис Київського університету права*, 2020/3. С. 342–348.

the king Artaxerxes (around 450BC) requesting the governors of the lands beyond the Euphrates to grant him *safe passage* to Judah to rebuild the walls of Jerusalem.

Essentially, a passport is a standardized and written, visualized, and anthropometric, personalized proof of citizenship of its bearer, but not always. Possession of a certain country's passport doesn't mean that you have the same nationality and *vice versa*, specifically in the case of a refugee who has a nationality but can not effectively use it.

Further, it is a proof of identification, regardless of the time, place, and mode of acquisition of citizenship of a particular state (in the form of personal data processing) and control over them by that state. Finally, it is a paper document (actually machine-readable) that gives its bearer rights, responsibilities, and privileges guarantee his/her freedom of movement (unlimited and indefinite entry into and exit from the state of citizenship) and immunity (from extradition and expulsion).

In the time of globalization and omnipresent migration, there is a myriad of modern researches worldwide related to passport, citizenship, person identification, etc. Up to my mind, we can shortlist such authors as Atossa Araxia Abrahamian²⁸ (cosmopolites and global citizen), Leo Benedictus²⁹ (history of the passport), Claire Benoit³⁰ (the passport in the context of citizenship), Evelyn Capassakis³¹ (passport revocations or denials), Jelena Džankić³² (the global market for investor citizenship), Yossi Harpaz³³ (dual nationality as a worldwide asset), Martin Lloyd³⁴ and Craig Robertson³⁵ (the history of the passport), Mark B Salter³⁶ (the passport in international relations), Ayelet Shachar³⁷ (the shifting border of immigration regulation), Peter J. Spiro³⁸ (the past and future of dual citizenship), John C. Torpey³⁹

²⁸ Abrahamian A.A. *The Cosmopolites: The Coming of the Global Citizen*. Columbia Global Reports, 2015. 162 p.

²⁹ Benedictus L. A brief history of the passport: From a royal letter to a microchip. *The Guardian*, Friday 17 November 2006 (URL: <http://www.theguardian.com/travel/2006/nov/17/travelnews>).

³⁰ Benoit C. Force and Effect: A Look at the Passport in the Context of Citizenship. *Fordham Law Review*, 2014, Volume 82, Issue 6. pp. 3307 – 3340.

³¹ Capassakis E. Passport Revocations or Denials on the Ground of National Security and Foreign Policy. *Fordham Law Review*, Volume 49, Issue 6, 1981, pp. 1178 – 1196.

³² Džankić J. *The Global Market for Investor Citizenship*. Palgrave Macmillan: 2019. Politics of Citizenship and Migration Serie. 225 p.; Piccoli L, Dzankic J, Ruedin D, 'Citizenship, Migration and Mobility in a Pandemic (CMMP): A global dataset of COVID-19 restrictions on human movement' [2021] PLoS ONE 16(3): e0248066

³³ Yossi Harpaz. *Citizenship 2.0: Dual Nationality as a Global Asset*. Princeton University Press: 2019. Princeton Studies in Global and Comparative Series. Sociology, 216 p.

³⁴ Lloyd M. *The Passport: The History of Man's most Travelled Document* (Queen Anne's Fan; 1st Edition, 2008) 242 p.

³⁵ Robertson C. *The Passport in America: The History of a Document*. Oxford University Press; 1st Edition. 2010. 352 p.

³⁶ Salter M.B. *Rights of Passage: The Passport in International Relations*. Lynne Rienner Publishers, 2003. 195 p.

³⁷ Shachar A. The Shifting Border of Immigration Regulation. *Michigan Journal of International Law*, 2009. Volume 30, Issue 3. pp. 809 – 839.

³⁸ Spiro P, 'The (Dwindling) Rights and Obligations of Citizenship' [2013] 21 (899) William & Mary Bill Rights Journal 899 – 923.

(the invention of the passport), James Tully⁴⁰ (on global citizenship), Patrick Weil⁴¹ (citizenship, passports, and the legal identity of persons).

The objectivity of the passport was renewed after the First World War. After the First World War finished, pandemic of Spanish Flu on the international arena appeared there a necessity to rethink and revitalize the passport. By the mid-1920s, many countries' Governments began to demand compulsory medical examinations for all those who would like to visit their countries⁴². The idea was that every traveler needs to undergo a thorough medical exam before embarking on a cross-border trip. However, the idea of installing a medical certificate page in the passport was quickly destroyed (at least hampered) by the technological limitations of the time⁴³.

Times changed after Second World War changed, and the UNO was founded. In 1959, the WHO created the International Certificate of Vaccination (so-called *Carte Jaune*) as a vaccination certificate, not a real immunity passport. The idea to introduce 'vaccine passports' in Europe and globally is gaining more attraction among Governments and industries looking for the best way out of shutdowns, quarantine restrictions, curfews, and travel bans. It seems to be a potential 'ticket' to freedom of movement; however, some people fear such documentation could exclude or discriminate against those made most vulnerable by the pandemic misfortune.

In modern days this most traveled document in the world is a perfect political and legal instrument used by the particular state to identify its citizens, keep them within the borders, and not let them enjoy the freedom of movement extra territory.

In 2020 not only states globally stop (at least hamper) migration in terms of preserving national security, identity, and public health. "This virus (COVID-19) does not have a passport", declared French President Emmanuel Macron on 12 March 2020 in a primary television address to the French people. Non-essential travel when you possess not enough worthy passports stops you beyond the borders of the European Union. You are not allowed to enter unless you acquire dual nationality and obtain a second alternative passport.

³⁹ Torpey J.C. *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State* (Cambridge Studies in Law and Society) 2nd Edition. 2018. 284 p.

⁴⁰ James Tully. *On Global Citizenship: James Tully in Dialogue (Critical Powers)*. Bloomsbury Academic, 2014. 368 p.

⁴¹ Weil P., Citizenship, Passports, and the Legal Identity of Americans: Edward Snowden and Others Have a Case in the Courts, 123 *Yale Law Journal Forum* 565 (2014), <http://yalelawjournal.org/forum/citizenship-passports-and-the-legal-identity-of-americans>.

⁴² *Passport Conference*, 12–15. 05. 1926. URL: https://biblio-archiv.unog.ch/Dateien/CouncilMSD/C-423-M-156-1926-VIII_EN.pdf.

⁴³ Reale E. The Passport Question. *Foreign Affairs*, Vol. 9, No. 3 (Apr., 1931), pp. 506–509.

It was highlighted that passport is a standardized written visualized anthropometric personalized proof of bearer citizenship. However, currently, it is not enough to possess a passport to have safe travel and/or exercise freedom of movement (in and out of the European Union). On the EU level as well as globally, everybody is discussing the familiar theses from the last century on the introduction of an immunity passport or certificate of vaccination to ensure freedom of movement, protect travelers from quarantine measures and increase national security, on the one hand, and the revival of communications, tourism, and international trade, on the other.

The COVID-19 pandemic has suddenly changed the usual world order: from global and large-scale restriction (segmentation) of human rights and freedoms to increasing discrimination, segregation, intolerance and censorship of opinions and expressions, vaccine nationalism. By slowing down migration and suspending the freedom of movement of persons, there was a "clash" between the protection of universal human rights and national security, ethics, morality, and consumerism. This virus does not have a passport, neither it has a nationality. Constitutional and ideological values, democracy, the rule of law need significant rethinking under the influence of the spread of COVID-19 in Europe and the world. Vaccine nationalism is what we observe in present days globally⁴⁴.

In 2020 EU member states and other countries globally launched research and production on the vaccine on COVID-19. The Governments of wealthy and happy countries worldwide prioritize vaccine production and distribution by signing bilateral agreements with pharmaceutical companies and breaching competition rules (abuse of dominant position, prevent access to vaccine market, selective and exclusive production and distribution). In some countries, vaccination is permitted only to citizens, not considering vulnerable population groups who are residents of this country. Vaccine nationalism⁴⁵ does not involve cohesion and cooperation to overcome the COVID-19 pandemic but rather diversification from the global to the local level. A complete reset of the ideological core of constitutional values in the context of the triad of relations "person-state-society" is urgently needed.

Simultaneously, some of those countries began to elaborate a real and vital document to travel and move freely (immunity passport or certificate of vaccination) and a mechanism of their introduction and implementation in legislation⁴⁶. This document aims not only to show the identity of its bearer but also to secure citizens from the infection.

⁴⁴ James Darwin N Lagman. Vaccine nationalism: a predicament in ending the COVID-19 pandemic. *Journal of Public Health*, Volume 43, Issue 2, June 2021, pp. 375—376.

⁴⁵ Adhanom Ghebreyesus T, 'Vaccine Nationalism Harms Everyone and Protects No One' Foreign Policy, February 2, 2021. (URL: <https://foreignpolicy.com/2021/02/02/vaccine-nationalism-harms-everyone-and-protects-no-one/>).

⁴⁶ Phelan A. L. (4 May 2020). COVID-19 immunity passports and vaccination certificates: scientific, equitable, and legal challenges. *The Lancet*. 395 (10237): 1595 – 1598.

The EU declares to introduce 'A Digital Green Certificate' (a mixed version of both immunity passport or certificate of vaccination) in June 2021⁴⁷. It would be digital proof that a person has either been vaccinated against COVID-19 (by the vaccine authorized in the EU) or received a negative test result or recovered from COVID-19. It would be free of charge, in digital and/or paper format with a QR code. It would be issued by national authorities in the national language and English, valid in all EU member states. So, every EU citizen or third-country national legally staying or residing in the EU, who holds a Digital Green Certificate, should be exempted from free movement restrictions in the same way as citizens from the visited EU member state.

After debates in the European Parliament, it was decided to change the document's name since it was 1) not green, 2) not really digital, 3) no EU valuable. The introduction of the EU COVID-19 certificate⁴⁸ is designed as digital proof that a person has either been vaccinated against COVID-19 by the authorized vaccine by the EMA, received a negative test result, or recovered from COVID-19. It is installed by every EU member-state (and EFTA country) from 1 July 2021 and valid for a year. It aims to revitalize the freedom of movement of persons, restore the business and economy of EU member states, reduce unemployment, and prevent discrimination and segregation of people (however, we witness crucial controversies in France and other EU member states regarding this), segmentation of human rights.

This paper *aims* to justify the introduction of the EU COVID-19 certificate⁴⁹ as a result of overcoming vaccine nationalism through solidarity and cooperation, as well as a compromise between EU authorities and national governments of EU member states to uphold constitutional values, ensure national security, guarantee human rights and restore freedom of movement of persons.

⁴⁷ European Parliament resolution of 25 March 2021 *on establishing an EU strategy for sustainable tourism* (2020/2038(INI)) (URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0109_EN.pdf).

⁴⁸ James Darwin N Lagman. Vaccine nationalism: a predicament in ending the COVID-19 pandemic. *Journal of Public Health*, Volume 43, Issue 2, June 2021, pp. 375–376.

⁴⁹ EU Digital COVID Certificate, 17. 07. 2021 (URL: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_en).

Angela COSSIRI,

Dr., Associate Professor of Constitutional Law, University of Macerata,
Macerata, Italy

**THE PRINCIPLE OF NON-DISCRIMINATION IN THE ITALIAN
CONSTITUTIONAL SYSTEM: HERMENEUTICAL DIMENSION
AND APPLICATION IN THE RECENT CASE OF THE REGISTRATION
OF ASYLUM SEEKERS**

In a historical moment of deep democratic crisis, affecting both mature and emerging democracies, the choice of the subject arises from the desire to contribute, illustrating Italian constitutional experience in its strengths and weaknesses, to build or revitalize constitutional democracies in general terms. It is necessary to face the new challenges (i.e. new phenomena such as the crisis of political representation, populism, effectiveness of the protections affirmed in the Fundamental Charter, economic post-pandemic difficulties and social inequalities, future generation rights and environmental crisis, etc.), by preparing new answers, but also without losing sight of the foundation pillars of constitutionalism and rule of law.

The Italian Constitution entered into force in 1948, after the Second World War and was one of the first contemporary Constitution, that was written in Europe. With the expression “contemporary Constitution”, I mean a Constitution which has the characteristic of rigidity, placing itself at the top of the hierarchy of the sources of law. Contemporary Constitutions, written in the Twentieth Century, conditions the validity of the subordinate sources of law and requires the presence of a centralized or widespread judicial system, in any case independent from the political power, which is capable of guaranteeing the effectiveness of constitutional legality. In the Italian constitutional system, the constitutional legitimacy of laws is ensured by the Constitutional Court, which in most case acts incidentally with respect to a trial, at the request of the judge called to deal with a concrete litigation⁵⁰.

The principle of non-discrimination is located in the Article 3 of the Italian Constitution, among the Fundamental Principles. This fundamental principle is the bases of a series of subsequent more specific provisions concerning, for example, religious equality, equality between spouses in the family, gender equality in access to public offices and representative roles, wages between men and women, equality in the right of

⁵⁰ To learn more about the topic, you can see Barsotti, Carrozza, Cartabia, Simoncini, *Italian Constitutional Justice in Global Context*, Oxford University Press, Oxford, 2016. On the English version of the website [cortecostituzionale.it](https://www.cortecostituzionale.it), it is possible to find some information about the composition of the Court, a Handbook on its functions (https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/The_Italian_Constitutional_Court.pdf), a selected of translated sentences, annual reports and press releases. In this website it is possible also to read the English translation of the Constitution of the Italian Republic in the actual text in force.

access in education systems, including the disabled, universalism of social rights such as health protection, assistance and welfare, etc.

In its first paragraph, Article 3 states:

“All citizens have equal social dignity and are equal before the law, without distinction of sex, race, language, religion, political opinion, personal and social conditions”.

In the second part, it establishes that it is a duty of the Republic to remove natural, social or economic obstacles, which constrain the freedom and equality of citizens, impeding the full development of the human being.

With this second part, Constitution conforms the Italian Republic to the model of welfare State, which intervenes to remove the naturally existing dis-advantageous conditions. This scope is pursued through positive normative measures, redistributive measures of wealth and universal social rights.

Instead, the content of the first part of the Article concerns the traditional liberal principle of non-discrimination.

With regard to the first paragraph of the constitutional provision, three considerations should be made.

- 1) First of all, it should be clarified that the Italian Constitutional Court has extended the subjective ambit of the principle also to non-citizens, despite the text of the Article. I do not elaborate on this point. I just remember that this implication, highlighted by the Constitutional Court in the 1960s, derives also from Italian subscription of various international conventions on the protection of human rights.
- 2) Secondly, I point out that the article mentions seven distinguishing criteria: “sex, race, language, religion, political opinion, personal and social conditions”.

As we know, the Constitutions, in the phase of the exercise of constituent power, tend to look to the past and intends to avoid the recurrences of situations that people want to overcome by placing a new legal order. Italy emerged from a twenty-year period of totalitarian regime, in which these criteria had been tragically used. So Constituent Fathers and Mothers wanted to emphasize the need not to use these criteria as in the past. Obviously, this does not imply an absolute prohibition of differentiation on the basis of these *rationes*: for example, differentiations to facilitate a starting disadvantage are generally admitted.

A recent debate arose in Italy on whether to keep or not the word “race”: in fact, according to current scientific knowledge, the human race is only one. The opinion of keeping the original text prevailed, emphasizing its function as a memory and a warning.

- 3) Reaching the core of my speech, what does it mean that everyone is equal before the law in theoretical terms?

According to the interpretation furnished by Constitutional Court, the positive principle of equality and the negative principle of non-discrimination are two sides of the same coin: as all human beings are formally equal before the law, any kind of discrimination must be considered as a violation of the principle of equality. In other words, the recipient of the constitutional prohibition of non-discrimination is the political legislator.

The constitutional principle imposes to legislator reasonableness on choices and coherence. The principle of reasonableness represents the most important arrival on the interpretation of the non-discrimination principle; it is also the most used legitimacy parameter that the Court uses when it comes to a declaration of unconstitutionality. "All individuals are equal before the law" involves that the Court operates a control over the logic of the legislator's choices in differentiating legal treatments of situations and over their coherence as a whole.

Of course, Italian Parliament can adopt laws containing different treatments for different *de facto* situations, but these decisions must be based on justified reasons.

According with the constitutional case-law, "principle is violated when the law, without a reasonable justification, introduces differences of treatment directed to individuals which are in the same *de facto* conditions"⁵¹, or provides the same legal treatments for different situations.

Therefore, the principle of reasonableness stands out as a general, negative, limit to the legislator's discretion in his normative choice.

In cannot here explain in details the technical points elaborated by the constitutional judge to verify the reasonableness of legislative choices. Essentially in the so called "judgment of reasonableness", the principle of non-discrimination (Article 3, par. 1, Const.) is invoked as a parameter of the legislative legitimacy. A *tertium comparationis* must be indicated: it is law used as a standard of comparison with respect to which the unreasonable discriminatory effect is deemed to have been produced by the censored norm.

The latest Court's decisions addressing the non-discrimination principle show that the evaluation about violation of Article 3 requires the adoption of a specific jurisdictional method, which requires to distinguish legislative discretion and arbitrariness.

It is not sufficient to verify that the legislator uses arbitrariness instead of discretion if he differently treats situations that he considers to be equal. The legislator could have a reason in introducing different legal treatments: for example, if he is trying to protect another fundamental interest considered by the legal constitutional system as worthy of protection. See, case n. 212/2019, where the Court, referring to the determination of

⁵¹ Judgement No. 15 Year 1960.

administrative sanctions, stated that: “the determination of penalties for specific violations is object of a wide legislative discretion, whose exercise can be syndicated only when it results in manifestly unreasonable or disproportionate choices”.

This means that when the Court must decide if a law is against the non-discrimination principle, it must apply the fundamental judgement parameter of reasonability.

The judgement of reasonability can be read as a broader application of the so called “balancing principle”. First of all, the Court must evaluate, at first sight, if the contested rule sacrifices the juridical positions of specific categories of subjects among an entire group of subjects. But the Court must consider also if the contested rule has or not reasonable justifications: the legislator must pursue a legitimate purpose by a rational use of juridical tools, which must be connected with the pursued scope. Finally, the Court control if the involved interest receives a correspondent or alternative protection or, in particular cases, if it does not produce a complete suppression of a concurrent right, interest or value of Constitutional level. In the judgements No. 226/2000, No. 342/2006, No. 293/2016 and No. 55/2019, the Court has reiterated that “the discretionary choices by the legislator [...] must not be affected by a manifest arbitrariness or irrationality and, in particular, they must not create a complete sacrifice of the essential core of a guarantee”.

Coming to the conclusion of my speech, I will illustrate a recent emblematic case of the current *trend* on application and interpretation of the principle of non-discrimination. It concerns asylum seekers.

In 2018, Italian legislator adopted one of the so called “Safety Decree” (Decree-Law No. 113/2018⁵², adopted by the Government and subsequently confirmed by the Parliament). The censured provision bars asylum-seeking foreigners from registering with the Italian Registry Office, during the period of pending the decision on their application for asylum. Italian constitutional judge declared uncostitutional this provision in 2020⁵³.

Infact, excluding asylum seekers from civil registration and from the consequent rights does not improve public safety, but rather limits the public authorities’ ability to control and monitor individuals, who legally reside in the national territory, potentially for a long period of time. In addition, denying such registration to persons who habitually reside in Italy amounts to according different, and certainly worse, treatment to a specific category of foreigners, without any reasonable justification. So, according to

⁵² “Urgent provisions on international protection and immigration, public security, and measures concerning the operation of the Ministry of Interior and the organisation and functioning of the National Agency for the Administration and Allocation of Assets Seized from Criminal Organisations” /

⁵³ Judgement No. 186 Year 2020 available in English here: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/EN_sentenza_186_2020_DePretis.pdf9/

the core of the argumentation of the Court, the provision violates Article 3 of the Constitution in two separate respects: 1) firstly, the challenged provision is intrinsically irrational. By making it difficult even to identify the foreigners excluded from registration, it is inconsistent with the overall purposes of the decree, which seeks to improve public safety; 2) secondly, the provision accords unreasonably different treatment to foreigners seeking asylum, compared to other categories of foreigners who legally reside in the national territory and to Italian citizens.

The exclusion gives rise to an unreasonable difference in treatment, because it unjustifiably hinders asylum seekers' access to the services to which they are entitled.

Specifically, according to the official summary of the sentence, "in this case, the Court considered various referral orders concerning the constitutionality of a rule providing that "a residence permit... shall not constitute grounds for registration in the residents' register" of the relevant municipality of residence for lawfully resident asylum applicants, along with various other provisions incidental to this rule. The Court first considered a number of documents and statements relating to the enactment of the legislation, and satisfied itself that the referring courts' interpretation was correct (as opposed to a different interpretation, according to which the desired outcome could be achieved without having to declare the legislation unconstitutional)". The main problem so is the inherently irrational.

"Whilst the legislation had the effect of "limiting the capacity of the public authorities to control and monitor the population that is actually resident within its local territory", this was not offset by any notional benefit associated with the saving of the administrative effort required to register foreign nationals. Indeed, the legislation in actual fact complicated the task of public authorities as it "increases, rather than reduces, the problems associated with the monitoring of foreign nationals who are lawfully resident within the national territory".

The Court also ruled that the legislation was discriminatory in that it treated different classes of resident persons (e.g. Italian nationals, foreign national asylum applicants and other foreign nationals) differently without any objective reason. Specifically, if the fact that the period of residence was set to be short were a genuine reason for the refusal of registration, then it would also be necessary to extend the same rule to all foreign nationals residing in Italy under a residence permit of limited duration. "Whilst the legislator is free to stipulate particular consequences for any factual differences existing between Italian nationals and foreign nationals..., it cannot place foreign nationals... in a condition of social 'subordination' without any appropriate justification [since] ...status as a foreign national cannot be considered in itself 'as an admissible reason for different and less favourable treatment'".

Marcos Augusto MALISKA,
Professor of Constitutional Law at the Doctoral Program in Law
Autonomous University Center of Brazil,
Curitiba, Parana, Brazil

**CONSTITUTIONAL REFORM IN BRAZILIAN
CONSTITUTIONAL LAW: HISTORICAL, THEORETICAL
AND NORMATIVE PERSPECTIVE**

My contribution to the debate on constitutional reform in Ukraine brings the Brazilian experience on “constitutional reform” from the historical point of view, from the theory of Brazilian constitutional law and from the current constitutional norms.

According to article 16 of the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of the French Revolution, a society in which rights is not guaranteed and the separation of powers is not established does not have a Constitution. From this definition, the idea of the Constitution takes on a very specific meaning, the limitation of state power, either through the recognition of people's rights, or through the existence of a political system that attributes state power to different bodies, avoiding the absolute power of just one organ.⁵⁴

This is the basic conception of the legitimation of political power that has developed in the modern West. Following this tradition, all the Brazilian Constitutions recognized fundamental rights and the separation of powers. From the first Constitution of 1824, which created the Empire of Brazil, through the Constitution of 1891, which instituted the Federative Republic, until reaching the current Constitution of 1988.⁵⁵

In Brazilian law, when we talk about constitutional reform, we are talking about changes in the Constitution without breaking the constituent pact.⁵⁶ In this way, we distinguish “constitutional reform” from “new constitution”. The seven Brazilian constitutions are related to the political changes that took place in the country. Each of them formed a new constituent pact, which established a new constitutional order. In this sense, they are considered new constitutions that revoke previous constitutions.

⁵⁴ J. A. da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo 1997, p. 76.

⁵⁵ See C. Rodrigues, *Assembleia Constituinte de 1823. Ideias Políticas na Fundação do Império Brasileiro*, Curitiba 2002; R. Barbosa, *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, São Paulo 1932. According to Bonavides, there are three historical phases of Brazilian constitutionalism. The first, from the Empire of Brazil, which follows the tradition of French and English constitutionalism; the second, from the First Republican Constitution, which is strongly influenced by the United States constitutional model of federalism, presidentialism and judicial review; and the third, from Social Constitutionalism of 1934, of German influence, which will last until the 1988 Charter. See P. Bonavides, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo 1997, p. 332.

⁵⁶ P. Bonavides, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo 1997, p. 175.

The historical context of the emergence of all Brazilian constitutions reveals political ruptures. The Constitution of 1891 meant the end of the Empire and the emergence of the Federative Republic. The Constitution of 1934 arose from the Revolution of 1930. The coup d'état imposed the Constitution of 1937. The return to the democratic political system was developed by the Constitution of 1946. The Brazilian military regime imposed a new Constitution in 1967 and an extensive reform of this Constitution in 1969. With the end of the military regime and the return of democracy and the rule of law, the country had a new Constitution.⁵⁷

The Brazilian constitutional history demonstrates that, without political rupture, the constituent pact is maintained and the reform of the Constitution, which is carried out by Constitutional Amendments approved by the National Congress, requires respect for the so-called eternity clauses. The Brazilian constitutional law does not recognize the total revision of the Constitution, that is, the possibility of transmuting one constitutional order into another without breaking its legitimacy.⁵⁸ The Constitution's legitimacy lies in its constituent pact. This was the meaning of Hans Kelsen's Opinion on the legitimacy of the Brazilian Provisional Government, from the 1930 Revolution, to establish a Regime to the National Constituent Assembly of 1933 and 1934. According to Kelsen, the National Constituent Assembly has no rights other than those were granted by the Provisional Government Regime. That is why the Assembly has no right to revoke the regime and replace it with another.⁵⁹

There is a difference between “Original Constituent Power” and “Derivative Constituent Power”. The first one is a political power, which has no legal limits and has its legitimacy in disruptive political action. The original Constituent Power transcends the positive law and is legitimate in itself, that is, whoever has the Power has the legitimacy. A dictatorship that imposes a new constitutional order would be a legitimate power.⁶⁰

However, the Constituent Power Theory, which links the constituent power to the people, only considers the constituent power legitimate when it has popular participation. Thus, the Constitutions of authoritarian regimes would not be legitimate. Only Constitutions approved by a Constituent Assembly freely elected by the people would be legitimate Constitutions.⁶¹

The binding of the Constitution to its original political pact gives institutional stability to the country. The best example of this is the United

⁵⁷ J. A. da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo 1997, p. 74–92.

⁵⁸ On the debate on total revision in the context of the 1993 constitutional reform, see: G. F. Mendes, *Limites da Revisão: Cláusulas Pétreas ou Garantias de Eternidade – Possibilidade Jurídica de sua Superação*, in. “Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas”, São Paulo 1994, n. 6, p. 15–19.

⁵⁹ H. Kelsen, *A Competência da Assembleia Nacional Constituinte de 1933/34*, in. “Revista Trimestral de Direito Público” São Paulo 1995, n. 9, p. 5–11.

⁶⁰ See P. Bonavides, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo 1997, p. 125 et. seq.

⁶¹ L. R. Barroso, *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*, São Paulo 2011, p. 109–110.

States of America, which has in its Constitution of 1787 the political pact that created the Republic. Of course, the longevity of the US Constitution is also linked to Common Law and the possibility of changing the understanding of the law through judicial decisions. The changes in Supreme Court precedents in the 1930s without changing the Constitution are a good example to explain the adaptation of the Constitution to the country's social, political and economic changes. Finally, the Supreme Court's decisions say more about the constitutional law of the United States than the written text of the Constitution itself.⁶²

The longevity and respectability of the Constitution depend on the political consensus that forms around it. This political consensus prevents ruptures and allows the country to develop with institutional stability.

This political consensus depends on economic and social factors. Political consensus is easier to reach when the economic situation is favorable. However, good economic conditions are not enough. When you have a comfortable life, other demands arise. In a democracy, there is no way to prevent the emergence of these new demands and they express a constant political tension. If the constitutional system can respond to these demands, it improves the country's democracy and the rule of law.⁶³

To manage these constant demands, it is necessary, in some cases, to reform the Constitution. In the Brazilian context, constitutional reform is part of the ordinary legislative process carried out by the National Congress. The Brazilian parliament is competent both to pass new laws and to reform the Constitution.⁶⁴

In the current Brazilian Constitution, there are two provisions for constitutional reform. Article 3 of the Transitory Constitutional Provisions Act provided for the constitutional reform, which was carried out five years after the promulgation of the Constitution in October 1993. The provision for this constitutional reform was linked to the plebiscite held in September 1993, in which the Brazilian people were called to decide on the form of State (Republic or Monarchy) and the system of government (presidentialism or parliamentarism). As the result of the plebiscite was in accordance with the current system, that is, the presidential republic, the constitutional reform in accordance with article 3 did not take place.

The Constitution also provides, in article 60, Constitutional Reform by Amendments to the Constitution. The Constitution may be amended on the proposal of: (i) at least one-third of the members of the National Congress; (ii) the president of the Republic; (iii) more than one half of the Legislative Assemblies of the States of the Federation. The Constitution shall

⁶² See B. Schwartz, *Direito Constitucional Americano*, Rio de Janeiro 1955, p. 256 et. seq.

⁶³ M. A. Maliska, *Populism, Democracy and the Rule of Law in Today's Brazil*, In. "Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Beiheft 167 "Populism", Stuttgart 2021, p. 233 – 245.

⁶⁴ J. J. G. Canotilho et. al., *Comentários à Constituição do Brasil*, São Paulo 2018, p. 1213 – 1226.

not be amended while federal intervention, a state of defence or a state of siege is in force. The proposal shall be considered approved if it obtains three-fifths of the votes of the members of the National Congress. No proposal of amendment shall be considered which is aimed at abolishing: (i) the federative form of State; (ii) the direct, secret, universal and periodic vote; (iii) the separation of the Government Powers; (iv) fundamental rights and guarantees.

The Brazilian Congress has already approved 109 amendments in 33 years, that is, it has approved, on average, more than three Amendments per year since the promulgation of the Constitution in 1988. The large number of amendments is justified by the extensive detailing of the text of the Constitution. Unlike other countries that have short constitutions, the Brazilian constitution is long. It deals with many issues that could be regulated in ordinary law. This constitutionalization of infraconstitutional law imposes constant reforms.

However, despite the many constitutional amendments, the Brazilian Constitution so far has not lost its original identity. It is possible to say that prevails today in the country the idea, that we must support the political pact of 1988, the fundamental decisions taken after the end of the military regime.⁶⁵ This means the guarantee of a democratic, republican and federative political system, which it seeks national development with respect for fundamental rights, the environment and the social and ethnic diversity of the Brazilian people, with political tolerance, social justice and international commitment to human rights and the peaceful solution of conflicts.

Tron GUNDERSEN,

cand. jur., presiding judge in civil and criminal court proceedings,

Moss District Court , *Oslo, Norway*

Visiting Professor at the National University Lviv Polytechnic, *Lviv, Ukraine*

JUDICIAL INDEPENDENCE IN LIGHT OF CONSTITUTIONAL REFORMS

Constitutional reforms – as seen from the North of Europe

The Constitution of a State is the fundament of the society and the legal basis on which state institutions and their powers are founded. The constitution normally sets the borders of the authority of the various

⁶⁵ According to a June 2020 survey, 75% of Brazilians support the democratic regime. See <https://www1.foha.uol.com.br/poder/2020/06/apoio-a-democracia-chega-a-75-e-bate-recorde-em-meio-a-ameacas-de-bolsonaro.shtml>.

institutions, including Head of State, Parliament, Government and Courts and also gives people of the nation their individual rights, being human rights or similar. This is almost of universal practice.

Normally, the Constitution is of a higher rank – the *lex superior* – and is under a more strict procedure as to amendments from Parliament. In Norwegian Constitution there is a requirement of 2/3 of majority votes for any changes of its provisions. Also, a proposal for changes has to be put forward in a more time-consuming manner than for ordinary legislation. This more complex procedure is established to preserve the stability of the constitution - which normally is considered as an advantage. I think it is the same with the Ukrainian one for amendments. In some countries however, like UK, there is no such procedures for amendments. They are the same as for ordinary legislation. Also in some countries, but not in Norway, ordinary legislation does not have to be set aside if in conflict with the constitution. Sometimes the constitution is only considered as instructions to the Parliament. If Parliament has exceeded its powers, the ordinary legislation must anyway be upheld and respected. This is different in Norway. The courts have the authority to test the legality of ordinary legislation to the constitution. Although we do not have a constitutional court, as in Ukraine, the ordinary courts and the Supreme Court have this authority and competence. Of course, they cannot test whether the legislation is reasonable and fair, but only if it conflicts with the constitution.

The Norwegian Constitution is from 1814 and has undergone some reforms since then. The Ukrainian is much younger, from 1996 but probably had also many amendments ...

What is an interesting aspect of constitutions is what kind of provisions are included in the various constitutions. The Ukrainian is a bit more comprehensive compared with the Norwegian⁶⁶. The Norwegian has only round 120 articles, compared with Ukrainian of round 160 articles or so. Nothing is said in the Norwegian about the courts and the organizing of courts. This is left to ordinary legislation. I think most constitutions are established with provisions that are more political or express national values more than provisions that people actually can invoke with direct effect, so to say.

I'll give you a few examples: Complete Human Rights, as we observe in ECHR, was until a few years ago not part of the Constitution of Norway as it is in the Ukrainian chapter II (Human and Citizens rights, freedoms and duties). But Norway had actually signed the European Convention on Human Rights (ECHR)⁶⁷ years ago and which was even incorporated by

⁶⁶ The Constitution of the Kingdom of Norway, 17/05/1814 (URL: <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1814-05-17?q=grunnloven>)

⁶⁷ European Convention on Human Rights, 04.11.1950 (URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)

special legislation into national legislation with a special provision so that the law in conflict with other ordinary legislation would have priority. So, it was given a higher rank. Despite this, some people wanted to incorporate HR into the Constitution. This was done just a few years ago. I think this is more a political issue because the HR could not be more enforceable in the Constitution than with the incorporation into the ordinary legislation. However one advantage that is gained is that if Parliament wants to exclude the ordinary HR legislation, they could have done so with ordinary Parliamentary procedures. When HRs being part of the Constitution, the Parliament has a more complex procedure to follow – which makes amendments or changes more difficult.

Also, environmental issues and provisions have now been incorporated in Norwegian Constitution - as it is in the Ukrainian art 50⁶⁸. This was also done just a few years ago. A new article § 112 was adopted which says that everybody has a right to a healthy environment and a nature with sustainable production and diversity, etc.

This provision was actually put to a test at the Norwegian Supreme Court this year. GreenPeace and some environmental activists launched proceedings against the Norwegian State and Parliament claiming that art 112 was in breach. The issue was about concessions and licenses for oil production and exploitation for oil in the Barents Sea. The activists lost. The Supreme court said that it is up to Parliament to decide the legality and just in extraordinary circumstances the Supreme Court could annul a decision from Parliament based on that article in the Constitution. It was not a surprising decision. But maybe in some years they will come to another result. Who knows. There was a few interesting dissenting opinions in the Grand Chamber.

Another feature with the Norwegian legislation is art 93 in the Constitution which says that the Parliament with 2/3 majority may transfer authority to an international institution in order to preserve the international peace and security or to promote the rule of law and international cooperation.

The article was adopted in order to make the way for the accession for Norway to the EU. But Norway did not become a member of the EU. It only agreed to enter a huge trade agreement where Norway by national procedures adopts and incorporate all legal acts from the EU without being part of the decision-making process in Brussels. This is a constitutional paradox since Norway is not member of EU or do not have any voting rights in the decision-making process in the EU. Many say that this article in the constitution is not applicable as to the entering into this vast agreement

⁶⁸ Constitution of Ukraine, 28. 06. 1996 (URL: <https://rm.coe.int/constitution-of-ukraine/168071f58b>).

since the agreement gives away sovereignty without having a say with voting rights.

An interesting aspect of this relation to EU law is that Norwegian legislation and especially the constitution is supreme to the EU law. EU law is not directly applicable – an incorporation procedure has to be undertaken to make the EU legal acts applicable. This aspect of EU law is interesting as a constitutional matter since some EU member states has rejected the supremacy of EU law to national constitutions. Most famous is perhaps the German constitution court – “Bundesverfassungsgericht”. It last year rejected a decision from ECJ claiming that decision of ECJ was contrary to German constitution. But now EU has initiated a legal process against Germany before the ECJ that will challenge this decision of German Constitution Court. It will be very interesting to observe this process.

A few words about judicial independence and constitution: The independence of the courts and judges are normally enshrined in the constitution of the country. You have it in art 129 (and 124, 126) of your constitution:

“In the administration of justice judges are independent and subject to the law”⁶⁹.

I was rather amazed when the President of Ukraine proposed to dismiss judges of the Constitution Court due to the fact that they invalidated as unconstitutional certain provisions of the law of Ukraine on the prevention of corruption concerning the authority of NACP to verify the accuracy of financial declarations submitted by public officials, including judges.

It was a constitutional drama I never seen before! On the one hand the President wanted to dismiss judges and judges compromised themselves because some of them had personal interests in the matter and should have withdrawn and recused themselves before the court decided on the matter.

But here is the point I ‘d like to emphasize: The Council of Europe’s Venice Commission came with a statement which could kind of resolve the issue. At least their opinion was very firm:

President of Venice Commission and President of GRECO stated:

“Terminating the mandate of the judges is in blatant breach of the constitution and of the fundamental principle of the separation of powers. Violating the constitution, even for an arguably good cause (so they agreed with president in a way... presentators comments) cannot lead to a culture of constitutionalism and respect for the rule of law which the fight against corruption pursues”.

Further:

“It is the object of criticism that some judges of Constitutional Court were allowed to sit on the case leading to decision 13r/2020. Three of the judges

⁶⁹ Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13. 07. 1996, № 128.

had indeed been notified by the NACP that their asset declaration are incomplete”.

So, a rather delicate issue of constitutional law... But I think it also shows that international institutions as Venice Commission should be lifted up as a source of high quality and with sensible opinions. They specialize in constitutional issues and may be asked to give opinions on such matters as requested. They have given a number of opinions on Ukraine during the past years. I would recommend strongly to check their home page and website for opinions.

Finally: Ukraine is a rather new independent State and its Constitution would be a major symbol of where the country is going. The text and procedures laid down in the constitution could be a matter of fierce debate, but all the values there are should be a quintessence of all the peoples desires and the whole country's dreams. Compared with other states constitution it seems that there is no standard what to include in the constitution or not. I think all provisions should be possible to invoke for any individual person. Just symbolic provisions are not real provisions in my opinion.

Any changes in the Constitution should be based on more complex procedures than with ordinary legislation. This might be contrary to a political or national desire of immediate changes which, in some circumstances, could be an understandable desire in case the state is on its way and transition towards a fully democracy.

Andrzej BISZTYGA,

Dr hab., Dyrektor Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Zielonogórskiego,
Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego, Europejskiego i Międzynarodowego
Publicznego, Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Zielonogórski,
Zielona Góra, RP

KRYZYS DEMOKRACJI LIBERALNEJ A POJĘCIE DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWNEGO

Nasilający się w Europie, ale i poza nią, wzrost znaczenia autokratyzujących tendencji nacjonalistycznych i populistycznych, czasem nasyconych religijno – zachowawczą narracją, pozwala na postawienie szeregu badawczych pytań.

Pytanie wyjściowe, to pytanie, jaka jest kondycja tego modelu ładu społecznego, który określamy mianem liberalnej demokracji? Jeżeli jej stan obecny to kryzys, to czy może on zostać przezwyciężony? Na czym polega de-demokratyzacja? Czy de-demokratyzacja stanowi stymulator de-europeizacji?

Odpowiedzi na te pytania w zasadniczym zrębie są wypracowywane w ramach badań politologicznych. Ale dyskusja ta posiada także swój poważny konstytucyjny wymiar. Wszak demokracja liberalna jest modelem społecznego ładu o znacznym stopniu znormatywizowania, wysoce zinstytucjonalizowanym i uproceduralnionym, uznaje ona rolę prawa - a nie rolę przemocy - jako wiodącego regulatora stosunków społecznych, znajduje swój aksjologiczny wyraz w konstytucyjnych zasadach naczelnych, przywiązuje znaczenie do respektowania wolności i praw jednostki oraz zakłada istnienie systemu gwarancji tych praw. Wymienione, prawne komponenty liberalnej demokracji mieszczą się w pojęciu demokratycznego państwa prawnego. W warstwie konstytucyjnej koncepcja demokratycznego państwa prawnego została sprzęgnięta z ideą liberalnej demokracji⁷⁰. Zatem ocena kondycji demokratycznego państwa prawnego stanowi wyznacznik oceny kondycji liberalnej demokracji.

Pragnę przedstawić kilka uwag i spostrzeżeń dotyczących demokratycznego państwa prawnego w kontekście kryzysu liberalnej demokracji.

Po pierwsze, prawnicy mają świadomość tego, że demokratyczne państwo prawne jawi się bardziej jako sposób myślenia niż jako norma prawna. Chodzi o ten sposób myślenia o demokratycznym państwie prawnym, który nabywamy w trakcie całego procesu studiów prawniczych. Chodzi o ten sposób myślenia o demokratycznym państwie prawnym, w którym jest ono czynnikiem autokontroli zarówno prawodawcy, jak i podmiotów stosujących prawo.

Tak zatem, tworzone przez parlament prawo nie może być prawem o dowolnej treści. Treść konstytucyjnej normy nie może doznać deformacji w drodze dowolnej regulacji ustawowej, nawet jeżeli ta doznaje oparcia w równie dowolnie sporządzonej opinii⁷¹. Nie bez powodu koncepcja demokratycznego państwa prawnego zakłada ustanowienie instytucji sądu konstytucyjnego, bez którego - jak stwierdził Hans Kelsen - konstytucja jest niczym lampą, która nie świeci⁷².

Po drugie, koncepcja demokratycznego państwa prawnego stanowi konglomerat elementu demokracji oraz elementu rządów prawa. Otóż

⁷⁰ Patrz A. Jamróz, *Od państwa liberalno-demokratycznego do demokratycznego państwa prawa. Próba syntezy*, [w:] A. Jamróz, L. Jamróz, *Prawa jednostki w demokratycznym państwie prawa*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2016, s. 17 i nast. O procesie rozwoju i przenikania się idei liberalizmu i konstytucjonalizmu pisze J. Burska-Cieślak, *Geneza pojęcia socjalnego państwa prawnego w doktrynie niemieckiej*, [w:] Z. Mańkowski (red.): *Państwo, ustrój, konstytucja*, Lublin 1991, s. 27 i nast.

⁷¹ Por. L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny jako współtwórca polskiej kultury prawnej*, *Przegląd Konstytucyjny*, Kwartalnik, Nr1, Rok 2017, s. 11.

⁷² Syntetycznego omówienia koncepcji ochrony konstytucji autorstwa Hansa Kelsena dostarcza L. Jamróz, *Trybunał Konstytucyjny jako organ ochrony konstytucji i praw jednostki*, [w:] Z. Mańkowski, op.cit., s. 210-211. K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s.268. Syntetycznego omówienia koncepcji ochrony konstytucji autorstwa Hansa Kelsena dostarcza L. Jamróz, *Trybunał Konstytucyjny jako organ ochrony konstytucji i praw jednostki*, [w:] Z. Mańkowski, op.cit., s. 210-211. K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s.268.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest państwem demokratycznym. Nie stanowi ona także, że Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym. Konstytucja stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Łącznie, w jednej normie - w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego, ustrojodawca sprzął i stopił w jedno dwa zjawiska o tak różnym charakterze i znaczeniu: demokrację i rządy prawa. Powinniśmy z tego wnosić o wytycznej i preferencji ustrojodawcy do rozpoznawania ich elementów składowych w łączności i w korelacji ze sobą.

A contrario, niedopuszczalne jest przeciwstawianie sobie demokracji wraz z jej legitymizacyjnym jądrem z jednej strony oraz rządów prawa z drugiej strony⁷³. Zabieg stawiania demokracji ponad rządami prawa niebezpiecznie promuje nieskrępowane prawem populistyczne ludo-władztwo.

Demokratycznie ukształtowany skład parlamentu jest związany normami Konstytucji. Z oczywistych względów zwiążanie to w pierwszej kolejności dotyczy każdej kolejnej, występującej w danym momencie, politycznej większości, ponieważ to ona realnie uczestniczy w sprawowaniu władzy ustawodawczej. Koncepcja liberalnej demokracji zawiera nakaz godzenia idei rządów większości z antywiększościowymi ograniczeniami, których celem jest ochrona wolności jednostek oraz ochrona mniejszości. (Jask219).

Koncepcja liberalnej demokracji zakłada powstrzymanie drapieżnego państwa - powstrzymanie owego Lewiatana Thomas'a Hobbes'a - przed przytłoczeniem przez niego aktywności jednostek i obywatelskiego społeczeństwa. Historia dowiodła, że nie miał racji Władimir Majakowski pisząc, że „jednostka zerem, jednostka niczym”. Przeciwnie, to wolność i szczęście jednostki ma być celem działań państwa. Korzenie naszej, rodzimej koncepcji wolności i praw jednostki mają charakter chrześcijańsko-oświeceniowy i promują jej niekolektywistyczny, lecz indywidualistyczny charakter.

Po trzecie, ze względu na trudne doświadczenia Polaków w dochodzeniu naszej wolności, problematyka wolności i praw jednostki - praw człowieka - ma dla nas w Polsce znaczenie podstawowe. W ramach formalnych gwarancji praw jednostki wiodąca rola przypada niezależnej władzy sądowniczej, niezawisłym sądom. System owych instytucjonalnych i proceduralnych gwarancji jest rozbudowany i obejmuje wiele, zróżnicowanych charakterem składników, by przykładowo, obok sądów krajowych wskazać na niewładczą, lecz wieloaspektową aktywność ombudsmanów, działalność orzeczniczą sądu konstytucyjnego oraz sądów

⁷³ Por. M. Matczak, Demokratyczne czy prawne? Uwagi na tle Raportu Zespołu Ekspertów do spraw Problematyki Trybunału Konstytucyjnego, Przegląd Konstytucyjny, Kwartalnik, Nr 1, Rok 2017, s. 97.

europijskich. Wszystkie te instrumenty w założeniu promujące rządy prawa mają zapobiegać próbom przekształcenia liberalnej demokracji w demokratyczny despotyzm, wolny od prawnych ograniczeń.

Nagrodą dla każdorazowych zwycięzców w demokratycznych wyborach jest wzięcie przez nich na siebie konstytucyjnego obowiązku legalizmu, to jest obowiązku przestrzegania prawa przez siebie samych.

Po czwarte, kluczową gwarancją demokratycznego państwa prawnego a zarazem liberalnej demokracji w jej konstytucyjnym wymiarze jest zasada podziału władzy i równowagi władz⁷⁴. Istotne jest nie samo ustanowienie, ale utrzymanie równowagi między władzami. Rozciągnięcie w tej czy innej postaci politycznego władztwa nad sądami oznacza zakłócenie równowagi między władzami na rzecz dominacji parlamentu. Taki system rządów jest nam znany sprzed 1989 roku. To w okresie PRL, zamiast zasady trójpodziału władzy i równowagi władz, obowiązywała konstytucyjna zasada jednolitości władzy państwowej, zakładająca prymat parlamentu nad pozostałymi władzami. Przypomnijmy, że Polakom udało się zdemontować ten system za cenę często długotrwałych, poważnych, zarówno indywidualnych, jak i społecznych wyrzeczeń i ofiar.

Po piąte, dominacja czynnika narodowo-demokratycznego nad praworządnością rodzi realne zagrożenie dla praw wszelkiego typu mniejszości. Bez praktycznej realizacji ochrony mniejszości nakaz praworządności państwa nie będzie spełniony. Retoryka narodowa zawiera w sobie element wężiej pojętej swojskości i antyeuropejskiego separatyzmu, co stoi w sprzeczności z założeniami integracji europejskiej.

Konfrontowanie się z europejskim dziedzictwem prawnym na rzecz nowych, arbitralnych interpretacji norm konstytucji wpisuje w ponowoczesną, to jest w postmodernistyczną narrację o prawie. Powinniśmy mieć jednak świadomość, że ponowoczesność bierze źródła w doktrynie marksistowskiej. Nie wydaje się, by marksistowskie echa w podejściu do prawa były dzisiaj tym, czego nam najbardziej potrzeba.

Po szóste i ostatnie, linia spotkania zadań oraz obowiązków państwa z jednej strony z wolnościami i prawami jednostki z drugiej strony, to często graniczna linia zwania, kryjąca w sobie zarzewie konfliktu. Zawsze stroną, która może uczynić więcej, by zwanie to nie przerodziło się w konflikt i co za tym idzie stroną ponoszącą większą odpowiedzialność w tej kwestii, jest bieżąca, polityczna władza publiczna. Linia, o której mówimy jest niczym cienka, czerwona linia między miłością a nienawiścią z tytułu powieści Jamesa Jonesa⁷⁵. Uczucia te wymagają równoważenia i tonowania, jako że ich potencjalna energia wyzwolona w razie ich gwałtownego starcia może wstrząsnąć nie tylko stosunkami między jednostkami ludzkimi, ale także

⁷⁴ Patrz rozważania P. Sarnecki, Komentarz do artykułu 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s.1.

⁷⁵ J. Jones, Cienka czerwona linia (1998), pierwsze wydanie. The Thin Red Line, 17 września 1962.

podwalinami systemu sprawowania władzy. A nikt nas nie zwalniał z odpowiedzialności za zagwarantowanie wolności jednostki oraz z odpowiedzialności za państwo.

Krzysztof ECKHARDT,

prof. dr hab., kierownik katedry prawa konstytucyjnego i stosunków międzynarodowych wydziału prawa i administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego, prorektor Wyższej Szkoły Prawa i Administracji Rzeszowskiej Szkoły Wyższej,
Rzeszów, RP

PRZYWRÓCENIE W POLSCE INSTYTUCJI PREZYDENTA I SENATU (ZNACZENIE DORAŻNYCH DECYZJI POLITYCZNYCH DLA REFORM KONSTYTUCYJNYCH)

Ponad trzydzieści lat temu nowelizacją Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 r.⁷⁶ przywrócono w Polsce urząd prezydenta i Senat. Geneza tej zmiany ustrojowej była przedmiotem szczegółowych opracowań doktrynalnych. Wyjątkowe zasługi w tej materii mają konstytucjoniści z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie. Wojciech Orłowski badał narodziny Senatu⁷⁷, Ryszard Mojak analizował kształtowanie się koncepcji instytucji Prezydenta RP⁷⁸. Z obu perspektyw konstrukcja nowelizacji Konstytucji jawi się jako efekt zawartej przy Okrągłym Stole umowy politycznej obejmującej instytucję prezydenta, Sejm kontraktowy i demokratyczny Senat⁷⁹.

Problematyka związana z parlamentem i prezydentem była jedną z najszerzej dyskutowanych w czasie jego obrad⁸⁰. Opozycja nie chciała zgodzić się na stworzenie silnego urzędu prezydenta, a z punktu widzenia ówczesnych władz miało to kluczowe znaczenie⁸¹. Kompromis osiągnięto w czasie poufnych rozmów, gdy wprowadzono do negocjacji nowe elementy, w tym utworzenie drugiej izby⁸². Nie ma jednoznacznego przekazu co do tego kto w czasie obrad był autorem koncepcji przywrócenia Senatu. Krzysztof Dubiński twierdzi, że Wojciech Jaruzelski i Czesław Kiszczak (ówczesny minister spraw wewnętrznych)⁸³, zaś Stanisław Ciosek (inny przedstawiciel

⁷⁶ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 19 poz. 101).

⁷⁷ *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–1991. Geneza instytucji*. Warszawa 2009.

⁷⁸ *Instytucja Prezydenta w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994.

⁷⁹ Zob. R. Mojak, *Instytucja Prezydenta...* s. 71.

⁸⁰ R. Glajcar, *Relacje Prezydenta z organami władzy ustawodawczej (w:) Prezydent w Polsce po 1989 r. studium politologiczne*, red. R. Glajcar, M. Migalski, Warszawa 2006, s. 65.

⁸¹ R. Glajcar, *Relacje Prezydenta...*, s. 64.

⁸² Zob. W. Orłowski, *Senat Rzeczypospolitej...*, s. 25.

⁸³ Zob. W. Bereś, J. Skoczyła, *Generał Kiszczak mówi... prawie wszystko*, Warszawa 1991, s. 264.

strony partyjno-rządowej), że to On „wymyślił Senat”⁸⁴. W. Orłowski zwraca uwagę, iż nie ma zgody także co do tego kto przedstawił propozycję wolnych wyborów do Senatu⁸⁵. Według większości relacji, był to Aleksander Kwaśniewski⁸⁶, natomiast Jacek Ambroziak zanotował, że stwierdzenie iż: „Senat powinien być wybierany w wolnych wyborach” zostało wypowiedziane przez Bronisława Geremka (jednego z przywódców opozycji) w czasie spotkania w dniu 2 marca 1989 r.⁸⁷. Nie ulega wątpliwości, iż przywrócenie w 1989 r. Senatu, który miał być wybierany w wolnych wyborach, było „produktem uzgodnienia politycznego, które przewidywało, po pierwsze, reaktywację instytucji prezydenta, po drugie, ustalenie kontraktu wyborczego w odniesieniu do repartycji mandatów sejmowych, po trzecie wreszcie, przyjęcie parlamentarnego sposobu wyboru głowy państwa (początkowo przez Sejm, a ostatecznie przez obie izby)”⁸⁸.

Efekty negocjacji przy Okrągłym Stole zatwierdziła zmiana Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 r. Była to jedna z wielu nowelizacji Konstytucji PRL, ale tym razem zwrot był na tyle istotny, iż „w ciągu trzech lat – mimo braku nowej konstytucji – powstał jakościowo nowy system polityczny”⁸⁹. To, że do Konstytucji wprowadzono urząd Prezydenta PRL (z bardzo mocnymi kompetencjami) oraz Senat, nie naruszyło konstytucyjnych fundamentów państwa socjalistycznego. Można to było interpretować najwyżej jako „postawienie znaku zapytania nad jednolitością władzy”⁹⁰ chociaż pozycja Sejmu uległa znacznemu osłabieniu (mimo, że niektóre ze zmian były dla niego korzystne)⁹¹. Co więcej Konstytucja PRL po nowelizacji zawierała cały system zabezpieczeń przed odejściem od dotychczasowego ustroju⁹².

Rzeczywiste znaczenie noweli kwietniowej zależało od wyników wyborów⁹³. Przeprowadzone zostały one 4 i 18 czerwca 1989 r. w oparciu o uchwalone również 7 kwietnia 1989 r. ordynacje do Sejmu i Senatu⁹⁴, których najważniejszymi postanowieniami był podział miejsc w Sejmie – 35% dla opozycji i 65% dla rządzących oraz wolne wybory do Senatu. Wyniki

⁸⁴ Zob. Rozmowa ze Stanisławem Cioskiem przeprowadzona przez Jana Ordyńskiego i Roberta Walenciaka (w:) *Okrągły Stół. Droga do demokratycznej Polski*, red. J. Reykowski, Toruń 2010, s. 95.

⁸⁵ *Senat Rzeczypospolitej...*, s. 32.

⁸⁶ K. Dubiński, *Magdalena. Transakcja epoki. Notatki z poufnych spotkań Kiszczak-Wałęsa*, Warszawa 1990, s. 76.

⁸⁷ P. Raina, *Droga do „Okrągłego Stołu”*. Zakulisowe rozmowy przygotowawcze, Warszawa 1999, s. 359.

⁸⁸ J. Szymanek, *Senat RP. Uwagi de lege ferenda* (w:) *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP* red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014, s. 165; zob. także *Instytucja Prezydenta...* s. 71–72.

⁸⁹ J. Karnas, *Od modyfikacji ustrojowej systemu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej do demokratycznego państwa prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2002 nr 611, s. 6.

⁹⁰ J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa 1999, s. 23.

⁹¹ W. Sokolewicz, *Kwietniowa zmiana Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989 nr 6, s. 14.

⁹² A. Bień-Kacała, *Rewizja czy zmiana konstytucji? (Charakter prawny nowelizacji konstytucji z 1989 r.)*, „Studia Iuridica Toruniensia” tom VII, Toruń 200, s. 98–99.

⁹³ F. Siemieński, *Kwietniowa nowela konstytucyjna 1989 roku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, nr 4, s. 14.

⁹⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989-1993 (Dz.U. nr 19 poz. 102), ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 19 poz. 103).

wyborów były zdecydowanie korzystne dla opozycji⁹⁵. Dzięki temu powstała możliwość dokonania przez Sejm X kadencji i Senat I kadencji grudniowej rewizji Konstytucji⁹⁶. Podjęta w tych wyborach decyzja Narodu zdaniem Pawła Sarneckiego sama przez się oznaczała dekonstytucjonalizację jej wstępu oraz przepisów przesądzających bezpośrednio o socjalistycznym charakterze państwa. „Po decyzji tej przestały być one po prostu stosowane”⁹⁷.

Przeprowadzenie w 1990 r. powszechnych wyborów Prezydenta i w 1991 r. w pełni wolnych wyborów do Sejmu spowodowało, iż cel jakim uzasadniano przywrócenie Senatu w 1989 r. stał się nieaktualny⁹⁸ jednak uchwalając w 1992 r. Małą Konstytucję⁹⁹ postanowiono zachować dwuizbowość w zasadzie w niezmienionym kształcie. Senat z małymi tylko zmianami przetrwał do dzisiaj¹⁰⁰. Co do zasady model prezydentury także pozostał w takim samym kształcie. W czasie prac nad Konstytucją z 1997 r. dokonano jedynie korekty już istniejących rozwiązań¹⁰¹ w kierunku osłabienia pozycji Prezydenta wobec parlamentu a w ramach egzekutywy wobec rządu, a zwłaszcza premiera¹⁰².

Dokonany w 1989 r. jeden z najważniejszych kompromisów politycznych polskiej transformacji ustrojowej, ukształtował pozycję tych dwóch organów po dzień dzisiejszy.

⁹⁵Zob. M. Raczkiewicz, *Wpływ wyborów z 4 czerwca 1989 roku na polski system polityczny*, „Studia Wyborcze” 2011, tom XII, s. 86.

⁹⁶ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444).

⁹⁷ P. Sarnecki, *Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2009 nr 3, s. 14.

⁹⁸ J. Szymanek, *Senat RP. Uwagi...*s. 166; W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001 nr 11, s.8.

⁹⁹ Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U., nr 84, poz. 426 z późn. zm.).

¹⁰⁰ Zob. M. Dobrowolski, *Ustrojowy model dwuizbowej struktury polskiego parlamentu* (w:) *Kierunki zmian ...*, s.182.

¹⁰¹ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja Prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003.

¹⁰² Zob. np. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999.

Krystian COMPLAK,

Dr. hab., Profesor emerytowany Uniwersytetu Wrocławskiego i
czynny na wyższych uczelniach czterech kontynentów,
Wrocław, RP

REFORMA KONSTYTUCJI W RP: MIĘDZY LEGALIZMEM A LEGITYMIZMEM REFORMA: RFORMOMANIA CZY ZASTÓJ KONSTYTUCYJNY

W polskiej nauce prawa konstytucyjnego pojęcie „reforma” ma charakter raczej publicystyczny niż prawny. Doktrynie mówiąc o tym zjawisku używa się takich różnicujących (kwantyfikujących) terminów, jak zmiana czy rewizja konstytucji albo poprawka do konstytucji.

W każdym społeczeństwie zwykle występują większe czy mniejsze dążenia do zmiany obowiązującej konstytucji. W skrajnych przypadkach, z jej inicjatywą mamy do czynienia niemal nazajutrz po uchwaleniu konstytucji. Zwykle propozycje reform konstytucji występują przez cały okres obowiązywania określonego tekstu konstytucyjnego. Jeśli wspomniane projekty można by określić wolicjonalnymi, to pozostałe sugestie zmian konstytucji są wynikiem praktyki czy przemyśleń co do domniemanych ulepszeń ustawy zasadniczej.

Najtrudniejszym zagadnieniem jest kwestia określenia stabilizacji kwestii konstytucji. W Meksyku i w Niemczech zmiany konstytucyjne dokonywane są niemal rokrocznie. Wydaje się, że w obu krajach rokroczne modyfikacje UZ nie prowadzą do destabilizacji ustroju, a jego ewolucji drogą formalnej zmiany. Są to większe lub mniejsze zmiany punktowe. Powodują one zamianę tekstu konstytucji oraz prowadzą do jego istotnej rozbudowy. Trudno ocenić czy w wyniku tych ustawicznych, postulowanych udoskonaleń, kraje te mają - już doskonały akt, albo przynajmniej bliski takiego stanu - po ponad 100 latach reform konstytucyjnych w Meksyku czy po ponad 75 latach w Niemczech.

WŁADZA USTROJODAWCZA

Również ten zwrot nie ma powszechnie akceptowanego znaczenia. W miejsce jego stosuje się w RP błędne określenie władza ustawodawcza. Ulegają tej nieścisłości terminologicznej czasem nawet wytrawni rodzimi konstytucjonaliści. Niektórzy jakby chcąc nadać większą rangę swoim wywodom popisują się często przy opisie tego postępowania francuskim wyrażeniem *pouvoir constituant*. Ciekawym byłoby zbadanie, dlaczego nie stosują w tym przypadku równie dosadnego wyrażenia z sąsiedniego kraju, czyli precyzyjniejszego niemieckiego odpowiednika *verfassunggebende Gewalt*,

albo wręcz jakiegoś anglojęzycznego określenia¹⁰³, zgodnie z wszędobylską obecnością tego ostatniego języka.

Klasyczna definicja władzy ustrojodawczej głosi, że jest to uprawnienie specjalnie zwołanego lub ustanowionego ciała przedstawicielskiego do dokonania zmiany postanowień czy artykułów ustawy zasadniczej albo do uchwalenia nowej konstytucji. Zwykle podkreśla się, że tak rozumianą władzę ustrojodawczą nie obowiązują żadne ograniczenia formalne czy materialne. Innym słowy jest to władza absolutna, władna dokonać dowolnej czy w dowolnym kierunku, zmiany ustrojowej.

Temu „zerowemu związaniu” władzy ustrojodawczej przeczy praktyka konstytucyjna. Poza pierwszymi konstytucjami z okresu XVIII-wiecznych rewolucji (amerykańskiej, francuskiej) wszystkie kolejne zmiany miały coraz mniejsze pole manewru. Tutaj nie można wymienić konstytucji sowieckich z uwagi na ich odstępstwo od konstytucjonalizmu. Zupełnym wyjątkiem w tym zakresie jest swoista konstytucja Szwajcarii (poprzednia oraz obecna). Z drugiej strony, w konstytucjach pojawiły się zakazy dokonywania zmian o wskazanych treściach. Wystarczy wspomnieć często przywoływany zakaz z obowiązującej konstytucji Francji, zabraniający zmiany republikańskiej formy państwa. Omawiane zakazy mogą dotyczyć też określonych przedziałów czasowych, w których zabronione jest jakichkolwiek modyfikacji konstytucyjnych (np. Konstytucji RP z 1997 r. nie można zmieniać w czasie stanu nadzwyczajnego).

Innym zestawem zakazów konstytucyjnych są, dla państw członkowskich Unii Europejskiej, tzw. wartości zawarte w art. 2 Traktatu ustanawiającego te organizację. Są one tak pojemne i tak ogólne, że zawierają wszystko, co istotne dla życia zborowego (państwowego). Wymienia się tam siedem (7) wartości, jak poszanowanie (1) Godności osoby ludzkiej, (2) wolności, (3) demokracji, (4) równości, (5) państwa prawnego, (6) praw człowieka, w tym (7) praw osób należących do mniejszości. Do tego katalogu należy dodać zawarte w tym samym artykule sześć (6) charakterystyk naszych społeczeństw. Powinny one opierać się na (8) pluralizmie, (9) niedyskryminacji, (10) tolerancji, (11) sprawiedliwości, (12) solidarności oraz (13) równości kobiet i mężczyzn.

LEGALNOŚĆ (LEGALIZM) ZMIANY KONSTYTUCJI

Ideałem byłoby uchwalanie konstytucji zgodnie z przewidzianymi w niej przepisami prawnymi. Byłoby to legalne postępowanie, czy w warunkach legalizmu. Zwykle tak się dzieje zwłaszcza, gdy chodzi o drobne poprawki czy uzupełnienia konstytucji. Nie należy jednak do rzadkości uchwalanie zmian (tzw. poprawek) czy nowych konstytucji z naruszeniem obowiązujących przepisów tym zakresie. Wspomnieć tutaj należy francuską

¹⁰³ Na przykład, „power to amend” czy „constitutional amendments”.

konstytucję z 1958 r. albo obecnie obowiązującą ustawę zasadniczą Wenezueli.

PRAWOWITOŚĆ ZMIANY KONSTYTUCJI - JEJ LEGITYMIZM

Prawowitość zmiany konstytucji oznacza, nie tylko czy wyłącznie zgodność modyfikacji z prawem, ale przede wszystkim najdalej posuniętą słuszność, połączoną z głębokim uzasadnieniem moralnym. Prawowitość zmiany konstytucji jest zwykłym odczuciem dokonującego podmioty te modyfikacje. Nie ulega wątpliwości ze stronicy uchwalenia polskiej Konstytucji z 3 Maja 1791 r. mieli poczucie prawowitości, dokonując - mówiąc patetycznie - pod osłoną nocy, bez udziału przeciwników tej reformy państwa polskiego. Uczestnicy Targowicy, oprócz wielu oskarżeń pozaprawnych, mieli też zastrzeżenia co do trybu uchwalenia tej uważanej przez niektórych za pierwszą UZ w Europie.

Stosunek legalność do prawowitości nie jest tylko problemem tylko Polski. Gdy niemiecki ZTK wydał orzeczenie w sprawie przerywania ciąży stwierdził, iż aborcja jest „nielegalną, ale nie karalną”. Dylemat ten występuje również w płaszczyźnie międzynarodowej. W ostatnich czasach, uwypukliło się to w związku z tzw. interwencjami humanitarnymi. Gdy niektóre państwa zachodnie przy pomocy sił NATO przeprowadziły akcję zbrojną w Koszowie nie miała ona za sobą poparcia Rady Bezpieczeństwa ONZ. Mimo tego, rzekomo bezstronna Międzynarodowa Komisja do spraw Interwencji i Suwerenności Państwowej stwierdziła, że te działania NATO były „nielegalne, choć legitymizowane”.

Podsumowanie. W świetle tego, co zostało powiedziano, polski a wraz z nim europejski konstytucjonalizm (a nawet światowy) wkroczył na drogę ponowoczesną, której podstawową cechą dałoby się streścić w 4 słowach DUŻO ZMIANY BEZ ZMIANY. Obserwowany jest powszechny zastój myśli konstytucyjnej – brak innowacyjności. Nowości treściowe, które są współcześnie wnoszone mają charakter idealistyczny czy wręcz utopijny: walka ze zmianami klimatycznymi, niwelacja różnic między płciami, czy niekończący się przyrost praw człowieka, niekiedy wzmacniany określeniem ich podstawowości.

Ivan PANKEVYCH,

Dr hab., prof. UZ, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Europejskiego
i Międzynarodowego Publicznego, Instytut Nauk Prawnych,
Uniwersytet Zielonogórski,
Zielona Góra, RP

ROZWÓJ SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W PAŃSTWACH POSTTOTALITARNYCH EUROPY WSCHODNIEJ

Demokracja jest możliwa w społeczeństwie, w którym istnieje duża ilość niezawisłych od państwa organizacji, biorących udział w realizacji władzy i funkcji społecznych. Jako polityczny światopogląd demokracja jest sprzeczna z totalitaryzmem, będąc sumą warunków życia społecznego, pozwalających każdemu posiadać własny punkt widzenia. Dla efektywnego kształtowania demokratycznego światopoglądu w posttotalitarnych państwach wschodnioeuropejskich, w tym i na Ukrainie, należy rozstrzygnąć szereg problemów natury historycznej. I tylko wówczas, gdy powszechne standardy i wartości demokratyczne staną się wartościami większości społeczeństwa, demokracja staje się rzeczywistością. Mówiąc o Ukrainie chodzi przede wszystkim o to, że dla osiągnięcia takich wyników należy przeprowadzić szerokiej skali reorganizację, przede wszystkim zreorganizować nadmiernie scentralizowany system administrowania państwem, ilościowo nieproporcjonalny do ogólnej liczby ludności kraju i nieefektywny, sądownictwo – w tym i sądownictwo konstytucyjne, policję i służby specjalne.

Do politycznych wartości demokracji zalicza się władzę większości i ochronę praw mniejszości, realizację wybieralności organów władzy państwowej, ochronę praw i wolności politycznych obywateli, rządy prawa, podział władzy. Będąc wartością polityczną demokracja jest niezbędnym warunkiem realizacji praw i wolności człowieka. Można wyodrębnić kolejne dwie fundamentalne zasady, leżące u podstaw państwa demokratycznego: uznanie Narodu za źródło władzy, suwerena w państwie (znaczy to, że naród posiada ustawodawczą, konstytucyjną władzę w państwie, wybiera swoich przedstawicieli i może okresowo ich zmieniać) oraz równość obywateli. Najbardziej doniosłymi ograniczeniami władzy są prawa jednostki, których to żadna, nawet najbardziej demokratyczna władza nie może naruszać. Prawa stanowią zapewnienie ludzkiej wolności. W przypadku naruszenia zagwarantowanej prawem sfery wolności, obywatelowi przysługuje roszczenie wobec państwa¹⁰⁴.

Demokracja staje się przedmiotem ostrych dyskusji zwłaszcza w czasach szybkich i gwałtownych transformacji społecznych oraz politycznych, kiedy kryzys systemowy w świadomości obywateli jest często odbierany jako

¹⁰⁴ Osiatyński W., *Demokracja a prawa człowieka*, A. Rzepliński (red.) (w:) *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1993, s. 39.

wynik funkcjonowania demokracji. Głębokie rozczarowanie i frustracja, nihilizm prawny z jednej strony i wykrzywione rozumienie zasad demokratycznych z drugiej, są podstawą do zaniepokojenia. Przecież przyswajanie wartości demokratycznych w społeczeństwie zależy od tego, na ile jej zasady i mechanizmy są dostępne dla rozumienia przez przeciętnego człowieka, od tego co rozumie on pod pojęciem demokracji.

Dzisiaj problem demokracji w posttotalitarnych krajach wschodnioeuropejskich pozostaje nadal aktualny. Warto jednak pamiętać, że tutaj demokracja rozwijała się w innych warunkach, niż w Europie Zachodniej. Walce o demokrację w tamtej części Europy towarzyszył rozwój własności prywatnej i myśli liberalnej, powodujący przyjęcie podstawowych wartości, takich jak wolność i równość możliwości. Chodzi tu także o zagwarantowanie własności prywatnej jako niezbędnej podstawy wolności jednostki, wprowadzenie systemu trójpodziału władzy; rozwój idei państwa prawnego, równość wszystkich obywateli wobec prawa, tolerancję w stosunku do mniejszości itd. W tej kwestii istnieje duża różnica między poszczególnymi państwami wschodnioeuropejskimi. Jeżeli w Polsce nawet w czasach PRL-u istniała chociażby prowizoryczna wielopartyjność, instytucja własności prywatnej na ziemi, to sytuacja na Ukrainie czy Białorusi wyglądała zupełnie inaczej. Liberalne idee, zwłaszcza w czasie istnienia imperium rosyjskiego, a później radzieckiego nie znalazły i nie mogły znaleźć zbyt szerokiego uznania i wsparcia wśród zastraszonej i upokarzanej ludności¹⁰⁵. Nieliczne dysydenci od razu stawali się ofiarą systemu totalitarnego. Pozytywne zmiany w tym kierunku nastąpiły faktycznie tylko w ciągu dziesięciu ostatnich lat XX wieku.

Istotny wpływ na rozwój demokracji wywiera społeczeństwo obywatelskie, którego ideą jest pluralizm, będący swoistą „zaporą” przed zmonopolizowaniem władzy. W takim państwie totalitarnym jak Związek Radziecki istnienie społeczeństwa obywatelskiego było niemożliwe. Po przejściu prawie 30 lat od czasu powstania niepodległego państwa Ukraińskiego nasuwa się pytanie - czy istnieje społeczeństwo obywatelskie na Ukrainie? Naszym zdaniem, można odważyć się o stwierdzenie tego, że w chwili obecnej wreszcie widoczny jest postępujący proces kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego. Istnieje pluralizm polityczny (działają partie polityczne reprezentujące zróżnicowane ideologie), religijny, niezależne organizacje pozarządowe. Ukraina jest jednak mocno rozwarstwiona majątkowo, większość obywateli znajduje się w bardzo trudnych warunkach materialnych, natomiast niewielka część społeczeństwa (tzw. oligarchowie) akumuluje w swoich rękach większość materialnych zasobów kraju.

¹⁰⁵ Панкевич І. *Демократія в політичному житті сучасного світу* / В. Бурдін, В. Косович, П. Рабінович, В. Семків (ред.) (w:) Вступ до правової політології: навч. посібник. Львів, ЛНУ імені Івана Франка, 2021, с. 226.

Drugim nie mniej ważnym problemem społeczeństwa ukraińskiego jest korupcja. Dla skutecznej walki z korupcją nie wystarczy tylko rozwój gospodarczy. Potrzebna jest polityczna wola władzy, przestrzeganie prawa przede wszystkim przez urzędników państwowych. Inną ważną cechą społeczeństwa obywatelskiego są niezależne media, mające informować społeczeństwo o wszystkich wypadkach korupcji i innych negatywnych zjawiskach. Niestety w warunkach trwającej od siedmiu lat rosyjsko-ukraińskiej wojny hybrydowej możemy spostrzegać to, jak niewielką, prawie niewidoczną jest granica między przestrzeganiem zagwarantowanego w Konstytucji Ukrainy prawa do wolności wypowiedzi, a wykorzystaniem legalnie działających w kraju środków przekazu masowego jako źródła dezinformacji i środka „prania mózgów” ukraińskich obywateli.

Wnioski. Ukraina ma duże możliwości dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W tym celu należy umacniać tzw. klasę średnią, która stanie się gwarantem rozwoju społeczeństwa. Społeczeństwo obywatelskie na Ukrainie dopiero się formuje. Z tego powodu, że wydarzenia rewolucyjne 2014 roku zmieniły kierunek rozwoju kraju w stronę demokratyzacji, a trwająca dotychczas hybrydowa wojna rosyjsko-ukraińska stała się swoistym katalizatorem kształtowania się politycznej świadomości Ukraińców mam nadzieję, że instytucje społeczeństwa demokratycznego będą „prężnie” (nie tylko ilościowo, ale także i jakościowo) rozwijać się. Realna demokracja nie jest możliwa bez społeczeństwa obywatelskiego, a społeczeństwo obywatelskie istnieje tylko w warunkach demokratycznych. Staje się ono gwarantem otrzymania przez państwo informacji o potrzebach obywateli, jednocześnie chroniąc ich prawa i interesy przed samowolą władzy, wynikiem czego jest konsolidacja instytucji demokratycznych.

Marcin GOŁĘBIOWSKI,

adiunkt, specjalista, katedra prawa konstytucyjnego, Instytut nauk prawnych,
Wydział Prawa i Administracji, Dyrektor Centrum Promocji,
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej,
Lublin, RP

AKTYWNOŚĆ KOMISJI WENECKIEJ W ZAKRESIE REFORM KONSTYTUCYJNYCH W UKRAINIE

1. Wstęp

W ramach wystąpienia zaprezentuję wyniki przeprowadzonej analizy aktywności Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo, zwanej powszechnie Komisją Wenecką, związanej z procesami zmiany Konstytucji Ukrainy. Zgodnie ze Statutem Komisji Weneckiej celem jej działalności jest

pogłębienie zrozumienia systemów prawnych państw uczestniczących, promowanie praworządności i demokracji czy badanie problemów związanych z funkcjonowaniem instytucji demokratycznych. Jednym z podstawowych zadań Komisji Weneckiej jest opracowywanie opinii na wniosek uprawnionych organów, w przedmiocie wskazanym we wniosku, uwzględniając i oceniając poziom dostosowania instytucji prawnych do standardów europejskich. Istotą opinii Komisji Weneckiej jest ich niewiążący charakter i brak przymusu (sankcji) ich wykonania. W literaturze przyjmuje się, że opinie Komisji Weneckiej są przejawem tzw. *soft law* (miękkiego prawa), obejmującego normy, które są prawnie niewiążące lub wiążące tylko w bardzo ograniczonym zakresie i nie są sankcjonowane. Istotą opinii jest dostarczenie ich adresatom rekomendacji zawierających konkretne propozycje rozwiązań prawnych uwzględniające standardy europejskie. Celem powoływanych Zespołów Komisji Weneckiej, jest wypracowanie – w formie dialogu z organami władzy publicznej – rozwiązań prawnych zapewniających ich zgodność ze standardami demokratycznymi. Ukraina, od początku swojego uczestnictwa w Komisji Weneckiej tj. od 1996 r., jest jednym z głównych państw będących stale monitorowanym przez Komisję Wenecką w aspekcie funkcjonowania instytucji demokratycznych i stanu praworządności w państwie. Przyczyną dużego zaangażowania w procesy demokratyzacji systemu konstytucyjnego Ukrainy, jest ciągły proces transformacji ustrojowej Ukrainy a także, w dalszym ciągu, próby poszukiwania rozwiązań systemowych pozwalających na stabilizację ustrojową państwa.

Analiza opinii prawnych Komisji Weneckiej dotyczących instytucji ustrojowych w Ukrainie pozwala na przyjęcie podziału opinii wg kryterium:

1. Opinie dotyczące ustawodawstwa konstytucyjnego (m.in. projektów ustaw o zmianie Konstytucji),
2. Opinie dotyczące instytucji ustrojowych uregulowanych w ustawodawstwie zwykłym.

Przedmiotem mojej prezentacji będą tylko te opinie Komisji Weneckiej, które swoim zakresem przedmiotowym obejmowały projekty ustaw o zmianie Konstytucji, wydane po 2014 r. tj. po zmianach systemu rządów z modelu rządów prezydencko-parlamentarnych do modelu rządów parlamentarno-prezydenckich

2. Aktywność Komisji Weneckiej w dotycząca zmian Konstytucji Ukrainy w zakresie wymiaru sprawiedliwości

Komisja Wenecka aktywnie uczestniczyła w procesie opracowania projektu ustawy o zmianie Konstytucji Ukrainy dotyczącej wymiaru sprawiedliwości w 2015 r. W zakresie swojej działalności, na wniosek przewodniczącego Rady Najwyższej będącego również przewodniczącym

Komisji Konstytucyjnej, Komisja Wenecka opracowała opinie prawne dotyczące projektowanych zmian, wraz z propozycjami rozwiązań zapewniające realizację reformy sądownictwa z uwzględnieniem standardów europejskich. Komisja Wenecka w procesie uzgodnień w przedmiocie reformy sądownictwa, wydała następujące opinie:

1. Wstępna opinia Komisji Weneckiej z 25 lipca 2015 r.
2. Opinia Komisji Weneckiej z 26 października 2015 r.
3. Memorandum Sekretariatu z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie zgodności projektu ustawy o zmianie Konstytucji Ukrainy dotyczącej wymiaru sprawiedliwości z opinią Komisji Weneckiej w sprawie projektu ustawy o zmianie Konstytucji Ukrainy dotyczącej sądownictwa zatwierdzonej przez Komisję Konstytucyjną w dniu 4 września 2015 r.

Komisja Wenecka pozytywnie odniosła się do projektowanych zmian w zakresie sądownictwa, dotyczących w szczególności:

- Zmiany zasad powołania sędziów (wyłączenie Rady Najwyższej z procesu powołania sędziów),
- Zniesienia przesłanki naruszenia przysięgi jako podstawy do odwołania sędziego
- Wprowadzenia do przepisów Konstytucji Ukrainy, że naruszenie obowiązku potwierdzenia legalności źródeł pochodzenia majątku, stanowi podstawę odwołania sędziego,
- Zniesienia zasad powołania po raz pierwszy sędziego zawodowego przez Prezydenta Ukrainy,
- Reformy prokuratury,
- Reformy w zakresie ustroju sądownictwa.

Natomiast, część zaleceń Komisji Weneckiej nie znalazła zastosowania w nowelizacji Konstytucji Ukrainy, w szczególności w zakresie:

- Zalecenia Komisji Weneckiej wprowadzenia konstytucyjnego wymogu wyboru dwóch członków Naczelnej Rady Wymiaru Sprawiedliwości kwalifikowaną większością przez Radę Najwyższą,
- Zalecenia Komisji Weneckiej wprowadzenia kwalifikowanej większości przy wyrażaniu zgody Rady Najwyższej na powołanie na stanowisko oraz odwołanie ze stanowiska Prokuratora Generalnego przez Prezydenta Ukrainy,
- Zalecenia Komisji Weneckiej wprowadzenia kwalifikowanej większości przy wyborze przez Radę Najwyższą 6 sędziów Sądu Konstytucyjnego,
- Zalecenia Komisji Weneckiej w zakresie zmiany przepisów konstytucyjnych dotyczących wyrażenia przez Radę Najwyższą

wotum nieufności Prokuratorowi Generalnemu, skutkujących jego dymisją.

3. Aktywność Komisji Weneckiej w dotycząca zmian Konstytucji Ukrainy w zakresie immunitetu deputowanych ludowych Ukrainy oraz immunitetu sędziowskiego

Opinia Komisji Weneckiej dotycząca immunitetu deputowanych Rady Najwyższej oraz sędziów z 19 czerwca 2015 r. W opinii dotyczącej immunitetu deputowanych Rady Najwyższej, Komisja Wenecka dokonała wykładni art. 80 Konstytucji Ukrainy dot. immunitetu materialnego i formalnego deputowanych (w brzmieniu sprzed nowelizacji Konstytucji z 2019 r.), podkreślając, że nie funkcjonują standardy europejskie odnoszące się do nietykalności oraz braku odpowiedzialności parlamentarzystów, a państwa we własnym zakresie powinny regulować te materie z uwzględnieniem stanu rozwoju mechanizmów zapewniających realizację zasady praworządności. Komisja Wenecka w opinii wskazała również, że pożądanym rozwiązaniem w zakresie immunitetu sędziowskiego jest przeniesienie uprawnień do zniesienia immunitetu sędziowskiego z organu o politycznym charakterze (tj. Rady Najwyższej) na Naczelną Radę Wymiaru Sprawiedliwości, co wpłynęłoby na wzmocnienie niezależności władzy sądowniczej.

Podsumowując to zagadnienie, warto wskazać, że wydana opinia przez Komisję Wenecką znalazła swoje odzwierciedlenie w zmianach konstytucyjnych. Te dotyczące immunitetu sędziowskiego zostały przeprowadzone w czerwcu 2016 r. Natomiast, zmiany konstytucyjne znoszące immunitet formalny parlamentarzystów zostały przeprowadzone w 2019 r. Warto również podkreślić, że Komisja Wenecka w opinii z 2015 r. wskazała, że zmiany dot. immunitetu formalnego deputowanych, uwzględniając stan praworządności i walki ze zjawiskiem korupcji w Ukrainie, powinny być zastępowane innymi mechanizmami prawnymi, gwarantującymi brak ingerencji w funkcjonowanie parlamentu.

4. Aktywność Komisji Weneckiej w dotycząca zmian Konstytucji Ukrainy w zakresie decentralizacji

Przedmiotem prac Komisji Weneckiej była również planowana reforma decentralizacji władzy w Ukrainie. W ramach procesu uzgodnień, Komisja Wenecka wydała:

1. Opinię Komisji Weneckiej dotyczącą projektu zmiany Konstytucji Ukrainy w zakresie struktury terytorialnej oraz administracji lokalnej z dnia 26 października 2021 r.

2. Memorandum Sekretariatu w sprawie zgodności projektu ustawy o zmianie Konstytucji Ukrainy w zakresie decentralizacji władzy z dnia 26 października 2015 r.

Dodatkowo, Komisja Wenecka, na wniosek władz państwowych Ukrainy, dokonała analizy – pod kątem zapewniania standardów europejskich – projektowanego rozwiązania dot. nadania szczególnego statusu części obwodów Donieckiego i Ługańskiego. W opinii Komisji Weneckiej z 26.10.2021 r. znajdziemy propozycję Zespołu eksperckiego dotyczącą tworzenia na podstawie i w granicach prawa jednostek administracyjnych funkcjonujących na szczególnych zasadach. Następstwem, opinii Komisji Weneckiej była koncepcja wprowadzenia przepisu przejściowego do nowelizowanej Konstytucji Ukrainy, dotyczącego przyznania szczególnego statusu części obwodów Donieckiego i Ługańskiego.

W przedstawionym memorandum Komisja Wenecka stwierdziła, że zastosowane rozwiązania prawne w projekcie ustawy nowelizującej Konstytucję Ukrainy są zgodne z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Pozytywnie odniosła się do projektowanych zmian w Konstytucji dotyczących struktury samorządu terytorialnego. Prace parlamentarne nad przyjęciem projektu zmiany Konstytucji Ukrainy w zakresie decentralizacji zostały przerwane. Reforma samorządu lokalnego została przeprowadzona na ramach ustawodawstwa zwykłego.

5. Aktywność Komisji Weneckiej w dotychczas pozostających projektowanych zmian w Konstytucji Ukrainy (opinia Komisji Weneckiej z 2014 r.)

Pierwszą wydaną opinią przez Komisję Wenecką dotyczącą zmian Konstytucji Ukrainy po zmianach ustrojowych powodujących przejście z modelu rządów prezydencko-parlamentarnych do modelu rządów parlamentarno-prezydenckich była opinia wydana 27 października 2014 r. na podstawie wniosku złożonego przez Radę Najwyższą Ukrainy. Przedstawiony projekt ustawy zmieniającej Konstytucję Ukrainy zawierał szereg rozwiązań prawnych dotyczących różnych aspektów funkcjonowania organów państwowych. Projektowane zmiany obejmowały m.in. nową procedurę powołania Gabinetu Ministrów, instytucjonalizację opozycji parlamentarnej, zasady funkcjonowania Rady Najwyższej czy powoływania kierowników centralnych organów państwa. W prezentowanej opinii Komisja Wenecka zwróciła uwagę, że przedstawiony projekt zmian konstytucyjnych, obejmujący swoim zakresem przedmiotowym zmiany w zakresie funkcjonowania naczelných organów państwa, powinien być, jako prawo podstawowe państwa, poddany szerokim konsultacjom społecznym w celu wypracowania narzędzi ustrojowych mających na celu zapewnienie realizacji polityki państwa i niedopuszczenie do wydarzeń związanych z tzw. Rewolucją Godności. Projekt ustawy o zmianie Konstytucji Ukrainy w formie

przedstawionej do uzgodnień z Komisją Wenecką nie został poddany dalszym pracom legislacyjnym.

6. Podsumowanie

Przedstawione wybrane obszary działalności Komisji Weneckiej w zakresie zmian konstytucyjnych w Ukrainie, pozwalają na stwierdzenie, że aktywność Komisji Weneckiej wpływa na poprawę standardów demokratycznych w zakresie ustawodawstwa Ukrainy. Zalecenia prezentowane w poszczególnych opiniach Komisji Weneckiej są w dużej mierze uwzględniane w ostatecznym kształcie aktów normatywnych, w szczególności w treści Konstytucji Ukrainy.

Wojciech MOJSKI,

dr Katedra Prawa Konstytucyjnego, Instytut Nauk Prawnych,
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie,
Lublinie, RP

KRYZYS KONSTYTUCYJNY - PODSTAWOWE USTALENIA TEORETYCZNE I WSPÓŁCZESNE DOŚWIADCZENIA USTROJOWE POLSKI

Celem referatu jest omówienie dwóch grup zagadnień: po pierwsze podstawowych kwestii teoretycznych dotyczących kryzysu konstytucyjnego i po drugie odniesienia ustaleń teoretycznych do polskich doświadczeń ustrojowych ostatnich lat. Pierwsza grupa zagadnień ma w założeniu charakter uniwersalny i może być odnoszona do każdego państwa, którego ustroj oparto na konstytucji. Druga grupa zagadnień stanowi z kolei egzemplifikację zagadnień teoretycznych w ramach współczesnej sytuacji ustrojowej Polski.

Punktem wyjścia dla rozważań teoretycznych jest przyjęcie założenia, że konstytucja jako podstawowy zespół norm prawnych w państwie powinna w ujęciu teoretycznym spełniać w praktyce ustrojowej przede wszystkim funkcję prawną, ale także powiązane z nią funkcje aksjologiczne, organizacyjne i społeczne. Powinna być tym samym dostosowana treściowo do oczekiwań jej adresatów w zakresie aksjologii i przyjętych w niej mechanizmów organizacji życia społecznego i państwowego, a także pełnić w praktyce rzeczywistą rolę normatywną kształtującą ustroj. Według założeń modelu teoretycznego adresaci konstytucji powinni przestrzegać jej postanowień, problemy ustrojowe powinny być rozwiązywane w ramach konstytucji, a ewentualne niekonstytucyjne działania eliminowane przez sprawnie funkcjonujące mechanizmy gwarancyjne konstytucji. Poważne

problemy konstytucyjne w tej modelowej sytuacji ustrojowej, odpowiadającej ogólnemu paradygmatowi teoretycznego konstytucjonalizmu, są mało prawdopodobne. W praktyce ustrojowej poszczególnych państw zdarzały się jednak i zdarzają sytuacje zasadniczo nawet odbiegające od tych modelowych założeń, co w intuicyjny sposób powoduje odwoływanie się do pojęcia kryzysu konstytucyjnego. Ustalenie zakresu znaczeniowego tego pojęcia nie jest jednak proste, co wynika głównie z nie w pełni jednoznacznego językowego desygnatu słowa „kryzys”. Wskazane trudności definicji językowej przekładają się z kolei na definicje prawnicze, co w konsekwencji wpływa na kontrowersje dotyczące diagnoz dotyczących konkretnych sytuacji ustrojowych określanych mianem kryzysu konstytucyjnego.

Przyjmując, że słowo „kryzys” wskazuje jednak zawsze na nadzwyczajny charakter i negatywne skutki sytuacji, do której się ono odnosi, co dotyczy również sytuacji konstytucyjnej (ustrojowej), możliwe staje się wyróżnienie nadzwyczajnych niekonstytucyjnych działań lub zaniechań jako czynników, które ją wywołują, a które można zbiorczo odnieść do kategorii kwalifikowanej, a nie „zwyczajnej” niekonstytucyjności. Słowo „kryzys” wskazuje również na zachwianie lub załamanie czegoś, co pozwala przyjąć, że w odniesieniu do konstytucji będzie ono wskazywało na jej zachwianie, załamanie, czy też nawet upadek. Pozwala to z kolei przyjąć, że konstytucja w sytuacji ustrojowej kryzysu konstytucyjnego nie spełnia w różnym zakresie swoich zakładanych funkcji, co uzasadnia z kolei odwołanie się do kategorii pojęciowej dysfunkcji konstytucyjnych. W nawiązaniu do tych ustaleń językowych możliwa staje się więc próba wskazania propozycji definicji teoretycznej kryzysu konstytucyjnego w ramach nauki prawa konstytucyjnego. Kryzys konstytucyjny może być w tym ujęciu definiowany jako nadzwyczajna negatywna sytuacja ustrojowa, powstająca w wyniku kwalifikowanych niekonstytucyjnych działań lub zaniechań i charakteryzująca się dysfunkcjami konstytucyjnymi, które są ich skutkiem. Łączne spełnienie elementów powyższej definicji w danej sytuacji ustrojowej w państwie pozwala stwierdzić, że w tej konkretnej analizowanej sytuacji ustrojowej zaistniał kryzys konstytucyjny *sensu largo*.

Kryzys konstytucyjny według powyższej definicji obejmuje wiele różnych sytuacji ustrojowych, które mają charakter stopniowalny ze względu na możliwe do wyróżnienia kryteria powstawania w zakresie kwalifikowanej niekonstytucyjności oraz kryteria skutku w zakresie dysfunkcji konstytucyjnych. Pierwsze kryterium podkreśla fakt powstawania kryzysu konstytucyjnego wyłącznie w wyniku konkretnego niekonstytucyjnego postępowania określonych podmiotów. W kontekście drugiego kryterium, dotyczącego skutków obejmujących kategorie szerokości, głębokości i czasu trwania kryzysu konstytucyjnego, możliwe jest z kolei wskazanie trzech zasadniczych poziomów kryzysu konstytucyjnego, tj. sytuacji ustrojowej

nadużyć konstytucyjnych, konstytucyjnej sytuacji kryzysowej i pełnego kryzysu konstytucyjnego (kryzysu konstytucyjnego *sensu stricto*), który może mieć także formę długotrwałą.

Analiza sytuacji ustrojowych pod kątem elementów powyższej definicji wymaga jednocześnie każdorazowo ich dalszej konkretyzacji, co nakazuje z kolei analizę konkretnych uwarunkowań kwalifikowanej niekonstytucyjności i dysfunkcji konstytucyjnych, ale także analizę metod stosowanych w ramach kwalifikowanych niekonstytucyjnych działań lub zaniechań, które skutkują sytuacją dysfunkcji konstytucyjnych. Analiza każdej sytuacji ustrojowej powinna jednocześnie obejmować ocenę jej następstw, tj. reakcji na kwalifikowane niekonstytucyjne działania lub zaniechania i ocenę skutków w zakresie dysfunkcji konstytucyjnych. Ponadto analizie poddawać należy również ewentualny etap sanacji ustrojowej po okresie kryzysu konstytucyjnego, której generalnym celem jest „odwrócenie” sytuacji dysfunkcji konstytucyjnych. W drugiej części referatu zagadnienia te zostaną poddane bliższej analizie w odniesieniu do polskiej sytuacji konstytucyjnej po 2015 r.

Секція 1

ІСТОРІЯ ТА ТЕОРІЯ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

Олександр СКРИПНЮК,

заступник директора Інституту держави і права ім. В. М. Корецького,
доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, академік
Національної академії правових наук України, почесний академік
Національної академії педагогічних наук України,
м. Київ, Україна

ЧВЕРТЬСТОЛІТНІЙ ЮВІЛЕЙ ОСНОВНОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ: ЄВРОПЕЙСЬКІ ЦІННОСТІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

Чим далі відходить в історію 28 червня 1996 року як День прийняття нової Конституції України¹⁰⁶, тим очевидним стає значення цієї події у житті українського суспільства, становлення державності, національної правової науки. Конституція стала своєрідним підсумком всього попереднього розвитку нашого суспільства і держави, гарантом досягнутого і стратегічною програмою розвитку на майбутнє.

В цілому Конституція України стала вагомим національним набутком європейської конституційної спадщини, про що засвідчила у своєму висновку Венеціанська комісія Ради Європи у березні 1997 року, підґрунтям для визнання міжнародним товариством спроможності нашої держави цивілізовано вирішувати завдання демократичного розвитку громадянського суспільства, державотворення і правотворення. Україна стала повноправним суб'єктом міжнародного права.

Конституція України 1996 року¹⁰⁷ стала першою загальновизнаною у всьому світі вітчизняною конституцією незалежної Української держави.

Як Основний Закон держави і суспільства, який має найвищу юридичну силу, регулює найважливіші суспільні відносини, Конституція України на концептуально новій основі вперше в історії українського конституціоналізму закріпила цілий ряд основоположних засад консолідації українського суспільства та розбудови суверенної, незалежної, демократичної, правової і соціальної держави, унітарної республіки як важливих ознак для самого існування і повноцінного функціонування держави.

Зрозуміло, що певні встановлення на момент прийняття Конституції ще не могли бути одразу зреалізовані – вони стали

¹⁰⁶Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13. 07. 1996, № 128.

¹⁰⁷Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13. 07. 1996, № 128.

своєрідною програмою українського суспільства і держави на перспективу.

Цінність Конституції полягає у закріпленні ще таких основних засад якісно нового конституційного – суспільного і державного – ладу України, як : визнання не тільки суверенітету і незалежності України, а й її територіальної цілісності, верховенства права, закріплення правової охорони Конституції, принципу поділу державної влади, порядку організації та функціонування органів державної влади і органів місцевого самоврядування. політичної, економічної та ідеологічної різноманітності, проголошення природного характеру прав і свобод людини, рівності у правах і всіх перед законом та інших принципів, що суттєво надали їм системного, узгодженого характеру.

Конституція в будь-якій державі, яка претендує на роль демократичної, насамперед є актом установчої влади народу.

Визнання на конституційному рівні носієм суверенітету і єдиним джерелом державної влади народу України, його виключного права встановлювати і змінювати конституційний лад є фундаментом для розбудови такого типу політичної системи, такої політичної організації, за якої всі відносини й інститути спрямовують свою діяльність на гарантування права народу на участь в управлінні державними справами, на забезпечення верховенства рішень і норм, прийнятих відповідно до конституції вищим органом народного представництва, прийняття найважливіших рішень щодо політичного курсу держави всіма громадянами.

Конституція України 1996 року¹⁰⁸ за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу, який наділений правом здійснювати її безпосередньо або через представницькі органи (ст. 5 Основного Закону). Створення держави як незалежної і суверенної стало вираженням волі Українського народу, реалізацією ним свого невід'ємного права на самовизначення.

Із погляду сьогодення можна говорити про існуючі проблеми з механізмом реалізації конституційного принципу народовладдя, прогалину в конституюванні установчої влади.

Це насамперед стосується пріоритетної форми народовладдя, яким є всеукраїнський референдум, враховуючи, що подальші спроби врегулювання цього конституційного інституту на рівні окремого закону виявилися не бездоганними: один такий законодавчий акт був визнаний неконституційним, бо, за оцінкою, а інший, прийнятий у січні поточного року, не був сприйнятий більшістю опозиційних парламентських фракцій. Йдеться щодо кола питань, що мають виключно вирішуватися референдумом, правових наслідків народного

¹⁰⁸Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13. 07. 1996, № 128.

волевиявлення, врахування особливостей існування окупованих територій тощо.

Конституція стала основою легітимності державної влади. Зрозуміло, що на конституційному рівні не можуть бути вичерпно врегульовані всі владні правовідносини. Закріплена форма держави, порядок здійснення державної влади, функціонування державних органів, а конституювання принципу поділу державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову (ст.6 Основного Закону), за підтвердженням науковців, стало відтворенням історичного документу – Пактів і Конституції законів та вольностей Війська Запорізького, написаного гетьманом Війська Запорізького Пилипом Орликом, прийнятих 5 квітня 1710 року – першої, як обґрунтовується, європейської конституції у сучасному її розумінні. У нових історичних умовах органи законодавчої, виконавчої та судової влади конституційовані незалежними і такими, що здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до Законів України. Хоча в подальшому подібне було визначено як абсолютизацією принципу розподілу влад, яка на практиці знівельовала належне втілення принципу єдності влади.

На відміну від радянських конституцій, Конституція України¹⁰⁹ засвідчила про якісно новий ідеологічний підхід до конституційно-правового статусу людини і громадянина. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнані в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, утвердження і забезпечення прав та свобод людини визначено головним її обов'язком. Гарантовано звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод безпосередньо на підставі Конституції (ст. 3 Основного Закону)¹¹⁰.

Імплементувавши відповідні міжнародно-правові положення щодо прав і свобод людини, Конституція не тільки розширила їх коло, але й істотно наповнила їх зміст, гарантії здійснення, в тому числі шляхом приєднання до міжнародно-правових інститутів їх захисту. Закладені в ній гуманістичні ідеї та принципи в подальшому знайшли своє відображення та розвиток у важливих для суспільства і держави у важливих правових актах (кодексах, законах, підзаконних актах), які складають фундамент сучасної правової системи.

Хоча за невеликий у історичній площині проміжок часу вдалося суттєво просунути на шляху до створення дієвого конституційно-правового механізму реалізації і захисту конституційних прав і свобод

¹⁰⁹Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13. 07. 1996, № 128.

¹¹⁰Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13. 07. 1996, № 128.

людини і громадянина, у сучасних умовах є підстави констатувати неналежну ефективність, недосконалість організації й функціонування Української держави в контексті виконання її конституційного обов'язку – утвердження й забезпечення відповідних правоможливостей.

На сьогодні вже очевидно, що конституційно-правовий статус людини і громадянина в Україні потребує змістовного наповнення, підвищення гарантованості прав і свобод; приведення рівня захищеності, її прав і свобод до міжнародних стандартів.

Конституція України 1996 року¹¹¹ має надзвичайно велику юридичну цінність як правовий акт. Завдяки найвищій юридичній силі, прямій дії її норм цей акт завжди залишається реальною частиною постійно діючого права, національної правової системи та системи законодавства, підґрунтям подальшого їх розвитку, модернізації.

За соціальним призначенням, Основний Закон – це, по суті, поєднання функцій визначального нормативного акта та головного політико-правового документа. Як стверджують, історія конституціоналізму не знає ідеальних конституцій. Це стосується і нашої Конституції.

Відомо, конституційний процес не завершився з прийняттям Конституції України 28 червня 1996 року¹¹². За 25 років її існування відбувалися кардинальні зміни у суспільному житті, державотворенні, іноді без необхідного наукового аналізу та прогнозування соціально-політичних та юридичних наслідків відповідних перетворень.

Слід мати на увазі, що прийнята у 1996 року Конституція не має досвіду її послідовної реалізації з початку набуття нею чинності, сталої конституційної практики, а відтак не набула власної ефективності. Відразу ж після її прийняття на вищому державному рівні постало питання про її вдосконалення. Конституційний процес в Україні набув неперервного характеру. Існували чисельні спроби як точкових змін Конституції, так і кардинальної її модернізації.

У сучасному вітчизняному конституціоналізмі триває дискурс: яка конституція потрібна Україні, модернізувати чинну в новій редакції чи створити нову; приймати конституцію парламентом чи всенародним референдумом тощо. Нині у контексті поступу у напрямі входження до європейського політичного, правового, інформаційного простору, держава взяла на себе зобов'язання щодо реформування законодавства відповідно до загальноновизнаних міжнародно-правових стандартів необхідність системної модернізації Конституції України.

¹¹¹Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13.07.1996, № 128.

¹¹²Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13.07.1996, № 128.

Певно, що модернізація Конституції України, конституційного законодавства має бути спрямована на усунення існуючих прогалин та колізій конституційно-правового регулювання. Має бути наукове забезпечення конституційного процесу, а саме методологічно правильне визначення проблем оновлення Конституції та способи їх розв'язання з урахуванням зарубіжного досвіду, глобалізаційних змін.

В умовах здійснення євроінтеграційного курсу України, на державному рівні поставлені завдання вдосконалення системи державної влади, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, завершення судової реформи, повернення анексованих і окупованих територій, забезпечення адекватної протидії гібридній та інформаційній війнам та ін. З врахуванням зазначеного та необхідністю конкретизації основних принципів, викладених в I Розділі Конституції та її Преамбулі, посилюється необхідність та завдання системного оновлення всіх розділів Основного Закону України.

Досвід дії Конституції України свідчить про доцільність більш наполегливих зусиль щодо реалізації її встановлень, наповнення їх реальним змістом.

Потребують, зокрема, конституційного врегулювання, порядок прийняття, захисту, охорони Конституції України; встановлення принципу конституційної законності, невідворотності юридичної відповідальності за правопорушення; конституювання інституту громадянського суспільства, його складових, принципів та механізмів взаємовідносин з державою; вдосконалення конституційно-правового статусу людини і громадянина (інституту громадянства, конституційних прав, свобод і обов'язків).

У сфері публічної влади до основних сфер відносин, де є прогалини конституційного регулювання, слід віднести, зокрема, встановлення ефективного механізму взаємодії, взаємоконтролю між законодавчою, виконавчою і судовою владою, забезпечення єдності різних гілок державної влади як запобіжників авторитаризму, здійснення її на засадах децентралізації; можливо, конкретизації форми державного правління, а саме парламентсько-президентської форми правління, властивої майже для всіх європейських держав, удосконалення конституційного статусу президента, територіального устрою, функціонування місцевого самоврядування в Україні та ін.

В умовах зовнішніх та внутрішніх викликів для українського суспільства і держави, існуючих загроз, можливих негативних наслідків серед пріоритетних напрямків конституційних змін слід назвати безпековий: захист суверенітету й територіальної цілісності України.

Обґрунтовано, що найдосконалішої конституції, і найрозгалужених систем органів державної влади і законодавства недостатньо для

постійної, всебічної і повної її реалізації, дії. Має формуватися повага до неї як до Основного Закону, визначального акта, передбачених конституційних інститутів як до, зокрема, національних цінностей.

Нині на підставі впливу багатьох негативних чинників (складна економічна і політична ситуація, правовий нігілізм тощо) унеможлиблюється реалізація чималого кола позитивних конституційних положень і, як наслідок, знижується рівень поваги до Основного Закону, інших актів законодавства.

Як писав ще древньогрецький філософ Платон, «я бачу близьку загибель тієї держави, де закон не має сили і знаходиться під будь-якою владою». І для нашої країни питання зараз полягає у тому, щоб гарантувати реалізацію демократичних конституційних принципів і положень, забезпечувати неухильне їх дотримання всіма учасниками конституційного процесу і, в першу чергу, суб'єктами владних повноважень.

Степан СЛИВКА,

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

ДУХОВНА ОКУПАЦІЯ: КОНСТИТУЦІЙНА ДЕТЕРМІНАНТА

Духовна окупація виникає через конституційну детермінанту (від *лат.* – причина, що визначає виникнення явища). Явище окупації (від *лат.* – загарбую, оволодію) в державному режимі не є рідкісним. Держава, на відміну від суспільства, володіє не тільки позитивними рисами, а й, на жаль, негативними, серед яких невинуватиме насильство, пригнічення, пригноблення, загарбання чужих територій, володіння монополією диктату, всездозволеність, насадження імперського вірусу.

Імперський вірус панує як збудник «інфекційних» захворювань влади. Цей збудник породжується в тих негативних рисах держави, які жадібно її полонили. Такій державі завжди всього мало, але не з позицій добра, а зла. Що є детермінантою, причиною зла в державі? На таке складне запитання відповідь дати тяжко. Але філософія права (як цариця правових наук) має основну відповідь на це питання – це герменевтика конституції своєї держави і герменевтика конституцій держав, які є в полі зору можливого агресора. Фактично йдеться не про онтологічну герменевтику, а про неонтологічне тлумачення, фальшиве, вигідне зі здійсненням певної злочинної, загарбницької мети.

Почнімо з того, що Україна у ХХ столітті, протягом 70 років, не була повноцінною державою, хоча мала свою Конституцію. Якщо вразувати думку дослідників: соціовітальна детермінація правового порядку зумовлена соціальними запитами, стан правової дійсності, позбавленої аномії та анархії, в усій її багатогранності й неповторності¹¹³, то соціовітальна детермінація духовної окупації не пов'язана із соціальними запитами. Зокрема, окупація Росією України – це не запит нашого суспільства. Це волення визволення з-під духовного гніту, відхилення від онтологічності, антилюдяного диктату. Адже українське суспільство очима російського окупанта має неймовірне пояснення: ми вихідці з Києва, а росіяни? Ось це основна причина духовної окупації і відповідь на питання: хто кого породив та походження імперського вірусу. Для колонізації мозку України, вприскування вірусу поневолення була створена 99 років тому Конституція так званої Української РСР. У чому ж полягає основний зміст конституційної детермінації духовної окупації? Чому «граблі» для українців стають національною історією, де справжня фундаментальна важливість?

Вважатимемо, що конституційна детермінація духовної окупації – це органічна причинність державного насильницького аксіологічного удосконалення дій активного духовного фронту на землях поневоленого народу.

Ідеться про агресора, для якого загарбницькі властивості є **органічними**, як говорять у народі, «у крові»! Ці дії здійснюються не обов'язково із застосуванням сили для порушення територіальної цілісності, політичної незалежності іншої держави, народу, нації. Імперські дії можуть бути гібридними, схрещуваними, які найбільше поширилися у ХХ–ХХІ століттях. Таке «уміння» проводити гібридизацію Росія проявила щодо України в духовній сфері шляхом інтелектуальних крадіжок. Спочатку вона вкрала у нас назву для своєї держави, потім Церкву, тоді кадровий потенціал, програми розвитку суспільства. Зазначимо, що ці крадіжки випливають з органічних закономірностей Росії, про які інші держави мовчали, оскільки проводилося це досить спритно. Адже масові війни, збройні агресії проти України нічого не дали. Диявол (зло) ховається у дрібницях, а результати появляються через тривалий період. Наприклад, в Україні такий початок зла сховався в березневих статтях Богдана Хмельницького. Там «майстерно» було заховано те, що важко викоринити тепер.

Важливо в'яснити причинність державного насильства, поневолення. Завоювання Росією України мало і має причину не в чорноземах, надрах, ландшафті (цього і в Росії вистачає), не в

¹¹³ Ганчук О. М. *Правовий порядок: ціннісно-інституційний підхід*: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.12 «філософія права». Хмельницький, 2021, С. 7.

працьовитому народі, не в інтелектуальних потенціалах (це можна вирішити мирним шляхом), не в закритті дороги в Європу (це для Росії не є цінністю), а у створенні штучної генотипізації. Однак поєднати український і російський народ генетично неможливо, оскільки ментальні закони різні. Закони успадкування ніколи не матимуть у нас з Росією єдиного джерела. Хоча Московщина походить з Русі (Київської), але населена вона неєвропейськими народами, зі своїм неєвропейським менталітетом. У такому разі гібридизація «єдиного» чи «кровно братнього» народництва не вийде.

Україна – європейська держава, з європейським (а не азіатським) менталітетом. Свого часу Україна була провідною державою в Європі, рівних їй не було. Такі умови створив для нас Бог. А наш народ уміло використав ці умови, і тепер ми перебуваємо в синергетичній єдності з Європою, але цю єдність Росія намагається роз'єднати. Азіатські почуття, мислення, хоч і заслуговують уваги, проте для нас є чужими, недовірливими. Адже відбулася **духовно-природна впорядкованість** світу, яка є онтологічною. Порушити духовно-матеріальні закономірності України людськими силами не вдасться. Ми іншими не будемо, нас навечно ніхто не підкорить. Ми – Русь зі смисловим центром у Києві і центром Європи. Україна – не Московщина, а Європа. Порушення цілісності неможливе.

Даремне намагання Росії полонити нашу Церкву. Українська Церква спочатку була канонічною, визнаною Вселенським Патріархом. Це визнання було усним, оскільки письмових Томосів тоді не було. Але Росія (назва наша), тобто Московщина, за всяку ціну, незважаючи на негативне голосування членів Вселенського Синоду, насильно оголосила, що Московська Церква є канонічною, а Київська Церква приєднана до неї. Цей обман так міцно увійшов у «правду», що Росія розпочала духовну боротьбу про перенесення Вселенського Патріархату з Константинополя до Москви. Така наглість є їй тепер. Тому можна зрозуміти, що означає мати свою Церкву, особливо в державі, для якої агресивність органічна.

Третім (після назви держави, Церкви) духовним кроком поневолення після березневих статей Богдана Хмельницького була Конституція. Незважаючи на те, що Конституція Пилипа Орлика була першою Конституцією у світі, вона так і не була реалізована. Натомість Московська Конституція розпочала своє панування в нас. Україна поступово почала говорити не своїми словами, подібно до актора. Конституційний сценарій був московський. Душа почала набрякати від духовного плачу, несприятливі духовні вібрації дисгармоніювали із всевітнім ритмом. Духовність виявилася потужнішою за технічну зброю. Україна почала «пропадати» відтоді, як почали пропадати (тобто

говорити те, що диктувала Москва) основні духовні особи – священники і вчителі. Почалося нівечення людських душ.

Конституційна детермінанта, отримавши насильне акмеологічне (вершинне) узаконення, дала можливість Росії завуальовано відкрити активний духовний фронт проти українського суспільства, яке очолювала їхня Церква. Церква як велика таємниця благочестя стала центром українського суспільного життя. Внутрішня тиранія у формі безбожної влади ослаблювала духовні сили України. Імперська конституція давала можливість здійснювати, схвалювали неон тологічний алгоритм державного управління, проводити антиконституційні процедури, знецінюючи безпековий вимір та глибинні духовні основи.

Закон Божий на небі і землі, а Конституція тільки на землі дають духовний вектор суспільству. Церковний Львів, духовний Київ та інші прогресивні міста України формують онтологічну вакцину для суспільства і привчають нас жити в основному без держави. Ми навіть не задумуємося, що маємо справу з **позаконституційним феноменом – життя без держави**. Адже європейська солідарність, «майданне» право, народне волонтерство, мова та інші чинники є рушійними в сучасній Україні, окремішними, але не фальшивими. Зло перемагається добром, і це українці довели. Показовим прикладом може послужити Європа. Наприклад, європейські народи раніше століттями билися між собою, а тепер живуть практично однією державою, чого не можна сказати про відносини цих та інших держав з Росією.

У народі панує думка: дякувати Богу, що СРСР став колишнім. Адже Україна змушена була працювати на імперію, знищуючи, забуваючи все своє. Формально Україна мала Конституцію, але фактично вона була малоросійська, примушувала визнавати московську навалу, іго, прославляти Росію як продукт Золотої Орди. Радянська Конституція завуальовано утверджувала формулу «успіху» Росії: наглість, несподіваність, швидкість воєнних дій у завоюванні чужих територій під надуманим мотивом образи російського населення, негайна демобілізація завойованих народів і виставлення їх на фронтіву лінію іншої загарбницької війни. Ці та інші складники воєнної доктрини Росії почали непомітно проникати в Україну, але, на щастя, не повною мірою.

Україні не властива агресія, вона не звикла до диктату, не навчена визнавати несправжню історію. Фіноугри з ординською традицією так і досі не мають свого етнічного права, оскільки воно крадене, мораль прагматична, менталітет гібридний, фольклор штучний і т. д. Усе закріплювалося в Конституції, лиш би панувати бодай в Європі, проголошуючи, що Росія нібито європейська країна. У Конституції УРСР скрито було задекларовано, що ворогів Росії

(прихильників самотності) треба притягувати до кримінальної відповідальності, а ворогів України призначати на високі державні й партійні посади. Тут не враховувалося те, що вибрати онтологічну тактику життя бажає тільки українське суспільство, а держава не може цьому сприяти. Не тільки тому, що при владі вороги України, а й через духовну окупацію, прагнення до здійснення якої було властиве автохтонній правовій культурі, яка була поза Конституцією УРСР.

Зокрема, автохтонна культура (від *грец.* – корінний, місцевий) – це культура, яка розвивається на певній території настільки довго, що вступає в органічний зв'язок з природними умовами цієї території і не вважається привнесеною ззовні. Автохтонною також вважають культуру, що тяжіє до осідлості, на відміну від маргінальної¹¹⁴. Ідеться про корінних, споконвічних, рідних й органічних цій землі жителів, які ведуть тільки свій спосіб життя і майже нічого не запозичують в інших народів. У народі їх називають аборигенами, які живуть від початку людського роду. Зокрема, на території України зародилися такі автохтони (аборигени) як слов'яни. Відомо про високий рівень слов'янської, трипільської культури, які лягли в основу козацької традиції. Тому духовні насильницькі впливи чужоземного, нескореного населення не сприймаються слов'янами.

Складним питанням є будівництво слов'янами держави на своїй багатотисячолітній території, яка має автохтонний статус. Адже входження слов'янської автохтонної культури в чужоземну імперську відбувається насильно. Добровільного входження автохтонної культури в іншу культуру не буває через різну методологію правової культури. Тобто у право вкладається різний (часом протилежний) зміст, різні підходи, різні догми і різна мораль. Імперська держава намагається придушувати ці автохтонні порухи, але цілковито їй це не вдається. Цьому не допомагає й імперська конституція. Тому доцільно розглянути співвідношення автохтонної правової культури *народу* в розрізі конституційно-правової культури *держави*.

Вважаємо, що автохтонна правова культура народу – це постійно пульсуюче джерело впливу підсвідомої органічно-духовної рефлексії національної ідеї на конституційно-правову культуру держави.

Тобто все починається з дослідження прадавнього ядра народу – національної ідеї. Треба визначити ядро слов'янської ідеї в Україні: що заважало слов'янам вести онтологічний спосіб життя, що турбує слов'ян у конституційному розумінні, які закони слов'ян є органічні, а які неорганічні, яка методологія використовується під час формування духовності, як слов'яни ставляться до окупантів тощо. Із цього ядра

¹¹⁴Філософський енциклопедичний словник / за ред. В. І. Шинкарчука. Київ: Абрис, 2002. С. 9– 10.

проблем впливають конституційні засади власної держави, які не відповідають принципам окупаційної держави.

Духовне поневолення народу чітко простежується після здійснення герменевтики конституції держави, тобто з'ясування не букви конституції, а її духу. Зокрема, у Конституції УРСР автохтонні норми не були фундаментом національної ідеї, яка призводила б до створення власної окремішньої держави на своїй території, за волею українського суспільства. За думки, заклики до таких дій лідерів суспільства притягували до кримінальної відповідальності. Тому автохтонна правова культура в Україні була 70 років недієвою, навіть з небезпечними проявами. Зрозуміло, щоб піднести її на високий щабель, потрібно чимало часу, зусиль і затрат.

Отже, конституційна детермінанта духовної окупації – небезпечне явище для розвитку суспільства. Український народ є автохтонним протягом багатьох століть, а козацтво заклало фундамент майбутнього державотворення. Тому мати свою державу на власній території – це автохтонна мрія, яку намагаються затьмарити вороги української нації. Звідси впливає основне завдання для України – звільнитися від політичної, економічної та інших видів окупації. Час поки чекає, але недовго.

Михайло КЕЛЬМАН,

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

ПРАВО ЯК СЕНС МАЙБУТНЬОГО

Ми, цілком переконані, про необхідність зміни традиційних підходів до правового регулювання суспільних відносин. І справді перед українським суспільством постало завдання пошуку ефективних чинників поступу вперед. В переважній більшості надії покладають на політичну, адміністративну реформу, тобто в рушієві прогресивного поступу вбачається владно-бюрократичний чинник.

Відомі юристи – науковці пишуть про необхідність також і правової реформи, проте в їх трактуванні вона, як правило, зводиться до інституційних змін та вдосконалення законодавства, тобто дуже спрощено, бо, як засвідчує досвід останніх 30 років, такі зміни, а їх було чимало, нічого істотного в правове становище пересічного українця не внесли. Нинішній Україні необхідне глибинне реформування права,

зміна фундаментальних засад його розвитку¹¹⁵, а не камуфляжні, поверхові зміни, які не здатні зробити право потужним рушієм прогресивного розвитку українського суспільства. А право може стимулювати розвиток суспільних відносин і робити це може успішно (досвід демократичних держав, і таку думку поділяють українські теоретики права, філософи М. Братасюк, М. Кельман¹¹⁶, М. Козюбра¹¹⁷, А. Козловський, М. Костицький, С. Максимов, П. Рабінович, С. Сливка). Але, чи багато політиків, юристів, на українському олімпі, які хочуть щось змінити, власне перетворити право в дієвий чинник суспільного поступу по шляху розвитку демократії?

Суспільство перехідного періоду (або зі слабкими демократичними традиціями) з усіх боків дивне суспільство. Ми спостерігаємо сучасне право як мімікрію старого і нежиттєздатного приклади, у сучасних підручниках – студенту нав'язують образ права як лише владно-державного, політичного явища, тобто право має лише одну форму – державну, позитивістське право видається за цілісний феномен. Право і державна влада у нерозривному зв'язку. Воно постає як «система загальнообов'язкових правил поведінки», «бажані для держави» не для суспільства чи громадян правила поведінки, «міра належної поведінки», «можлива поведінка» без держави тут не обходиться ну ніяк. Влада сама знає, що для громадян краще. Якщо держава «видає» такі права то вони звісно не можуть мислитися природними і невідчуженими, бо тоді вищезазначене трактування поняття права не спрацьовує. Як бачимо таке трактування права дає можливість зрозуміти, наскільки державне право може бути довільним, штучним, свавільним маніпулюванням людьми владними інституціями¹¹⁸.

Такий погляд на право, неминуче принижує право перед політикою, стверджує волюнтаризм та суб'єктивізм як в політиці, так і в праві, заперечує право як автономне, самодостатнє явище, відрив його від світу культури, духовного досвіду людства, перетворює його в суто інструментальне явище. Таке право має людиноненависницький зміст. Ґрунтуючись на таких мисленневих домінантах як: держава, влада, закон, норма, відповідальність, обов'язок тощо, воно здатне до «пресування», насильства, репресивних дій, але не до конструктивно-

¹¹⁵Головатий С. *Верховенство права*. Книга третя. Верховенство права: український досвід. Іvii-liv, с. 1277-1747.

¹¹⁶Кельман М. С. *Загальна теорія права* : підручник / М. С. Кельман, В. М. Стратонов. Вид. 6-ге, доп. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 742 с.

¹¹⁷*Мірило верховенства права/правового національного рівня* / За заг. ред.. М. Козюбри, упорядники та автори коментарів: В. Венгер, А. Засць, Є. Зверев, М. Козюбра, Ю. Матвеева, О. Цельєв; Центр дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України Національного університету «Киево-Могилянська академія». Київ, 2020. 144 с.

¹¹⁸Гаудер Пол. *Верховенство права в реальному світі*. Пер. англ.: Д. Вовк, В. Гончаров, К. Горобець та ін.; кер. проекту Д. Лученко; нау. Ред.. Д. Вовк. Харків: Право, 2018. 392 с.

творчої діяльності. Це репресивне мислення і досі живе в сучасній Україні.

Сучасне право є явно монологічним, це монолог державної влади, що відображає олігархічні інтереси і не чує своїх громадян. Влада є одноособовим творцем права. Судова влада не творить, але захищає «букву закону», тобто позицію законодавця. Сьогодні відоме явище «закону на замовлення» за плату. Цілком очевидно, що таке замовлення принижує право, руйнує його духовний смисл, вихолощення таких вищих духовних цінностей як: справедливість, рівна міра свободи, добра. Таке монологічне право (чи ж право ?) та, відповідно, мислення обминає проблему правової якості влади та закону.

Людині відмовлено в праві бути «автором», творцем свого права. Право є більш ефективним засобом суспільного життя, ніж мораль, а як же тоді те, що мораль найуніверсальніший регулятор суспільних відносин – ні одна сфера нашого життя не може бути вільною від моралі в т.ч. і право, всі його форми, державне право також. Чим більше моралі в праві, тим бажанішим є такий закон для суспільства, тим ефективніше він буде гармонізувати суспільні відносини.

Наша поведінка на 2/3 зумовлена тим, що ми несемо в наших головах, в мисленні, свідомості, ментальності. Заполітизовані юристи ніколи не зроблять право справді правом – вільним від впливу олігархів. Юридична освіта, яка продукує такий образ права, який вивищує державу і закон за рахунок приниження і права, і людини, явно неадекватно реагує на запити сучасності.

Наша мета – готувати юристів із ціннісним світоглядом, який формуватиметься на основі глибокого вивчення та розуміння професійної етики правника, верховенства права та прав людини. Розуміння правничої професії як інструменту для досягнення спільного блага. Для нас важливо, щоб люди, які приходять у професію, мали не тільки потужну теоретичну базу юридичних знань, а й етичний і ціннісний фундамент.

Отже, досить давати в Україні начебто добрий фаховий вишкіл без твердої ціннісної основи і цим самим виховувати лише вправних фальсифікаторів права, які утверджували в країні верховенство сваволі. Лише спираючись на два крила – високий професіоналізм і вірність цінностям – зможе птах добротної правничої освіти в Україні злетіти і впевнено ширяти у висотах. Лише так зможемо відновити в суспільстві справедливий лад, бо *«так говорить Господь: Чинить правосуддя та правду, і рятуйте грабованого від руки гнобителя, чужинця ж, сироту та вдову не гнобять...»* (Єр., 22:3).

Андрій ХРІДОЧКІН,

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри підприємництва,
організації виробництва та теоретичної і прикладної економіки
Українського державного хіміко-технологічного університету,
м. Дніпро, Україна

РОЗВИТОК КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ ЯК ЕЛЕМЕНТУ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ: ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ

Конституція – це державний акт, без якого просто неможливо уявити сучасне суспільство. Цей документ пройшов величезний шлях свого розвитку. Конституційні норми права, як і будь-які правові норми мають свої джерела, як приклад можна навести Біблію, Коран, та деякі інші, в основному релігійні писання. Отже, виходячи з цього можна стверджувати, що правові норми почали свій шлях розвитку ще в давні часи. Перші задатки конституційних норм можна було знайти ще в працях Платона, Аристотеля. Ці філософи, узагальнюючи досвід суспільного та державного життя давніх часів диктували певні поняття, що були багато в чому подібні до сучасних конституцій. Багато елементів конституційності також існувало в Стародавньому Римі¹¹⁹. Конституцією іменували окремі акти імператорської влади. Більш явні форми трактування конституційних прав належали періоду панування феодальних держав. В деяких з них знаходилися елементи майбутніх конституцій. Містилися вони у Хартіях, що являлися певним компромісом між владою та населенням міст. Саме з цим періодом характеризується поява конституційних актів, як основних законів держави. Як приклади актів того часу, що диктували певні конституційні норми, можна навести «Магдебурзьке Право», «Велика хартія вільностей» та інші.

Ідея започаткування повноцінних конституційних актів належить Англії XVII–XVIII століть. Саме ці часи прийнято вважати першим етапом історії конституційного права. В документах цього часу визначалися поняття захисту прав людини, її інтересів, від влади. Але в основному, там вказувалися основи побудови вищих органів влади, їх компетенція, форми правління держав та основи законодавства щодо суспільних відносин. Основною причиною розвитку конституційних понять були феодальні відносини, їх владні інтереси, що гальмували розвиток суспільного життя. Велику роль у створенні конституції зіграли такі держави, як Франція та Польща, цим державам належить перші писані конституції в Європі (1791 р.). Звісно, окрему увагу в цьому

¹¹⁹Туриянский Ю. И. Становления доктрины конституционализма // Конституционно-правовые академические студии. 2020. Вып. 1. С. 64–68.

питанні заслуговують Сполучені Штати Америки, де внутрішні відносини між окремими ланками народу являли собою велику проблему. Таким чином був знайдений вихід, у вигляді встановлення рівності людей Декларацією незалежності 1766 року. Ця декларація проголошувала і те, що народ є джерелом влади, а вища влада повинна захищати інтереси суспільства. Перші конституції закріпили принципи народного суверенітету, поділу державної влади, законності, а головне, людських прав, свобод, інтересів та цінностей.

Другий етап в історії конституції (XIX – поч. XX ст.) характеризується відкиданням пережитків феодального устрою влади. В цей період конституційності набули більшість розвинених країн, а сама конституція перейшла до більш сучасного зразка. Вона зазнала піднесення своєї ролі у суспільному та політичному житті. Конституції охоплювали все більше галузей правових відносин, таких як право власності, економічні та інші публічні правовідносини¹²⁰. Дуже важливим аспектом розвитку в той час було утворення в конституційному порядку поділу влади на три гілки: законодавчу, виконавчу та судову, визначилися взаємини між цими гілками влади. Більшу увагу було надано статусу громадян, що було результатом політичної, класової боротьби, завдяки якій, більшість могутніх країн перейшла на шлях демократії. Найбільш активними державами в процесі розвитку конституційного права у цей період були: Франція, США, Німеччина, Російська Імперія.

Третій етап розвитку конституції розпочався у XX столітті, триває він і сьогодні. Йому характерне остаточне формування сучасного зразка конституційних документів. Сама конституція, в результаті стає основним нормативно-правовим регулюючим актом більшості країн світу. У XX столітті відбувалося посилення суспільно-класових суперечок на державному та міжнародному рівнях, в результаті чого свою «миротворчу» роль зіграла конституція. Вона мала конкретні завдання для вирішення проблем того часу, а саме: регулювання суспільного ладу, включаючи усі його прошки, проведення особливої політики в усіх сферах суспільства, що повинно було зберігати та встановлювати певний баланс задля дотримання порядку на всіх рівнях життя. На початку XX століття, конституційні норми набули тенденції соціалізації. Першою конституцією, яка підтверджує це твердження була Політична конституція Мексиканських сполучених штатів (1917 р.), згодом подібний документ з'явився і в Радянському союзі. Зумовили ж ці зміни соціалістичні революції, які мали ціль розповсюдити демократію у усі класи суспільства. Починаючи з 30-х років XX століття, світ зіштовхнувся з проблемою стрімкого розвитку тоталітаризму у деяких розвинених

¹²⁰Козаченко А.І. *Історія розвитку конституціоналізму в Україні* : навч. посібник. Полтава: Астроя, 2020. С. 96–97.

країнах (Німеччині, СРСР, Італії та ін.). Це, звісно, нічого доброго для демократичного конституційного устрою у світі не могло значити і згодом, почалася II Світова Війна. Саме ця подія в історії людства та права став одним з найсильніших поштовхів для подальшого зросту ролі налагодження та відновлення нормального суспільного життя шляхом встановлення конституційних норм. Війна знищила багато понять рівності, справедливості, законності та порядності в різних сферах державної, політичної влади, суспільних відносин. В свою чергу вона встановила певні поняття, знову ж таки в різних галузях, що явно не співпадали з конституційними правами. Світова громада, починаючи з 50-х років і до кінця XX століття, об'єднавши свої зусилля, активно працювали над відновленням та створенням необхідних все охоплюючих положень, які диктують конституційні та суспільні норми й зараз. Конституційні норми розповсюдилися й на ті країни, де раніше їх не було, чи вони були повалені¹²¹. Так вже у 1947 році колосально розширилася Конституція Італійської Республіки. Загалом, розвиток конституції у перші післявоєнні роки ознаменувався поширенням етико-соціальних прав, що регулювали, в першу чергу, політичну діяльність, функцію влади в управлінні суспільними відносинами та життям. Визначенню ролі та правового політичних партій було надано чималу увагу. На новий рівень вийшли цивільні та економічні права.

З'явилася маса міжнародних та внутрішньодержавних організацій, що забезпечували та забезпечують діяльність конституційного права, його демократичність. Інтернаціоналізація конституційного права набула свого поширення в останні десятиріччя XX століття¹²². Міжнародне публічне право мало великий вплив на конституційний лад багатьох демократичних держав. Саме завдяки впливу міжнародної правової діяльності конституції набули сучасних тенденцій, що були обумовлені соціальним прогресом.

Таким чином, конституція, на початку свого існування була документом, що трактував норми політичної діяльності влади по відношенню до громадян. У наші ж часи, Конституція – це основний закон громадянського суспільства, що затверджує роль громадянина у політичному житті держави, як джерело та основу влади, її центр. Основним завданням конституції є затвердження основ суспільного і державного ладу, механізму їх дій задля зміцнення держави, забезпечення прав і свобод громадян. Наразі, конституційне право являє собою велику систему, яка характеризується масою особливостей.

¹²¹Бориславська О. Сутність конституціоналізму : конституціоналізм як ідеологія, доктрина та практика обмеженого правління // *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2015. Випуск 61. С. 247-256.

¹²²Магновський І. Й. Сучасний конституціоналізм : питання теорії та практики // *Альманах права*. 2019. Вип. 10. С. 61-65.

Конституційне право – та галузь права, без якої не зможе існувати розвинена сучасна держава. Вона регулює політичний та економічний устрій держави, більшість видів економічних, політичних, соціальних та навіть міжнародних відносин. Конституція чітко прописує певні принципи, які характеризують владу та її державу в цілому – це виражені в змісті даного документу положення, що будують систему правових норм та є невід’ємними елементами конституційних актів. Зараз конституційне право стрімко розвивається, нові суспільно-політичні проблеми породжують нові ідеї їх вирішення, зокрема й шляхом конституційного регулювання. Звісно говорити про конституційне право можна дуже багато. Його роль невинно зростає, як і його правовий статус, юридична сила та міць. Конституція – основа довіри держави до народу, та народу до держави, що є одним з головних показників статусу та авторитету країни.

Наталія ОРТИНСЬКА,

докторка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

Тарас ГУРСЬКИЙ,

студент Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

ЄВРОПЕЙСЬКА МОДЕЛЬ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

Конституціоналізм багатогранне поняття, що включає в себе велику кількість елементів, які постійно удосконалюються та довершуються із розвитком самого людства. Основоположною ідеєю конституціоналізму є обмежене правління, прозорість та відкритість державної влади, невтручання в приватне життя особи. Конституція відіграє ключову роль у цьому понятті, адже вона декларує основоположні принципи та засади функціонування держави, що виявлені через волю самого народу.

Зародження цього поняття деякі науковці визначають ще в античні часи, а вже його формування датується періодом середньовіччя, що вбачається у найвидатніших історичних документах, які пронизані ідеєю обмеження свавілля державної влади.

Дослідники зазначають, що європейський «конституціоналізм Старого світу, який започаткувала конституція Польщі (закон «Про врядування») від 3 травня 1791 року. Її ухвалення стало можливим через російсько-турецьку війну (1787–1791), коли російські війська змушені були залишити територію Польщі. Конституція ліквідувала відомий принцип *liberum veto* як прояв політичної анархії шляхти, пом'якшила соціальну нерівність, встановила засади громадянського суспільства й відновила дієздатність державної влади»¹²³.

Відомий український науковець М. Савчин визначає, що «конституціоналізм є сукупністю ідей та уявлень про роль конституції у суспільстві та відповідне їх втілення у політико-правових відносинах. Інтелектуальною основою конституціоналізму є ідеї обмеження публічної влади та забезпечення основних прав і свобод, гарантією чого виступає судовий конституційний контроль»¹²⁴.

У сьогоденних трансформаційних процесах, що існують в Україні надзвичайно важливою є роль конституціоналізму. Кожна розвинута держава світу, що прагне іменуватись правовою, демократичною, де воля народу є рушійною силою усіх змін в державі прагне першочергово створити умови для дієвого конституціоналізму, який б відповідав правовим реаліям держави. Важливим видається те, що втілений в життя конституціоналізм створює належні умови для захисту прав людини, функціонування верховенства права, який є фундаментом всіх правотворчих та право реалізаційних процесів та забезпечення реальної демократії.

Аналізуючи кожен із моделей конституціоналізму, європейська модель є найприйнятнішою для України, як із правової точки зору, так і з огляду на ментальне тяжіння нашого народу до європейських традицій та звичаїв, що історично є для нас близькими.

Визнані вітчизняні науковці, що предметно займаються дослідженням цієї моделі зазначають, що «ідеологічні основи та доктринальні джерела конституціоналізму європейських держав є спільними, що, вочевидь, відобразилося у відповідних рисах національних конституційних систем правління. Так, переважна більшість із них мають правління парламентського типу, спеціалізовані органи конституційної юрисдикції і т. д. Це дає підстави виокремлювати європейську модель конституціоналізму. При цьому йдеться не про європейський конституціоналізм як політико-правову систему наднаціонального рівня, а саме про європейську модель як

¹²³ Речицький В. Конституціоналізм. Коротка версія. Читанка з конституціоналізму для зацікавлених. Харків: Харківська правозахисна група, Права людини, 2014. С. 25.

¹²⁴ Савчин М. Конституціоналізм та природа конституції: монографія. Ужгород. Поліграф центр «Ліра», 2009. С. 23.

конвергенцію рис національних систем конституціоналізму європейських держав»¹²⁵.

Отже, можливо підсумувати, що конституціоналізм є багатограним та об'ємним поняттям, що включає в себе велику кількість елементів, які необхідні для його належного функціонування та, які змінюються і удосконалюються до вимог сьогодення. Сучасний європейський конституціоналізм можливо визначити, як людиноцентриський, адже саме людина її права та свободи є його основною цінністю.

Антоніна ТОКАРСЬКА,

докторка юридичних наук, професорка, професорка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

ЄСПЛ У ПРОТИДІЇ ГІБРИДНІЙ ВІЙНІ РФ

Захист прав і свобод людини й громадянина є засадничою ознакою концепції глобального, сформованого на ідеях не лише європейського, але й американського конституціоналізму. У них утверджується свобода вираження поглядів, яка визнана однією з фундаментальних демократичних цінностей, необхідних для мирного співіснування націй. Після Другої світової війни Генеральна Асамблея ООН прийняла Загальну декларацію прав людини (10 грудня 1948 р.). Відтоді свободі вираження поглядів було надано найвищого статусу: *«Люди матимуть свободу слова і переконань і будуть вільні від страху та нестатків»*.

Відтак формування засадничих елементів – право на мир та взаємодію між народами – ґрунтується на прогресивних правових нормах, якщо права і свободи людини демократичних (а не тоталітарних) держав покладені в основу змісту і спрямованості у співпраці держав і народів. Нормою, що визначає сутність правової діяльності, є гарантування прав і свобод, закріплених у конституціях та в Загальній декларації прав людини (ст. 1, 2)¹²⁶.

Однак, незважаючи на такий правовий національний та міжнародний імператив, в останні вісім років Україна стала полігоном гібридного нищення Російською Федерацією. Захист прав і свобод

¹²⁵ Бориславська О. Формування європейської моделі конституціоналізму: від ідеї до конституційної системи правління. *Часопис київського університету права*. 2018. №1. С. 65.

¹²⁶ Загальна декларація прав людини, 10 грудня 1948 р. *Офіційний вісник України* від 15. 12. 2008 – № 93, ст. 89, стаття 3103, код акта 45085/2008.

людини в нашій державі РФ систематично руйнує своїми ворожими діями у всіх сферах життя.

Україна, сповідуючи стратегічні підходи ЄС, стандарти Ради Європи щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, завдяки діяльності ЄСПЛ створила сильний меседж спроможності протистояння в гібридній війні проти Російської Федерації, починаючи від 2014 року.

Міждержавна справа «Україна проти Росії» (щодо Криму) за номером 20958/14 знаходиться на розгляді в ЄСПЛ. Відповідне рішення ЄСПЛ прийняв 16 грудня 2020 р., яке опубліковане 14 січня 2021 року на сайті судових рішень. Зауважено про порушення 12 статей Конвенції про захист прав людини Російською Федерацією. Ці порушення стосуються:

- ст. 2 (Право на життя);
- ст. 3 (Заборона катування);
- ст. 5 (Право на свободу та особисту недоторканність);
- ст. 6 (Право на справедливий суд);
- ст. 8 (Право на повагу до приватного і сімейного життя);
- ст. 9 (Свобода думки, совісті і релігії);
- ст. 10 (Свобода вираження поглядів);
- ст. 11 (Свобода зібрань та об'єднання);
- ст. 14 (Свобода дискримінації) у поєднанні зі ст. 3, 8–11 Конвенції та ст. 1 (Захист права власності) Першого протоколу до Конвенції, ст. 2 (Свобода пересування) Протоколу номер 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Як відомо, із 1953 року в ЄСПЛ вже було порушено 27 міждержавних справ. 9 з них – теж проти РФ (Грузія і Нідерланди). Ще в ЄСПЛ очікують на розгляд проти Росії 11 міждержавних справ¹²⁷. На розгляді ЄСПЛ знаходиться також чотири тисячі позовів громадян. Європейський Суд з прав людини визнав достатніми докази для прийняття Заяви України проти Росії. До згаданої міждержавної справи приєднано міждержавну справу «Україна проти Росії» за номером 38334/18 щодо політичних в'язнів. Всі ці злочинні діяння охоплюються правоназвою «гібридна війна», яку дослідники вже схарактеризували достатньо всебічно.

Гібридна війна РФ – це не лише інформаційна війна, це не тільки «кібервійна за домінування в кіберпросторі, це не лише психологічна війна за психологічне домінування, це не лише радіоелектронна боротьба за домінування в радіопросторі, це не тільки мережева війна з використанням мережевих технологій, не лише інтернет, а всі технології, властиві нетократії» як новій формі управління суспільством, у рамках якої основною цінністю є не матеріальні предмети, а інформація.

¹²⁷URL: <https://minjust.gov.ua>

Гібридна війна, яку веде Росія проти України, – це «війна із поєднанням у застосуванні конвенційної зброї, кібервійни та злочинної поведінки з метою досягнення певних політичних цілей, основним інструментом якої є створення державою-агресором у державі, обраній для агресії, внутрішніх протиріч та конфліктів з подальшим їх використанням» для досягнення імперських агресивних політичних цілей. Збройний напад – це лише один з інструментів гібридної війни проти нашої держави. Інші елементи цієї війни – це пропаганда, що базується на постійно змінюваних технологіях брехні та підміні понять, торгово-економічний тиск, енергетична блокада, терор і залякування громадян України, кібератаки, категоричне заперечення самого факту війни проти наявності безлічі неспростованих доказів, використання у своїх інтересах проросійських сил та держав-сателітів, звинувачення іншої сторони у власних злочинах»¹²⁸. На цю війну РФ проти України щорічно витрачає близько 1.000.000.000 \$ на рік. Лише загальна кількість фейкових акаунтів зловмисників, викритих СБУ у цьому році, становить п'ять тисяч. А за 100 років Росія здійснила 43 агресії у 28 державах світу¹²⁹. Тільки Нідерланди виявили 40 фабрик тролів, які за два роки – із 2017 до 2019 року – зросли до кількості 90¹³⁰. Подібна ситуація складається і в Польщі, Чехії та інших державах.

Однак юридичний позитив полягає в тому, що завдяки ЄСПЛ створюється потужне розвінчування міфології та технологій брехні про «мирне» та «правомірне приєднання» Криму до РФ, створене «для внутрішнього користування» та для поширення на міжнародній арені.

Це вже юридичний успіх, який повинен мати своє справедливе продовження, хоча рішення ЄСПЛ і технічне, але воно є важливим і перспективним етапом у розгляді міждержавної справи, і не лише для України.

¹²⁸URL:<https://minjust.gov.ua/mfa.gov.ua>.

¹²⁹ Масляник О. *Звір зі Сходу*. Київ : Дніпро, 2021. 170 с.

¹³⁰Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України. URL: www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3477-15.

Володимир МАКАРЧУК,

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

**КОНСТИТУЦІЙНІ ПРАВА І ОBOB'ЯЗКИ ГРОМАДЯН
ДЕРЖАВ ПОСТРАДЯНСЬКОГО ПРОСТОРУ
(ЄВРОПЕЙСЬКА ЧАСТИНА)**

Розпад Союзу РСР у 1991 році ознаменувався появою 15 нових держав з власними Основними законами. Для України та її соціуму найбільший інтрес становлять ті незалежні країни, які ближчі до неї не лише в географічному, але й у ментальному плані – Балтійські держави (тепер члени ЄС), Молдова та Білорусь. Деяко випадає з цього переліку європейсько-азіатська Російська Федерація, чия «азіатська» частина території суттєво більша, а населення, на відміну від інших європейських пострадянських держав, мультинаціональне.

В силу обмеженості обсягів пропонованої увазі читача наукової розвідки, зупинимось лише на одному важливому питанні, а саме – на співвідношенні об'єму прав і обов'язків громадян 6 пострадянських держав.

Діюча Латвійська Конституція, прийнята ще 1922 року і поновлена на етапі розпаду Союзу РСР, особливо не зосереджується на обов'язках громадян. Глава 8 (статті 89–115) перелічує права громадян, ані словом не згадуючи про обов'язки, навіть звичну у більшості держав світу військову повинність для чоловіків. Щоправда, у прикінцевій 116-й статті міститься застереження, що: «Права особистості, встановлені статтями дев'яносто шостою, дев'яносто сьомою, дев'яносто восьмою, сотою, сто другою, сто третьою, сто шостою і сто восьмою Конституції можуть бути обмежені у передбачених законом випадках для захисту прав інших людей, демократичного державного устрою, громадської безпеки, процвітання та моральності. На основі згаданих в дійсній статті умов також може бути обмежене і вільне висловлення релігійних переконань»¹³¹.

Утім тут не йдеться про позбавлення чи при зупинку громадянських прав особистості у зв'язку з її антиконституційною поведінкою чи порушенням конституційних обов'язків, які в тексті Основного закону навіть не згадуються.

¹³¹Конституція Латвийской Республики // <https://www.president.lv/ru/latviiskaya-respublika/konstituciya-latvii#gsc.tab=0>

В питаннях обов'язків громадян Литовської республіки (загалом 154 статті) діюча пострадянська Конституція вельми лаконічна. Питання зачіпається (і то дуже побіжно) лише в двох статтях – 28-й та 38-й.

Зокрема стаття 28 встановлює, що: «Здійснюючи свої права та користуючись своїми свободами, людина зобов'язана додержувати Конституції і законів Литовської Республіки, не обмежувати права та свободи інших людей»¹³².

Також стаття 38 встановлює: «(...) Право та обов'язок батьків – виховувати своїх дітей чесними людьми і відданими громадянами, утримувати їх до досягнення повноліття.

Обов'язок дітей – поважати батьків, опікати їх у старості та дбайливо ставитися до їхньої спадщини»¹³³.

Санкцій за порушення цих декларативних «обов'язків» литовська Конституція не передбачає.

Найбільш, на нашу думку, розроблене питання конституційних обов'язків громадян у конституції Естонської Республіки¹³⁴.

Зокрема, стаття 19 передбачає: «Кожний має право на свободу самовираження. Користуючись своїми правами і виконуючи обов'язки, кожний зобов'язаний поважати і враховувати права і свободи інших людей, а також дотримуватися законів»¹³⁵.

Стаття 27 встановлює: «Сім'я як основа збереження та примноження народу і як основа суспільства перебуває під захистом зі сторони держави. Подружжя має рівні права. Батьки вправі і зобов'язані виховувати своїх дітей і турбуватися про них (...) Сім'я зобов'язана турбуватися про своїх членів, які потребують допомоги»¹³⁶.

Стаття 53: «Кожний зобов'язаний бережно ставитися до життєвого та природного середовища і заміщувати завдану ним оточуючому середовищу шкоду. Порядок заміщення збитку встановлюється законом»¹³⁷.

Стаття 54: «Обов'язок громадянина Естонії – бути вірним конституційному ладу і захищати незалежність Естонії (...)».

¹³² Конституція Литовської республіки. Прийнята громадянами Литовської Республіки на референдумі 25 жовтня 1992 року // http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm.

¹³³ Конституція Литовської республіки. Прийнята громадянами Литовської Республіки на референдумі 25 жовтня 1992 року // http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm.

¹³⁴ Конституция (Основной закон) Эстонской Республики. Принята 28 июня 1992 г. RT, 1992, 26, 349 // <https://www.juristaitab.ee/sites/www.juristaitab.ee>

¹³⁵ Конституция (Основной закон) Эстонской Республики. Принята 28 июня 1992 г. RT, 1992, 26, 349 // <https://www.juristaitab.ee/sites/www.juristaitab.ee>

¹³⁶ Конституция (Основной закон) Эстонской Республики. Принята 28 июня 1992 г. RT, 1992, 26, 349 // <https://www.juristaitab.ee/sites/www.juristaitab.ee>

¹³⁷ Конституция (Основной закон) Эстонской Республики. Принята 28 июня 1992 г. RT, 1992, 26, 349 // <https://www.juristaitab.ee/sites/www.juristaitab.ee>

Є ще й Стаття 54, яка поширюється на іноземців та осіб без громадянства: «Громадяни інших держав та особи без громадянства, які перебувають в Естонії, зобов'язані дотримуватися конституційного ладу Естонії»¹³⁸.

Конституція Республіки Молдова була прийнята у 1994 році, то ж вітчизняні конституціоналісти й законодавці мали достатній час для ознайомлення з цим документом. Тридцять одна (з 24-ї по 54-ту) статті Конституції присвячені правам громадян держави; розділ «Обов'язки» містить загалом 5 статей:

Стаття 55. *Здійснення прав і свобод*. Кожна людина здійснює свої конституційні права і свободи добросовісно, без порушення прав і свобод інших осіб.

Стаття 56. *Відданість країні*. 1. Відданість країні священна. 2. Громадяни, яким довірені державні посади, а також військовослужбовці несуть відповідальність за чесне виконання своїх обов'язків і приносять у передбачених законом випадках відповідну присягу.

Стаття 57. *Захист Батьківщини*. 1. Захист Батьківщини – священне право і обов'язок кожного громадянина. 2. Військова служба здійснюється у відповідності з законом у рядах Збройних Сил, призначених для забезпечення національної оборони, охорони кордонів, підтримання суспільного порядку.

Стаття 58. *Участь у фінансових витратах*. 1. Громадяни зобов'язані брати участь у державних витратах шляхом сплати податків і зборів. 2. Податкова система, передбачена законом, повинна забезпечувати справедливий розподіл податкового тягара. 3. Будь-які податки, за винятком встановлених законом, заборонені.

Стаття 59. *Охорона оточуючого середовища і пам'ятників*. Охорона оточуючого середовища, збереження і охорона пам'ятників історії і культури є обов'язком кожного громадянина¹³⁹.

Поруч з важливим елементом юридичної техніки документа – виділенням обов'язків у окрему главу, спостерігаємо певну розмитість вказаних обов'язків, відсутність чіткої санкції за їх порушення.

В тому ж 1994 році, що й молдавська, приймалася Конституція Республіки Білорусь¹⁴⁰. У ній обов'язки громадян сформульовані у шести статтях, які ніби «розчинилися» у правах:

Стаття 52. Кожний, хто перебуває на території Республіки Білорусь, зобов'язаний дотримуватися її Конституції, законів та поважати національні традиції.

¹³⁸ Конституція (Основной закон) Эстонской Республики. Принята 28 июня 1992 г. RT, 1992, 26, 349 // <https://www.juristaitab.ee/sites/www.juristaitab.ee>

¹³⁹ Конституція Республіки Молдова от 29 июля 1994 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22.11.2018 г.) // https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30390931#pos=384;-46

¹⁴⁰ Конституція Республіки Беларусь // <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnyye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>

Стаття 53. Кожний зобов'язаний поважати достоїнство, права, свободи, законні інтереси інших осіб.

Стаття 54. Кожний зобов'язаний берегти історико-культурну духовну спадщину та інші національні цінності.

Стаття 55. Охорона природного середовища – обов'язок кожного

Стаття 56. Громадяни Республіки Білорусь зобов'язані брати участь у фінансуванні державних витрат шляхом сплати державних податків, мит та інших платежів.

Стаття 57. Захист Республіки – обов'язок і священна повинність громадянина Республіки Білорусь. Порядок проходження військової служби, підстави і умови звільнення від військової служби або її заміна альтернативною визначаються законом¹⁴¹.

Уже наступна 58-ма стаття повертається до «прав»: «Ніхто не може бути вимушений до виконання обов'язків, не передбачених Конституцією Республіки Білорусь і її законами, або до відмови від своїх прав»¹⁴².

Декларативність вимог, не підкріплених санкцією, очевидні.

В українській Конституції 1996 року¹⁴³ питання обов'язків її громадян викладені у тому ж лаконічному дусі, без встановлення конституційних санкцій за їх порушення: «Стаття 65. Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України.

Громадяни відбувають військову службу відповідно до закону.

Стаття 66. Кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки.

Стаття 67. Кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом.

Усі громадяни щорічно подають до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом.

Стаття 68. Кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності¹⁴⁴.

Такий ухил – в «права», яким присвячено статті з 21-ї по 64-ту, бачився цілком виправданим на етапі демонтажу тоталітарної

¹⁴¹Конституція Республіки Беларусь // <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnyedokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>

¹⁴²Конституція Республіки Беларусь // <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnyedokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>

¹⁴³Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141) // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

¹⁴⁴Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141) // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

комуністичної держави, для якої основні права громадян були декларативною фікцією. Поза сумнівом, враховувався й досвід більш просунутих у плані соціально-політичних перетворень держав східноєвропейського регіону, передусім прибалтійських республік.

Однак, час показав, що права без чітко окреслених, бажано – захищених санкціями, обов'язків – не просто юридичний «прокол», але й загроза безпеці, територіальній цілісності та самому існуванню незалежної держави.

Особливо гостро питання конституційних обов'язків громадян України (та осіб без громадянства) постане після деокупації зони ОРДЛО та Криму.

Сергій ІВАНОВ,
аспірант кафедри філософії права та юридичної логіки
Національної академії внутрішніх справ,
м. Київ, Україна

ПРО ПИТАННЯ «НАЛЕЖНОГО» У ПРАВІ (НА ПРИКЛАДІ ТЕЛЕОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ КОНСТИТУЦІЇ ПИЛИПА ОРЛИКА 1710 РОКУ)

У 1710 році козацькими діячами та інтелектуальною елітою на чолі з гетьманом Пилипом Орликом було укладено політико-правовий акт, відомий у наш час як Конституція Пилипа Орлика. Вона є важливою історичною пам'яткою та надбанням українського народу, яка базується на концептуальних засадах справедливості, гуманізму, демократичного устрою держави, розвитку народовладдя, забезпечення прав і свобод людини, поділу владних повноважень між різними структурами державного механізму. Цей документ є виразом моделі вільної, незалежної держави, заснованої на природному праві на свободу та самовизначення.

Водночас, попри визнання непересічного національного значення Конституції Пилипа Орлика, серед дослідників немає одностайності в розумінні її політико-правової класифікації. Як зазначає Кресін О. В., більшість вчених визначало її як першу конституцію Війська Запорізького (зокрема, Василенко М. П., Мельник Л. Г., Смолій В. А., Степанков В. С., Смолка А. О., Трофимук М. С., Пріцак О. Й., Слюсаренко А. Г.). Інші автори називають документ конституційним актом, договором між українськими політичними силами (наприклад, Субтельний О., Манжук К. В., Лукашевич О. А., Кордт В. О.). Водночас практично всі дослідники наголошують, що Конституція не була суто

емігрантським твором, а відображала розвиток українських політичної та правової теорії і практики, та розроблялася їх авторами як документ, що регулюватиме конституційні питання у Війську Запорізькому після його виходу зі складу Російської держави ¹⁴⁵.

Чухліб Т. В. акцентує увагу, що цей акт став маніфестом до міжнародної спільноти, який *postfactum* публічно оголошував про причини відмови Українського гетьманату від політичної зверхності Московського царства та вказував на мотивації її переходу під протекторат Шведського королівства. За словами дослідника, автори Конституції Пилипа Орлика бачили втілення головного політичного та ідеологічного, але на жаль, ілюзорного проекту свого життя – створення Ідеальної держави на сході Європи¹⁴⁶.

З огляду на те, що Конституція так і не була в повній мірі втілена в життя, певні її норми стали «нормами-цілями», ідеалами. Тому в ході їх філософсько-правового аналізу доцільно послуговуватися телеологічним методом, часто застосовуваним у конституційному праві.

Телеологія від грец. *telos* (*teleos* – результат, ціль і *logos* – слово, вчення) – філософське вчення, що пояснює розвиток світу за допомогою кінцевих, цільових причин. З погляду методології, телеологія є принципом пояснення, що доповнює традиційну причинність причинами-цілями. Як прийом пізнання та форма наукового пояснення телеологія передбачає використання категорії-цілі. Ціль є своєрідним проектом дій, що визначає їхній характер і упорядковує самі ці дії ¹⁴⁷.

Суддя Конституційного Суду України Сліденко І. Д. в окремій думці стосовно рішення Конституційного Суду України від 15. 03. 2016 року у справі № 1-рп/2016 зазначив, що телеологічне тлумачення взагалі та в праві, зокрема призначене для встановлення, виявлення цілей відповідно до об'єкта дослідження. Це може бути одна або декілька цілей, але в будь-якому випадку є основна ціль та допоміжні цілі. Телеологічне тлумачення дає відповідь на питання «для чого» в контексті доцільності та з огляду на предмет тлумачення. Крім того, суддя наголошує, що такий метод слід застосовувати у взаємозв'язку з компаративно-правовим та історично-правовим методами ¹⁴⁸.

¹⁴⁵Кресін О.В. Політико-правова спадщина української політичної еміграції першої половини XVIII століття: монографія. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2001. С. 206-207.

¹⁴⁶ Чухліб Т.В. Ідеальна держава в Україні? Козацький проект 1710 року. К.: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія». 2011. С. 65–67.

¹⁴⁷Агафонова Н.В. Питання методології дослідження феномену конституційної реформи // *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2016. №845. С. 324-325.

¹⁴⁸Сліденко І.Д. Окрема думка стосовно рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України (№1-рп/2016 від 15.03.2016 року) // *Вісник Конституційного Суду України*. 2016. № 6. С. 44–45.

На думку Малишева Б. В., у науковому плані серед інших способів тлумачення саме телеологічний спосіб характеризується найвищим рівнем складності, зважаючи на його багатоаспектність та вихід за рамки текстуальної, логічної оболонки норми права та її зв'язків з іншими нормами. Телеологічний спосіб тлумачення є основним напрямом пізнання цінностей, що закладені у нормативну структуру права. Найважливішим наслідком використання цього способу тлумачення є те, що він запобігає формалізованому, «бюрократичному» тлумаченню норм права, який спотворює аксіологічні установки правового регулювання, зневажає соціальні наслідки того чи іншого висновку про смисл норми права. Цей спосіб тлумачення допомагає впроваджувати у поведінку суб'єктів стандарти основоположних принципів права, забезпечуючи тим самим доцільність кожної норми права ¹⁴⁹.

Професор Університету Лаваль (м. Квебек, Канада) Мелкевік Б. відносить питання «належного» у праві до парадигми суб'єктивних прав, які використовуються як сучасне ідеальне мірило. Він зазначає, що з'ясування того, чим має бути право, краще назвати пошуком *legefereudai* нормативною оцінкою (чи телеологією), яка властива будь-якому питанню права. Якщо це «належне» насправді належить до концепцій «природного права» у його багаточисельних варіантах, чи до поняття «ідеального права» (і навіть до юридичного позитивізму, якщо він містить поняття обов'язку для індивідів), чесним буде зробити висновок, що необхідно проаналізувати цю тенденцію з усіх сторін. Сьогодні ми можемо стверджувати, що лінія розмежування розташована між тими, хто шукає довершену та глобальну теорію права, побудовану на ідеї «належного» у праві, і тими, хто шукає тільки окремі посилення щодо цього «належного». Представники комунітаризму Сандел М. та Тейлор Ч. виступають на захист виправдання відповідно до розуміння «блага», в той час як ліберальний мислитель Роулз Дж. наполягає на виправданні відповідно до розуміння «справедливості». Можливо, найбільш перспективний напрям дій полягатиме у виборі найкращого з цих двох позицій, як це, наприклад, влучно пропонує комунікативна теорія Габермаса Ю. ¹⁵⁰.

Правовий ідеалізм визнає ідею права, його дух, свідомість індивіда первинними, а матерію вторинною, що, своєю чергою, сприяє розвитку і підвищенню значення природно-правових норм у суспільстві і правотворчій діяльності, гуманізації права загалом. Він надає можливість виявити суттєво-практичні, соціально-регулятивні та

¹⁴⁹ Малишев Б.В. Телеологічний спосіб тлумачення норм права: загальнотеоретичні аспекти // *Адвокат*. 2011. № 10. С. 13.

¹⁵⁰ Мелкевік Б. Поняття права та сучасна філософська рефлексія // *Філософія права і загальна теорія права*. 2012. № 2. С. 78-79.

світоглядні основи права. Право, з позицій правового ідеалізму, лише тоді є власне правом, коли визнається як ідеальна основа суспільного та державного життя, як «чистий» фундамент соціальних відносин у системі «громадянське суспільство – правова держава», коли ідеально-моральним уявленням і цінностям (Богу і природі, розуму і справедливості, рівності та свободі, безпеці і щастю, порядку та правдивості) вдається конструювати і ціннісно оформити юридичний зміст прав та обов'язків, функцій, завдань і цілей соціальних суб'єктів¹⁵¹.

Однією з наскрізних морально-етичних тем, які буквально пронизують весь текст Конституції Пилипа Орлика, є зовсім нове поняття політичного і правового дискурсу того часу – це поняття Батьківщини. Крім того, в Конституції закріплені нетипові для феодального суспільства правові інститути: обов'язок Гетьмана дбати про те, щоб на рядовий і простий народ не покладали надмірних тягарів, утисків і надмірних вимог, звільнення вдів козаків, козаків, що перебувають на війні, від загальних повинностей і податків. За словами Огірко Р. С., ці норми не властиві феодальному суспільству, саме тому в Україні де-факто згідно Конституції Пилипа Орлика мала б розбудуватись держава не феодальна, а держава нового типу – національна, образним виразом якої є ідея Батьківщини – органічної духовно-релігійної, національної і соціальної єдності народу, влади і території¹⁵².

Конституція Пилипа Орлика стала певним виразом ідеальної конструкції держави, моделлю модерної політико-правової реальності, побудованою її авторами задля захисту народних «прав та вольностей». Починаючись словами «Нехай здійсниться задля віковичної слави і пам'яті Війська Запорізького і всього руського народу», Конституція уявлялася її авторами не як декларативний проект, а як акт, що неодмінно набере юридичної сили для всієї України після повернення політичних емігрантів.

«Норми-цілі», закладені в ній, містили новітні та модернізаційні підходи і мали слугувати побудові вільної держави, закріпити історичні права Гетьманщини, продемонструвати зрілість політичної еліти та самобутність української нації.

Разом з тим, будучи лише частково реалізованою на Правобережній Україні, Конституція знайшла відображення в актах і документах пізнішого часу, зокрема Конституції УНР 1918 року, що, в свою чергу, показує наступництво і спадкоємність українського державотворчого процесу та конституціоналізму.

¹⁵¹ Яговка М. І. Вплив правового ідеалізму на державотворення. 300 років Конституції Гетьмана України Пилипа Орлика: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів: ЛьвДУВС, 2010. С. 277-278.

¹⁵² Огірко Р.С. Морально-етичні засади української козацької держави за Конституцією Пилипа Орлика // *Науковий часопис НПУ ім. М. П. Драгоманова. Серія: Економіка і право*. 2015. № 28. С. 126-127.

Вікторія ГАТАЛА,

студентка Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

Науковий керівник – Колич О. І.,

кандидат юридичних наук, доцентка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка», м. Львів, Україна

ФЕНОМЕН КОНСТИТУЦІЇ ПИЛИПА ОРЛИКА

На сучасному етапі розвитку в Україні науки конституційного права однією з визначальних проблем є становлення і розвиток конституціоналізму. Це стосується і початку становлення конституціоналізму в окремій державі, врахування в її політико-правовій практиці як власних вітчизняних наробок, так і практики світового конституціоналізму.

Тому нам необхідно проаналізувати роль найбільш визначних документів української політичної і правової думки, до яких, безумовно, належить Конституція Пилипа Орлика (1710)¹⁵³.

Положення Конституції П. Орлика вивчали такі науковці, як: М. Антонович, М. Грушевський, М. Костомаров, О. Пріцак, О. Субтельний, І. Огієнко, Д. Яворницький та ін.

5 квітня 1710 року у місті Бендери (сучасна Молдова) було прийнято договір, укладений між обраним гетьманом Пилипом Орликом та козацькою старшиною і козаками Війська Запорозького. Документ більш відомий як Конституція Пилипа Орлика.

«Пакти і Конституції прав і вольностей Війська Запорозького» (повна назва документу) склалися з преамбули і 16 пунктів, де були сформульовані основні принципи побудови незалежної держави. Вона мала демократичний характер і втілювала в собі республіканську ідею¹⁵⁴. Текст Конституції був написаний староукраїнською та латинською мовами.

Змістовна унікальність Конституції Пилипа Орлика «як документа на зламі середньовічного та новочасного конституціоналізму» полягає у тому, що він увібрав надбання європейської політико – правової думки

¹⁵³Годика Ю. М. Політико-правове значення Конституції Пилипа Орлика для розвитку українського конституціоналізму / Державне будівництво на місцеве самоврядування. Вип. 11. Харків: Право, 2006, С.3-9.

¹⁵⁴Страхов М. М. Конституція Пилипа Орлика 1710 року // Державне будівництво та місцеве самоврядування, Харків: Право, 2006. Вип. 11. С. 10-17.

та української демократично-правової традиції. Варто додати, що цей документ майже на 70 років випередив Декларацію про незалежність США (1776 р.), французьку Декларацію прав людини і громадянина (1789 р.) і перші європейські конституції Польщі та Франції (1791 р.)¹⁵⁵.

Пилип Орлик та інші члени козацької старшини були надзвичайно освіченими людьми, оскільки були випускниками Києво-Могилянської академії та мали глибокі знання у сфері політики та економіки. Суспільні погляди Орлика були помірковано-демократичні.

У преамбулі Конституції окреслюється історія народу Руського і Війська Запорозького¹⁵⁶.

Головним змістом Конституції П. Орлика була домовленість між гетьманом і його соратниками та Карлом XII, королем Швеції (1697–1718). Останній виступав у ролі гаранта та захисника незалежності Гетьманщини. Тобто за своїм ідеологічним наповненням Конституція була виконана у дусі природнього права та концепції суспільного договору. Власне, саме договір між гетьманом та козаками про створення держави, гарантом якої виступав окремий суб'єкт правовідносин, нагадувало концепцію Т. Гоббса про «суспільний договір». Підтвердженням цієї тези є те, що договір між гетьманом і козаками, який отримав правове закріплення, був добровільним.

Іншим вагомим чинником, що свідчив на користь природньо-правової ідеології Конституції П. Орлика, є її глибокий моральний і духовний зміст. В. Кампо наголошує на питанні християнської віри, яка за часів П. Орлика виконувала роль інструмента політичної інтеграції та самоідентифікації української спільноти, яка пізніше створила модерну Українську державу¹⁵⁷. Приклад цього знаходимо у тексті Конституції П. Орлика, яка починається словами: «В Ім'я Отця і Сина і Святого Духа, Бога, славеного в Трійці». В. Ситник, називає таке формулювання традиційним для усіх українських державних актів того часу.

Пункти IV та V Конституції П. Орлика стосувалися правового статусу Запорізької Січі та низового козацтва. Останньому надавався автономний статус так само, як і м. Трахтемирів у користування.

Автори Конституції П. Орлика розуміли, що збереження України можливе не лише завдяки зміцненню збройних сил й укладенню угод з іншими країнами, але й шляхом забезпечення прав і свобод українського народу, тому на них робився акцент. Прикладом може слугувати XI пункт Конституції П. Орлика: «Вдови-козачки й осиротілі

¹⁵⁵Бедрій Р. Б. Розподіл влад за конституцією Пилипа Орлика // *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2008. URL: https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsy/03_2008/08brbkpo.pdf.

¹⁵⁶Кравець Т. Є. Політико-правовий аналіз Конституції Пилипа Орлика 1710 року // *Журнал східно-європейського права*, 2018. № 51. С. 218–224.

¹⁵⁷Кампо В.М. Коментар до першого параграфа Конституції гетьмана Пилипа Орлика // *Вісник Конституційного Суду України*. 2007. № 5. С. 86–88.

діти козацькі, двори козацькі й жінки в час відсутності козаків, які перебувають в походах або на якійсь іншій військовій службі, щоб до всяких громадських повинностей не притягалися і сплатою податків не обтяжувалися – так погоджено і ухвалено». Також можна додати для прикладу XVI пункт, част. 2 Конституції П. Орлика: «...Тому нехай збирачі податків та податкові чиновники збирають до державної скарбниці тільки те мито і тільки з тих товарів, які будуть виражені у майнових угодах, нічого зайвого від купців не вимагаючи і людям бідним здирства не чинячи. Так само й об'їждчики ярмаркові повинні збирати мито з тих, кому належить його платити, а не з убогих людей, які прибули на ярмарок, щоб щось продати або купити для власних потреб...»¹⁵⁸.

До виконавчої гілки влади належав гетьман та генеральна старшина.

Судова влада гетьмана обмежувалась у пункті VII Конституції П. Орлика: «Якщо б хтось із генеральних осіб, полковників, генеральних радників, значного товариства чи інших військових урядників, особливо з черні, образив гетьманську честь чи в чомусь іншому провинився, то Ясновельможний гетьман не має права сам покарати їх, а повинен буде подати до генерального військового суду кримінальну чи некримінальну справу». Таким чином Конституція П. Орлика забезпечувала незалежність та неупередженість Генерального суду.

Що стосується законодавчої гілки влади та складу парламенту (Генеральної ради старшин), то до неї входили полковники зі своєю старшиною, сотники, «генеральні радники від всіх полків» і «посли від Низового Війська Запорозького, для слухання і обговорення справ, щоб взяти активну участь». Рада збиралася тричі на рік, на великі християнські свята: «Різдво Христове, Свято Великодня та Покрови, а також за рішенням Гетьмана». Показово було і те, що гетьман не міг самовільно приймати важливі державні рішення, не узгодивши їх попередньо з Генеральною радою старшин.

Визначаючи ідеологічний зміст «Пактів і Конституції прав і вольностей Війська Запорозького» слід зауважити, що вона була першим документом, що чітко розмежовував три гілки державної влади і ґрунтувався на договірному принципі. Ідеологічна основа Конституції забезпечувалася ідеями природного права, які орієнтувалися на дотримання соціальних і правових свобод¹⁵⁹.

Отже, можна дійти висновку, що Конституція П. Орлика є важливою історичною пам'яткою та надбанням українського народу, яка базується на концептуальних засадах справедливості, гуманізму, демократичного устрою держави, розвитку народовладдя, забезпеченні

¹⁵⁸Оригінальний текст Конституції Пилипа Орлика 1710 URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html>.

¹⁵⁹Шевчук Л. Ідеологічні засади "Пактів і Конституції прав і вольностей Війська Запорозького" 1710 р. // *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені короля Данила Галицького*. Серія: Право. 2017. № 4. С. 78–82.

прав і свобод людини, поділу владних повноважень між різними структурами державного механізму. Вона є втіленням моделі вільної, незалежної держави, заснованої на природному праві на свободу та самовизначення¹⁶⁰. Тому її ідеї необхідно брати до уваги при формуванні в Україні сучасної системи конституціоналізму при оптимальному врахуванні зарубіжного конституційно – правового досвіду.

Анна ЗАМОРСЬКА,

студентка Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

Науковий керівник – Колич О. І.,

кандидат юридичних наук, доцентка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка», м. Львів, Україна

ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

Як тільки ми чуємо термін «конституціоналізм», нам спадає на думку близький за змістом термін «конституція», але ці поняття не є тотожними. Конституція являє собою основний закон, який закріплює державний устрій країни, основні права та обов'язки громадян та функції органів державної влади. Вперше термін «конституція» почав використовувати Ш.-Л. де Монтеск'є, а от «конституціоналізм» вперше вжив Г. Д. Берман для того, щоб визначити верховенство конституції над іншими законами¹⁶¹.

Основними елементами конституціоналізму вважається фактична і юридична конституція конституційна теорія, конституційні відносини, конституційна правосвідомість, конституційна законність і правопорядок. Також невід'ємною частиною конституціоналізму є парламентаризм. Парламентаризм – це система формування та діяльності верховного представницького органу, держави, а також політико-державних відносин та інститутів, пов'язаних з ним за умови існування у суспільстві демократичного режиму¹⁶².

¹⁶⁰Іванов С. Б. Філософсько-правова рефлексія Конституції Пилипа Орлика як феномену європейського права // *Філософські та методологічні проблеми права*. 2020. № 2 (20). С. 23–33.

¹⁶¹Барабаш Ю. Г. Український конституціоналізм як пріоритетний об'єкт наукових досліджень // *Наука конституційного права України: сучасний стан та напрямки розвитку: матер. виступів учасн. "круглого столу"* / за ред. А. П. Гетьмана. Харків : Право, 2009.

¹⁶²Дон Е. Ференбахер. *Конституції і конституціоналізм в рабовласницькому Півдні*. 1989. С. 1.

Деякі науковці стверджують, що конституціоналізм виник у період античності, але більшість науковців припускають, що процес утворення конституціоналізму розпочався в результаті буржуазно-демократичних революцій у країнах Європи і відбувався поетапно¹⁶³.

Перший період відбувався протягом XVII – середини XVIII століття. У цей період почали виникати конституційні ідеї. Також цей період характеризується прийняттям перших конституцій, які закріпили досягнення буржуазно демократичних революцій.

Другий період припадає на другу половину XVIII століття – 1918 рік. Цей період можна охарактеризувати поширенням конституційного права в країнах Європи і Америки.

Третій період розпочався в 1918 році і закінчився в 1945 році. Під час цього періоду розвивалося два напрямки:

- 1) демократизацією конституційного права у одних країнах;
- 2) антидемократичними змінами у конституційному праві тих країн, де було встановлено тоталітарні політичні режими.

Ліквідація соціалістичного конституційного права та поширення конституційного права у всіх країнах світу характеризує четвертий період існування конституціоналізму.

Останній період, який почався в 1989 році, триває зараз. На сьогоднішній день відбувається найвищий рівень розвитку конституціоналізму у демократичних країнах¹⁶⁴.

Шарль Луї Монтеск'є відіграв важливу роль у розвитку конституційної думки. У своїх працях він підкреслює, що головним завданням держави є забезпечення людині політичні свободи, тобто можливість робити все, дозволене законами, і не робити того, що законами заборонено та громадянські свободисвіту.

У своїй праці “Про дух законів” Ш.-Л. де Монтеск'є наголошує, що забезпечення політичних і громадянських свобод можливе лише за існування в державі незалежних одна від одної гілок влади – законодавчої, виконавчої та судової¹⁶⁵.

Отже, конституціоналізм – це система, яка може навіть виходити за межі конституції і закону загалом, відображаючи особливості існування людей. Конституціоналізм пройшов великий шлях свого розвитку. Його формування є важливою складовою будь-якого демократичного суспільства.

¹⁶³Бойко І. Й. *Галичина у державно-правовій системі Австрії та Австро-Угорщини (1772-1918)*: навч. посібник. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2017.

¹⁶⁴Головатий С. *Верховенство права*. Кн. 3. *Верховенство права: український досвід*. Київ: Фенікс, 2006. Кн. 3.

¹⁶⁵Історія конституційного законодавства України: Зб. док. / упор. В. Д. Гончаренко. Харків : Право, 2007.

Ярина ІВАЩИШИН,

студентка Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

Науковий керівник – Колич О. І.,

кандидат юридичних наук, доцентка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка», *м. Львів, Україна*

БУРЖУАЗНО-ДЕМОКРАТИЧНА РЕВОЛЮЦІЯ В АВСТРІЇ 1848 року ТА ЇЇ ВПЛИВ НА СТАНОВЛЕННЯ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ В ЗАХІДНИХ РЕГІОНАХ УКРАЇНИ

Процес розвитку і удосконалення системи конституційного регулювання в сучасній Україні пов'язаний з цілим рядом факторів, серед яких особливу роль відіграє міжнародний і національний історичний досвід. Проте до сьогодні поза увагою залишилося чимало нагальних проблем з історії державно-правового розвитку західноукраїнських земель, які потребують повного й об'єктивного дослідження. Однією з таких проблем є аналіз статусу Галичини в державно-правовій системі Австрії й Австро-Угорщини 1772–1918 років.

Актуальність звернення до цієї проблеми пояснюється тим, що в сучасній державотворчій і правотворчій практиці загострюється проблема «розриву» між об'єктивним рівнем розвитку суспільних відносин і тими правовими нормами, які покликані їх врегулювати. Як наслідок, посилюється диференціація між «фактичною» і «юридичною» конституцією, що поступово нівелює роль конституційного права (і права в цілому) у житті і розвитку суспільства.

Оскільки Україна відносно молода країна, конституціоналізм ще не набув ознак невід'ємного елемента правової культури і правової свідомості громадянства. Відображаючи критику діючого права, ми формуємо певні надії і побажання до правової сфери, яка мала б функціонувати відповідно до усталених цінностей конституціоналізму. Варто зауважити, що подальший розвиток конституційного права України не може існувати без його реалізації, адже у багатьох випадках проблема полягає не стільки у відсутності або суперечливості тих чи інших конституційних норм, скільки у банальному небажанні їх виконувати або ж їх реалізовувати.

У розвинених демократичних державах дуже часто головним стимулом дотримання конституції є повага до неї і незаперечне визнання конституціоналізму як базисної цінності і правової культури і правової свідомості.

Дійсно, якщо конституційне право не можна уявити без цілісної системи загально визнаних ідей та ідеалів конституціоналізму, то цілком логічно, що і весь процес конституційного регулювання повинен досліджуватись у контексті становлення правосвідомості учасників конституційно-правових відносин. Універсальні цінності конституціоналізму утверджувалися на різних етапах історичного розвитку держави, і під їхнім впливом формувалася новий тип правової культури.

Історичний процес зміцнення демократії у Європейських країнах був тривалим і надзвичайно складним. Не була винятком і австрійська монархія, в складі якої перебувала західна Україна. Революція 1848 року, яка у сучасній історіографії отримала назву «весна народів», завершилася поразкою. Однак вона вказала спраглому на свободу народу шляхи національно-визвольної боротьби і почала складний процес становлення та розвитку конституціоналізму.

Специфікою Галичини й інших західноукраїнських земель була довготривала відірваність від основної частини українських земель – Наддніпрянської України і перебування у складі іноземних держав. Анексія українських земель окупаційними державами керувалася всілякими псевдонауковими концепціями про «неукраїнський характер» західних земель України, «незрілість українського народу до самостійного життя» та загалом заперечували саме існування української нації. Ці концепції стосувалися усіх частин західноукраїнських земель (Галичини, Волині, Закарпаття та Буковини).

Першу австрійську конституцію було прийнято під тиском зростаючого революційного руху в країні 25 квітня 1848 року. Дарована імператором Австрійська Конституція отримала назву за прізвищем автора, міністра внутрішніх справ Франца фон Піллерсдорфа. Вона проголошувала конституційну монархію та деякі буржуазно-демократичні права і свободи громадян, встановлювала гласність суду, відповідальність міністрів перед парламентом, надавала парламенту виключне право видавати і скасовувати закони. Однак за рішенням імператора 16 травня того ж року вона втратила чинність¹⁶⁶.

Особливість революційних подій 1848 року у Галичині полягала в тому, що національно-визвольну боротьбу проти монархії Габсбургів очолювала польська шляхта і буржуазія, які прагнули зберегти національний гніт українського народу.

Уже наступного року була прийнята нова конституція, яка була кроком назад порівняно з попередньою. Незважаючи на це, вона здійснила великий вплив на соціальне та політичне життя імперії, у тому числі й на українців. Передумови прийняття нової австрійської

¹⁶⁶Бойко І. Й. *Галичина у державно-правовій системі Австрії та Австро-Угорщини (1772-1918)*: навч. посібник. – Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2017. С. 103.

конституції були зумовлені діяльністю першого австрійського парламенту (рейхстагу). Перше зібрання відбулося у Відні в середині липня 1848 року. Постійні заворушення та повстання серед населення Австрійської монархії змусили парламентарів перенести його засідання у провінціальне місто Кремзир.

Між парламентарями не було єдиної думки щодо подальшого розвитку держави. а це у свою чергу створило підґрунтя для контр-революційної діяльності прихильників імператора. Вони скаржились на те, що лише незначна частина депутатів розуміла своє завдання і потребу збереження державної єдності. За їхніми словами, ці депутати розглядали політичну ситуацію у державі з точки зору національних чи провінційних інтересів, забуваючи про загальнодержавний інтерес.

Австрійська конституція 1849 року обмежила громадянські права і компетенцію парламенту, у зв'язку з чим у сучасній історико-правовій літературі вона розглядається як не демократична. У конституції також містилися положення, які передбачали суттєві зміни в управлінні Галичиною. Зокрема, конституцією 1849 року скасовано губернське правління, ліквідовано посаду губернатора та створено намісництво на чолі з намісником¹⁶⁷. З демократичних прав 1849 року уряд залишив принцип рівності всіх громадян перед законом, свободу всіх офіційно визнаних віросповідань. Скасовувалися гласність суду, свобода преси і суди присяжних¹⁶⁸.

Також, у розділі 77 конституції 1849 року було передбачено, що усі коронні краї імперії отримають свої власні крайові конституції. Крайові конституції для коронного краю Галичина і Лодомерія було затверджено імператорським патентом від 29 вересня 1850 року. Як свідчать архівні дані, імператор спочатку мав намір поділити цей край на дві частини – українську та польську і виділити в окремий коронний край Буковину¹⁶⁹.

Крайова конституція передбачала самостійність краю у вирішенні всіх питань, за винятком тих, що були зараховані до відання центральних органів. Край повністю займався питаннями, що стосувалися благоустрою, громадськими спорудами, будівництво яких фінансувалося за рахунок крайового бюджету, а також усіма питаннями, пов'язаними з крайовим бюджетом, у тому числі встановленням місць податків і зборів. До компетенції краю в рамках, встановлених загальнодержавним законом, належали організація та функціонування

¹⁶⁷Starzycski S. *KodeksprawapolitycznegoczyliAustriackieUstawyKonstytucyjne (1848–1903)*. Lwow : Uniwersytet Lwowski, 1903. P. 100.

¹⁶⁸Терлюк І. Я. *Історія держави і права України: Навчальний посібник*. К., 2011. 944 с.

¹⁶⁹Starzycski S. *Kodeks prawa politycznego czyli Austriackie Ustawy Konstytucyjne (1848–1903)*. Lwow : Uniwersytet Lwowski, 1903. P. 100.

громадських організацій, функціонування самоврядування, церковні та шкільні справи тощо.

Одночасно з крайовою конституцією для Галичини було опубліковано крайову виборчу ординацію, яка детально регулювала порядок утворення виборчих округів, складання списків виборців, порядок голосування і підрахунок голосів, видання посвідчення про обрання та перевірку повноважень депутатів. Основна роль у організації та проведенні виборів належала австрійському намісникові. Видана в березні 1849 року загальнодержавна Австрійська Конституція і крайова конституція для Галичини 1850 року не були введені в дію, патентом від 31 грудня 1851 року вони були скасовані. Австрія знову перетворилася в абсолютну монархію, у якій представники національних меншин не могли претендувати на власну автономію¹⁷⁰.

Австрійська конституція 1849 року та крайова конституція для Галичини 1850 року перестали діяти одразу після остаточного придушення революційного руху, а австрійська монархія повернулася до абсолютизму. Хоча її положення так ніколи і не були впроваджені, вона стала міцним фундаментом для майбутніх поколінь в побудові демократичної та незалежної держави. Українці вистоявали свою індивідуальність віками, маленькими але впевненими кроками ішли до омріяної свободи.

Юлія ЛИМАР,

студентка Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

Науковий керівник – Колич О. І.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка», м. Львів, Україна

СУЧАСНИЙ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ

Конституціоналізм – це багатовимірне явище в політичному житті країни та суспільства, яке представляє різні форми та насичене різним змістом на різних етапах розвитку конституційної держави. Це пов'язано з формулюванням конституційних думок та принципів та

¹⁷⁰Козаченко А. І. *Історія розвитку конституціоналізму в Україні*: Навч. посібник. Полтава: Астроя, 2020. 217 с.

формуванням конституційних традицій та формуванням конституційних доктрин, створенням конституційних проектів, прийняття та внесення змін до конституції¹⁷¹.

Поняття конституціоналізму не можна розглядати як основне чи навіть самостійне, оскільки воно походить від поняття "конституція" – як етимологічно, так і в науково-теоретичному плані. Конституція – той суспільний договір, який фіксує форми, способи, принципи, основи, права, обов'язки та інші взаємозв'язані між собою відносини держави та суспільства і їх реалізації.

В. М. Шаповал розглянув проблеми сучасного конституціоналізму у своїй основній праці "Сучасний конституціоналізм" і вказував на можливість різних інтерпретацій, а саме: «конституціоналізм – це, передусім, політико-правова ідеологія, інтелектуальні узагальнення, притаманні певному етапу історичного розвитку». Водночас, конституціоналізм нерідко сприймають як суспільно-політичний рух, спрямований на реалізацію відповідних ідей. Крім того, конституціоналізм також розглядають як державне правління у широкому сенсі (управління державними справами), обмежене за змістом конституції. Нарешті, конституціоналізм іноді ототожнюють з практикою конституційного регулювання суспільних відносин¹⁷².

За останні два десятиліття в Україні накопичилося достатньо досвіду для підведення певних підсумків конституційно-правового розвитку. Ніхто не може заперечувати певні позитивні результати суспільної трансформації в нашій країні.

У той же час першочерговим завданням суспільної трансформації було і залишається встановлення конституціоналізму та гарантування стабільності конституційно-правового розвитку. Але це неможливо без певної політичної та конституційної культури, без надійного гарантування верховенства права за допомогою демократичних інститутів. Одним із таких інститутів є конституційний суд, який був створений для того, щоб на основі встановлення конституціоналізму зміцнити імунну систему суспільного організму і не допустити системних соціальних катаклізмів, надати суспільному розвитку певної стабільності і динамізму. Звернення до Конституції України показує, що правова держава, народовладдя, верховенство права, гідність людини, свобода, конституційна демократія, розподіл влади, суспільна злагода, рівність, толерантність, плюралізм, солідарність та інші

¹⁷¹ Крусян А. Р. *Сучасний український конституціоналізм: теорія і практика* / А. Р. Крусян; наук. консультант М. П. Орзіх; Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2010. С. 33

¹⁷² Шаповал В. М. *Сучасний конституціоналізм: монографія*. К.: Салком; Юрінком Інтер, 2005. С. 17.

загально визнані цінності в їх органічній єдності становлять основу конституційних рішень¹⁷³.

Реалізація положень Конституції України¹⁷⁴ в законодавстві та діяльності органів влади в умовах суперечливого розвитку суспільства сприяла певній стабілізації й упорядкуванню відносин у різних сферах суспільного життя. Натомість ігнорування або порушення конституційних норм призводили до конфліктів і погіршення політичного клімату та правопорядку в державі. Доводиться констатувати, що в Україні присутня суттєва відірваність основоположних конституційних цінностей і принципів від соціальної дійсності. Її характерними рисами є низький рівень конституційної культури, системна неповноцінність механізмів забезпечення верховенства права, наявність деформованої, внутрішньо суперечливої правової системи, відсутність єдиного системного розуміння соціальних орієнтирів суспільного розвитку¹⁷⁵.

Стан сучасного українського суспільства і політичного процесу в Україні об'єктивно потребує необхідності вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин. Ці зміни мають сприяти досягненню визначеної у чинній Конституції України мети, пов'язаної, зокрема, з прагненням розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, а також з необхідністю забезпечення наступництва у конституційному творенні.

Подальший розвиток України як демократичної, правової, соціальної держави зумовлює необхідність належного наукового забезпечення процесу творення національного конституційного законодавства з урахуванням європейського і світового досвіду сучасного конституціоналізму.

Слід звернути особливу увагу на те, що конституціоналізм як один з факторів процесу конституційного регулювання суспільних відносин – це не стільки формально закріплена система юридичних норм, скільки дієвий та ефективний механізм забезпечення успішного суспільного розвитку.

На сучасному етапі формування конституціоналізму в Україні визначають наступні його проблеми:

по-перше, сучасна державотворча і правотворча практика України дедалі більш переконливо засвідчує проблему «розриву» між об'єктивним рівнем розвитку суспільних відносин і тими правовими нормами, які покликані їх врегульовувати. Законодавча база України, особливо в сьогodнішніх умовах реформування фактично усіх галузей

¹⁷³ Конституційне право України : навч.-метод. посібник [Електронний ресурс] / Д. С. Терлецький, М. В. Афанасєва, Ю. Д. Батан та ін. ; за заг. ред. Д. С. Терлецького. Одеса : 2020. С. 142.

¹⁷⁴ Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13.07.1996, № 128.

¹⁷⁵ Бокоев Ж. А. *Модели современного конституционализма и опыт постсоциалистических государств (на примере Киргизской республики)*: дисс. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. М.: РГБ, 1998. С. 112.

господарювання, потребує постійного вдосконалення. Стосується, це також і чинної Конституції України;

по-друге, процес конституційного регулювання будь-яких суспільних відносин не може здійснюватися виключно на основі практика реалізації Конституції України і внесення до неї змін свідчать про її певну, в тому числі концептуальну, недосконалість, завдяки чому виявлено недоліки, що впливали на виникнення політико-правових конфліктів або на законність їх розв'язання. Рівень захищеності конституційних прав громадян залишається досі низьким, не реалізується повною мірою головний обов'язок держави перед людиною.

Тобто, суспільство і держава постають перед необхідністю усвідомлення вказаних недоліків і внесення відповідних змін до Конституції України. Вироблення концепції змін до Основного Закону та на її основі законопроект про внесення змін до Конституції України стає все більш вагомим фактором стимулювання подальшого розвитку вітчизняної конституційно-правової думки, підвищення рівня правосвідомості та правової культури населення. Водночас, доцільним є більш активне залучення вчених-правознавців до вирішення проблеми конституційного реформування державного управління¹⁷⁶.

Стан сучасного українського суспільства і політичного процесу в Україні об'єктивно потребує вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин. Необхідність і важливість змін до Конституції пояснюється насамперед потребою удосконалення політико-інституційного оформлення державності, відмова від рудиментів радянського правового спадку, втілення новітнього політикоправового бачення держави.

Отже, сучасна правова держава – це насамперед такий політико-правовий режим функціонування суспільства, де держава, керуючись принципом верховенства права, в сукупності своїх складових і механізмів виступає середовищем, засобом і гарантом реалізації та захисту прав людини і громадянина.

¹⁷⁶Проблеми сучасної конституціоналістики: Навчальний посібник. Випуск 1. Б-ка журналу «Юридичний вісник». Серія: Навчальні посібники. Київ : Юрінком Інтер, 2010. С. 105.

Ангеліна МЕЛЬНИК-ЄЛІСЕЄВА,

студентка Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

Науковий керівник – Колич О. І.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка», м. Львів, Україна

КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ МІЖ ДВОМА СВІТОВИМИ ВІЙНАМИ

Період між двома світовими війнами характеризується поділом єдиного світового конституційного процесу в результаті створення в Росії соціалістичної держави. Фактично, сформувалися дві антагоністичні конституційні моделі «капіталістична» і «соціалістична»:

- *капіталістична* — в основі залишилася ліберальна концепція. Сформувалися нові тенденції конституційного розвитку, виникнення яких обумовлювалося змінами, що мали місце в соціально-економічних і політичних структурах суспільства;
- *соціалістична* — основу цієї моделі склали постулати марксистської теорії про закономірності розвитку суспільства і держави в їхній класовій природі. Були закріплені основні принципи організації державної влади, політичної, соціальної й економічної організації суспільства, правового становища особистості і її відношень з суспільством і державою. Ці принципи суттєво відрізнялися від принципів «капіталістичної» моделі конституції¹⁷⁷.

Таке роздвоєння конституційної ідеології надовго спричинило вороже ставлення однієї частини світової спільноти, що мала капіталістичні орієнтири розвитку суспільства, до іншої частини, яка сповідувала комуністичні ідеали розвитку суспільства. розвиток українського конституціоналізму за доби

Період національно-визвольних змагань 1917–1921 років.

У цей період започатковано новітній етап розвитку вітчизняного конституціоналізму. Як наголошує А. Р. Крусян, за доби національно-визвольних змагань відбулося «формування парадигми українського конституціоналізму» та «створення української моделі конституціоналізму»¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Белов Д. Конституційна реформа як наслідок формування нової парадигми конституціоналізму // *Віче*. 2012. № 18. С. 23.

¹⁷⁸ Бакуменко В. Реформа політичної системи України: необхідність та основні напрями реалізації / В. Бакуменко., Ю. Сурмін // *Вісн. Укр. академії держ. управління*. 2002. № 4. С. 14.

Лютнева буржуазно-демократична революція в Росії 1917 року стала каталізатором для розвитку українського конституціоналізму, що спирався на ліберальну соціал-демократичну конституційну концепцію. Особливого значення набули конституційно-правові ідеї Михайла Грушевського, Володимира Винниченка, Симона Петлюри. Українська Центральна Рада 1917 р. ухвалила чотири Універсали – конституційно-правові акти і програмні документи, проекти Конституції України – Статут вищого управління України 1917 року, Конституцію УНР 1917 року та Конституцію УНР 1918 року. За часів Української держави Павла Скоропадського 1918 року відбулася спроба реалізації консервативних конституційних ідей. Значну законодавчу діяльність у галузі конституційного права здійснювала Директорія УНР. За основу конституціоналізму УНР доби Директорії було взято соціал-демократичну ліберальну концепцію УЦР. Конституціоналізм ЗУНР, де при владі перебували представники правоцентристських політичних партій, орієнтувався на ліберальну націонал-демократичну конституційну концепцію¹⁷⁹.

Результатом відродження державності в західних регіонах України стало прийняття Тимчасового Основного закону 1918 року. У період національно-визвольних змагань 1917–1921 років український конституціоналізм отримав часткове юридичне закріплення – його було втілено у низці конституційно-правових актів та програмних документів. Але через короткий період існування національної державності юридичний конституціоналізм не набув фактичного значення¹⁸⁰.

Що ж щодо радянського конституційного будівництва 1919–1991 років – особливості радянського конституціоналізму стали предметом дослідження багатьох сучасних вітчизняних науковців.

Так, на погляд А. Р. Крусян, певний внесок у формування науково-практичної парадигми конституціоналізму зробили радянські конституції, але «якщо говорити про радянську модель конституціоналізму, то тільки як про фіктивну модель». Автори підручника «Основи демократії» стверджують, що «конституціоналізм радянського періоду не був самостійним правовим явищем». Конституційні акти УРСР копіювали конституційні акти СРСР, а отже вони не можуть вважатися джерелом формування вітчизняного конституціоналізму. В. Я. Тацій і Ю. М. Тодика вважають помилковим твердження про формування конституціоналізму в радянський період, адже «жодна з конституцій радянського типу не привела до створення правового механізму обмеження

¹⁷⁹Гошовська В. А. *Основи вітчизняного парламентаризму: підручник для студ. вищ. уч. закладів: у 2 т.* / В. А. Гошовська, Ю. В. Баскакова, А. Д. Браиченко, В. С. Гошовський, Л. А. Пашко та ін / під заг. ред. В. А. Гошовської. К.: НАДУ, 2011. Т. 1. С. 21.

¹⁸⁰Горбатенко В. П. Політичні ризики: від теорії до практики. *Суспільно-політичні процеси.* 2016. Вип. 2. С. 55–69. С. 57.

державної влади в інтересах суспільства і людини. Таким чином, головне завдання конституціоналізму не було вирішене»¹⁸¹.

У радянський період конституційне будівництво в Україні повністю залежало від більшовицької ідеології, яка була покладена в основу радянської конституційної доктрини. Конституції УСРР 1919, 1929, 1937 і 1978 років встановлювали соціалістичний суспільний і радянський державний лад, суверенний державно-правовий статус. Радянські конституції носили формальний характер. За часів перебудови розпочалося відродження українського конституціоналізму, що знаменувало ухвалення Декларації про державний суверенітет України (1990 р.)¹⁸².

Іванна МОСКАЛЮК,

студентка Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

Науковий керівник – Колич О. І.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка», *м. Львів, Україна*

ІСТОРИЧНА РЕТРОСПЕКЦІЯ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

Людина протягом століть шукала засоби встановлення обмежень для уряду та примушення уряду дотримуватися цих обмежень на практиці. Вихід був знайдений у такій політико-правовій доктрині, як конституціоналізм. Конституціоналізм – це багатовимірне явище державного та суспільно-політичного життя, яке на різних етапах розвитку конституційної державності набувало різних форм і наповнювалося різним змістом, яке пов'язане з формулюванням конституційних ідей і принципів, становленням конституційних традицій та формуванням конституційних доктрин, створенням конституційних проектів, прийняттям конституцій і внесенням до них змін¹⁸³.

¹⁸¹Горбатенко В. П. Політичні ризики: від теорії до практики. *Суспільно-політичні процеси*. 2016. Вип. 2. С. 55–69.

¹⁸²Концепція удосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою в Україні / Ю. С. Шемшученко, Н. М. Оніщенко, Н. М. Пархоменко, С. В. Стоєцький та ін. К.: Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. С. 16

¹⁸³Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики: матеріали наукового семінару (21 червня 2019 р.) / упор. Н. Я. Лепіш. Львів: ЛьвДУВС, 2019. С. 135.

Конституціоналізм, як юридична теорія (доктринальне вчення) – це сучасна, міжнародна система науково обґрунтованих концепцій, доктрин, ідей, поглядів та переконань про порядок розробки, прийняття, набуття чинності, реалізацію та охорону конституції та конституційного законодавства, їх місце та роль у житті суспільства, держави та окремої особи. Термін "конституціоналізм", на думку Г. Дж. Бермана було введено в науковий обіг в кінці XVIII – початку XIX століття для позначення головним чином американської доктрини верховенства писаної конституції над законами. Однак реальність цього феномену вперше проявилася ще в міських правових системах Західної Європи в XI–XII століттях¹⁸⁴.

Конституціоналізм у досить примітивній формі почав розвиватися ще в Греції. Основний закон не був примусовий, тому жодним чином не міг контролювати уряд. Грецькі філософи-стоїки дали матеріал для переходу від грецького до римського конституціоналізму. Безумовно, найбільшим внеском Риму в конституціоналізм є принцип народного суверенітету і принцип доктрини природного права або обмеженого уряду. Поширення римського права по всій Європі зробило цей принцип основним у політичній та юридичній літературі Середньовіччя. Період античності та раннього середньовіччя характеризується таким впливом на конституціоналізм:

- формуються перші уявлення щодо правил, принципів та форм організації суспільства, соціально-правового устрою життя людей, їх взаємовідносин із владою, які були оформлені у біблійські істини (заповіді), міфологічні епоси, трактати мудреців та філософів періоду античності, які стали витокami основних принципів конституціоналізму, а саме: ідеї справедливості, свободи, загального добробуту, непорушності закону;
- формується та досягає свого розквіту афінська демократія, досягнення якої увійшли до інтелектуального багажу конституціоналізму;
- формується римське право та виникає римська юриспруденція, їх основні принципи та положення належать до витоків правової основи конституціоналізму¹⁸⁵;

Теоретичні витoki сучасного конституціоналізму закладені в юридико-правових, філософських, історичних, культурологічних поглядах мислителів минулого (Кант, Гегель, Гоббс, Гроцій, Руссо, Лок, Монтеस्क'є, Джефферсон), що припадає на період Нового часу (XVII–

¹⁸⁴ Зимовець А. В. *Конституційна реформа України* : конспект лекцій. Дніпро, 2016. С. 6

¹⁸⁵ Крусян, А. Р. *Сучасний український конституціоналізм* : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2010. С. 13.

XIX ст.). Для цього періоду розвитку доктрини характерними є такі ознаки:

- зміни феодальної форми правління революційними методами;
- аксіоматизуються ідеї свободи і рівності, права людини проголошуються природними і невідчужуваними, що відображується у перших конституційних актах англійської, американської та французької революцій. Людська гідність і свобода лягли в основу ідей щодо організації влади;
- з'являються перші конституції в сучасному їх розумінні – як основні закони держави і суспільства;
- теорія поділу влади (Лок, Монтеск'є), яка є однією з фундаментальних у концептуальній парадигмі конституціоналізму; розвивається теорія народного суверенітету у працях Руссо¹⁸⁶.

Конституціоналізм у звичному, історичному вигляді не може задовольнити політичні потреби XXI століття, адже це час масової організації, великої влади та складних технологій. Це період, коли національні надзвичайні ситуації та проблеми безпеки є частиною звичайного курсу події. Це епоха соціального, економічного та політичного розвитку, в якій уряди покликані використовувати прямі та силові засоби маніпуляції, формування, та керування діяльністю людей. Це не час, який може собі дозволити розкіш слабкого, конституційного уряду. Конституціоналізм – це поступальний процес і одночасно мета розвитку будь-якої держави, що прагне до торжества демократії у всіх її проявах. У сучасних демократичних державах ця доктрина є важливим фактором стабільності існування державного ладу, забезпечення правопорядку, незаперечного домінування влади народу. Він завжди розглядався як фундамент політичної системи, проте сьогодні його роль невпинно зростає. Сутністю конституціоналізму є обмеження сваволі публічної влади та здійснення судового контролю за актами органів публічної влади на предмет їх відповідності засадам верховенства права. У теорії і практиці конституціоналізму такими критеріями є неприпустимість свавільного втручання у приватну сферу індивіда, діяльність органів публічної влади у суворо визначених конституцією і законом межах¹⁸⁷.

Характеризуючи таке поняття як конституціоналізм слід звернути увагу на Конституцію як основний писаний закон держави. Варто зазначити, що вона не є найбільш головною складовою частиною конституціоналізму. Через самий характер такого складного комплексного явища як конституціоналізм воно не обмежується текстом. І

¹⁸⁶ Зимовець А. В. *Конституційна реформа України* : конспект лекцій. Дніпро, 2016. С. 16.

¹⁸⁷ Савчин М. В. *Конституціоналізм і природа конституцій*: Монографія. Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2009. С. 33.

справді, відсутність конституції (Велика Британія) чи наявність декількох конституційних законів (Ізраїль) не є перешкодою розвитку конституційних традицій. Таким же чином наявність писаної конституції не є запорукою реалізації ідеї обмеження державної влади¹⁸⁸.

Отже, конституціоналізм – це, мабуть, найбільше досягнення сучасної цивілізації, адже це поняття втілює в собі мору свободи та добробуту всього людства. Конституціоналізм це законний пристрій для запобігання тиранії та захисту прав людини.

Павло ПРОЦАК,

студент Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

Науковий керівник – Пивовар М.С.,

асистентка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»

КОНСТИТУЦІЙНА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ СТАТУСУ ОПОЗИЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Суть державної влади в демократичних країнах як конституційно-правового інституту полягає в її легітимності, яка законодавчо закріплена на рівні Конституції. Не можливо уявити демократичну державу сучасного світу, яка б не мала своєї конституції. Адже саме в конституції закріплюються вихідні положення, на яких ґрунтуються найголовніші форми життя суспільства. Вона закладає підвалини організації та функціонування держави і громадських структур, формує основи правового статусу особи, є базисом усієї правотворчої діяльності. Необхідною передумовою забезпечення реальності конституційних приписів, неухильного впровадження їх у повсякденну практику всіх учасників суспільних відносин є правильне розуміння сутності конституції, її місця та ролі в житті суспільства й держави, знання її конкретних положень.

Конституція – це особливий інститут правової системи держави, якому належить правове верховенство по відношенню до всіх її актів. Це не просто закон, це акт найвищої юридичної сили – закон законів.

¹⁸⁸ Савчин М. В. *Конституціоналізм і природа конституції*: Монографія. Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2009. С. 40.

Конституція оформляє національну систему права, об'єднує діюче законодавство, визначає основи законності та правопорядку в країні¹⁸⁹.

Реалізація та втілення в життя цього нормативного акту здійснюється через різноманітні демократичні процеси з метою вираження основного становища народу, як єдиного джерела влади, кодифікація його інтересів та цінностей як на державному, так і на міжнародному рівні. Все це можливе за рахунок точної визначеності всіх потрібних понять в Конституції, встановленні того, що повинно бути і того, що не повинно бути задокументовано.

Цей процес здійснюється довгі роки, розглядаються різноманітні аспекти та чинники життя суспільства, які потрібно враховувати при подальшому їх втіленні. Тому, здійснення конституційних реформ є доволі правильним кроком щодо покращення реального становища населення країни. Він втілюється дослідженням своєї історії, вчинених помилок та досвіду сусідніх країн, які також впроваджують реформи, що можуть стати позитивним прикладом для можливості впровадження тих чи інших змін.

Серед усіх загальних положень, які потребують внесення в Основний Закон держави, можна виділити загальну характеристику опозиції. Опозиція – протиставлення одних поглядів чи дій у політиці іншим, партія або група, що виступає врозрід з думкою більшості або з панівною думкою і висуває альтернативну політику, інший спосіб вирішення проблем¹⁹⁰.

В даному випадку, розгляд та регламентація опозиції повинна здійснитись у вузькому розумінні, що визначає її як політичну партію, коаліцію або рух, що є парламентською меншістю, але що може прийти до влади на виборах¹⁹¹. Ця характеристика дасть можливість для повноцінного затвердження цього політичного інституту з подальшим утворенням спеціалізованого нормативно-правового акту, що буде повністю регулювати сферу опозиції у всіх її проявах та моделях.

Враховуючи те, що за 30-річну історію незалежності нашої держави та при значній кількості внесень змін та поправок до Конституції України після 1996 року, дане поняття не було кодифіковане і не згадувалось в ньому. Єдиний раз, коли на державному рівні було описано загальну характеристику моделі парламентської опозиції, був Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого

¹⁸⁹Конституція як нормативний акт вищої юридичної сили: тлумачення, функції та питання реалізації норм. URL: <https://osvita.ua/vnz/reports/law/10010/>.

¹⁹⁰Опозиція. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D0%BF%D0%BE%D0%B7%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%8F>.

¹⁹¹ Політична опозиція : навч. посіб. / за заг. ред. В. А. Гошовської, К. О. Ващенко, Ю. Г. Кальниша. Київ: НАДУ, 2013. 16 с.

2010 року¹⁹². Дивним є те, що глава, яка описувала перебування опозиції в парламенті, була затверджена 10 лютого, а виключена VIII глава в жовтні того ж 2010 року. Це свідчило або про недосконалість кодифікованих норм, або ж обмеження цього елемента демократії з метою покращення становища владної верхівки¹⁹³. На сьогодні, законодавцем ще не було прийнято спеціального закону, який регулював би статус опозиції в Україні.

За весь період існування України, як незалежної держави, саме опозиція була тією рушійною силою, яка підштовхувала до змін, і яка їх добивалась. Це яскраво помітно аналізу таких подій, як Помаранчева революція та Революція Гідності, де саме опозиційні партії стали на захист інтересів та цінностей країни.

Потреба в закріпленні основних положень опозиції на законодавчому рівні покращить взаємовідносини між владою й опозицією в новітній період розвитку Української держави. Це у свою чергу допоможе відштовхнутись від симбіозу пострадянської моделі правління та утопічної моделі демократії. Разом із тим, представникам різних політичних сил, які знаходилися чи то при владі, чи то в опозиції, за присутності нормативно-правового регулювання опозиційної діяльності вдасться політико-правовими механізмами вирішувати складні конфлікти й знаходити виходи з політичних та інституційних криз.

Цікавою є позиція Д. С. Ковриженка, який переконаний, що «Конституція України створила умови для існування опозиції як в парламенті, так і за його межами. Водночас, гарантій здійснення опозицією своїх функцій та повноважень забезпечено не було. Актуальними залишаються питання свободи слова, доступу громадян до інформації, відкритості влади, здатності опозиції впливати на формування та діяльність уряду»¹⁹⁴.

Якщо почати реформування в цій сфері, тоді потрібно проаналізувати реальні потреби населення у вираженні її думок через окремі опозиційні сили та взяти досвід окремих країн, які на власному прикладі показали результати тих чи інших змін у цьому політичному полі. Враховуючи європейський вектор розвитку нашої держави, слід дослідити саме континентальні країни, які стануть взірцями при втіленні опозиції на окремих етапах. Для початку, слід залучитись досвідом країн Східної Європи, які були частиною радянського табору,

¹⁹² Про Регламент Верховної Ради України : Закон України : від 10.02.2010. №1861-VI, у редакції від 08.05.2010. №2157-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14-15, 16-17. Ст. 133 (втратив чинність).

¹⁹³ Про внесення зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» : Закон України : від 09.03.2010. №1952-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. №16-17. Ст. 134 (втратив чинність).

¹⁹⁴ Ковриженко Д. Правовий статус парламентської опозиції : доцільність і механізми правового врегулювання / Лабораторія законодавчих ініціатив. URL : http://www.parliament.org.ua/index.php?action=draft_art&dtopic=6&ar_id=1147&as=

але змогли просунутись даліше в області демократії та розвитку одного з її найважливіших елементів – політичної опозиції.

Серед усіх країн Східної Європи (Польща, Угорщина, Литва, Латвія, Естонія тощо) слід виділити саме Польщу, яка серед всіх держав цього регіону, змогла почати реалізацію політичної опозиції на своїх теренах. На жаль, ця реалізація змогла знайти своє місце лише в окремих нормах Регламенту Сейму Польського, що описує становище та окремі можливості парламентської меншості, що не ввійшла до проурядової коаліції¹⁹⁵.

Враховуючи те, що країни цього регіону материка також намагаються втілити в своєму законодавстві положення про опозицію, вони опираються на досвід сусідніх країн з Центральної та Західної Європи, які вважаються певними еталонами демократії. Одною з таких є Франція, яка в своїй Конституції окреслила такі повноваження політичної опозиції:

1) можливість проведення переговорів, в тому числі за посередництвом політиків іноземних держав та представників міжнародних організацій;

2) проведення круглих столів між владною верхівкою та опозицією;

3) здійснення політичні консультації;

4) можливість укладення політико-правових угод (договорів, меморандумів, універсалів);

5) можливість звернення до міжнародних інституцій (Венеційська комісія, Рада Європи, ОБСЄ тощо);

6) спільні виступи та дебати на загальнодержавних каналах телебачення та каналах Інтернету¹⁹⁶.

Крім цього, Конституція Франції містить положення, які використовуються опозицією у своїй діяльності. Зокрема, на вимогу десятої частини депутатів може висловлюватись вотум недовіри до уряду, який потребує понад 58 голосів депутатів. Продовжуючи щодо закріплених положень про права меншості, 60 депутатів Національних Зборів чи 60 сенаторів Сенату мають право на звернення до Конституційної ради (органу конституційного контролю) з метою промудульгації законів.

Слід зауважити, що закріплені положення показують, наскільки широкими є межі правового становища опозиції. Можливість бути почутими і врахування їхньої думки є головним, що передбачається основним законом Франції для тих партій та сил, хто не ввійшли до провладної коаліції.

¹⁹⁵ Constitution de la République française Constitution du 4 octobre 1958. URL: tps://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution.pdf

¹⁹⁶ Пивовар М. С. Правові гарантії опозиційної діяльності: досвід Французької Республіки // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2019. Вип. 58. Том I. 40 с.

Необхідність поступового реформування Основного Закону держави є необхідним, так як це допомагає врахувати всі нюанси суспільного життя, дотримання їх прав та свобод, захист інтересів і цінностей. Кодифікація «політичної опозиції» є одним із тих положень, яке потребує характеристики в Конституції України, що допоможе покращити взаємодію основних елементів демократичної трансформації. Потреба в запозиченні зарубіжного досвіду при реформуванні цієї сфер є необхідно, оскільки це допоможе нам здійснити порівняння з іншою державою та виокремити помилки, які були виявлені.

Секція 2

КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВИРІШЕННЯ

Грина ЖАРОВСЬКА,

докторка юридичних наук, професорка, професорка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО УДОСКОНАЛЕННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ ПЕТИЦІЇ ЯК ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ПУБЛІЧНІЙ ВЛАДІ

Стаття 40 Конституції України¹⁹⁷ як Основного законодавчого акту забезпечує право кожної особи, кожного суб'єкта права надавати звернення індивідуального чи колективного характеру до всіх органів публічної влади незалежно від рівня, органів місцевого самоврядування, окремих посадових суб'єктів. В разі звернення, органи повинні надати відповідь суб'єктам.

Оскільки норми конституційного характеру мають найвищу юридичну силу, для їх уточнення та розширеного тлумачення прийнято Закон України «Про звернення громадян» (від 02. 10. 1996 р.)¹⁹⁸. В ньому вказано багато положень що стосуються загального та нормативного характеру з приводу подання, розгляду та відповіді на різного роду звернення.

Стаття 5 вказаного нормативного акту визначає вимоги до звернення, зокрема вони «адресуються органам державної влади і органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань». Отож, звернення мають мати зв'язок з повноваженнями тих органів влади, до яких вони адресовані.

Міжнародний досвід доводить низький рівень компетентності громадськості в повноваженнях та сферах діяльності органів публічної влади.

В Російській Федерації петиція на сайті Президента отримала рекордну кількість підтримки. Вона стосується резонансної справи про вбивство. Зокрема в петиції вимагається припинити кримінальну справу

¹⁹⁷ Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13. 07. 1996, № 128.

¹⁹⁸ Про звернення громадян. Закон України № 393/96-ВР від 02. 10. 1996 // *Відомості Верховної Ради України* від 19. 11. 1996, № 47, стаття 256.

стосовно сестер Хачатурян (ч. 2 ст. 105 – «Вбивство групою осіб за попередньою змовою»). Дівчата багато років піддаються катуванням, домашньому і сексуальному насильству, тепер за вбивство домашнього насильника їм загрожує до 20 років позбавлення волі.

Оцінюючи можливий громадський резонанс, все ж скажемо, що електронні петиції не є тією формою здійснення публічної влади, що можуть собою підміняти судочинство. Судову владу реалізують судді та, у визначених законом випадках, присяжні шляхом здійснення правосуддя у рамках відповідних судових процедур. Жодний орган не може без належної судової процедури «припинити кримінальну справу», навіть якщо вказане звернення набрало більш ніж пів мільйона підписантів.

Приклад можливий з практики української місцевої влади. На сайті електронних петицій м. Львова розміщене звернення про Дозвіл партнерських родів¹⁹⁹. Скажемо, що питання пов'язані з організацією медичних процедур та інших медичних заходів відбувається відповідно до підзаконних актів Міністерства охорони здоров'я України, а у вказаному випадку – відповідно з інструкцією організації профілактики внутрішньолікарняних інфекцій в акушерських стаціонарах, затвердженою МОЗ України від 10. 05. 2007 року, № 234²⁰⁰.

Також широкий аналіз Офіційного інтернет-представництва Президента України дає можливість вказати, що практично щочетверте звернення не відповідає компетенції. Безумовно, в деяких випадках суб'єкт звернення відсилає справу за компетенцією, проте часто такого не відбувається.

Отож, виникає запитання, як уникнути проблеми, що спричиняє неефективність звернень. Вважаємо, що для цього необхідним є технічне удосконалення електронного вебсайту. На ньому необхідно розмістити порядок подання петиції, основні принципи звернення до органів публічної влади, повноту викладу проблематики і посилання на нормативні акти з вказівкою повноважень того чи іншого органу публічної влади та посадової особи.

Також доречною буде розширена форма подання петиції. Інколи особі, що звертається, необхідно додати повну, достовірну інформацію офіційного характеру, технічні розрахунки, аргументи, позитивний іноземний досвід, рішення судів різних інстанцій, у тому числі Європейського суду з прав людини. Тому репрезентована технічна форма не дозволяє суб'єкту подання електронної петиції здійснити ці дії.

¹⁹⁹ Дозвіл партнерських родів у м. Львів. URL: <https://petition.e-dem.ua/lviv/Petition/View/1682>

²⁰⁰ Інструкція з організації та впровадження системи інфекційного контролю в акушерських стаціонарах. Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 234 від 10. 05. 2007 р. // *Офіційний вісник України* від 06. 07. 2007, № 47, с. 73, стаття 1942, код акта 40246/2007.

Богдана МЕЛЬНИЧЕНКО,

докторка юридичних наук, доцентка, професорка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

Відомо, що сучасний світ переживає складний період трансформацій, які стосуються усіх сфер суспільного життя²⁰¹. Водночас загальновідомим фактом є те, що вирішення пріоритетних проблем щодо здійснення в Україні трансформаційних процесів, спрямованих на досягнення об'єктивно необхідного посилення дієздатності держави, безпосередньо залежить від упровадження ефективної та дієвої системи публічного управління.

У сучасних умовах фактично йдеться про складну адміністративну систему – відкриту систему публічного управління, в якій відбувається постійний процес гармонізації принципів, механізмів, форм та методів публічного управління із посиленням інструментів і механізмів делегування повноважень, побудови багаторівневих, вертикально інтегрованих структур управління²⁰².

Відповідно до європейських традицій, сучасне публічне управління як відкрита система забезпечує організаційно-регуляторний вплив держави на суспільно-політичні процеси, мета якого – гарантувати стабільний прогнозований розвиток всіх суб'єктів владних відносин та дотримання демократичних норм взаємовідносин інститутів влади в суспільстві²⁰³.

У науковій літературі систему публічного управління визначають як: 1) сукупність спеціалізованих суб'єктів і процедур управлінського впливу, яка забезпечує існування соціуму в межах визначеної території та організована навколо інституціалізованого центру і виконує більшу частину координаційної діяльності, розподіляє управлінські функції та гарантує їх виконання²⁰⁴; 2) сукупність органів державного управління

²⁰¹Громико О. І. Зміст поняття «трансформація» як базової наукової категорії // *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 1-2(1). С. 125.

²⁰²Баштанник В. Структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку національних систем публічного управління в умовах сучасних євроінтеграційних процесів // *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Київ, 2009. № 1. С. 5–16.

²⁰³Баштанник А. Г. Організаційні засади формування інтегрованих систем публічного управління в контексті європейського інтеграційного процесу // *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління*. Київ, 2012. Вип. 4. С. 15–26.

²⁰⁴Публічна влада та управління: принципи механізми реалізації : монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Чернівці : Технодрук, 2008. 432 с.

та місцевого самоврядування, що справляють організуючий вплив на суспільні відносини, реалізуючи управлінські функції у межах визначеної компетенції на підставі законодавства, а також взаємовідносин між цими органами; 3) сукупність суб'єктів та об'єктів публічного управління, а також взаємовідносин між ними²⁰⁵.

Відтак, можемо говорити про те, що система публічного управління є складною багаторівневою структурою, що зумовлено самою природою публічного управління, його організаційно-правовим механізмом виявлення, узгодження і реалізації суспільних потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, заходів, дій, що здійснюють різні органи та інституції та мають різні юридичні наслідки для об'єктів управлінського впливу²⁰⁶.

Важливим у будь-якій системі управління є те, що суб'єкт і об'єкт управління перебувають у постійній динамічній взаємодії, що здійснюється за допомогою прямих (від суб'єкта до об'єкта) і зворотних (від об'єкта до суб'єкта) зв'язків. Такі зв'язки сприяють процесу ухвалення рішень, тобто здійсненню управління як такого.

Розглядаючи прямі зв'язки, варто зауважити, що об'єктом управлінського впливу є не лише зовнішній стосовно управлінської системи об'єкт, але й різні ланки самої управлінської системи, між якими встановлюються вертикальні та горизонтальні зв'язки. Вертикальні – зв'язки субординаційні, горизонтальні ж – полягають у координації та взаємодії суб'єктів управління при здійсненні єдиних цілей публічного управління²⁰⁷.

Важливу роль на всіх рівнях публічного управління відіграють горизонтальні зв'язки, причому на кожному з них вони мають свою структуру і функціональне навантаження, що характеризується певною специфікою. Їх особливе значення випливає вже з концептуального положення про те, що влада, єдиним джерелом якої є народ (ст. 6 Конституції України), – явище цілісне. Вона фактично не «поділяється», а розподіляється між органами держави, створеними за функціональною ознакою. Крім того, сьогодні значно розширюється поле горизонтальних зв'язків на регіональному і місцевому рівнях, охоплюючи функціонування не тільки органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а й увесь спектр інститутів громадянського суспільства, зокрема певні суспільні сегменти²⁰⁸.

²⁰⁵ Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. С. 163.

²⁰⁶ Баштанник А. Г. Організаційні засади формування інтегрованих систем публічного управління в контексті європейського інтеграційного процесу // *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління*. Київ, 2012. Вип. 4. С. 15–26.

²⁰⁷ Мороз О. Публічне управління в Україні: проблеми становлення та ефективності. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 34. С. 41–47.

²⁰⁸ Приходченко Л. Л. Система публічного управління України: механізми горизонтальної взаємодії // *Державне управління: теорія та практика*. Київ, 2016. № 2. С. 5–14.

Особливу цінність для визначення якості управління представляють зворотні зв'язки²⁰⁹. Сутність зворотних зв'язків у публічному управлінні полягає у тому, що, з одного боку, громадянам як об'єктам управління надано права вимагати від суб'єктів управління належної поведінки щодо реалізації своїх прав та свобод, а з іншого – на суб'єктів публічного управління громадяни покладають чіткі обов'язки щодо забезпечення реалізації тих самих прав і свобод²¹⁰.

Тим самим змінюється структурна основа системи управління державою, а, отже, і принципи управління. Якщо за традиційної бюрократичної моделі управління суспільство є об'єктом управління, то головною особливістю сучасної практики публічного управління визнають те, що суспільство є суб'єктом і одночасно об'єктом публічного управління²¹¹.

У результаті відносини між державою, її органами, посадовими особами і громадянами стають іншими. Це знаходить свій вияв у тому, що громадяни у певному сенсі стають рівноправними учасниками відносин із державою²¹².

Тому публічне управління сьогодні можна представити, з одного боку, у вигляді процесу взаємодії органів влади і суспільства, результатом якого є прийняття важливих для держави (регіону, громади) рішень, з іншого – як відкриту публічну сферу суспільних інтересів, в якій всі суспільні інститути, громадяни можуть бути не тільки об'єктами управління, а й виступати суб'єктами, автономними одиницями у стосунках з органами влади і управління. У цьому контексті слушною є думка про те, що сучасне публічне управління – це управління суспільством разом із суспільством²¹³.

Все це дає підстави говорити про те, що система публічного управління – це складна адміністративна система, що містить у собі сукупність елементів, які взаємодіють та безпосередньо впливають на її ефективність та результативність. Трансформаційні зміни, що відбуваються на сучасному етапі у вітчизняній системі публічного управління зумовлені потребою якісно нового підходу до управління державою.

²⁰⁹ Максименюк М. Ю. Філософські засади публічного адміністрування // *Гілея : науковий вісник*. 2016. С. 190–198.

²¹⁰ Авер'янов В. Б. Необхідність врахування євроінтеграційних вимог на становлення нової української адміністративно-правової доктрини // *Правова держава*. Київ, 2010. Вип. 21. С. 189.

²¹¹ Суспільство та влада: механізми взаємодії : навч.- метод. матеріали / А. М. Михненко, С. О. Кравченко, І. В. Пантелейчук та ін. Київ : НАДУ, 2013. 80 с.

²¹² Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. С. 37.

²¹³ Бережний В. О. Сучасні концепції публічного управління // *Актуальні проблеми державного управління*. Харків, 2013. № 2. С. 31–38.

Ірина СЛОВСЬКА,

докторка юридичних наук, доцентка, професорка кафедри конституційного права та галузевих дисциплін Національного університету водного господарства та природокористування,
м. Рівне, Україна

РЕФОРМИ ІНСТИТУТУ НАРОДОВЛАДДЯ - ЗАВОЮВАННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО РОЗВИТКУ

У ситуації величезного політичного піднесення Український народ проголосив незалежність у 1991 році. Ця подія ознаменувала корінний переворот у долі всіх націй і народностей, які населяли країну. Вона вивела державу на шлях справді незалежного розвитку, соціально-економічного і культурного прогресу, які, як тоді мріялося, повинні були відбуватися швидкими темпами.

Наступним поворотним пунктом, яким пишаємося, тріумфом національної політики, стало ухвалення Конституції України 1996 року. Нормативний акт декларував основні умови перетворення колишньої соціалістичної республіки – складової федеративного Радянського Союзу – у розвинену індустріальну державу з високим рівнем громадської свідомості.

Вільна і рівноправна як суб'єкт міжнародних відносин із доволі сильним громадянським суспільством Україна за три десятиліття виявляла різні темпи і можливості зрілості всієї системи суспільних відносин.

Розширилося, наповнилося новим, більш глибоким соціальним змістом, поняття народовладдя. Тому держава визначається як загальнонародна, а органи публічної влади становлять її політичну основу.

Тріумфом національної політики став інтернаціональний характер правового статусу всіх націй і народностей.

Досягнення держави є переконливим свідченням того, що трансформації конституційного ладу відбуваються не спонтанно, а на основі цілеспрямованої державної політики. Цілісна стратегія реформ може відкрити нові горизонти правової держави, зміцнити економічний і науково-технічний потенціал країни, а в нових реаліях – ще й обороноздатність та сферу національної безпеки.

Сучасний етап державотворення в Україні характеризується інтенсивним пошуком потенційно ефективних напрямків реформування державного і суспільного ладу. За останні роки декларованих і таких, що були втілені у практику, модернізацій є достатньо. Зупинимось на окремих з них.

Складні тенденції прослідковуються у становленні прямого народовладдя, яке уможливорює залучення громадян до формування «порядку

денного» на політичній арені. Ще у 2012 році Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року²¹⁴ втратив чинність на підставі ухвалення Закону «Про всеукраїнський референдум» (6 листопада 2012 р.)²¹⁵. Та цей нормативно-правовий акт було визнано неконституційним Рішенням КСУ від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум». Закон визнано неконституційним з причини порушення процедури його ухвалення (незалучення до попереднього розгляду комітету Верховної Ради України, порушення принципу особистого голосування парламентаріїв) та визнання ним можливості проведення конституційної реформи (внесення змін до конституції) шляхом ухвалення відповідних змін на референдумі, що, в принципі, є «прерогативою парламенту», на думку суддів КСУ (пп. 2-4 мотивувальної частини Рішення)²¹⁶.

Тобто з весни 2018 року в Україні був відсутній спеціальний закон, який би деталізував референдну процедуру. Лише Конституція (статті 72-74) закріплювала особливості проведення всеукраїнського референдуму, який призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, визначених Основним законом.

У червні 2020 року у Верховній Раді України після численних дискусій щодо моделей референдуму був зареєстрований законопроект про всеукраїнський референдум, який нарешті мав врегулювати цей інститут прямої демократії. Венеційська комісія у своєму Висновку загалом підтримала законодавця у прагненні дотримуватися міжнародних зобов'язань України під час напрацювання тексту.

Оскільки предметом безпосередньо всеукраїнського (національного) референдуму є глобальні питання, необхідно було забезпечити механізм, який спонукав би громадян ухвалювати рішення, ґрунтовно розуміючи предмет голосування.

Нині цей інститут передбачає реальне залучення населення до участі в управлінні державними справами і дає йому відчуття значущості як суб'єкта політичної влади²¹⁷. Відповідно, схвально було

²¹⁴Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 03. 07. 1991. (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>.

²¹⁵Про всеукраїнський референдум: Закон України від 06. 11. 2012 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>.

²¹⁶Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26. 04. 2018. № 4-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>.

²¹⁷Тартвіг Д. Місцевий референдум: народовладдя, з якого варто починати. *Реанімаційний пакет реформ*. 23. 12. 2020. <https://rpr.org.ua/>.

зустріте громадськістю прийняття Закону «Про всеукраїнський референдум» 26 січня 2021 року. Згідно із цим документом, предметом всеукраїнського референдуму можуть бути питання про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України; загальнодержавного значення; про зміну території України за умови збереження територіальної цілісності держави, а також втрату чинності тим чи іншим законом України або окремими його положеннями.

Не можуть виноситися на голосування питання, що суперечать положенням Конституції України, загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права; щодо скасування чи обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина; спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету та територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці.

На всеукраїнський референдум може виноситися одне питання. І, що важливо, референдум не може проводитися одночасно з виборами.

Закон передбачає, що рішення, схвалене на всеукраїнському референдумі, може бути змінене виключно шляхом такого ж референдуму не раніше, ніж через три роки з дня його ухвалення. Новий референдум з цього питання може бути проведено не раніше, як через один рік з дня оголошення результатів відповідного всеукраїнського референдуму²¹⁸.

Отримавши інструмент прямого впливу на ухвалення рішень у державі, громадяни поки так і не мають аналогічного механізму безпосереднього вирішення проблем щоденного життя на регіональному рівні. Інші форми прямої демократії, передбачені законодавством про місцеве самоврядування, в цілому не можуть замінити інститут місцевих референдумів. Цей вияв народовладдя не підміняє роботу органів публічної влади, а доповнює її. Відповідно, законодавцю слід забезпечити громадянам потенційно найефективнішу локальну форму прямої демократії.

Багато дискусій нині викликає децентралізація – спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї²¹⁹. Цей процес був розпочатий ще у 2014 року з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні²²⁰, законів України «Про співробітництво територіальних

²¹⁸Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26. 01. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>.

²¹⁹Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. Київ: НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне врядування / наук.-ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]. С. 167.

²²⁰Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвал. розпорядженням КМУ від 01. 04. 2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>.

громад»²²¹ (17. 06. 2014), «Про добровільне об'єднання територіальних громад»²²² та змін до Бюджетного²²³ і Податкового кодексів²²⁴ – щодо фінансової децентралізації.

Зазначена реформа дозволила формувати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади (ОТГ). Вони здобули повноваження та ресурс, які мають міста обласного значення, зокрема – зарахування до місцевих бюджетів ОТГ 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження. На місцях повністю залишаються надходження від податків: єдиного, на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт).

Додамо, що ОТГ мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (до реформи прямі відносини мали лише обласні та районні бюджети, бюджети міст обласного значення), для виконання делегованих державою повноважень їм надаються відповідні трансферти (дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо). Законодавчі зміни також надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети незалежно від дати прийняття закону про Державний бюджет.

Крім зростання власних фінансових можливостей, ОТГ у результаті децентралізації мають й інші інструменти забезпечення економічного розвитку – здійснення зовнішніх запозичень, самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ. Більше того, децентралізовано повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства, органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику²²⁵.

Подальші зміни в частині децентралізації, які планують імплементувати в Конституцію, включатимуть чотири напрямки: затвердження нового адміністративно-територіального устрою, закріплення ефективної системи місцевого самоврядування, запровадження інституту префектів та гарантування матеріальної й фінансової основи на місцях. Це основна рамка змін, яку готує Комісія з

²²¹Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17. 06. 2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>.

²²²Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05. 02. 2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>.

²²³Бюджетний кодекс від 08. 07. 2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>.

²²⁴Податковий кодекс від 02. 12. 2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>.

²²⁵Реформа децентралізації. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/>.

питань правової реформи при Президентові у тісному контакті з Верховною Радою і Кабміном²²⁶.

Найважливішим підсумком 30-річного становлення Української держави є побудова зрілого громадянського суспільства. Саме воно є рушійною силою змін у державному і суспільному ладі, оскільки у політичній сфері забезпечує громадянам вільний вплив на ухвалення значимих на державному і регіональному рівнях рішень. Кожна людина може відчувати свою значимість і, в той же час, відповідальність за розвиток індивідуального та колективного життя. Децентралізована державна влада і місцеве самоврядування, пряме голосування громадян демократично розв'язують суспільно-політичні проблеми.

Ірина ДРОБУШ,

завідувачка кафедри державно-правових дисциплін Навчально-наукового інституту права ім. І. Малиновського Національного університету «Острозька академія», докторка юридичних наук, професорка, академік Академії наук вищої освіти України,
м. Острог, Україна

МІСЬКІ АГЛОМЕРАЦІЇ ЯК ФОРМИ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Одним з найефективніших напрямів новітньої конституційної реформи є реформування інституту місцевого самоврядування, що є одним з основних каталізаторів, які здатні суттєво пришвидшити процес вступу України до Європейського Союзу та повністю змінити уявлення людини про її роль та можливості в державному та громадському житті. Активізація співпраці органів місцевого самоврядування та громадськості з питань розроблення місцевих програм сталого розвитку, спрямування зусиль на забезпечення інноваційного розвитку територіальних громад, їх залучення до вирішення місцевих проблем та мобілізації ресурсів за умов громадсько-приватного партнерства є пріоритетними напрямками реформи децентралізації, яка розпочалася у 2014 році та триває донині.

Враховуючи європейську практику функціонування місцевого самоврядування, подальші кроки реформування правової, організаційної, матеріально-фінансової основ діяльності місцевого самоврядування в Україні, особливу увагу варто приділити питанням функціональної та фінансової децентралізації.

²²⁶ Децентралізація: комісія при Президентові готує зміни до Конституції у чотирьох напрямках. *Укрінформ*. 02. 06. 2021. URL: <https://www.ukrinform.ua/>.

Концептуальну основу такої реформи має складати соціально орієнтована модель місцевого самоврядування, в якій права та інтереси членів територіальних громад матимуть пріоритетне значення.

Виходячи з вищезазначеного, метою наукового пошуку являється не лише обґрунтування необхідності послідовного реформування інституту місцевого самоврядування як важливої складової конституційної реформи, а й пропозиції щодо його модернізації на засадах субсидіарності та децентралізації, що в умовах сучасного розвитку України забезпечить створення та функціонування самодостатніх територіальних громад, спроможних власними силами вирішувати свої соціально-економічні проблеми.

Вкрай важливим є врахування позитивного досвіду європейських країн, які теж свого часу провели муніципальні реформи, результатом яких стало не лише істотне зміцнення основ функціонування інституту місцевого самоврядування, а й кардинальне переосмислення сутності та змісту місцевого самоврядування у процесі подальшого розвитку держави як демократично – правової та соціальної. Врахування зарубіжного муніципального досвіду сприяло зміцненню конституційно – правових засад функціонування інституту місцевого самоврядування, становленню та розвитку самодостатніх, спроможних територіальних громад, розвитку різноманітних форм комунікації як в межах громади, так і за її межами з метою реалізації прав та законних інтересів мешканців відповідної території. В контексті цього особливої уваги та практичного значення набувають різноманітні форми співробітництва територіальних громад. Законодавство визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю; примірні форми договорів про співробітництво територіальних громад.

Наступним кроком має бути законодавча регламентація створення міських агломерацій. Міська агломерація (від *лат. agglomeratio* – приєдную, нагромаджую) – форма розселення, територіальне скупчення населених пунктів, які об'єктивно об'єднані в єдине ціле інтенсивними функціональними (економічними, трудовими, соціальними, культурно-побутовими та ін.) зв'язками, а також екологічними інтересами.

Як правило, в основі міської агломерації є велике домінуюче місто – ядро агломерації. Такі агломерації називаються моноцентричними. Найбільші агломерації світу – токійська та нью-йоркська – моноцентричні. Поліцентричні агломерації є скоріше винятком. Наприклад, це Рурський басейн у Німеччині.

Характерними рисами міської агломерації є: маятникова міграція (масові трудові, навчальні, побутові поїздки); 1,5-годинна доступність транспортними коридорами (залізницями, автодорогами і річками);

наявність регулярних приміських електропоїздів, автобусів, теплоходів; спільність аеропорту, залізничного вузла-терміналу; щільне розселення по транспортних коридорах.

Становлення міських агломерацій – це глобальний тренд, який розпочався в другій половині ХХ століття. На сьогодні більше половини міського населення Землі проживає у міських агломераціях з чисельністю населення понад 500 тис. осіб.

Вчені-урбаністи вважають, що агломерацію не можна утворити штучно, а лише «визнати» з боку відповідних державних структур та виробити інструменти їх ефективного розвитку²²⁷.

Варто зазначити, що ще в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810/98²²⁸, йшлося про необхідність проведення політики об'єднання невеликих територіальних громад, укрупнення самоврядних адміністративно-територіальних одиниць, утворення агломерацій населених пунктів; організаційні аспекти функціонування міських агломерацій, які б передбачали добровільне формування спільних органів управління та їх взаємозв'язки з органами місцевого самоврядування територіальних громад, що входять до агломерації на договірних умовах. При цьому міська агломерація не є новою адміністративно-територіальною одиницею, а являє собою організаційне утворення, яке складається з кількох територіальних громад, що мають на меті спільну реалізацію функцій місцевого самоврядування. У цьому ж указі йдеться про прискорення розробки та прийняття законів України: «Про територіальні громади та їх об'єднання», «Про територіальний устрій України», «Про міську агломерацію». Надання державної фінансової підтримки органам місцевого самоврядування, на фінансування проектів з питань розвитку, великих міст і міських агломерацій передбачала й Державна стратегія регіонального розвитку до 2015 року (постанова Кабінету Міністрів України від 21. 07. 2006 р., № 1001), зазначаючи, що «Реалізація пріоритетних напрямів здійснюватиметься шляхом розбудови і модернізації технічної та суспільної інфраструктури найбільших міських агломерацій і великих міст (Донецьк, Дніпропетровськ, Київ, Львів, Одеса, Харків) з метою перетворення їх на основні осередки припливу людей, товарів, капіталу та інформації». Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року (постанова Кабінету Міністрів України від 06. 08. 2014 р., № 385) прямо не вказує на підтримку розвитку міських агломерацій,

²²⁷Баранецький Т. Законопроект про міські агломерації: що всередині URL: [https:// decentralization.gov.ua/news/3617](https://decentralization.gov.ua/news/3617).

²²⁸Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року N 810/98. URL: [http:// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).

хоча пріоритетом визначає підвищення ролі та функціональних можливостей міст у подальшому розвитку регіонів та створення умов для поширення позитивних процесів розвитку міст на інші території. З формуванням міських агломерацій безпосередньо пов'язані питання створення та функціонування індустриальних парків. А це в свою чергу свідчить про те, що прийняття Закону «Про міські агломерації» сприятиме не лише розвитку місцевого самоврядування, а й відповідатиме стратегії регіонального розвитку.

При цьому варто приділити увагу законопроекту «Про міські агломерації», метою якого є визначення організаційно-правових засад формування міських агломерацій територіальними громадами сіл, селищ і міст, у тому числі об'єднаними територіальними громадами, принципів і механізмів взаємодії територіальних громад в межах міських агломерацій, гарантій і відповідальності міських агломерацій, а також форм підтримки державою міських агломерацій. Ряд положень цього законопроекту викликало дискусії.

Так, Асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація об'єднаних територіальних громад» відзначила, що законопроект, незважаючи на заявлений у ньому принцип взаємної вигоди, по суті є спробою великих міст поширити сферу свого впливу на суміжні території, розширити межі власних повноважень за рахунок повноважень і ресурсів сусідніх територіальних громад та вважає, що законопроект потребує значного доопрацювання.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України зазначає, що положення законопроекту не відповідають Конституції України, яка не передбачає такого елемента системи адміністративно-територіального устрою України, як «міські агломерації» та функціонування «рад агломерацій». Головне управління також відзначає, що законопроектом фактично пропонується обмеження конституційних та інших встановлених законом повноважень відповідних органів місцевого самоврядування на користь неконституційних владних утворень та вважає, що за результатами розгляду у першому читанні законопроект доцільно відхилити.

Інститут законодавства Верховної Ради України вважає, що удосконалення законодавчого регулювання різних форм співробітництва територіальних громад, в тому числі, міських агломерацій, є необхідним і своєчасним, оскільки має сприяти виробленню інструментів ефективного розвитку міських агломерацій. Водночас Інститут у своєму висновку відзначає, що запропонована законопроектом модель міської агломерації є досить суперечливою з точки зору чинного законодавства України, оскільки передбачає створення юридичної особи з непоєднуваними статусами публічного і приватного характеру. Вади такої моделі відтворюються в усіх розділах законопроекту, зокрема

щодо установчих та ліквідаційних процедур міської агломерації, її організаційно-правової форми, майнової і фінансової основи тощо.

Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України у своєму висновку зазначив, що легалізація інституту міських агломерацій сприятиме просуванню на вітчизняних теренах європейських традицій містобудування, де агломерації розглядаються як історично сформовані багатокомпонентні динамічні цілісні системи територіального устрою. Разом з тим, Інститут відзначає, що не зважаючи на свою актуальність та важливість, представлений законопроект не відповідає положенням Конституції України, не повною мірою узгоджений з чинним законодавством про місцеве самоврядування та співробітництво територіальних громад, містить проблеми організаційно-правового та юридично-технічного характеру²²⁹. Тому проєкт закону № 6743 від 17. 07. 2017 року було відкликано у 2019 році. Наступною спробою врегулювання статусу міських агломерацій став законопроект № 2637 від 19. 12. 2019 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад»²³⁰.

Законопроект спрямовано на вирішення проблеми збалансування інтересів територіальних громад великих міст та прилеглих сіл, селищ, міст. Пропонується доповнити Закон «Про співробітництво територіальних громад» та деякі інші закони окремими нормами, що визначають правовий статус агломерацій, передбачити утворення ради агломерації та віднести до сфери її компетенції розгляд питань, що зачіпають спільні інтереси територіальних громад, які входять до агломерації та надати перелік базових повноважень, які можуть варіюватись в залежності від обсягу інституційної спроможності відповідної агломерації.

У проєкті (зміни до статті 1 Закону України «Про співробітництво територіальних громад») пропонується запровадити співробітництво територіальних громад через утворення агломерації та встановити, що "агломерація – форма співробітництва територіальної громади, що виконує функції центру агломерації та територіальних громад, які розташовані в зоні впливу центру агломерації та мають з ним інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки, що спричиняють значну щоденну маятникову міграцію населення" (оновлена ч. 1 статті 1 Закону). Йдеться також про визначення зон добросусідства та

²²⁹ Комітет рекомендує Верховній Раді прийняти у першому читанні за основу проєкт Закону про міські агломерації. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

²³⁰ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад; Проєкт Закону № 2637 від 19. 12. 2019 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

встановлення механізмів взаємного погодження своєї діяльності у таких зонах, зокрема шляхом укладання договорів про співробітництво у формі встановлення зони добросусідства.

Вважаємо, що законодавча регламентація створення міських агломерацій як однієї з форм муніципального співробітництва сприятиме не лише розвитку окремо взятих громад, а й економічному зростанню регіонів, тим самим забезпечуючи успішне завершення реформи децентралізації та її результативність в масштабах усієї України.

Наталія СТЕЦЬОК,

кандидатка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри теорії права, конституційного та приватного права Інституту з підготовки фахівців для підрозділів Національної поліції Львівського державного університету внутрішніх справ,
м. Львів, Україна

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Конституційна юстиція є невід'ємним та надзвичайно важливим інститутом сучасної демократичної держави. Її поява в Україні в перші роки відновлення державної незалежності стала знаковою подією загальнонаціонального значення з якою небезпідставно пов'язувалась сама незворотність процесу становлення України як демократичної, соціальної та правової держави. Звідси, обрана для «матеріального уособлення» національного інституту конституційної юстиції модель «Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції»²³¹ із критично вагомими повноваженнями та, на жаль, із недостатньо продуманою системою формування – об'єктивно відображала в собі всі складнощі тогочасного конституційного розвитку України.

Конституційні зміни 2016 року щодо правосуддя внесли суттєві корективи в частині змісту та обсягу повноважень Конституційного Суду України. На нього більше не покладалася функція «здійснення судочинства разом із судами загальної юрисдикції», він переставав бути «єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні» та мав більше права офіційно тлумачити закони. Однак, Конституційний Суд України отримав можливість розглядати конституційні скарги та надавати

²³¹Про Конституційний Суд України. Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1996, N 49. С. 272.

висновки про відповідність Конституції України питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою²³². Його визначили «органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України»²³³. Про це говорилося вже в «новому», прийнятому у 2017 році за результатами конституційних змін щодо правосуддя, законі про Конституційний Суд України. В той же самий час, на думку експертів з конституційного права, «новий» закон про Конституційний Суд України виявився не зовсім готовим для комплексного регулювання питань пов'язаних із належною організацією конституційного контролю як такого загалом.

Так, для прикладу, запровадження в Україні конституційної скарги напевно було одним із найбільш вагомим досягнень конституційної реформи 2016 року (щодо правосуддя). Однак, якість реалізації конституційних приписів, як відомо, дуже часто залежить від викладу відповідних положень безпосередньо на законодавчому рівні і однією з явних вад в цьому напрямку вважається т.з. «надмірна регламентація» законодавчих приписів. Викладаючи вимоги до змісту конституційної скарги, законодавець в частині другій статті 55 Закону України «Про Конституційний Суд України»²³⁴ передбачив, що «у конституційній скарзі зазначаються:

1) прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) громадянина України, іноземця чи особи без громадянства, адреса зареєстрованого місця проживання особи (для іноземця чи особи без громадянства – місця перебування) або повна назва та місцезнаходження юридичної особи, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;

2) відомості про уповноважену особу, що діє від імені суб'єкта права на конституційну скаргу;

3) короткий виклад остаточного судового рішення, в якому було застосовано відповідні положення закону України;

4) опис перебігу розгляду відповідної справи в судах;

5) конкретні положення закону України, які належить перевірити на відповідність Конституції України, та конкретні положення

²³² Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя). Закон України. Електронний ресурс. [Режим доступу]: <http://www.golos.com.ua/article/271528>.

²³³ Про Конституційний Суд України. Закон України // Відомості Верховної Ради України, 2017, N 35. С. 376.

²³⁴ Про Конституційний Суд України. Закон України // Відомості Верховної Ради України, 2017, N 35. С. 376.

Конституції України, на відповідність яким належить перевірити закон України;

6) обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону;

7) відомості про документи і матеріали, на які посилається суб'єкт права на конституційну скаргу, із наданням копій цих документів і матеріалів;

8) перелік документів і матеріалів, що додаються. При цьому, копія остаточного судового рішення у справі суб'єкта права на конституційну скаргу, має бути засвідчена в установленому порядку судом, що його ухвалив»²³⁵. Очевидним в цій ситуації є те, що частина вище передбачених Законом України «Про Конституційний Суд України» вимог до змісту конституційної скарги є надмірними і такими, що з об'єктивних причин можуть бути утруднені для виконання кожним, хто захоче реалізувати своє конституційне право на конституційну скаргу.

«Удосконалення» й надалі потребує встановлена процедура формування Конституційного Суду України. Обраний чверть століття тому назад порядок формування Конституційного Суду України, за яким «Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України» (ч. 2 статті 148 Конституції України)²³⁶, фактично, не виправдав себе. Враховуючи те, що сучасна Українська держава за своїми формально юридичними ознаками є радше парламентсько-президентською республікою і саме парламентські форми правління домінують в абсолютній більшості сучасних європейських країн, роль і значення парламенту в процедурі призначення суддів Конституційного Суду України варто було б суттєво посилити. Останнє, як видається, стосується також і процедури звільнення суддів Конституційного Суду України.

Немало питань безпосередньо процедурного характеру виникало раніше і виникає зараз в організації діяльності Конституційного Суду України. Вони стосуються як розгляду ним справ, так і вирішення інших т.з. «внутрішніх» питань. Традиційно їхнє вирішення регулювалося положеннями Регламенту Конституційного Суду України, який затверджувався самим органом конституційної юрисдикції. Ідея ж підготовки спеціального закону (окрім існуючого закону «Про Конституційний Суд України» та «Регламенту

²³⁵ Про Конституційний Суд України. Закон України // Відомості Верховної Ради України, 2017. № 35. С. 376.

²³⁶ Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13. 07. 1996. № 128.

Конституційного Суду України) для детальної регламентації процедур розгляду різних категорій справ Конституційним Судом України видається продуктивною, однак, вимагає системного осмислення та детального опрацювання. Натомість, прийнятий у першому читанні проект закону «Про конституційну процедуру» (15. 04. 2021 р.) таким назвати важко²³⁷. І «запитання» до цього документу починаються вже із самої його назви - «про конституційну процедуру».

Однак, «конституційною процедурою», насамперед, називають процедуру підготовки проекту самої конституції та її ухвалення (прийняття); конституційною процедурою буде також і процедура внесення змін та доповнень до Основного Закону держави; конституційною процедурою можна також назвати процедуру реалізації норм основного закону держави. При цьому останнє буде стосуватися усіх без виключення суб'єктів такого виду діяльності (парламенту, уряду, глави держави, судів, громадян і т. д. і т. п.).

Отже, словосполучення «конституційна процедура» є значно ширшим в реальному житті, ніж те про що говориться в прийнятому в першому читанні законопроекті.

Олександр СКРИПНЮК,

докторант відділу конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права ім.В.М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук,
м. Київ, Україна

РОЗВИТОК ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ І КОНСТИТУЦІЙНЕ УТВЕРДЖЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО ПОЛІТИЧНОГО РЕЖИМУ

Останнім часом проблематика взаємозв'язку розвитку та функціонування демократичного політичного режиму в Україні та її правової системи привертає дедалі більшу увагу вітчизняних фахівців. У суто методологічному аспекті це пов'язано з тим, що застосування системного підходу до аналізу України як демократичної, правової і соціальної держави прямо передбачає звернення до питань взаємозв'язку цих процесів із розвитком права і правової системи. Насамперед це спричинено дослідженням тих змін, які відбуваються у правовій системі в умовах демократії. Зокрема, правова система в умовах демократії характеризується перш за все тим, що позитивне право

²³⁷Про конституційну процедуру. Проект закону. Електронний ресурс. [Режим доступу]: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70729.

перестає бути другорядною складовою державної влади, утверджується верховенство права і правова держава. Інші зміни полягають у тому, що право зв'язує й обмежує державну владу, набуває дедалі більших підстав у природному праві (у невід'ємних правах і свободах людини), одержує удосконалений, «відпрацьований» у законах та інших нормативно-правових актах зміст, закріплюється у конституції, стає неподільним і єдиним з незалежним та сильним правосуддям. Разом з тим, паралельно з утвердженням «широкого» розуміння змісту поняття правової системи до неї включаються такі елементи, які відіграють винятково важливу роль не тільки для забезпечення правових гарантій демократії і демократичного політичного режиму, але й для існування демократичної держави як такої.

Таким чином існує об'єктивна залежність між правовими гарантіями функціонування демократичного політичного режиму і станом розвитку правової системи України, яка не вичерпується лише тим, що всі правові гарантії відображаються на рівні чинного законодавства і мають форму позитивного права. Цей зв'язок має значно більш глибокий і багатогранний характер, адже правові гарантії повинні не тільки проголошуватись, але й діяти, виступати елементами правовідносин, впорядковувати діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування, забезпечувати демократичну взаємодію між державою і суспільством. Так само правовим гарантіям повинна бути притаманна така властивість права як його обов'язковість, що напряду залежить від стану реалізації права в суспільстві, рівня правової свідомості і правової культури громадян держави. Отже, можемо зробити висновок про те, що розвиток правової системи України та процес вдосконалення правових гарантій демократичної держави розбудови та функціонування демократичного режиму має діалектичний зв'язок. Його сенс полягає у тому, що ступінь гарантування демократизму державного ладу залежить від цілого ряду тих складових елементів, які входять в правову систему. Разом з тим процес вдосконалення правових гарантій демократії і демократизму державного ладу відбивається на стані правової системи, оскільки він передбачає як зміни на законодавчому рівні (мається на увазі прийняття нових нормативно-правових актів, які гарантують основні засади і принципи демократичної держави), так і суб'єктивну трансформацію учасників суспільних відносин, які властиві для демократичної держави.

Для того, щоб обґрунтувати зазначене положення доцільно звернутися до налізу взаємозв'язку окремих елементів правової системи і правових гарантій демократії. Практично всі без винятку сучасні дослідники погоджуються з тим, що одним з основних елементів правової системи є система законодавства, якість якої прямо детермінує загальні властивості правової системи і рівень досконалості правових

гарантій формування демократичного політичного режиму. Загалом, проблема якості законодавства є однією з базових для практично всіх процесів, які пов'язані з правовим регулюванням. Більше того, зважаючи на те, що однією з ознак «якісного закону» є його відповідність конституції, стає очевидним, що якість законодавства відображає у тому числі й його здатність втілювати визначені в конституції ідеали, цінності, ідеї та принципи. Фактор якості законодавства та його ефективності є ключовим для розуміння процесу впливу на суспільство практично будь-яких правових норм, незалежно від того, які конкретні цілі перед ними ставляться і якими суспільними потребами була викликана необхідність прийняття державною тих або інших норм позитивного права. Оскільки до цих правових норм відносяться в тому числі й правові гарантії демократичного політичного режиму, набуває особливого значення дослідження того, яким чином процес удосконалення законодавства України впливає на стан забезпеченості правових гарантій демократії у нашій державі.

Нині проблема забезпечення демократизму Української держави пов'язана не стільки з прийняттям нових правових актів (цей процес може бути описаний як прийняття «первісних нормативних положень»), які б дозволили ліквідувати ті прогалини, які об'єктивно існували в процесі гарантування функціонування та розвитку інститутів демократії, скільки з удосконаленням, а точніше – з упорядкуванням законодавства. У зв'язку з чим особливої ролі набуває проблематика систематизації законодавства, яка описується як специфічна (нормотворча) юридична діяльність державного апарату, змістом якої є системне упорядкування і розвиток положень чинних нормативно-правових актів з метою підвищення ефективності законодавства. Досліджуючи специфіку взаємозв'язку між правовими гарантіями демократичного політичного режиму і процесом розвитку законодавства в Україні маємо вказати на наступні важливі аспекти.

По-перше, самі правові гарантії набувають своєї реальності та свого юридичного буття виключно після того як вони набули і закріплення у чинних нормативно-правових актах та стали частиною системи позитивного права. Без цього вони не можуть бути охарактеризовані як правові гарантії у точному значенні цього поняття. Як правило таке закріплення відбувається на найвищому законодавчому рівні (в першу чергу на рівні конституції), оскільки демократизм державного ладу відноситься до групи найважливіших характеристик держави як такої. Невипадково у самій першій статті Конституції України²³⁸ зазначається, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Тобто ознака функціонування демократичного політичного режиму (демократичного характеру організації публічної влади),

²³⁸ Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13. 07. 1996. № 128.

цілком обґрунтовано відноситься у сучасній юридичній науці до фундаментальних ознак України як суверенної і незалежної держави. У чинній Конституції України міститься цілий комплекс правових гарантій, які забезпечують її демократичний характер. Але, зважаючи на специфіку конституційних норм, які часто передбачають потребу у прийнятті спеціальних законів, маємо визнати, що тривалий час в Україні існував своєрідний «розрив» між Конституцією²³⁹ та поточним законодавством, яке за певних причин не відповідало вимогам Конституції або не формувало ті об'єктивно необхідні механізми, які б дозволили перевести загальні конституційно-правові гарантії у безпосередню практичну площину. На жаль, у дещо видозміненій формі ця проблема постає перед Українською державою і сьогодні, оскільки політична нестабільність та нездорова і майже аномальна політична конкуренція призводять до нехтування нормами конституційного права, спричиняють тенденції до «підгонки» юридичних норм до вузько корпоративних або навіть індивідуальних потреб тих чи інших політиків.

По-друге, удосконалення поточного законодавства, яке відбувається у повсякденній правотворчій діяльності, має своїм наслідком відповідне удосконалення системи правових гарантій функціонування демократичного політичного режиму в Україні. Це може проявлятися як в ході підвищення ефективності вже чинних юридичних норм (шляхом їх систематизації і взаємного узгодження), так і в ході розробки і прийняття нових норм, які б доповнювали вже чинні правові норми та правові інститути.

По-третє, триваюча новелізація вітчизняного законодавства відбувається у тому числі й у руслі тих міжнародно-правових зобов'язань, які взяла на себе Україна. Важливою частиною цих зобов'язань є створення належних умов для утвердження і розвитку демократії в Україні, що прямо передбачає посилення правових гарантій демократії.

Таким чином, аналізуючи процеси розвитку правової системи України та діяльність щодо удосконалення системи правових гарантій функціонування демократичного політичного режиму в Україні, необхідно вказати на існування безпосереднього зв'язку між ними, який реалізується у двох напрямках. Тобто триваюча нині в Україні еволюція системи правових гарантій демократії та розвиток правової системи України повинні досліджуватись як корелятивні процеси. Завдяки цьому, впливаючи на розвиток правової системи в цілому, правові гарантії демократії самі зазнають на собі вплив з боку практично всіх без винятку елементів правової системи. Більше того, зважаючи на те, що правова система включає у себе не лише систему законодавства, але й правосвідомість, правовідносини та інші елементи, пов'язані із

²³⁹ Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13. 07. 1996. № 128.

суб'єктивним сприйняттям права та його реалізацією, можна зробити висновок про те, що саме на цьому рівні відбувається інтеріоризація правових гарантій, що робить їх не лише суто позитивними юридичними нормами, але й правовими переконаннями, цінностями та ідеалами, які детермінують суспільні відносини на всіх рівнях. В результаті чого формується специфічне правове середовище, де існує та розвивається демократична держава, в якому органічно поєднані елементи об'єктивного і суб'єктивного права, в якому правова діяльність детермінується не тільки зовнішнім державним примусом, але й внутрішніми мотивами. Це дозволяє розбудувати цілісну і стабільну систему правопорядку, в якій чітко дотримуються основні правові принципи демократії, а сама демократична держава функціонує у відповідності до властивих їй цілей та покладених на неї обов'язків.

Олена РОМЦІВ,

кандидатка юридичних наук, доцентка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

Соломія ЮЗЬКІВ,

студентка Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

ОСОБЛИВОСТІ ПРИЗНАЧЕННЯ СУДДІВ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ

Конституційна реформа в Україні неминуче пов'язана із реформуванням органів правосуддя і зокрема єдиного органу конституційної юрисдикції – Конституційного Суду України. Від того, наскільки ефективним та дієвим буде цей Суд у відносинах з вищими органами державної влади, залежить подальше проходження конституційного процесу в державі. А основне: чи зможе він забезпечити охорону Конституції²⁴⁰ як установчого акту Українського народу від нелегітимних дій з боку органів державної влади²⁴¹.

²⁴⁰ Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13. 07. 1996. № 128.

²⁴¹ Ковальчук В.Б. До питання про роль та місце Конституційного Суду України в системі вищих органів державної влади: в контексті європейського досвіду. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/jun/4967/vnulpurn201683723.pdf>.

Конституційний Суд України діє у складі вісімнадцяти суддів, які обираються на конкурсній основі відповідними державними органами, строком на дев'ять років. По шість з них призначаються відповідно главою держави, парламентом України та З'їздом суддів.

Згідно із законодавством суддею Конституційного Суду України може стати виключно громадянин України, який володіє державною мовою на відповідному рівні, на день свого призначення на посаду досягнув 40 років, має повну вищу юридичну освіту, стаж роботи у сфері права більше 15 років, наділений високими моральними якостями та належним рівнем компетентності²⁴².

Відбір главою держави кандидатур на посаду судді цього Суду починається із утворення спеціальної конкурсної комісії. Про початок конкурсу на офіційному сайті Президента України розміщується відповідне оголошення. Воно опубліковується не пізніше 3 місяців до дня закінчення строку повноважень діючого складу Суду, або ж досягнення граничного віку судді для цієї посади. У випадку, якщо суддю було звільнено з підстав зазначених в Конституції України, цей строк зменшується до одного місяця²⁴³.

Склад утвореної конкурсної комісії визначається главою держави з числа правників, належного рівня компетенції, що не збираються приймати участь в даному конкурсі та подали про це заяву.

На нашу думку, вказані критерії щодо складу конкурсної комісії є недостатніми для ефективного проведення конкурсу. Вважаємо, що законодавством повинні бути детально регламентовані критерії щодо цих осіб. Зокрема це мають бути **правники зі стажем роботи не менше п'яти років, які володіють українською мовою, пройшли відповідну антикорупційну перевірку, подали декларацію тощо**. Заохочуємо до удосконалення та розширення даної законодавчої норми.

Конкурсна комісія упродовж одного місяця після оприлюднення оголошення приймає заявки, відповідні документи від осіб, які виявили ініціативу стати суддями даного Конституційного Суду України.

Окрім заяви, законом визначено перелік документів, які необхідно подати кандидатам:

- автобіографія кандидата;
- мотивувальний лист, а якому зазначаються мотиви займання даної посади;
- копії документів, що посвідчують особу та приналежність її до громадянства України;

²⁴²Про Конституційний Суд України: Закон України від 13. 07. 2017 р. № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>.

²⁴³Постанова Конституційного Суду України про Регламент Конституційного Суду України: Закон України від 22. 02. 2018 р. № 1-пс/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001710-18#Text>.

- документи, що підтверджують відповідний стаж особи у сфері права;
- декларація особи, що виконує функції у сфері державної влади, декларація родинних/сімейних зав'язків та доброчесності;
- копія диплому про закінчення вищої юридичної освіти (з додатками);
- письмова згода на опрацювання її персональних даних;
- заява про проведення відповідної перевірки, визначеної Законом України «Про очищення влади», або висновок за результатами такої перевірки (за його наявності);
- письмова, відповідно посвідчена згода на проведення спеціальної перевірки щодо неї;
- ряд інших документів, передбачених відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» для проведення спеціальної перевірки особи на посаду судді Конституційного Суду України²⁴⁴.

Вважаємо, що даний перелік документів та реквізитів є цілком достатнім для належного призначення особи на посаду судді Конституційного Суду України. Слід зазначити, що проведення спеціальної перевірки повинно бути виконано якісно та належним чином для того, щоб в даний орган потрапили тільки добросовісні судді з належним рівнем компетентності.

Після проведення перевірки даних, комісією проводиться особиста співбесіда з кожним кандидатом. На нашу думку, дана співбесіда повинна проводитись під аудіо-, відеозапис для уникнення зловживань як з боку самих кандидатів, так і з боку членів складу конкурсної комісії.

Завершальним кроком у діяльності конкурсної комісії щодо цього питання, є ухвалення відповідної рекомендації для кожного кандидата на посаду судді. Цей список повинен містити кількість кандидатур, яка щонайменше втричі перевищує кількість вакансій. За результатами конкурсного відбору Президент України видає указ про призначення на посаду судді Конституційного Суду України. Загальний строк проведення конкурсу, згідно закону, складає два місяці.

Глава держави призначає кандидата на посаду не пізніше 3 місяців з дня припинення повноважень чи звільнення з посади колишнього судді Конституційного Суду України, якого сам ж призначав²⁴⁵.

Обрані судді набувають своїх повноважень з дня складення ними, передбаченої законом, присяги на спеціальному пленарному засіданні

²⁴⁴ Постанова Конституційного Суду України про Регламент Конституційного Суду України: Закон України від 22. 02. 2018 р. № 1-пс/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001710-18#Text>.

²⁴⁵ Постанова Конституційного Суду України про Регламент Конституційного Суду України: Закон України від 22. 02. 2018 р. № 1-пс/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001710-18#Text>.

Конституційного Суду України. Кожен суддя складає присягу, особисто, стоячи на трибуні та зачитуючи текст. Після цього суддя підписує текст присяги із зазначенням дати його складання.

Зазначаємо, що даний текст зберігається в особовій справі судді, а запис про складання вноситься до його трудової книги. Відповідно до займаної посади призначений кандидат отримує мантию та нагрудний знак судді Конституційного Суду України.

Отже, підсумовуючи процедуру призначення суддів Конституційного Суду України Президентом України, слід зазначити, що чинне законодавство чітко регламентує діяльність органів щодо цього питання. Проте зазначимо, що варто було б запровадити додаткові перевірки суддів даного Суду відповідно до Законів України «Про очищення влади», «Про запобігання корупції» для того, щоб дану посаду займали тільки справедливі і професійні особи. Доречним є запровадження чітких вимог для членів конкурсної комісії, які здійснюють відбір кандидатів в судді Конституційного Суду України.

Альона РОМАНОВА,

докторка юридичних наук, доцентка, професорка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

РЕСОЦІАЛІЗАЦІЯ ЗАСУДЖЕНИХ У ПРОЦЕСІ ЇХ СУСПІЛЬНОЇ АДАПТАЦІЇ

Особи з нестійкими морально-правовими установками, а засуджені, особи, що відбували покарання в місцях позбавлення волі, саме такими і є, можуть не «здолати» суспільний тиск, осуд, стигматизацію, що стосуватиметься не лише їх, але дуже часто їх рідних і близьких.

У системі засобів виправлення і ресоціалізації засуджених, врегульованих кримінально-виконавчим законодавством, важливе місце займає соціально-виховна та психологічна робота. Виховний процес із засудженими містить три основні складові²⁴⁶: виховна робота – вплив на духовний і фізичний розвиток засуджених, корекція їхньої поведінки з метою досягнення позитивних змін особистості; соціальна робота – надання засудженим допомоги у розв'язанні соціальних проблем,

²⁴⁶Основи пенітенціарної психології та педагогіки. Хмельницький. 2020. Хмельницький центр підвищення кваліфікації персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України. URL: <http://kvs-school.km.ua/tema-1-osnovy-penitencziarnoyi-psyhologiyi-ta-pedagogiky/>.

сприяння поновленню і розвитку соціально-корисних зв'язків та реінтеграція їх у суспільство; психологічна робота – надання засудженим психологічної допомоги, зниження психотравмуючого впливу умов позбавлення волі на особистість.

Естетичному, а також і етичному вихованню засуджених персонал УВП приділяє чи не найбільшу увагу одразу ж після прибуття засуджених до колонії. Відомо, що більшості з них притаманні перекручені погляди, смаки, викривлене уявлення про людські цінності, бракує культури спілкування. Протиставити субкультурі засуджених, блатним традиціям і злодійській романтиці дійсне людське поводження, прагнення до пізнання і сприйняття прекрасного, ознайомлення з досягненнями мистецтва, літератури, художньої творчості є тим завданням, яке виконують співробітники УВП протягом усього строку перебування засуджених у колонії²⁴⁷.

Важливо пам'ятати, що засуджені користуються усіма правами людини та громадянина, передбаченими Конституцією України²⁴⁸, за винятком обмежень, визначених законодавством України і встановлених вироком суду. Дотримання і забезпечення прав людини у процесі ресоціалізації засуджених дозволить зробити цей процес максимально гуманним, ефективним і результативним.

Засуджені, які відбувають покарання у виді позбавлення волі, мають право²⁴⁹: одержувати інформацію і роз'яснення про умови відбування і порядок виконання покарання у виді позбавлення волі; користуватися послугами, які надаються в місцях позбавлення волі, в тому числі додатковими, оплачуваними; брати участь у трудовій діяльності; отримувати медичну допомогу і лікування, у тому числі платні медичні послуги за рахунок особистих грошових коштів чи коштів рідних та близьких в закладах охорони здоров'я; розпоряджатися грошовими коштами, володіти і розпоряджатися предметами, речами, виробами; здійснювати листування з особами, які знаходяться за межами колоній, вести з ними телефонні розмови, у тому числі у мережах рухомого (мобільного) зв'язку, користуватися глобальною мережею Інтернет; одержувати і відправляти посилки, бандеролі, грошові перекази, одержувати передачі; зустрічатися з родичами та іншими особами; подавати пропозиції, заяви і скарги в усній чи письмовій формі від свого імені; брати участь у роботі самодіяльних організацій та гуртків соціально-корисного спрямування, займатися фізичною культурою і

²⁴⁷ Основні напрями, форми і методи соціально-виховної роботи із засудженими до позбавлення волі. 2020. URL: <http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%E2%84%962>.

²⁴⁸ Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13. 07. 1996. № 128.

²⁴⁹ Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань : Наказ Міністерства юстиції України від 28. 08. 2018 № 2823/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1010-18#Text>.

спортом; придбавати, користуватися і зберігати предмети першої потреби, періодичні видання, літературу, продукти харчування; розпоряджатися вільним часом, який відведений розпорядком дня, не порушуючи при цьому правил поведінки; одержувати освіту відповідно до законодавства про освіту; одержувати правову допомогу від адвокатів або інших фахівців у галузі права, які за законом мають право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи; звертатися до адміністрації з проханням внести подання щодо умовно-дострокового звільнення від відбування покарання чи щодо заміни невідбутої частини покарання більш м'яким покаранням.

Засудженим можуть надаватися й інші права, реалізація яких не суперечить меті покарання, порядку і умовам виконання та відбування покарання.

У цьому переліку важливим є право засудженого на здобуття освіти. Освічена людина характеризується як особистість, що здатна формувати власні світоглядно-ціннісні переконання у правомірному спрямуванні. Здобувши загальну середню освіту, засуджені можуть наблизитися до реалізації своїх прав на працю, на саморозвиток, що сприятиме переоцінці соціально-правових орієнтирів.

Щодо цього, то, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 року № 526 «Про затвердження Порядку організації здобуття повної загальної середньої освіти засудженими до позбавлення волі на певний строк або довічного позбавлення волі, а також неповнолітніми особами, взятими під варту», адміністрація колонії (слідчого ізолятора): веде облік засуджених і неповнолітніх осіб, взятих під варту, які не мають початкової, базової або профільної середньої освіти; забезпечує доступність здобуття повної загальної середньої освіти; всебічно сприяє здобуттю повної загальної середньої освіти засудженими та неповнолітніми особами, взятими під варту, у разі потреби надає їм допомогу в отриманні консультацій, придбанні підручників і посібників (за їх бажанням) тощо²⁵⁰.

Засуджені, особливо молодого віку, неповнолітні, котрі отримали освіту, відбуваючи покарання, після звільнення уникнуть такого психотравмуючого чинника як необхідність пояснювати оточуючим про перебування у місцях позбавлення волі при прийнятті або поновленні у навчанні. Наше суспільство поки не готове тактовно, толерантно і неупереджено сприймати таких осіб. Звичайно, що мова йде не про усіх

²⁵⁰Про затвердження Порядку організації здобуття повної загальної середньої освіти засудженими до позбавлення волі на певний строк або довічного позбавлення волі, а також неповнолітніми особами, взятими під варту : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 526. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2020-%D0%BF#Text>.

членів соціуму, але, на жаль, більшість оточуючих прагнуть уникати контактів з особами, що відбували покарання.

Цей аспект ресоціалізації теж потрібно враховувати при підготовці особи до звільнення.

Ірина ШУЛЬГАН,

кандидатка юридичних наук, асистентка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

ПРИНЦИП НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

У сучасних умовах необхідною умовою ефективної діяльності органів прокуратури є повна незалежність та самостійність прокурорів. Прокурори повинні бути незалежними у своїх діях під час виконання покладених на них функцій. Відповідно до принципу незалежності працівники прокуратури повинні виконувати покладені на них обов'язки виключно керуючись вимогами правових норм.

Україна обирає інтеграцію до курсу Європейського Союзу та адаптацію законодавства України до законодавства ЄС, що вимагає вдосконалення законодавчої бази, що регулює діяльність органів прокуратури в Україні. Ще 2001 року у своїй Резолюції № 1244 про виконання обов'язків і зобов'язань, взятих Україною при вступі до Організації, Парламентська Асамблея Ради Європи звернулася до української влади із проханням змінити роль та функції української прокуратури для приведення її у відповідність до міжнародно-правових стандартів²⁵¹.

Зважаючи на позбавлення прокуратури всеосяжної контрольно-наглядової компетенції та набуття нею ознак класичної європейської служби публічного обвинувачення, забезпечення принципу незалежності прокуратури набуває особливого значення. Зокрема, аналітики наголошують на вжитті системних заходів з метою забезпечення більш виваженого взаємозв'язку між незалежністю, професійністю, підзвітністю і ефективністю прокуратури.

²⁵¹Виконання обов'язків і зобов'язань, взятих Україною при вступі до Організації : Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи» від 26. 04. 2001 р. № 1244 (2001). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_603#Text (дата звернення: 02. 06. 2021 р.).

Полісемантична категорія «незалежність» має методологічне значення для з'ясування специфіки правового статусу прокуратури. У юриспруденції ствердилася думка, що цілісне розуміння її сутності неможливе без розмежування категорій «незалежність» та «неупередженість». Поняття «незалежність», зокрема, означає намір, статус і взаємовідносини на основі об'єктивних умов і гарантій. Натомість категорія «неупередженість» характеризує наміри чи позицію органу кримінальної юстиції або посадової особи під час вирішення конкретних питань або щодо певної сторони під час здійснення кримінального провадження (йдеться про унеможливлення упередженого вирішення конкретної правової проблеми або дій в інтересах однієї зі сторін). Поняття «неупередженість» містить суб'єктивний та об'єктивний компоненти, що полягають у запереченні будь-яких проявів особистої заангажованості або упередженості та забезпеченні безпристрасності, тобто закріплення гарантій, що виключають обґрунтований сумнів щодо упередженості та тенденційності певного рішення або дії.

Принцип незалежності прокуратури є похідним від конституційного принципу незалежності правосуддя. Він унеможлиблює будь-який зовнішній тиск на прокуратуру та передбачає підпорядкування прокурора під час виконання процесуальних повноважень виключно Конституції та законам. Обов'язок легітимізації принципу незалежності прокуратури покладено на державу. Як зазначено в п. 4 Керівних принципів ООН щодо ролі обвинувачів, держави забезпечують, щоб обвинувачі могли виконувати свої професійні обов'язки в обстановці, вільній від загроз, перешкод, залякування, непотрібного втручання або невинуватого притягнення до цивільної, кримінальної або іншої відповідальності²⁵².

Індивідуальна незалежність прокурора забезпечується шляхом запровадження прозорості, недискримінаційної та демократичної процедури добору й призначення на посаду, гарантованості перебування на посаді за умови сумлінного виконання службових обов'язків, гідного грошового та матеріального забезпечення, надання реальної можливості кар'єрного зростання (шляхом запровадження спеціальних кваліфікаційних іспитів для кандидатів на заміщення вищестоящих посад та справедливої системи об'єктивного оцінювання рівня теоретичної і практичної підготовки кандидатів), особливої процедури притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності за порушення професійних правових і деонтологічних стандартів, забезпечення умов для постійного підвищення професійної кваліфікації тощо.

²⁵²Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів : прийн. восьмим Конгресом Організації Об'єднаних Націй з профілактики злочинності і поведження з правопорушниками (Гавана, 27 серп. – 7 верес. 1990 р.) URL : http://pravo.org.ua/files/oon_com_split_1.pdf (дата звернення 05. 06. 2021 р.).

Незалежність прокурора загалом гарантується такими інститутами: формально-правовим (професійним) імунітетом; заборонаю суміщення посад; заборонаю займатися діяльністю, що перешкоджає виконанню обов'язків, підриває повагу до влади або ставить під сумнів неупередженість дій суб'єктів владних повноважень; заборонаю належності до політичних партій та участі у політичній діяльності; забезпеченням можливостей службового кар'єрного росту і достойного матеріального забезпечення (принагідно наголосимо, що в європейських країнах ствердилися уніфіковані засади фінансового забезпечення («винагороди») прокурорів і суддів як представників професій, які реалізують особливо значущу суспільну місію, пов'язану із забезпеченням верховенства права, і наділені повноваженнями легітимного обмеження конституційних прав) тощо. Незалежність прокурора пов'язана зі збереженням професіоналізму і відповідальності кожного прокурора та прокуратури як інституції в цілому.

Принцип незалежності прокурора відгороджує його від будь-якого незаконного впливу, тиску та втручання органів державної влади, посадових осіб, громадських об'єднань чи їх установ. Прокурор при виконанні покладених на нього функцій керується лише Конституцією та законами України.

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші державні органи, їх посадові та службові особи, а також фізичні та юридичні особи і їх об'єднання зобов'язані поважати незалежність прокурора та утримуватися від здійснення у будь-якій формі впливу на прокурора з метою перешкоджання виконанню ним службових обов'язків або прийняття законного рішення.

Межі обґрунтованої критики діяльності прокурора визначаються з урахуванням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини. Прокурор має право звернутися з повідомленням про загрозу його незалежності до Ради прокурорів України, яка зобов'язана невідкладно перевірити і розглянути таке звернення з його участю та вжити в межах своїх повноважень, передбачених законом, необхідних заходів для усунення загрози²⁵³.

Слід зазначити, що науковці виділяють в межах принципу незалежності прокурора два аспекти: зовнішній та внутрішній. Національне законодавство, в основному, гарантує зовнішній прояв принципу незалежності прокуратури – а саме, від втручання ззовні. Що стосується внутрішніх аспектів незалежності прокурорів при здійсненні своїх повноважень, то цей принцип проявляється в тому, що прокурори

²⁵³Про прокуратуру : Закон України від 14. 10. 2014 р. № 1697. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення 02.06.2021 р.).

повинні бути незалежними та самостійними, приймаючи рішення та здійснюючи процесуальні дії на основі власних переконань²⁵⁴. Зокрема, прокурори не зобов'язані отримувати згоду керівника на процесуальну діяльність, водночас, керівник не повинен схвалювати прийняті прокурором рішення.

Передумовами забезпечення незалежності прокуратури є професіоналізм, чесність, моральні якості прокурора та глибоке розуміння чинного законодавства. Тобто за сучасних умов вимога щодо підвищення кваліфікації прокурорів набуває дедалі більшого значення, що дозволить останнім виконувати свої завдання більш неупереджено та професійно. Як наслідок, це повинно призвести до підвищення іміджу прокуратури в суспільстві.

Отже, під незалежністю прокурора пропонуємо розуміти визначену нормами Закону України «Про прокуратуру», одну з ключових засад діяльності прокурора, змістом якої є гарантування відсутності незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків з метою забезпечення реалізації покладених на нього завдань.

Роман ДЕМКІВ,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії права, конституційного та приватного права Інституту з підготовки фахівців для підрозділів Національної поліції Львівського державного університету внутрішніх справ
м. Львів, Україна

Володимир МАРКОВСЬКИЙ,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

КОРІННІ НАРОДИ УКРАЇНИ

(Правовий аналіз законопроекту № 5506 від 18. 05. 2021 р.)

Питання про законодавче встановлення правового статусу корінних народів було актуальним від дня прийняття Конституції України з

²⁵⁴Добровольський Д. М. Принцип партійного контролю в контексті незалежності прокуратури за радянських часів // *Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку України* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15-16 травня 2015 р.). Одеса, 2015. С. 160-162.

огляду на правове розрізнення в Основному Законі правового статусу національних меншин та корінних народів. То ж у необхідності прийняття закону про статус корінних народів в Україні, як на нашу думку, не має сумнівів. Саме таким є президентський проєкт Закону «Про корінні народи України» (далі – президентський законопроект про корінні народи).²⁵⁵ Вказаний документ покликаний урегулювати правовий статус корінних народів України та встановлює їх перелік. Законопроект розвиває положення статей 11, 92 і 119 Конституції України в частині конституційно-правового статусу корінних народів; визначає правовий статус (правосуб'єктність) окремих народів України як корінних, а саме: кримських татар, караїмів та кримчаків.

Нагадаємо, до цього вже було кілька законопроектів про надання статусу корінного народу власне кримським татарам. Зокрема, останній, що передував президентському законопроекту, був поданий з ініціативи депутатів Верховної Ради України VIII скликання, серед яких зокрема, Мустафа Джемільов і Рефат Чубаров, – ідеться про проєкт Закону про статус кримськотатарського народу в Україні від 07. 04. 2017 року № 6315. Однак цей законопроект так і залишився нерозглянутим з огляду на його відкликання 29. 08. 2019 року.

То ж власне новелою президентського законопроекту про корінні народи є те, що корінним народом в Україні визнано не тільки кримських татар, але й караїмів та кримчаків – див частину другу статті 1 президентського законопроекту. Водночас дивним виглядає те, що вказаний законопроект підготовлений без участі представників вказаних корінних народів, що нашоєхує на деякі контраверсійні думки з приводу мети його прийняття і декларативності (популістичності) його положень (про це й далі піде мова). До речі, про таку декларативність і недосконалість положень президентського законопроекту вже вказано у висновку Головного експертного управління Верховної Ради України.²⁵⁶

Щоб зрозуміти сутність (і важливість) вказаного президентського законопроекту варто пригадати постанову Верховної Ради України від 20. 03. 2014 року № 1140-VII «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантій прав кримськотатарського народу у складі Української Держави» у п. 2-му вказано: «Україна гарантує захист та реалізацію невід'ємного права на самовизначення кримськотатарського народу у складі суверенної і незалежної Української Держави».²⁵⁷ Вказане

²⁵⁵Проект Закону України «Про корінні народи України» від 18. 05. 2021 № 5506 : Офіційний сайт ВР України: URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71931.

²⁵⁶Висновок на проєкт Закону України «Про корінні народи України»: Головне експертне управління Верховної Ради України Офіційний сайт ВР України: URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71931.

²⁵⁷Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави : Постанова Верховної Ради України від 20 березня 2014 р. № 1140-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1140-18>.

означало, що українська держава узяла на себе позитивний обов'язок захистити кримських татар, надавши їм статус корінного народу. Зокрема у п. 5 цієї Постанови зазначено: «Верховна Рада України доручає Кабінету Міністрів України терміново подати проекти законів України, нормативно-правових актів України, які визначають та закріплюють статус кримськотатарського народу як корінного народу України».²⁵⁸

Цікаво, що з 2014 року було прийнято низку законів України, що стосувалися мовних прав корінних народів, і в тексті яких законодавець посилається на закон про корінні народи, якого на момент їх прийняття ще навіть не існувало. Це зокрема, Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25. 04. 2019 року – див. частину 3 статті 2 і статтю 23 вказаного Закону (далі – Закон про державну мову); це також Закон України «Про освіту» від 05. 09. 2017 року – див. статтю 7. Тобто питання мовних прав корінних народів уже частково врегульовано українським законодавством. Проте в президентському законопроекті у статті 5 «Освітні та мовні права корінних народів» наразі не вказано жодної норми, яка б відсилала то положень вказаних вище законів України. На нашу думку, аби такий президентський законопроект про корінні народи став ефективним і, так би мовити, вписаним у правову систему України, його норми мають чітко узгоджуватися з іншими законами, що регулюють одну й ту ж сферу суспільних відносин. Самі по собі, тобто без уточнення про їх системний зв'язок із вказаними вище законами, положення президентського законопроекту, що стосуються мовних прав корінних народів, будуть фактично лише декларативними (чи навіть популістичними) – див. частину 3 і 4 статті 5: «3. Держава гарантує можливість вивчення мов корінних народів України; 4. Держава гарантує дослідження, збереження та розвиток мов корінних народів України, що перебувають під загрозою зникнення»²⁵⁹.

Аналогічний недолік стосується і цілковитої неузгодженості і декларативності положень президентського законопроекту, що стосується заборони дискримінації корінних народів України – жодної згадки про ЄКПЛ чи Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»²⁶⁰, жодної конкретики щодо створення реально діючих механізмів запобігання дискримінації корінних народів в окупованому Криму, як зрештою і згадки про саму

²⁵⁸Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави : Постанова Верховної Ради України від 20 березня 2014 р. № 1140-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1140-18>.

²⁵⁹ Проект Закону України «Про корінні народи України» від 18.05.2021 № 5506 : Офіційний сайт ВР України: URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71931.

²⁶⁰ Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06. 09. 2012 № 5207-VI : Офіційний сайт ВР України: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text>.

окупацію. Можливо, в цьому є якийсь стратегічний задум президента? Що ж, поміркуємо і про це.

Отже, окрім основної мети, визначення корінних народів України та їх правового статусу, вказаний президентський законопроект матиме ще й цікаві юридичні наслідки, зокрема, у справі, що стосується конституційного подання 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25. 04. 2019 року – див. подання²⁶¹.

Маємо нагадати, що в обох конституційних поданнях щодо законів, які стосувалися статусу української мови йшлося про те, що особливі права корінних народів, які закріплені в Законі про освіту і в Законі про державну мову, на відміну від національних меншин, є порушенням принципу недискримінації²⁶². Проте, під час розгляду справи про відповідність Конституції України Закону про освіту КСУ взяв до уваги, особливе становище корінних народів, що було відображено в його юридичній позиції, а саме: «У зв'язку з відсутністю відповідного захисту власної етнокультурної ідентичності корінні народи України зазвичай перебувають у менш вигідному і більш уразливому становищі, а тому потребують захисту з боку держави, в якій вони проживають»²⁶³. Однак така правова позиція має слабке місце, про що зазначимо далі.

Отже, йдеться про певні позитивні дії держави Україна на користь корінних народів у сфері мовних відносин. Відповідно до п. 5 частини першої статті 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06. 09. 2012 року передбачається можливість застосування державою так званих позитивних дій щодо певних груп осіб у деяких випадках, а саме: «Позитивні дії – спеціальні тимчасові заходи, що мають правомірну, об'єктивно обгрунтовану мету, спрямовану на усунення юридичної чи фактичної нерівності у можливостях для особи та/або групи осіб реалізовувати на рівних підставах права і свободи, надані їм Конституцією і законами України»²⁶⁴. В міжнародному праві такі «позитивні дії» відомі як affirmative actions.

²⁶¹Конституційне подання 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 05. 09. 2017 № 2145-VIII (далі – Конституційне подання від 21. 06. 2019). Офіційний сайт КСУ, URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/kp_51.pdf.

²⁶²Макарчук В. С., Марковський В. Я., Демків Р. Я., Литвиненко А. А. The adjudication of the language of education case in the Constitutional Court of Ukraine – a comparative analysis with ECtHR jurisprudence // Часопис Київського університету права. 2020. № 2. С. 93-103.

²⁶³Рішення Конституційного Суду України від 16. 07. 2019 №10-р/2019 у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про освіту» від 05. 09. 2017. Справа № 1-75/2018(4072/17). Офіційний сайт ВРУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-19>.

²⁶⁴Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5207-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text>.

Як ми вже зазначали, певні позитивні дії щодо корінних народів, що створюють для них особливе становище, передбачено і міжнародними актами. Особливого підходу до прав корінних народів на освіту рідною мовою вимагають і статті 13 та 14 Декларації ООН про права корінних народів²⁶⁵. Зважаючи на те, що міжнародне право розрізняє корінні народи і національні меншини, доцільно припустити відмінність регулювання їхнього правового статусу.

На це також вказано у п. 110 висновку Венеціанської Комісії щодо положень Закону про освіту стосовно використання державної мови та мов меншин, а також інших мов в освіті, а саме: «Дійсно, не всяка форма нерівного ставлення по суті є дискримінацією, забороненою законодавством, і можуть бути необхідними позитивні заходи для захисту та популяризації чіткої самобутності національних меншин, як це визначено у статті 4 (3) Рамкової конвенції (*Рамкова конвенція про захист національних меншин від 01. 02. 1995 р.* – Авт.) стосовно нерівного ставлення до населення більшості та меншин. ...Подібні міркування слід застосовувати і щодо нерівного ставлення до інших груп меншин. Це, наприклад, означає, що існують реальні причини для переважного ставлення до корінних народів, як це передбачено статтею 7 Закону про освіту (хоча причина, яку висувують українські органи влади – відсутність материнської держави – загалом не вважається прийнятною згідно з відповідними європейськими стандартами, будь-яка диференціація повинна базуватися на інших підставах, таких як, наприклад, різний рівень вразливості або потреба в державній підтримці). Що стосується **нинішньої ситуації** кримських татар та інших невеликих меншин, позитивні дії на їх користь можуть бути виправданими»²⁶⁶.

Відтак відсутність у вказаному президентському законопроекті про корінні народи обґрунтованих причин щодо необхідності надання корінним народам особливого правового статусу у зв'язку з російською окупацією Криму, може мати наслідком претензії щодо недотримання положень про недискримінацію і як наслідок нереалізованим. То ж очевидно, що відсутність згадки про факти дискримінації зі сторони російських окупантів як однієї з причин запровадження такого закону є недоліком законопроекту, що його легко можна усунути. Адже як вказано у висновку Венеційської комісії «відсутність материнської держави – загалом не вважається прийнятною згідно з відповідними європейськими стандартами», хоча саме на цьому аргументі базується

²⁶⁵Резолюція 61/295, прийнята Генеральною Асамблеєю 13 вересня 2007. Декларація Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів : Резолюція, Декларація, Міжнародний документ від 13 вересня 2007 р. № 61/295. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_156 (дата звернення: 08.11.2018).

²⁶⁶Висновок Венеційської комісії від 11. 12. 2018 № 902/2017 Available from: [cited 2018 Apr 18]. Офіційний веб-сайт Ради Європи. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)030-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)030-e).

положення статті 1 президентського законопроекту. Саме тому на нашу думку варто би було аргументувати в преамбулі Закону особливість сучасного становища вказаних корінних народів у зв'язку з російською окупацією.

Ірина АНДРУСЯК,

кандидатка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

ГЕНДЕРНИЙ БАЛАНС У ПОЛІТИЦІ (АБО ЯК ПРАЦЮЮТЬ ГЕНДЕРНІ КВОТИ)

Низьке представництво жінок в політиці слід пов'язувати з трактуванням ролі жінки у громадянському суспільстві. В останні роки в більшості країн Європи все частіше виконуються вимоги щодо рівного представництва жінок і чоловіків у сфері прийняття політичних рішень. Питання рівної участі в політичному житті держави обох статей стає предметом соціальних дебатів і отримує дедалі більше підтримки. Факт, що сьогодні участь жінок у громадському житті вигідно відрізняється від попередніх історичних етапів. Гендерна проблематика стала помітною для багатьох політичних партій. Деякі з них намагаються дотримуватись паритетної демократії. Національні уряди також повільно визнають цю проблему. На користь досягнення рівних прав для повної інтеграції жінок у політичне життя виступають міжнародні структури, такі як Рада Європи та Європейський Союз.

Однак, незважаючи на формальні права, жінки все ще недостатньо представлені у політиці. Коли політикум створює розрив між громадянами та політичним представництвом, що відбувається сьогодні з жінками, то постає загроза існуванню демократії. Сьогодні в європейських країнах, де-юре, не існує бар'єрів, що заважають жінкам брати участь у громадянському та політичному житті. Однак, де-факто, обмеження все ж таки є наявні. Щоб виправити ситуацію яка склалась, необхідно вжити заходів щодо зміни існуючого стану речей, які включають політичну та громадянську освіту, з метою викорінення існуючих гендерних стереотипів і забезпечення рівного доступу до ресурсів, в тому числі, до політичних.

Гендерний баланс у політичному житті та в органах, що приймають рішення, є міжнародною узгодженою метою. В Пекінській декларації та

Платформі дій, яка була прийнята на четвертий Всесвітній конференції зі становища жінок 15 вересня 1995 року, зазначено:

«З огляду на сподівання всіх жінок в усьому світі і беручи до уваги розмаїття жінок та їхніх ролей і обставин, вшановуючи жінок, що проклали шлях, і натхненні надією, уособленням якої є молодь світу, визнаємо, що за останнє десятиліття становище жінок в основному істотно поліпшилося, але такий прогрес був нерівномірним, і нерівність між чоловіками та жінками існує, як і раніше, й основні перешкоди зберігаються, що серйозно відбивається на добробуті всіх людей. Визнаємо також, що ця ситуація збільшується посиленням бідності, що позначається на житті більшості людей у світі, особливо жінок і дітей, і походження якої варто шукати як у внутрішньо державній, так і в міжнародній сферах»²⁶⁷.

Усі уряди, які брали участь у четвертій Всесвітній конференції зі становища жінок, висловили свою беззастережну прихильність та сприяння усуненню перешкод, щодо поліпшення становища жінок у всьому світі та розширення їхніх можливостей.

У вересні 2015 року Організацією Об'єднаних Націй (ООН) прийнято резолюцію Порядок денний сталого розвитку на 2030 рік, яка включає сімнадцять цілей сталого розвитку. П'ята ціль стосується гендерної рівності. Збільшення участі жінок у політичному житті має важливе значення для реалізації ідеї сталого розвитку шляхом забезпечення повної та ефективної участі жінок в політичному, економічному та громадському житті. Сьогодні, можна константувати, що Сімнадцять Цілей сталого розвитку і 169 завдань, є масштабними і амбітними намірами всезагального Порядку денного. Вони спрямовані на реалізацію прав людини для всіх, досягнення гендерної рівності та розширення прав і можливостей всіх жінок і дівчат. Вони мають комплексний та неподільний характер і забезпечують зрівноваження трьох вимірів сталого розвитку: економічного, соціального та екологічного²⁶⁸.

Підтримуючи проголошені резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй, у 2019 році Президент України підписав Указ «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року». Однією з цілей є забезпечення гендерної рівності, розширення прав і можливостей усіх жінок та дівчат²⁶⁹.

²⁶⁷ Пекінська декларація. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_507#Text.

²⁶⁸ ППРООН в Україні. Глобальні цілі сталого розвитку 2015-2030. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html>.

²⁶⁹ Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.

У 2020 році Україна відзначилась впровадженням гендерного котування на місцевих виборах. Відповідно до статті 154 Виборчого кодексу України на місцевих виборах 25 жовтня 2020 року була застосована 40%-на гендерна квота. У словнику гендерних термінів зміст поняття «гендерна квота» визначається, як спосіб забезпечення представництва жінок у владних структурах, відповідно до якого правовим чином відводиться певна частина, наприклад, депутатських місць у парламенті для обрання жінок депутатками. Упорядники словника також зазначають, що гендерні квоти взагалі можуть встановлюватися для обох статей. Але оскільки частка чоловіків у різних органах управління перевищує 90 %, то позитивна дискримінація використовується переважно для встановлення ущемлених жіночих прав²⁷⁰.

В аналітичній статті Тамари Марценюк та Ірини Тишко «Переваги та виклики застосування гендерної квоти під час місцевих виборів 2020 року в Україні» представлено гендерний моніторинг виборів та статистичні дані виборчої компанії. Окремим аспектом в статті акцентовано на проявах сексизму і гендерного насильства проти жінок-кандидаток. Для прикладу, авторки статті обрали сексистський матеріал підготовлений журналістами програми ТСН Тиждень на каналі 1+1. У сюжеті, який виходив саме в день виборів (25 жовтня 2020 року), телевізійники подали інформацію про те, що, мовляв, гендерні квоти – це про дружин відомих політиків, а не про професійних, освічених, самодостатніх кандидаток, яких на цих місцевих виборах у списках політичних партій було зареєстровано більше 100 тисяч. Науковиці стверджують, що подібні сюжети зводять нанівець зусилля активісток і політикинь стосовно просування ідей рівних прав і можливостей жінок і чоловіків²⁷¹.

В країнах ОБСЄ широко практикується гендерний аудит рівності в політичній партії – це методологія оцінки політичних процесів, процедур, структури, культури та діяльності з гендерної точки зору. Він проводиться для виявлення дискримінаційних практик – прямих чи непрямих, формальних чи неофіційних, які можуть породжувати гендерну нерівність і перешкоджати політичному просуванню. За допомогою цього інструменту партійні лідери отримують інформацію, необхідна для адаптації виборчої політики, програми та стратегії з точки зору гендерної рівності. У рамках гендерного аудиту аналізуються статuti політичних партій, політика та стратегія партій, а також їхні внутрішні положення. Таке дослідження допомагає виявити чи

²⁷⁰ Шевченко, З. В. (2016). Словник гендерних термінів. Черкаси: видавець Чабаненко Ю. URL: <http://a-z-gender.net/ua/genderni-kvoti.html>.

²⁷¹ Марценюк Т., Тишко І. Переваги та виклики застосування гендерної квоти під час місцевих виборів 2020 року в Україні. URL: <https://voxukraine.org/perevagy-ta-vyklyky-zastosuvannya-gendernoyi-kvoty-pid-chas-mistsevyh-vyboriv-2020-roku-v-ukrayini/>.

вважається існуюча партійна практика справедливою та чутливою до питань гендерної рівності.

Науковиця Фіона Беверидж та співавтори, у статті «Стратегія рівності і процес формування політики: засоби, що ведуть до мети?», розглядають аргументи на користь стратегії рівності, аналізують успіхи та невдачі стратегічних ініціатив, акцентують на радикальному перебудуванні владних відносин у Швеції. Слід зазначити, що автори доволі критично висловлюються щодо гендерного квотування. Для прикладу використовують досвід Ірландії, зазначаючи, що 40% посадовців в офіційних органах влади цієї країни мають становити жінки. Попри те, що ініціатива мала певний успіх і відповідала уявленням про справедливість, вона зовсім не гарантувала, що активізація участі жінок у суспільному житті забезпечить ефективніше розв'язання суто жіночих проблем. Автори статті зазначають, що такий фактор, як вірність партійній доктрині чи кар'єрні амбіції можуть відіграти негативну роль. Попри велику кількість жінок-політиків у Скандинавських країнах влада їм не належала. Науковці стверджують, що політична влада в цих країнах зосереджена в профспілкових та бізнесових структурах, де вплив жіночих організацій є зовсім незначний²⁷².

Дебати по питаннях представництва жінок у політиці зосереджуються насамперед на правових рішеннях проблеми. Зміцнення демократії вимагає ширшого доступу жінок до здійсненні політичної влади. При вивченні залежності політичної діяльності жінок від культурних факторів слід враховувати, що на оцінку ролі жінки в суспільстві впливає сукупність чинників. Серед них історичні умови, релігія, рівень розвитку громадянського суспільства, ЗМІ, ставлення широкої громадськості до фемінізму та загальноновизнаної ідеї рівності жінки та чоловіки тощо. Такий комбінований вплив формує модель діяльності жінки та її місця в суспільстві.

²⁷²Фіона Беверидж, Сью Нот, Кілі Стівен. (2004). Стратегія рівності і процес формування політики: засоби, що ведуть до мети. Гендер і державна політика. К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи». С. 285.

Володимир БРЕЗДЕНЬ,

кандидат юридичних наук, викладач кафедри права
Львівського національного університету ветеринарної медицини і
біотехнологій ім. Г. З. Гжицького,
м. Львів, Україна

Олена ЧОРНОБАЙ,

кандидатка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри теорії та філософії
права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового
Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного
університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ ЕТАП

Конституційний процес в Україні має ряд особливостей, які визначають його перебіг. Основною характеристикою державного життя є невідповідність політичної та соціальної систем положенням Основного Закону та висока хаотичність, яка характеризує процес реалізації норм Конституції, так і процесу модернізації документу.

Оновлення Основного Закону у період з початку 2000-х років до вересня 2019 року стосувались переважно мінорних змін, які не мали значного впливу на конституційне регулювання суспільних відносин. Вони не містили питань: ефективного забезпечення конституційних прав та свобод громадян України; конституційного та правового закріплення поглиблення процесів децентралізації; зміцнення механізмів системи розподілу повноважень органів державної влади тощо²⁷³.

Питанням планування конституційного реформування займаються державні органи, перш за все Верховна Рада України, але водночас певний вплив мають експертні громадські організації. Наприклад, «Коаліція Реанімаційний пакет реформ» (РПР) представила на конференції Ukraine Reform Conference (м. Торонто, 2019) рекомендації щодо реалізації важливих реформ в Україні у документі «Принципи Торонто». Він заснований на аналітичному огляді чинних напрацювань та містить опис проведених державною владою реформ із забезпечення безпеки та верховенства права, демократії та належного врядування, добробуту і розвитку людського капіталу. Окреме місце приділено проблематиці конституційної реформи в Україні. Громадськість оцінила перебіг конституційних перетворень за вересень 2019 – січень 2020 року переважно як негативний, визначивши основні проблеми, які різною мірою характерні для конституційного процесу в цілому. Серед

²⁷³Реанімаційний пакет реформ. *Галузевий бриф «Конституційна реформа»*. URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/Const.pdf>.

них: непослідовність реформ; ігнорування юридичних позицій Конституційного суду України (КСУ) при розгляді та ухваленні рішень щодо внесення змін до Основного Закону та положень Конституції під час здійснення повноважень; вплив популізму політичних діячів; низька якість законодавчої техніки тощо.

Задля підвищення ефективності конституційних перетворень у різний час створювалися органи при Президентів України, серед яких Конституційна асамблея (при В. Януковичу), Конституційна комісія, Рада судової реформи (при П. Порошенку) та ін., метою яких була підготовка проектів реформування Основного Закону України. Кожен з Президентів ліквідував інституцію попередника та засновував нову. Чинний Президент України В. Зеленський в свою чергу створив Комісію з питань правової реформи з тією ж метою²⁷⁴. Проблема функціонування цих органів полягає у тому, що основні вектори їх діяльності змінюються відповідно до векторів політики чинного Президента, а тому більшість напрацювань інституцій виявляються марними або непотрібними під час каденції наступного.

Одним із ключових питань сучасного конституційного процесу є Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Передбачається, що проведення цієї реформи сприятиме демократизації, створенню громадянського суспільства та підвищенню ефективності діяльності адміністративної системи управління. Проте цей процес супроводжується деякими проблемами. Насамперед мова йде про нерівномірність реалізації реформи у різних регіонах, дисбаланс географічних та економічних характеристик об'єднаних територіальних громад, тощо.

Ці проблеми спричинені неефективним управлінням та частковою відсутністю законодавчого обґрунтування реформ. Тому актуальною залишається проблема конституційного закріплення чинного адміністративно-територіального устрою та посилення місцевого самоврядування шляхом встановлення фінансових гарантій його здійснення. Деякі питання викликає проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Положення проєкту про підзвітність префектів одночасно Президентіві України та Кабінету Міністрів України створює проблему перерозподілу повноважень у різних гілках влади на користь Президента. Це не відповідає принципам функціонування держави як парламентсько-президентської республіки, а отже – суперечить Конституції.

На тому, що такі кроки не відповідають планам замінити принцип поєднання централізації і децентралізації на принцип децентралізації у

²⁷⁴Пухтинський М. О. (2019). Стан та перспективи трансформації конституційно-правового регулювання врядування в Україні // *Вісник ДонНУ імені Василя Стуса, Сер.: Політичні науки*. С. 10–19.

переліку засад територіального устрою України, наголошує І. Ковтун. Дослідниця стверджує, що ефективна структура державного управління може бути побудована на принципі симбіозу двох моделей. Засновуючись на цьому варто зробити висновок про непослідовність діяльності парламенту у створенні законопроектів відповідно до норм Основного Закону. І. Ковтун також зазначає, що у процесі впровадження децентралізації важливим є закріплення на конституційному рівні субсидіарності і повсюдності місцевого самоврядування як засад територіального устрою України²⁷⁵.

Виборча реформа в контексті конституційних перетворень стосується набуття чинності Виборчим кодексом України. Вона також є важливим чинником у питанні демократизації державного управління, оскільки фіксує норми підготовки та проведення виборів до державних представницьких органів. Кодекс ліквідує мажоритарну виборчу систему, яку часто пов'язують із корумпованими схемами на виборах, вводить гендерний баланс при складанні виборчих списків партій, закріплює за громадськими організаціями право реєструвати спостерігачів на рівні Центральної виборчої комісії (ЦВК) тощо.

При цьому документ містить ряд неточностей. О. Когут зазначає, що у кодексі є ряд неузгодженостей та помилок, пов'язаних зі складанням змісту виборчих бюлетенів, неузгодженості термінів подання заяв кандидатів на зняття їх кандидатур на пост Президента України та термінів розгляду цих заяв ЦВК тощо. Вона також говорить про недотримання процедури при подоланні вето Президента на прийняття Виборчого кодексу. Верховна Рада України мала розглядати виключно 17 зауважень запропонованих Президентом, але у результаті зміни виходили за рамки пропозицій або неточно відповідали²⁷⁶.

Актуальною є і проблема кодифікації документу. Її суть полягає у тому, що частково чинними залишаються Закон України «Про Державний реєстр виборців» та Закон України «Про Центральну виборчу комісію». Законодавці пояснили це тим, що положення щодо державного реєстру виборців та ЦВК виходять за межі регулювання Кодексу. На думку дослідниці доцільним є більш комплексний підхід до уніфікації документів²⁷⁷. Прийняття Виборчого кодексу є важливим кроком, але процес кодифікації та сам його текст показують

²⁷⁵ Ковтун І. До питання про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) // *Правові засади організації та здійснення публічної влади*. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. 2020. С. 166–168.

²⁷⁶ Когут О. До питання про Виборчий кодекс України // *Правові засади організації та здійснення публічної влади*. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. 2020. С. 169–172.

²⁷⁷ Когут О. До питання про Виборчий кодекс України // *Правові засади організації та здійснення публічної влади*. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. 2020. С. 169–172.

актуальність проблем, характерних для конституційного процесу в Україні загалом.

Одним з ключових факторів впливу на перебіг конституційного процесу в Україні є чинник євроінтеграції. Досягнення цілей Угоди про Асоціацію передбачає, серед інших, конституційні перетворення, які стосуються різних сфер суспільного життя. Водночас досить сумнівною є ефективність цього фактора як каталізатора конституційного процесу. Основними проблемами є непослідовність проведення реформ відповідно до Плану дій, а також вибірковість їх реалізації. Перевага надається реформам, які не вимагають складного процесу імплементації, є популістськими або не спрямовані на розв'язання проблем у соціальній сфері. Ця специфіка також дозволяє звітувати про виконання реформ, які, фактично, існують лише на папері та не імplementовані.

З іншого боку чинник євроінтеграції підвищує актуальність реформ, які необхідні для досягнення цілей Угоди про Асоціацію²⁷⁸, для державних органів. Це зумовлено моніторингом цих реформ з боку ЄС і європейських організацій та інтересом громадськості й експертів, оскільки європейське питання є одним із ключових у суспільстві, а також відповідає зовнішньополітичному вектору України. Тому реформи, які пов'язані із конституційними змінами та євроінтеграцією, мають вищий пріоритет у процесі конституційних перетворень²⁷⁹.

Однією з таких змін стало скасування адвокатської монополії, яка була однією з ключових у питанні виконання Угоди. Реформу позитивно оцінили у Європі та українському політичному середовищі. Однак ряд експертів висловив припущення про те, що скасування було надто радикальним кроком, який доцільніше було б здійснювати поступово. Ще однією гучною зміною стало скасування депутатської недоторканності, яке окремо є радше популістичним кроком, але потенційно може стати основою для формування системи контролю діяльності депутатів виборцями.

З кінця жовтня 2020 року досить актуальним стало питання реформування Конституційного суду України, яке часто називають «конституційною кризою». Підставою для цього стало визнання неконституційними низки положень Закону України «Про запобігання корупції» і статті 366-1 Кримінального кодексу. Наслідком цих дій стало скасування ряду заходів протидії корупції. Подія викликала широкий супротив на різних рівнях в українському суспільстві та закордоном. Венеційська комісія Ради Європи опублікувала з цього приводу два висновки, відповідно до яких вважає дії КСУ свідченням перевищення

²⁷⁸ Пульс Угоди. 2020. URL: <https://pulse.eu-ua.org>.

²⁷⁹ Євроінтеграційний портал. План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. 2017. URL: <http://eu-ua.org/plan-zakhodiv-z-vykonannia-uhody>.

повноважень органу. Організація вбачає основною причиною кризи неефективний процес відбору суддів та надто широкі повноваження КСУ. Окрім того, висновки містять рекомендації реформування Конституційного суду, серед яких: звуження повноважень органу до специфічних питань, які містяться у запитах на його адресу; зобов'язання чіткого аргументування рішень; встановлення можливості повернути справу на повторний розгляд КСУ у разі встановлення кримінальної відповідальності судді; створення органів, уповноважених на відбір суддів до Конституційного суду із залученням міжнародних експертів; тощо²⁸⁰.

Відповідно до заяви Президента України криза може мати ряд негативних та катастрофічних наслідків для держави у внутрішньо- та зовнішньополітичному вимірах. Главою держави було висунуто вимогу відновлення доброчесності конституційного судочинства на законодавчому рівні²⁸¹.

Сучасний етап процесу конституційних перетворень в Україні є підстави назвати нестабільним. Період 2019–2020 років характеризується складністю процесу у різних сферах, спричинену рядом традиційних та нових проблем.

Насамперед у цьому питанні варто звернути увагу на намагання державних органів проводити активні зміни, про що свідчить перебіг виборчої реформи та реформи децентралізації. Разом з тим проблеми низької якості законодавчої техніки, кодифікації, імплементації та ін. породжують низку нових викликів, які потребують вирішення. Відносно ефективним агентом впливу на конституційний процес в Україні варто визнати чинник євроінтеграції. Проте особливості українського державного управління частково нівелюють дію цього фактору.

Серйозним викликом для конституційного процесу стала криза, яка розпочалась з кінця жовтня 2020 року через рішення Конституційного суду України. Ймовірно, що саме ця криза стане каталізатором нових ефективних перетворень, які частково або повністю усунуть агентів, що перешкоджають результативним реформам.

Однак актуальними на сучасному етапі залишаються й інші проблеми, породжені насамперед низьким рівнем професійності українських законодавців та політиків, популізмом, корупційними механізмами та особистими інтересами членів політикуму. Таким чином, виклики конституційного процесу породжено спектром ширших питань загальнодержавного значення і залежать від їх вирішення, яке є глибшим і складнішим, аніж конституційна криза.

²⁸⁰Venice Commission. *Documents by opinions and studies*. Council of Europe. 2020. URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/events/>.

²⁸¹ Офіційне інтернет-представництво Президента України. *Указ Президента України №584/2019*. 2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5842019-28949>.

Дарія БОЙКО,

студентка Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

Науковий керівник – Колич О. І.,

кандидатка юридичних наук, доцентка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка», м. Львів, Україна

КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ДОСВІД КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ І СХІДНОЇ ЄВРОПИ

Ще в далекому 1710 році, який можна назвати початком історії українських конституцій, було затверджено “Пакти і Конституції прав і вольностей Війська Запорозького” гетьманом Пилипом Орликом. В цьому історичному документі встановлювався поділ влади на три гілки: законодавчу, виконавчу, судову. Також визнавалося самоврядування міст і право соціального захисту малозабезпечених. Незважаючи на те, що Конституцію не вдалося у повній мірі реалізувати, вона діяла на Правобережній Україні до 1714 року. Вітчизняні та зарубіжні фахівці вважають цю конституцію першою європейською конституцією у сучасному її розумінні. Але інші науковці вважають Конституцію Пилипа Орлика лишень як приклад тогочасного договору.

У наступних століттях відбувалися так звані конституційні проекти. Але фактично до кінця XVIII століття наявність Конституції серед законодавчих норм держави ставало ознакою цивілізованості.

Через багато років в Україні знову дістали змогу написати конституцію в часи Української Народної Республіки, котрій не судилося проіснувати довго. З приходом до влади 29 квітня 1918 року Петро Скоропадський запропонував свій проєкт конституції але і їй не судилося існувати трохи довше. Усі конституційні спроби початку XX століття залишилися лише пам’яткою в історії.

Якщо ж розмірковувати про сучасну конституцію, то її прийняли парламентарі у червні 1996 року. У 2004 році відбулась Конституційна реформа, що змінила Україну з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську. Але з часом ці зміни перетворилися на певні розгалуження в Конституції, і це спричиняло низку конфліктів та повернення до президентсько-парламентської держави. У 2014 році, на тлі конфлікту в Криму та війни на Донбасі, відбулося повернення до парламентсько-президентської держави.

Від попередніх спроб удосконалення Конституції України нинішній конституційний процес відрізняється певною налаштованістю та чітким

прагненням забезпечити відповідність процесів реформування в інших сферах життя, які відносяться до європейських стандартів²⁸².

Конституціоналізм – це поняття яке вживане в юридичній науці і в цілому. Його трактують як політико-правову ідеологію, певне інтелектуальне узагальнення, яке притаманне розвитку політико-правової думки, – як-от персоніфікована концепція, сформована М. П. Драгомановим, конституціоналізм М. С. Грушевського, конституціоналізм С. С. Дністрянського тощо. Слід зазначити, що конституціоналізм також сприймають як суспільно-політичний рух. Отже, можна зрозуміти, що не існує єдиного розуміння, конституціоналізм має чотири поняття:

- політико-правову ідеологію, історично пов'язану з феноменом конституції;
- певне інтелектуальне узагальнення, притаманне розвитку політико-правової думки в конкретній країні;
- персоніфіковану концепцію (концепції) сформульовану окремими видатними авторами;
- суспільно-політичний рух, спрямований на реалізацію відповідних ідей.

Конституціоналізм, як юридична теорія, є сучасною, міжнародною системою науково-обґрунтованих концепцій, доктрин, ідей, поглядів та переконань про порядок розробки, прийняття, набуття чинності, реалізацію та охорону конституції та конституційного законодавства, їх місце та роль у житті суспільства, держави та окремої особи. Щодо цього, розуміння конституціоналізму стверджують існування теорії конституціоналізму.

Виділимо те, що розуміння та сутність конституціоналізму, як юридичної практики та юридичної теорії, дуже тісно взаємопов'язані, оскільки конституціоналізм, який існує у вигляді певної теорії, знаходить своє втілення та підтвердження виключно, якщо стає практикою загального існування.

У своїй сукупності ці елементи формують нормативно-правові, наукові, історичні, ідеологічні та організаційні засади конституціоналізму.

У своїх працях Ю. М. Тодика зауважує, що слід брати до уваги, що наявність конституції ще не означає існування конституціоналізму як масового політичного руху, що зацікавлений у забезпеченні в країні демократичного конституційного ладу. Стосовно України можна сказати, що за певними параметрами він є (наявність Основного Закону, актів та таких демократичних інституцій, як парламент, Президент,

²⁸²Історія прийняття Конституції України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт. 2020. Режим доступу до ресурсу: <https://velykoseverynivska-silrada.gov.ua/istoriya-pryjnyattya-konstytutsiyi-ukrayiny-2/>.

Конституційний Суд, Уповноважений з прав людини тощо). Але навряд чи масова конституційна свідомість громадян, населення в цілому, його прошарків і, найголовніше, – конституційний порядок як процес та стан реалізації конституційних норм відповідають високим стандартам конституціоналізму.

Проблема конституційності конституції пов'язана із проблемою конституційності держави. Значення цього поняття розглядається із застосуванням двох підходів:

- 1) *позитивістський* підхід, за яким конституційною визнається та держава, в якій є конституція як основний закон (закони), що закріплює певний державний лад, структуру і повноваження органів державної влади, наділені реальною практичною дією, і має вищу юридичну силу та змінюється шляхом особливої (ускладненої порівняно із звичайним законодавчим процесом) процедури;
- 2) *природно-правовий* підхід, за яким конституційною визнається держава, в якій забезпечені гарантії прав людини та поділ влади.

Отже, поєднуючи наведені підходи, можна дійти висновку, що конституція – це не просто основний закон держави, прийнятий шляхом належної процедури, а й закон, що забезпечує в державі панування права, тобто такий закон, який установлює та гарантує мінімальну та невідчужувану міру свободи і формальну рівність учасників соціального спілкування.

У країнах, де застосована європейська модель конституційної юстиції, за своїм статусом орган спеціалізованого конституційного контролю є одним із вищих конституційних органів, наділеним особливими рисами, які характеризують його автономне становище. Так, призначення суддів здійснюється політичними органами держави (щонайменше двома гілками влади). До складу цього органу нерідко допускаються не лише професійні судді, але й інші особи, у т. ч. і ті, що не є юристами. На відміну від інших органів конституційного контролю, які здійснюють цю діяльність поряд з іншими функціями, конституційний контроль є основною функцією цього органу. Інституту конституційної юстиції притаманна особлива форми діяльності – конституційне судочинство (квазі-судові органи також діють у межах особливих процедурних правил), а також значна організаційна незалежність, що виражається у його праві приймати самостійно регламент, обирати голову суду та ін. Юрисдикція цих судів поширюється на інститути законодавчої, виконавчої, а нерідко й судової влади. Їм належать виняткові повноваження щодо прийняття остаточних рішень, особливо у сфері контролю конституційності нормативних актів, оскільки навіть негативний акт (наприклад,

скасування парламентом закону через його неконституційність) може стати об'єктом конституційного контролю. Рішення цих органів мають вагоме правове обґрунтування, що компенсує слабкість їхньої легітимної основи та в переважній більшості країн є остаточними та загальнообов'язковими²⁸³.

Наведені специфічні характеристики інституту конституційної юстиції дали підстави для поширення у науковій літературі підходу, який ґрунтується на визнанні цього державного органу самостійною гілкою влади, а не доповненням до інших. У країнах з австрійською моделлю конституційну юстицію часто відносять до четвертого виду влади, поряд із законодавчою, виконавчою та судовою. Останніми роками для цих країн характерним є значне посилення статусу політичних гілок влади, і, якщо їхнє панування не піддається контролю, це може стати приводом для зловживань. Конституційне правосуддя як контрольна гілка влади, яка історично з'явилася пізніше, має можливість ефективно контролювати політичну владу, залишаючись незалежним від судової системи²⁸⁴. Знаходячись поза трьома гілками влади, воно забезпечує дотримання ними своїх повноважень і, таким чином, займає автономне місце відносно законодавчої, виконавчої та судової гілок і має своїм завданням забезпечити баланс трьох гілок державної влади.

Відомий французький конституціоналіст Л. Фаворо із цього приводу констатує, що в більшості країн, які прийняли «кельзенівську» модель, конституційне правосуддя перебуває поза трьома гілками влади, забезпечуючи дотримання ними своїх повноважень²⁸⁵. На відміну від відомчого й адміністративного контролю, що ведеться органами, які здійснюють і інші функції, інститути контрольної влади займають самостійне й особливе місце, що виражено в законодавстві. Цей демократичний інститут відіграє серйозну превентивну роль, коли, діючи чітко, спонукає не тільки органи державної влади, а й кожного члена суспільства до правових, конституційних дій²⁸⁶.

Карл Шмітт зазначав, що: «Риторика політичної боротьби штовхає кожну зі сторін, що беруть участь в такій боротьбі, визнати як вірну тільки ту конституцію, яка збігається з їх політичними вимогами. Якщо основні політичні та соціальні протиріччя вкрай сильні, одна зі сторін може відмовитися застосовувати термін «конституція» по відношенню до тієї, яка не відповідає її вимогам». Ця цитата відображає певним

²⁸³Jackson V., Tushnett M. Comparative Constitutional Law. New York : Foundation Press, 1999. P. 455–543.

²⁸⁴Cappelletti M. The Expanding Role of Judicial Review in Modern Societies. The Role of Courts in Society. Chapter 7. Boston : Dordrecht, Lancaster, 1988. P. 79–91.

²⁸⁵Ковлер А. Й., Чиркин В. Е., Юдин Ю. К. Сравнительное конституционное право. Москва : Манускрипт, 1996. 165 с.

²⁸⁶Арутюнян Г. Г. Конституционный Суд в системе государственной власти (сравнительный анализ). Ереван : Нжар, 1999. 238 с.

чином певні труднощі, що виникають під час дискусії роботою над конституцією. Варто зазначити, що оцінка Шмітта включає політичний і прагматичний підхід до конституції як до інструменту, який використовується політичними партіями. Дискусії з конституційних питань були й залишаються ознакою політичної трансформації. У літературі навіть запроваджено термін «конституційний момент» – найбільш відповідний час розробити і прийняти конституцію²⁸⁷.

Підсумовуючи все вище сказане, можна визначити, що Конституція є дійсно основоположним актом, і в суспільстві або політичних колах має бути усвідомлення, що цей документ є гарантом, який чітко організовує суспільне життя. Важливо зазначити, що конституція має бути стабільним актом права. Стабільність порядку, прийняття або застосування – це все повинно створювати в суспільстві переконаність в тому, що, за своїм характером, конституція є стабільним актом права, що не піддається легким змінам під впливом політичної обстановки. Не можна допускати, щоб конституція виявилася «чіпом політичних домовленостей» в руках правлячої еліти.

Ольга ГРУБ'ЯК,

студентка Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

Науковий керівник – Ромців О. І.,

кандидатка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка», *м. Львів, Україна*

ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ

В умовах динамічного розвитку конституційних перетворень, активізації української євроінтеграційної політики важливим засобом удосконалення функціонування парламенту як органу і підвищення довіри до народних депутатів України є належне визначення їх правового становища, окреслення конкретних шляхів вдосконалення законодавчого регулювання статусу народного депутата України.

²⁸⁷Сухоцька Ханна. Нові конституції і процес внесення змін до конституції Центральної та Східної Європи - «пост-трансформаційний» ефект? (на основі роботи Венеціанської Комісії). Вільнюс. 2015.

Аналіз соціологічних досліджень свідчить, що станом на сьогодні громадяни України лише на 3 % підтримують дії народних депутатів та результати таких дій, а рівень несподобки сягнув майже 77 %. У зв'язку з цим спостерігаємо відсутність взаємодії між народними обранцями та виборцями, що значним чином впливає як на рівень легітимності прийнятих Верховною Радою України рішень, так і на рівень міжнародного співробітництва.

Розглядаючи поняття «статус», Н. А. Богданова вказує на те, що в науці конституційного права – це теоретична конструкція, яка поєднує в собі нормативні характеристики, теоретичні уявлення і практику реалізації правових установ²⁸⁸. Доцільно зазначити, що конституційно-правовий статус парламентарія є різновидом правового статусу особи, якому властиві особливості, що пов'язані з реалізацією парламентаріями їх політичного і соціального призначення²⁸⁹.

Статус депутата як індивідуальна ознака притаманна лише депутатам – це його правове положення у представницьких органах державної влади, яке визначається сукупністю правових норм, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з політико-правовою природою депутатського мандата, його виникненням, припиненням і терміном дії, повноваженнями депутатів, гарантіями їхньої діяльності, а також їх підзвітністю, підконтрольністю та відповідальністю²⁹⁰.

Тобто правовий статус народного депутата України – це сукупність законодавчо встановлених прав і обов'язків народного депутата та гарантій депутатської діяльності. Погоджуємось з думкою О. О. Майданник, що статус народного депутата України є явищем багатогранним, що проявляється у тому, що:

- як повноважний представник всього народу України у Верховній Раді, народний депутат покликаний виражати інтереси українського народу;
- як член органу законодавчої влади, він зобов'язаний відстоювати загальнодержавні інтереси²⁹¹.

Згідно із статтею 76 Конституції України, народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг 21 року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Крім цього, ч. 3 статті 76 Конституції України містить застереження, що депутатом не може бути обраний громадянин, який має

²⁸⁸Богданова Н. А. Категорія статусу в конституційному праві // *Вестник Московського ун-та*. Сер. 11 (Право). 1998. № 3. С. 14.

²⁸⁹Ніконовіч Н. Ю. Деякі теоретичні підходи до поняття конституційно-правового статусу народного депутата України // *Альманах права*. Вип. 2. 2011. С. 307.

²⁹⁰Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України : монографія. Київ : Видавничий дім «Скіф», КНТ, 2008. С. 69.

²⁹¹Майданник О. О. Конституційне право України: навч. посіб. Київ: Алерта, 2011. С. 245.

судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку²⁹².

Жодних інших вимог щодо не виборності до кандидатів на парламентських виборах ні Конституція, ні виборчий закон не встановлюють, саме тому теперішні норми давали можливість ставати народними депутатами України людям без освіти, без життєвого досвіду, із кримінальним минулим.

Погоджуючись із деякими науковцями, ми вважаємо, що вік кандидата у народні депутати України на день виборів має складати не менше тридцяти років. Цей вік дає можливість людині отримати освіту, певний час пропрацювати чи займатись суспільно-корисною громадською діяльністю, отримати певний самостійний життєвий досвід²⁹³.

Слід внести і закріпити на конституційному рівні вимогу про обов'язковість знання державної мови, яка спонукала б майбутніх членів українського парламенту до вивчення і опанування української мови і утвердила пріоритетність української мови як державної мови, так і національної мови українського народу. Думка про те, що член парламенту іноземної країни не володіє і не хоче володіти державною мовою цієї країни видається просто абсурдною та неможливою. Однак у нашій державі, на жаль, цілком реальною. На нашу думку, прогалиною Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» є й те, що для кандидата на зайняття посади народного депутата України не покладається обов'язок зі складання іспиту з державної мови.

Також кандидат повинен вільно володіти (із підтвердженням міжнародним загально визнаним сертифікатом) як мінімум однією міжнародною мовою для вивчення особливостей законодавства іноземних держав та впровадження найефективніших норм закордонного законодавства в українське правове поле.

Доцільно уточнити вимоги до кандидатів у народні депутати України в частині наявності ступеня освіти. Зважаючи на суть статусу народного депутата України, який є індикатором політичної культури та електоральних вподобань, очікувань і вимог соціальної справедливості, він повинен мати знання, уміння і практичні навички, способи мислення, професійні, світоглядні і громадянські якості, морально-етичні цінності, інші компетентності, здобуті у вищому навчальному закладі (науковій установі) у відповідній галузі знань за

²⁹²Конституція України від 28. 06. 1996 року № 254/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

²⁹³Росоляк О. Б, Гонак І. М. Щодо вимог до кандидатів у народні депутати України в умовах удосконалення діяльності державного механізму // *National law journal : theory and practice*» L. L. С. 2016. № 5 (21). С. 32.

певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти, що за складністю є вищими, ніж рівень повної загальної середньої освіти.

На сьогодні професійна етика депутатів Верховної Ради України часто не відповідає взірцевим етичним та моральним нормам поведінки, а передбачені механізми покарання за порушення вимог, що стосуються депутатської дисципліни, врегульовані лише на пленарних засіданнях Верховної Ради України та є нефективними і примітивними, а то й взагалі не передбачені. Слід наголосити, що народний депутат повинен дотримуватися не лише елементарних норм етичної поведінки, але й бути взірцем поведінки людини, яку обрав український народ²⁹⁴.

Саме тому підтримуємо ідею щодо розроблення «Кодексу поведінки депутатів Верховної Ради України», що регулюватиме етичну поведінку народних депутатів України та встановить певні вимоги до депутатської діяльності і передбачить санкції за невиконання цих вимог, включно з позбавленням депутатських повноважень. Для того щоб кодекс етики ефективно працював від виборів до виборів, необхідно постійно переглядати і реформувати етичні стандарти. Окрім цього важливим моментом повинно стати створення незалежного контролюючого органу за поведінкою народних обранців, а також розробити комплекс санкцій за недотримання таких.

Підсумовуючи вищенаведене, варто зазначити, що ефективність діяльності Верховної Ради України значною мірою залежить від стану визначення та врегулювання конституційно-правового статусу народного депутата України. Так, сучасне законодавство про вибори зазнало змін, проте й надалі потребує вдосконалення стосовно вимог до кандидатів у народні депутати. Тому вважаємо за доцільне уточнити та доповнити ці вимоги: вік кандидата у народні депутати України на день виборів має складати не менше тридцяти років; обов'язкове знання державної мови та вільне володіння (із підтвердженням міжнародним загальноновизнаним сертифікатом) як мінімум однією міжнародною мовою; наявність вищої освіти. У комплексі це дасть можливість вдосконалитись державному механізму, уникнути потрапляння у Верховну Раду України некомпетентних і недостойних осіб, які мають антидержавну позицію, а також це забезпечить прийняття ефективних законів, зростання престижу і довіри до органів державної влади серед наших громадян та іноземців.

²⁹⁴ Когут А., Савчук О. Етичне та правове регулювання поведінки парламентарів: міжнародний досвід та пропозиції для України. (PolicyPaper) / Європейський інформаційно-дослідницький центр. Київ, 2015. С. 7. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28800.pdf>.

Юлія ЗАБАВСЬКА,

студентка Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

Науковий керівник – Колич О. І.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права

Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка», м. Львів, Україна

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СИСТЕМІ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Актуальність даної проблеми зумовлена проблемою співвідношення конституційно-правової відповідальності з інститутом юридичної відповідальності, існуванням позитивного (активного) аспекту даного виду відповідальності, наявністю специфічних санкцій, суб'єктів та процедур по її застосуванню, а також відсутністю єдиного систематизованого акту, який би регулював і закріплював конституційно-правову відповідальність на законодавчому рівні.

Проблему конституційно-правової відповідальності безпосередньо та опосередковано досліджували С. А. Авак'ян, І. Б. Аземша, Ю. Г. Барабаш, Н. М. Батанова, Н. В. Заяць, В. І. Кафарський, В. Лола, І. Мінаєва, Н. В. Павловська, Ю. М. Тодика та ін.

В даній роботі ми спробуємо визначити конституційно-правову відповідальність, як різновид юридичної відповідальності, розглянути її особливості та вирізнити серед різновидів соціальної відповідальності.

Проблема виокремлення конституційно-правової відповідальності виникла давно. Але панування теорії верховенства представницьких органів влади, відсутність протягом тривалого часу інституту Президента держави (до 1990 р.), неприйняття ідеї розподілу влади призвели до того, що сфера використання інституту конституційно-правової (державно-правової) відповідальності була невиправдано звужена, а історична спадщина незначною.

Сьогодні існування конституційно-правової відповідальності визнається більшістю вчених. Проте невизначеними залишаються питання про те, до яких категорій, систем вона відноситься. А ці, на перший погляд, теоретичні питання створюють доволі практичні проблеми, тому і сам інститут конституційно-правової відповідальності в сучасному законодавстві існує в розчиненому вигляді та з багатьма колізіями.

В юридичній літературі присутня полеміка щодо визначення даного виду відповідальності. Зокрема пропонуються такі категорії як «конституційна», «державно-правова» та «публічно-правова» відповідальність.

Існує думка, що дефініція «конституційна відповідальність», на відміну від конституційно-правової, виправдано застосовувати тоді, коли про відповідальність державних органів йдеться в Конституції. Ми вважаємо, що не потрібно так жорстко розділяти ці поняття тому, що, по-перше, сама галузь конституційного права не вичерпується одною лише Конституцією; по-друге, порушення, для прикладу, ч. 4 статті 41 Конституції України²⁹⁵, яка встановлює гарантії права приватної власності, тягне відповідальність за відповідними статтями Кримінального кодексу, і говорити про конституційно-правову відповідальність тут не доцільно. Враховуючи те, що Конституція є нормою найвищої юридичної сили і виступає основою для галузевого законодавства, не можливо підмінити поняття відповідальності і санкції нормативно-правового акта. Згідно з даною теорією також можна стверджувати, що в країнах які не мають (не мали) Конституції, фактично не існує (не існувало) юридичної відповідальності. Тому ми вважаємо, що юридична відповідальність є родовим поняттям відносно конституційної, яка разом з конституційно-правовою виступають двома визначеннями одного інституту.

Аналізуючи категорії «державно-правова відповідальність» і «конституційно-правова відповідальність», можна стверджувати, що вони в значній мірі не різняться за змістом і смисловим значенням.

Вся відмінність обумовлена лиш традицією, адже раніше галузь називалась «державне право» (пріоритет віддавався характеристиці державного регулювання, як основного регулятора суспільних відносин), а зі зміною ролі держави в правовому регулюванні вона почала називатися «конституційне право», тому сьогодні вживання терміну «державно-правова відповідальність» є недоцільним.

Досить розповсюдженою є думка про те, що конституційно-правова відповідальність, або її позитивний (активний) аспект, належать до політичної системи, тому й іменується політичною відповідальністю (В. І. Кафарський²⁹⁶). Така позиція зводить конституційну відповідальність до невідповідності політичним настроям суб'єкта, який застосовує процедуру притягнення до відповідальності. Хоча насправді реалізовуватись вона може і внаслідок порушення моральних норм, втрати довіри з боку народу (адже довіра народу, на думку Ю. Г. Барабаша²⁹⁷, є однією із важливих складових демократичної системи організації влади в сучасних країнах) та ін. Виникає питання, якщо конституційна відповідальність має політико-правовий характер, тісно перетинається з мораллю, довірою та іншими суб'єктивно-оціночними

²⁹⁵Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13. 07. 1996, № 128.

²⁹⁶Кафарський В. І. *Політичні партії України: конституційно- правове регулювання організації та діяльності*: Монографія. К.: Логос, 2008.

²⁹⁷Барабаш Ю. Г. Дискреційні повноваження вищих органів влади: правова природа та умови ефективного застосування // *Університетські наукові записки*. 2007. № 4. С. 49–54.

категоріями, то чи можна вважати її юридичною? На наш погляд, позитивний (активний) аспект конституційно-правової відповідальності і є поєднанням моралі, права та політики, оскільки він безпосередньо пов'язаний з юридичним статусом державного органа (посадової особи, органа місцевого самоврядування), його виключною компетенцією і довірою з боку народу, який передає йому частину своїх прав.

Цей аспект наділяє один орган (інстанцію) компетенцією (яка визначена законодавством) оцінювати діяльність іншого (суб'єкта), оскільки другий має повноваження з широкого кола державних питань, які не можуть бути повністю врегульовані законодавством, але повинні здійснюватися на благо народу, тому і контролюються уповноваженою інстанцією. Звісно, для нашої держави на сучасному її етапі необхідно, щоб позитивна (активна) відповідальність була зведена до оцінки діяльності державних органів і посадових осіб саме народом, оскільки діяльність держави ґрунтується на довірі народу, а отже, виникає потреба реформування інституту референдуму, але це вже інша проблема, яка виходить за межі нашого дослідження.

Після розгляду даної проблеми ми прийшли до висновку, що конституційно-правова відповідальність – це передбачена нормами конституційного права і здійснювана у процесуально встановленому порядку уповноваженими органами юридична відповідальність суб'єктів конституційно-правових відносин, яка полягає у зміні чи позбавленні їх правового статусу.

Микола ФЕДАК,

студент-магістр Навчально-наукового Інституту права,
психології та інноваційної освіти Національного університету
«Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ІНОЗЕЦІВ В УКРАЇНІ

З розвитком України як демократичної, правової, соціальної держави зростає потреба в удосконаленні національних і міжнародних юридичних механізмів утвердження і забезпечення конституційних прав і свобод людини. Закономірно, що саме ці права і свободи, їх гарантії визначають гуманістичний вимір Української держави та її громадянського суспільства, їх потенційні і реальні перспективи подальшого розвитку на шляху до утвердження демократії та верховенства права.

Публічний інтерес до правового становища іноземців в Україні не втрачає своєї актуальності у зв'язку з різними тенденціями сучасного

розвитку як внутрішньодержавних, так і міжнародних відносин. На ці тенденції основний вплив роблять і проблеми глобалізації в цілому, серед яких велика кількість міграційних та туристичних потоків людей. Конституція України гарантує, іноземцям такі ж права і свободи, які мають громадяни України, при наявності законних підстав їх перебування в Україні²⁹⁸.

В загальному розумінні іноземець – це громадянин іншої країни, який на законних підставах перебуває на території України. Так, Закон України «Про іноземців та осіб без громадянства» встановлює, що іноземцем є особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав²⁹⁹.

Формулюючи поняття «правового статусу» іноземця, варто вразовувати наступні умови:

- 1) іноземні громадяни є суб'єктами різноманітних правовідносин, водночас кожен іноземець має свої особливості, такі як наявність громадянства (підданства) іноземної країни;
- 2) важливу роль відіграє міжнародне право та міжнародні договори, укладені Україною з іншою країною щодо кожного іноземця чи певної групи іноземців (професійна діяльність);
- 3) також варто розглядати всіх іноземців як окремих індивідів, що мають свої особливості: рід занять, професійну, релігійну, політичну чи іншу орієнтацію, тощо, які в свою чергу можуть бути шкідливими, мати негативний вплив або не відповідати національним інтересам України.

Очевидно, що у будь-якій державі правовий статус іноземця вміщає в собі, як власне, правовий статус іноземця, так і правовий статус громадянина певної країни. Проте в обсязі правового статусу іноземних громадян є особливості, так, стаття 16 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод забороняє встановлювати обмеження на політичну діяльність іноземців, зокрема щодо свободи вираження поглядів (ст. 10), свободи зібрань та об'єднання (ст. 11) і заборону дискримінації (ст. 14)³⁰⁰. Водночас Конвенція вказує на те, що держава має право запровадити законні обмеження для осіб, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави.

Права іноземних громадян в Україні не можуть бути обмежені з мотивів расової приналежності, соціального походження, національності, мови, майнового і посадового становища, місця проживання, ставлення до релігії чи відповідних переконань, належності до

²⁹⁸Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13. 07. 1996, № 128.

²⁹⁹Про іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.

³⁰⁰ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 04. 11. 1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

громадських об'єднань, а також інших обставин. Не визнаються і не можуть отримати застосування на території України обмеження прав іноземців, що встановлені законодавством їхньої країни. Розглянемо декілька з них.

Право на життя. Кожен має право на життя, це право є гарантоване статтею 27 Конституції України³⁰¹. Як і багатьох зарубіжних країнах, в Україні право на життя є конституційною цінністю, що охороняється державою. Конституційний Суд України своїм рішенням від 29 грудня 1999 року № 11-рп/99, у справі № 1-33/99³⁰², встановив, що Конституція України не містить будь-яких положень про можливість застосування смертної кари як винятку з положення частини першої статті 27 Конституції України про невід'ємне право на життя кожної людини. Таким чином, смертну кару як вид покарання, який був передбачений у відповідних положеннях Кримінального кодексу України, не можна вважати винятком з невід'ємного права на життя кожної людини, закріпленого у Конституції України³⁰³.

На підставі вищенаведеного можна дійти висновку, що невід'ємне право кожної людини на життя нерозривно поєднано з її правом на людську гідність. Як основні права людини вони зумовлюють можливість реалізації всіх інших прав і свобод людини і громадянина і не можуть бути ні обмежені, ні скасовані. А для захисту права на життя використовуються такі правові способи захисту, як конституційне гарантування і заборона застосування смертної кари. Позитивне гарантування права на життя також залежить від державної миролюбної зовнішньої політики, яка виключає війни та конфлікти, однак в сьогоднішній Україні не може повноцінно забезпечити гарантувати право на життя для своїх громадян та іноземців в АРК, а також в зоні проведення бойових дій.

Як для громадян України, так і іноземців гарантіями права на життя служать системи охорони здоров'я, зокрема попередження дитячої смертності, ВІЛ, СНІД та ін.; охорони від нещасних випадків на виробництві; профілактика дорожньо-транспортних пригод; пожежна безпека, забезпечення правопорядку та ін.

Право на повагу до своєї гідності. Повага до гідності людини повинно дотримуватися в будь-яких ситуаціях, незалежно від того хто ця особа – громадянин чи іноземець. Суспільство і держава не повинна позбавляти людину її гідності незалежно від будь-яких обставин, її моральних

³⁰¹Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13. 07. 1996, № 128.

³⁰²Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 24, 58, 59, 60, 93, 190-1 Кримінального кодексу України в частині, що передбачає смертну кару як вид покарання (справа про смертну кару): Рішення Конституційного суду України від 29. 12. 1999. № 11-рп/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-99>.

³⁰³Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13. 07. 1996, № 128.

якостей, порушень правил поведінки і навіть скоєння злочинів. Позбавлення окремих людей або групи осіб гідності або свободи несумісне з дотриманням прав людини. Таке позбавлення веде до заперечення практично всього комплексу фундаментальних прав. Дотримання свободи і гідності вимагає того, щоб допустимі обмеження прав людини не були довільними, а строго підпорядковувалися нормам, закріпленим в міжнародних договорах. Більш того, повага загальнолюдських цінностей передбачає неприпустимість будь-яких обмежень щодо багатьох прав людини, як наприклад, заборона тортур і жорстокого або такого, що принижує гідність, видів поводження і покарання та багатьох інших.

Саме гідність і свобода виступають принципами, які визначають положення людини в суспільстві і державі. Вони є цінностями, що лежать в основі всіх прав людини, їх значення для заохочення і захисту природних і невід'ємних прав людини не можна переоцінити.

Право на вільний розвиток своєї особистості і достатній життєвий рівень. Право людини на гідне життя і вільний розвиток – це основне соціальне право, яке є фундаментом для всієї сукупності соціальних прав і свобод людини. Дане право закріплено як в міжнародному, так і національному законодавстві, і включає весь спектр прав, необхідних для вільного розвитку особистості в соціальній, економічній, духовній сферах життя людини; право на такий життєвий рівень, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту людини і його сім'ї. Гідне життя – це можливість володіти і користуватися благами сучасної цивілізації, тобто мати належні житлові умови і медичне обслуговування, сучасну побутову техніку, засоби пересування, раціональне і калорійне харчування, можливість користуватися послугами підприємств сфери, обслуговування, користуватися культурними цінностями та ін.

Юридичне забезпечення права людини на гідне життя - це реальне виконання закріплених в законодавстві зобов'язань держави перед своїми громадянами. Володіння і користування матеріальними і соціальними благами сучасної цивілізації сприяє вільному розвитку особистості, підвищення рівня і якості життя громадян, хоча в окремих випадках держава повинна турбуватися і за добробут іноземців на її території. Так, рівень забезпечення права людини на гідне життя безумовно пов'язаний з необхідним матеріальним достатком, без нього людина не зможе існувати та розвиватися як особистості.

Виходячи зі сформованого розуміння прав і свобод людини і громадянина, варто розуміти, що вільний розвиток людини виступає визначальним маркером сучасної соціальної держави, заснованої на принципі справедливості, що створює умови і дає можливість в рамках конституційних основ вільно вибирати види, методи, форми і способи:

- 1) досягнення гідного рівня життя, виходячи з власних потреб, здібностей, трудових витрат і доходів з урахуванням соціальної політики та рівня економічного розвитку держави;
- 2) участі в управлінні справами держави;
- 3) культурного розвитку;
- 4) самозахисту порушених прав і свобод.

Кожна особистість володіє здатністю до вільного розвитку через самопізнання, самореалізацію та самоствердження, незважаючи на її правовий статус громадянина чи іноземця. Для самозбереження особистість володіє величезним потенціалом свободи, хоча суспільне співіснування і потребує певного роду обмеження свободи.

Право на свободу та особисту недоторканність. Це право означає, що особа, як іноземець, так і громадянин України, має право здійснювати будь-які дії, що не суперечать закону, і при цьому воно не має піддаватися обмеженням. Людина має право на фізичну і духовну недоторканність. Особиста недоторканність передбачає неприпустимість якого б то не було втручання ззовні в область індивідуальної життєдіяльності особистості і включає в себе фізичну (тілесну) недоторканність, статеву і психічну недоторканність. Вільні дії (або утримання від них) фізичної особи допустимі, оскільки ними не може бути завдано шкоди іншим фізичним особам, організаціям, суспільству, державі. З цією метою в галузевому законодавстві (кримінальному, цивільному, сімейному, адміністративному, трудовому і т. д.) встановлюються дозволи і заборони, в межах яких кожен є вільним у виборі варіантів поведінки.

Забезпечення фізичної недоторканності особистості передбачає створення достатніх державних гарантій від будь-яких зазіхань на її життя, здоров'я, статеву недоторканність, свободу фізичної активності як з боку держави в особі її органів та посадових осіб, так і з боку окремих громадян. Тілесна недоторканність і статева свобода захищені кримінальним законодавством (кримінальна відповідальність за вбивство, тілесні ушкодження, зґвалтування і т. д.), цивільним законодавством (зобов'язання, що виникають внаслідок завдає шкоди, зокрема, джерелом підвищеної небезпеки), адміністративним законодавством (відповідальність за правопорушення правопорядку), кримінальним законодавством (заборона домагатись показань обвинуваченого чи інших дій шляхом насильства, погроз та інших незаконних заходів). Фізична недоторканність людини в галузі медицини захищена правилом, згідно з яким будь-яке медичне втручання, чи операція, чи складна діагностична процедура або звичайний укол, допускається тільки за згодою пацієнта за винятком випадків надання невідкладної медичної допомоги.

Відповідно до ч. 1 статті 5 ЄКЗПЛ, «Кожен має право на свободу та особисту недоторканність. Нікого не може бути позбавлено свободи, крім таких випадків і відповідно до процедури, встановленої законом...»³⁰⁴.

Відомо, що право на свободу і особисту недоторканність як європейський стандарт забезпечення прав людини в кримінальному процесі включає: право на свободу від свавільного затримання та взяття під варту; право бути позбавленим свободи тільки «на підставі закону»; право бути невідкладно повідомленим про причини затримання або взяття під варту; право бути позбавленим свободи протягом «розумного» строку; право на невідкладний судовий контроль за затриманням або взяттям під варту; право бути звільненим з-під варти до судового розгляду за наявності гарантій явки до суду; право на можливість оскаржити законність затримання або взяття під варту; право на компенсацію за незаконне затримання або взяття під варту. Гарантія недоторканності особи може розглядатися як неприпустимість (заборона) будь-якого протиправного посягання на фізичну, етичну і психічну цілісність, індивідуальну свободу, загальну свободу дій і особисту безпеку при здійсненні кримінального судочинства. Право на недоторканність особи – це такий гарантований державою стан людини, при якому її психофізична цілісність і автономія вільні від примусу. Іноземці в Україні мають таке ж право на особисту недоторканність, як громадяни України, що виявляється в однакових правах по відношенню до себе і свої свободи дій, це право ніколи і ні за яких умов не може бути порушене, скасоване чи знівельоване.

Право на притулок є одним з міжнародних прав іноземців, хоча виходячи із положень статті 26 Конституції України, таке право можна вважати конституційним. Особливістю цього права є те, що особа, яка зазнає переслідувань в державі перебування, користується можливістю виїзду з такої держави будь-яким способом, навіть шляхом нелегального перетину кордону. У випадку, якщо втікач від переслідувань в'їхав на територію України, то такому іноземцю не може бути відмовлено в тимчасовому або постійному проживанні, а також ця особа не може бути притягнута до кримінальної відповідальності, за незаконний перетин державного кордону.

Отже, іноземці, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються однаковими правами і свободами, передбаченими у Конституції України³⁰⁵, а також мають ті самі обов'язки, що й громадяни України, крім кількох політичних прав та обов'язків.

³⁰⁴ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від від 04. 11. 1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

³⁰⁵ Конституція України, 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13. 07. 1996, № 128.

Секція 3

ДОСВІД КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ І СХІДНОЇ ЄВРОПИ У ПРОВЕДЕННІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

Мирослава СІРАНТ,

кандидатка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри теорії та філософії
права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового
Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного
університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА ЮНЕП

На сучасному етапі, для виконання відповідних норм міжнародного природоохоронного права, існуючих стандартів, механізмів, міжнародні організації використовують різні інструменти для заохочення участі держав у міжнародних угодах у галузі захисту навколишнього середовища та забезпеченні екологічної безпеки. На міждержавному рівні взаємин використовується такий інструмент як примус до виконання таких угод (економічні санкції, загроза застосування санкцій).

Важливим елементом співробітництва є інституційна співпраця, що сприяє формуванню діалогу між державами на постійній і системній основі з широкого кола актуальних питань, обумовлених екологічними викликами сучасності.

На нашу думку, якщо у ретроспективі оцінювати організаційний розвиток ООН, то він відображає послідовне визнання міжнародною спільнотою екологічних проблем.

У системі ООН створені органи, компетенція яких стосовно питань охорони навколишнього середовища, є спеціальною. Заснована в 1972 році ЮНЕП (Програма ООН з навколишнього середовища) стала першою організаційною структурою в ООН, що займається виключно проблемами навколишнього середовища³⁰⁶.

На рівні ООН не раз підкреслювалося, що ЮНЕП є головним координуючим органом ООН у галузі навколишнього середовища. Аналогічним чином оцінюють роль ЮНЕП представники науки міжнародного права³⁰⁷.

³⁰⁶Програма ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП). URL: <https://mepr.gov.ua/content/programma-oon-z-navkolishnogo-seredovishcha-yunep>.

³⁰⁷Корнієнко А., Мітько М. Міжнародні аспекти діяльності держав у сфері екологічної безпеки. *Логоз. Майстерство наукової думки*. 2020. № 9. С. 109.

У Середньостроковій стратегії ЮНЕП на 2018–2021 роки³⁰⁸ до регіональних пріоритетів в Європі віднесені наступні питання:

1. Вода: задоволення зростаючих потреб у споживанні води, забезпечуючи при цьому збереження прісноводних екосистем; розширення співпраці між сільським господарством, плануванням, секторами енергетики та транспорту для забезпечення спільного використання та управління водними ресурсами в стійких межах;

2. Хімічні речовини та відходи: здійснення раціонального регулювання хімічних речовин і відходів, включно з виконанням відповідних положень багатосторонніх природоохоронних угод; сприяння забезпеченню хімічної безпеки шляхом надання консультацій з питань політики, технічного керівництва і нарощування потенціалу в країнах з перехідною економікою;

3. Якість повітря: поліпшення якості повітря та підвищення обізнаності про зв'язок між станом здоров'я населення та якістю повітря; підписання та ратифікація країнами Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії протоколів до Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані³⁰⁹;

4. Ефективне використання ресурсів: пом'якшення екологічних наслідків виробництва, обробки та використання товарів і послуг; облік аспектів ефективного використання ресурсів в політиці планування сталого розвитку та нормативно-правовій базі;

5. Зміна клімату: вдосконалення енергетичної ефективності та використання відновлюваних джерел енергії; зниження уразливості та підвищення стійкості до наслідків зміни клімату шляхом заснованого на екосистемах управління ризиками;

6. Управління біологічним різноманіттям і екосистемами: оцінка цінностей біологічного різноманіття та екосистем, доведення цих цінностей до всіх форм процесу прийняття рішень; впровадження нормативів у галузі біологічного різноманіття в ключові економічні та виробничі сектори, перш за все в сільському господарстві;

7. Наскрізні пріоритети: управління діяльністю у галузі навколишнього середовища; запобігання конфліктів і зменшення небезпеки лих; науково-політична взаємодія; транскордонне співробітництво; комунікації³¹⁰.

На сьогоднішній день ЮНЕП відіграє важливу роль як міжнародний партнер України, що є відображенням ключового значення ЮНЕП

³⁰⁸Середньострокова стратегія ЮНЕП на 2018–2021 роки. URL. <http://www.unepcom.ru/unep/startegy2014-2017.html>.

³⁰⁹Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великі відстані. Верховна Рада України. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_223#Text.

³¹⁰Про схвалення Стратегії комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018–2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25. 10. 2017 р. № 779-р. URL. <https://www.kmu.gov.ua/npras/250383204>.

в інституційному механізмі міжнародного екологічного співробітництва держав-членів ООН.

За період діяльності на території України ЮНЕП брала участь у реалізації різних проектів, зокрема, у сферах комп'ютеризації та впровадження електронних послуг, підвищення якості роботи державних службовців шляхом імплементації стандартів прозорості та компетентності, аналізу нормативних засад захисту навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки, розвитку альтернативної енергетики, збереження біологічного різноманіття, скорочення масштабів деградації ґрунтів.

У середньостроковій перспективі розвиток співробітництва України та ЮНЕП розвивається та поглиблюється відповідно до низки цілей³¹¹. Серед них на особливу увагу заслуговує мета щодо удосконалення механізму управління навколишнім середовищем і підвищення стійкості до природних і викликаних діяльністю людини викликам, що містить пріоритети:

- поліпшення організаційної складової моніторингу, аналізу та звітності щодо викидів парникових газів;

- розвиток національних і регіональних можливостей з планування, управління та забезпечення стійкості для берегових і морських екосистем Чорного моря;

- розробка політики у сфері сільського господарства з підтримки забезпечення схоронності та сталого використання місцевих культур, важливих з точки зору біологічного різноманіття та сталого землекористування;

- проведення широкого комплексу заходів з скорочення викидів парникових газів в енергетичному секторі;

- розвиток стійкості уразливих гірських комплексів з метою зменшення негативного впливу процесів деградації земель і зміни клімату.

Зазначені пріоритети відображають баланс інтересів і стратегічних цілей ЮНЕП і України, що визначає рівень досяжності у встановленій перспективі.

Зазначені пріоритети містять індикатори, що полегшують моніторинг процесу досягнення та дозволяють корелювати зусилля сторін з метою забезпечення максимальної ефективності співпраці.

Досягнення прогресу в реалізації пріоритетів потребують значної концентрації зусиль і ресурсів ЮНЕП і України, що зумовлює подальший розвиток форм і методів взаємодії обох сторін.

³¹¹ Огляд реалізації основних положень Кіотського протоколу до Рамкової Конвенції ООН про зміну клімату та зобов'язання країн-членів ОЕСР і Євросоюзу щодо виконання рекомендацій Паризької Конференції. Київ: Міненерговугілля України, 2017. С. 69.

Степан БЛОСТОЦЬКИЙ,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри давньої історії України та архівознавства Львівського національного університету імені І. Франка,
м. Львів, Україна

ТРАНСФОРМАЦІЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ ПОЛЬЩІ ТА УКРАЇНИ (1989–2004 рр.): ПОДІБНЕ І ВІДМІННЕ

Зміни та їх результати, що тривають у посткомуністичних країнах в процесі переходу від авторитарного режиму до демократії, є досить різноманітними. Процес трансформації (транзиту) від авторитарного режиму до демократії – процес встановлення основ демократичного політичного ладу, який віддзеркалює виключно політичний аспект змін³¹².

Характеризується такими рисами, як співіснування інституційних елементів авторитаризму і демократії та непевністю результату³¹³. Як правило, складається з двох етапів: демократичної трансформації (переміщення, заміщення) та консолідації демократії³¹⁴. Тривалість етапів та політичних змін, які відбуваються, багато в чому залежать від характеру комуністичного режиму. Якщо порівнювати перетворення, що відбувалися в польському та українському суспільстві, то для Польщі процес демократизації у 2004 році увінчався вступом до Європейського Союзу, а України – політичною нестабільністю та «помаранчевою революцією».

Верховний Суд України 3 грудня 2004 року прийняв рішення, яким фактично підтримав вимоги громадянського суспільства, зобов'язавши Центральну виборчу комісію призначити повторне голосування по виборах Президента України. Це рішення називають історичним, тому що Суд вперше обґрунтував свою позицію покликанням на один з демократичних принципів – принцип верховенства права, а не норму закону³¹⁵.

Судова влада в процесі політичної трансформації в Польщі та Україні була та залишається об'єктом постійної політичної боротьби за вплив на неї, предметом критики та недовіри з боку представників громадянського суспільства³¹⁶.

³¹² Антошевський А. *Перехід до демократії: аналіз випадку Польщі* (Antoszewski Andryej. Przejście ku demokracji: analiza przypadku Polski). *Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty.* / red. A. Antoszewskiego, A. Kolodii, K. Kowalczyka. Wrocław, 2010. S. 374.

³¹³ Там само. С. 374.

³¹⁴ Herbut R. *Proces demokratyzacji systemu politycznego*, [w:] *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy* / red. A. Antoszewski, R. Herbut. Wrocław, 1998. S. 8.

³¹⁵ Окрема ухвала Верховного Суду України від 03 грудня 2004 року. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/3454B7EA09778744C2257B4E0039DCA2](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/3454B7EA09778744C2257B4E0039DCA2).

³¹⁶ Згідно із Звітом за результатами дослідження «Ставлення громадян України до судової системи», складеного соціологічною службою Центру Разумкова на замовлення Офісу Ради Європи в Україні, станом на 2020 р. лише 2% респондентів вважають, що судова реформа в Україні майже завершена і

Основні напрямки трансформації судової влади Польщі. Процес політичних перетворень розпочався з 80-х років ХХ століття створенням професійної спілки «Солідарність», яка після введення у 1981 році надзвичайного стану діяла, як нелегальна, при цьому зберегла здатність мобілізації різних суспільних груп для згуртованого спротиву комунізму і здатність формуватися, як інституціолізована опозиція в умовах відсутності конкурентної партійної системи³¹⁷.

Як стверджував, А. Стжембош перші об'єднання прихильників «Солідарності» в судах з'явилися у кінці 1980 року – Найвищому Суді, Міністерстві Справедливості та судах Варшави³¹⁸. Разом з тим, опозиція була надто слабкою щоб подолати режим, але однаково достатньо сильною, щоб перешкодити йому досягти якогось загального прогресу³¹⁹. Важливим досягненням стало створення у 1980 році Вищого адміністративного Суду – інституції збудованої за взірцем моделі адміністративного судочинства, що функціонували в ФРН та Австрії. Після введення воєнного стану були впроваджені Трибунал Стану (1982) та Конституційний Трибунал (1985)³²⁰.

У 1988 році опубліковано результати досліджень проф. А. Турскої щодо правової культури та дисфункцій у праві. До найбільш істотних проявів кризи права з поміж іншого віднесено: гіпертрофію та поширене незнання права, навіть серед правників; розпорошеність джерел конституційного права; диспропорційність меж дії права в контексті «виступу нормативності за фактичні відносини»; неузгодженість та суперечності норм різних правових актів, відсутність

всі базові зміни зроблені; 12% респондентів помітили зміни в системі правосуддя, що впроваджуються в Україні протягом останніх років; респонденти, які помітили зміни в системі правосуддя, помітно частіше вважають їх позитивними, ніж негативними. При цьому, рівень довіри до судів є досить низьким. Про недовіру до судів (судової системи в цілому) повідомили 78,0% респондентів, а про довіру – 13,0% (місцевим судам не довіряють 71,3% опитаних, довіряють – 16,0%, Верховному Суду не довіряють 65,7% громадян, довіряють – 18,8%, Вищому антикорупційному суду не довіряють 62,4% респондентів, довіряють – 15,7%, Конституційному Суду України не довіряють 61,3% громадян, довіряють – 21,5%) (ЗВІТ за результатами дослідження «Ставлення громадян України до судової системи», Київ, 2020. URL: <https://rm.coe.int/zvitsud2020/1680a0c2d7>). Згідно зі соціологічними дослідження діяльності судів Польщі, то рівень довіри не є стабільним. Так, у 2005 р. судам довіряли 69 % від опитаних, 2007 – 41 %, 2012 – 61%, а в 2017 – близько 51 відсотка респондентів негативно оцінювали їх діяльність (Społeczne oceny wymiaru sprawiedliwości. Centrum Badań Opinii Społecznej, Komunikat z badań, Nr 31/2017. Warszawa, 2017. URL: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_031_17.PDF). Згідно з опитуванням поляків у лютому 2020 р. про ставлення до реформи судів, респонденти повідомили, що 30 % підтримує реформи, 30 % – частково підтримує, а частково ні, 31 % – не підтримує, 9% – важко відповісти (Polacy o zmianach w Sądownictwie. Centrum Badań Opinii Społecznej, Komunikat, Nr 22/2020. Warszawa, 2020. URL: https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_022_20.PDF).

³¹⁷Антошевський Анджей. *Перехід до демократії: аналіз випадку Польщі*. С. 376.

³¹⁸Strzembosz A. *Sądownictwo polskie u początków „Solidarności”, w stanie wojennym i w okresie poprzedzającym przełom w 1989 roku*, [w:] Sędziowie Warszawscy w czasie próby 1981–1988 / red.M.Stanowska, A.Strzembosz. Warszawa, 2005. S. 45.

³¹⁹Дейвіс Н. *Боже ігрище. Історія Польщі*. Київ: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2008. С. 946.

³²⁰Скшипінський Д. *Судова влада у політичній системі Польщі*. Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty./ red. A. Antozewskiego, A. Kolodii, K. Kowalczyka. Wrocław, 2010. S. 457.

усталених принципів; поза правові (знайомства, хабарі) способи забезпечення справедливості³²¹.

Польські комуністи погоджувалися на певні обмежені поступки, прагнучи зберегти найголовніші важелі впливу. Бажаючи встановити контроль над «Солідарністю» та «приглушити» масові акції протесту, вони пішли на переговори з представниками тоді ще забороненої профспілки.

Політична угода укладена за «круглим столом» у 1989 році між правлячою комуністичною номенклатурою та представниками солідарно-опозиційного народного руху – друга характерна риса започаткування переходу до демократії³²². Їх результатом стала легалізація «Солідарності», формування першого не комуністичного уряду у Східній Європі на чолі з опозиціонером Т. Мазовецькі³²³. Відтак, саме ці події слід вважати початком періоду демократичної трансформації, який тривав до 1997 року (прийняття та схвалення на всенародному референдумі Конституції від 02 квітня 1997 року, прийняття рішення Радою Європи про розширення Європейського Союзу за рахунок Польщі)³²⁴.

Період з 1997 по 2004 рік можна назвати періодом консолідації демократії, в якому відбувалася гармонізація права Польщі з правом Європейського Союзу, результатом якої стало набуття членства в останньому. У першому періоді відбувалося формування і зміцнення незалежності судів та суддівської самостійності, другому – формування принципів суддівської відповідальності³²⁵. Однією з перших реформ в системі судочинства слід назвати реформу судоустрою, в ході якої були закріплені конституційні принципи незалежності судів: судді призначаються Президентом за поданням Національної Ради Судівництва, судді незмінювані за винятком випадків визначених законом, судді Найвищого Суду призначаються безстроково, Голова Найвищого Суду обирається з числа суддів цього суду³²⁶. Ліквідовано Державний господарський арбітраж та створено господарські відділи у воєводських та районних судах³²⁷.

³²¹Pawłowicz K. *Transformacja ustrojowa – kryzys czy upadek prawa*. Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Annie Turskiej. Warszawa, 2000. S. 99.

³²²Антошевський Анджей. *Перехід до демократії: аналіз випадку Польщі*. С. 377.

³²³Снайдер Т. *Перетворення націй Польща, Україна, Литва, Білорусь 1569–1999*. Київ: Дух і Літера, 2012. С. 286.

³²⁴*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej // Dziennik Ustaw 1997, nr 78, poz. 483.*

³²⁵Skrzypiński D. *Władza sądownicza w procesie transfopeкомендації rmacji polskiego systemu politycznego. Studium politologiczne*. Wrocław, 2009. S. 118.

³²⁶*Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. j zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. Dziennik Ustaw 1989, nr 19, poz. 101.

³²⁷*Ustawa z dnia 24 maja 1989 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych // Dziennik Ustaw 1989, nr 33 poz. 175.*

Наступною важливою зміною було прийняття закону Про Національну Раду Судівництва. Основним її завданням визначено забезпечення незалежності судів та самостійності суддів. Для цього їй надано повноваження щодо:

1) розгляду кандидатур на заняття посади судді в Найвищому Суді, Вищому Адміністративному суді, загальних і військових судах та внесення подань Президентові Польської Народної Республіки на їх призначення;

2) розгляду заяв і прийняття рішень з питань переведення суддів на іншу посаду з врахуванням їх статусу;

3) визначення загальної кількості членів Дисциплінарного суду та Вищого Дисциплінарного Суду, встановлення загальної кількості членів дисциплінарних судів, що обиратимуться загальними зборами суддів Найвищого Суду, Вищого адміністративного Суду, загальними зборами суддів воєводських судів;

4) надання згоди на продовження зайняття посади судді особою, якій виповнилося 65 років;

5) викладення думки про засади професійної суддівської етики;

6) заслуховування інформації Першого Голови Найвищого Суду, Міністра Справедливості, Голови Вищого Адміністративного суду і керівника Вищого дисциплінарного суду про діяльність судів та формування пропозицій щодо стану суддівських кадрів;

7) викладення пропозицій, пов'язаних зі зміною судоустрою, та з інших питань пов'язаних із засадами функціонування судів;

8) проведення аналізу проектів правових актів, пов'язаних зі судочинством;

9) висловлення думки щодо програми навчання кандидатів на посаду судді (аплікантів), обсягів, способів складання суддівських екзаменів та встановлення їх результатів, визначення критеріїв оцінки роботи асесорів суду;

10) висловлення думки щодо питань внесених для обговорення Ради від Президента, інших органів державної влади чи загальних зборів суддів, пов'язаних зі суддями чи судами.

20. 12. 1989 року внесено зміни до Закону про устрій загальних судів, положеннями якого обмежено адміністративний вплив на суддів при призначенні та рекомендації на адміністративну посаду, звільнено суддів від обов'язку охороняти суспільно-економічний устрій ПНР, законодавчо закріплено принцип незмінюваності суддів, закріплено новий порядок призначення суддів на посади — Президентом на підставі подання Національної Ради Судівництва, позбавлення Міністра Справедливості права звільняти суддів з посад, чітке визначення підстав, при яких Президент міг відкликати суддю з посади, заборона суддям

належати до політичних партій, заборона особам, які здійснюють адміністративний нагляд над судами піддавати аналізу і оцінці судові рішення, визнання за загальними зборами суддів прав на самоврядування, подання до НРС кандидатів на посади суддів, визначення кандидатів на посади голів та заступників голів судів та надання згоди на їх відкликання, зміна порядку обрання голів судів, відмінено обов'язковість розпоряджень Найвищого Суду для судів нижчих інстанцій³²⁸.

На підставі розпоряджень Міністра Справедливості зі жовтня 1990 року почали функціонувати 10 апеляційних судів, в яких працювало 170 суддів³²⁹. Тим самим змінено організаційну структуру загальних судів, в якій Апеляційні суди стали судами II інстанції для оскарження рішень воєводських судів (з 1998 р. – Окружні), а Найвищий Суд став судом касаційної інстанції. Створено Воєводські Адміністративні Суди, як суди першої інстанції в адміністративному судочинстві з правом апеляції на їх рішення до Вищого Адміністративного Суду³³⁰.

Другий напрямок трансформації судової влади пов'язаний з персональним виміром та включає:

- зміну особового складу Найвищого Суду, шляхом оновлення його складу (з 57 суддів, 35 – засідали в ньому вперше)³³¹;
- повернення на посади суддів, які були звільнені з політичних міркувань до 1988 року, як такі, що не вселяли довіри влади;
- призначення на посади суддів осіб правничої професії (адвокати, правові радники, академічні викладачі), яких не допускали до посади через політичні переконання;
- поступове обмеження частки народних засідателів у діяльності суддів;
- дискусію щодо проведення люстрації суддівського середовища та його «самоочищення»³³²;

³²⁸ Skrzypiński D. *Władza sądownicza w procesie transformacji polskiego systemu politycznego. Studium politologiczne*. S. 134.

³²⁹ *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 1990 r. w sprawie utworzenia sądów apelacyjnych w Warszawie, Białymstoku, Gdańsku, Lublinie, Łodzi, Poznaniu i Rzeszowie oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości // Dziennik Ustaw, 1990, nr 56, poz. 335; Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 września 1990 r. w sprawie utworzenia sądów apelacyjnych w Katowicach, Krakowie i Wrocławiu oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości // Dziennik Ustaw, 1990, nr 64, poz. 375.*

³³⁰ *Ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o ustroju sądów wojskowych i Prawo o notariacie // Dziennik Ustaw, 1989, nr 73, poz. 436.*

³³¹ Скішпінський Д. *Судова влада у політичній системі Польщі*. С. 460.

³³² 28. 05. 1992 р. Сейм прийняв ухвалу, якою зобов'язав Міністра Внутрішніх справ надати інформацію про державних урядовців від рівня воєводи до вищих, сенаторів, послів, а також суддів, прокурорів, адвокатів, радників і членів урядів громад, які були співпрацівниками Органів безпеки і Служби безпеки за період 1945–1990 років. Однак, Конституційний Трибунал рішенням від 19.06.1992 р. визнав ухвалу неконституційною, зупинив її дію зазначивши, що порушено принцип демократичної правової держави: ухвала веде до порушення особистих прав особи – доброго імені,

- прогресуюче явище корпоратизації суддівського корпусу, що супроводжувалося визначенням критеріїв групової ідентифікації, котрі проявлялися у відстоюванні власних економічних (питання оплати праці), професійних інтересів (спротив перевірці суддів);
- створення у 1990 році самоврядної організації суддів – Об'єднання суддів «Iustitia» (з 1998 р. – Об'єднання польських суддів «Iustitia»), основними завданнями якої є посилення незалежності судів і незалежності суддів, відстоювання професійних та соціальних інтересів працівників судової системи, підтримка суддів у підвищенні їхньої професійної кваліфікації та набуття знань, корисних у виконанні службових обов'язків, інтеграція суддівського середовища, підтримка та допомога суддям, колишнім суддям, у тому числі безробітним у відставці та їхнім родинам у складній життєвій ситуації;
- активну діяльність Конституційного Трибуналу спрямовану на захист незалежності судів та самостійності суддів в результаті чого сформовано новий каталог правових норм та моральних правил властивих для суддів демократичної держави³³³.

Важливим етапом в трансформації судової влади стала Конституція Республіки Польща 1997 року, яка закріпила принципи незалежності та відокремленості судів і трибуналів від вищих органів державної влади; цілісності судової системи (Найвищий Суд, загальні суди, адміністративні та військові суди); право апеляції (гарантія двоінстанційності); самостійності суддів, їх незмінюваності; статус Найвищого Суду та Національної ради Судівництва³³⁴.

Реформування судової влади України. Точкою відліку для трансформації судової влади в Україні в напрямку демократичних перетворень з метою забезпечення прав і свобод людини можна вважати Декларацію про державний суверенітет України, в якій закріплювалися принципи народовладдя та розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову³³⁵.

честі і гідності, встановлює для міністра Внутрішніх Справ протизаконний обов'язок втручання в права громадян так, як зобов'язує вчиняти дії зміст понять який незрозумілий – надати «повну інформацію» про осіб «від воеводи і вище», неподані критерії визнання осіб «співробітниками ОБ і СБ», не визначено правових наслідки подання такої інформації (див. Білостоцький С. М., Ковальчук В. Б. *Законодавство та практика люстрації в Республіці Польщі: досвід для України* // Публічне право. № 4 (28/2017). С. 40–50).

³³³ *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1993 r. K 11/93; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn.K.3/98; z dnia 15 grudnia 1999 r., sygn. P.6/99; z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01; z dnia 14 lipca 2003 r., sygn.akt SK 42/01; z dnia 18 lutego 2004 r., sygn.akt K 12/03.*

³³⁴ Banaszak B. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz. Warszawa, 2009. S. 777– 822.

³³⁵ Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>.

У радянській Україні судова влада, державний арбітраж, прокуратура, органи слідства, адвокатура перебували під контролем та впливом командно-адміністративної системи колишнього Радянського Союзу³³⁶. Суди не були місцем відновлення справедливості, захисту порушених прав і свобод, а здобули репутацію каральних інституцій, що позбавляють людину волі.

Створення нової моделі судового захисту було задекларовано у 1992 році в Концепції судово-правової реформи³³⁷.

Це перший концептуальний документ, в якому використано системний підхід до питання реформування судової системи та наукову методологію: основною метою реформи визначено формування незалежної судової влади шляхом перебудови судової системи, створення нового законодавства, вдосконалення форм судочинства; передбачала реформу не тільки судів, але прокуратури, адвокатури та органів юстиції; визначала види судів, які мають бути створені, та їх компетенцію – Конституційний, загальні та арбітражні суди; передбачалося запровадження адміністративного судочинства, метою якого є розгляд спорів між громадянином і органами державного управління³³⁸. Недоліками Концепції вважали відсутність термінів виконання³³⁹.

Судова реформа в Україні реалізовувалась шляхом фрагментарних змін чинного радянського законодавства, шляхом приведення чинного та створення нового законодавства до існуючих суспільних реалій. Так, законом від 24 жовтня 1990 року внесено зміни до Конституції (Основного закону) Української РСР (1978), якими закріплювався принцип верховенства законів УРСР на території республіки та створення Конституційного Суду УРСР, надання Верховному суду УРСР права найвищого судового контролю і нагляду за діяльністю судів, закріплено принцип позапартійності суддів³⁴⁰.

4 червня 1991 року прийнято Закон «Про арбітражний суд», яким надано арбітражним судам статусу органів судової влади, що здійснюють правосуддя в господарських відносинах у якості спеціалізованих судових установ. Законом від 19 червня 1991 року змінено Конституцію – запроваджено систему господарських судів: Вищий арбітражний суд Української РСР, арбітражні суди Кримської АРСР, областей та міста Києва, що становили єдину систему арбітражних судів України³⁴¹.

³³⁶ Футей Б. *Обговорення проекту нової Конституції України* (Доповідь на Світовому Конгресі юристів, 9 жовтня 1992 року, м. Київ, Україна). Становлення правової держави в Україні 1991–2011. Київ: Юрінком Інтер, 2011. С. 30.

³³⁷ Бірюков О. *Судова влада в сучасній Україні*. Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty/ red. A. Antozewskiego, A. Kolodii, K. Kowalczyka. Wrocław, 2010. С. 467.

³³⁸ *Концепція судово-правової реформи в Україні*, затверджена постановою Верховної Ради України 28 квітня 1992 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2296-12#Text>.

³³⁹ Хотинська-Нор О.З. *Теорія і практика судової реформи в Україні*. Монографія. Київ, 2016. С. 140.

³⁴⁰ Закон Української РСР Про зміни і доповнення до Конституції (Основного Закону) Української РСР від 24 жовтня 1990 року № 404-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/404-12#Text>.

³⁴¹ Закон України Про арбітражний суд від 4 червня 1991 року № 1142-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1142-12/ed19921215#Text>.

Важливим пунктом в трансформації судової влади було прийняття Закону «Про статус суддів», яким закріплювався принцип незалежності та недоторканості суддів, їх позапартійності та заборони входити до складу органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, які мають на меті отримання прибутку, займатись підприємницькою діяльністю, крім викладацької, наукової та іншої оплачуваної творчої діяльності у вільний від роботи час³⁴². Гарантіями незалежності суддів визначалися: встановлений законом порядок обрання, зупинення та звільнення з посад суддів, особливий порядок присвоєння військових звань суддям військових судів, визначена законом процедура здійснення правосуддя, таємниця прийняття судового рішення і заборона його розголошення, заборона втручання у здійснення правосуддя, відповідальність за неповагу до суду чи судді, право судді на відставку, недоторканність суддів, створення належних умов для матеріального і соціального забезпечення суддів, особливий порядок фінансування судів, система органів суддівського самоврядування. До 2002 року система судоустрою України визначалася на підставі радянського Закону «Про судоустрій України» від 5 червня 1981 року № 2022-Х з наступними змінами і доповненнями. На момент втрати ним чинності систему судів загальної юрисдикції України творили місцеві суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди, Верховний суд України.

3 червня 1992 року Верховна рада України прийняла закон Про Конституційний суд України³⁴³. Однак у період 1992–1996 років його робота була номінальною: Верховна Рада призначила лише Голову Конституційного Суду Леоніда Юзькова, спроби обрати заступника Голови та решту суддів були безрезультатними. Перше рішення присвячене питанням діяльності судів було прийняте 25 грудня 1997 року, яким Конституційний суд вказав, що відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист; юрисдикція судів, тобто їх повноваження вирішувати спори про право та інші правові питання, поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі³⁴⁴.

28 червня 1996 року ухвалено Конституцію України, в якій статус судів та суддів визначено в розділі «Правосуддя». Конституція закріпила

³⁴² Закон України *Про статус суддів* від 15 грудня 1992 року № 2862–ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-12/ed19921215#Text>.

³⁴³ Закон України *Про Конституційний Суд України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2400-12#Text>.

³⁴⁴ Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 року № 9-зп у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води). URL: <https://ccu.gov.ua/docs/379>.

низку положень, пов'язаних зі захистом прав і свобод людини та незалежністю судової влади:

- юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі;
- народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних;
- система судів загальної юрисдикції будується за принципами територіальності і спеціалізації: найвищим судовим органом в системі загальних судів є Верховний Суд України, а для спеціалізованих судів – відповідні Вищі спеціалізовані суди;
- закріплено правовий статус суддів;
- визначено основні засади судочинства;
- визначено Вищу раду юстиції, як конституційний орган відповідальний за формування професійного суддівського корпусу.

Вища рада Юстиції України розпочала діяльність 31 березня 1998 року. Згідно з Законом України «Про вищу раду юстиції» в редакції від 15. 01. 1998 року, Верховна Рада України, Президент України, з'їзд адвокатів, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, всеукраїнська конференція працівників прокуратури були наділені правом обирати членів ВРЮ на своїх форумах. Такий порядок формування ВРЮ призвів до того, що судді в ній не домінували, що можна кваліфікувати як порушення європейських стандартів.

Висновки. Трансформація судової влади в Польщі та Україні – процес, спрямований на демократизацію, забезпечення права на судовий захист основних прав і свобод людини, імплементацію міжнародних стандартів з питань правосуддя з метою забезпечення верховенства права через незалежність судів. У Польщі зміни судової влади почалися значно раніше ніж в Україні та мали більш чіткий, системний характер. Позитивний результат реформ у Польщі вдалося забезпечити активною позицією громадянського суспільства («Солідарність»), органів суддівського самоврядування («Iustitia»), злагодженою роботою державних інституцій в питаннях забезпечення незалежності судів і самостійності суддів (Національна Рада Судівництва, Конституційний Трибунал) та активною співпрацею з міжнародними інституціями. В Україні реформи судової влади до прийняття Конституції були, головним чином, спрямовані на структурні зміни в системі судочинства та, в меншій мірі, на забезпечення незалежності судів, що в кінцевому результаті призвело до революційних подій 2004 року.

Соломія ЦЕБЕНКО,

кандидатка юридичних наук, доцентка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

ЗНАЧЕННЯ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ У ПОЛЬЩІ

Європейський суд з прав людини (далі – ЄКПЛ, Суд, Страсбурзький суд) є однією з основних міжнародних правозахисних інституцій європейської системи захисту прав людини. Це є орган Ради Європи, який був створений з метою реалізації Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року (далі – ЄКПЛ, Конвенція), адже це єдина інституція, яка може офіційно тлумачити Конвенцію та приймає рішення, чи мало місце порушення державою-учасницею Ради Європи норм ЄКПЛ, чи ні.

Рішення та рекомендації Страсбурзького суду відіграють особливу роль у формуванні стандартів захисту прав людини в Європі та здійснюють безпосередній вплив на становлення, реформування сучасних національних правозахисних систем та практичне застосування цих стандартів при прийнятті рішень національними судовими органами.

Польща ратифікувала ЄКПЛ у 1993 році. Відповідно і юрисдикція Страсбурзького суду для цієї країни також діє з 1993 року. Станом на кінець 2019 року, загальна кількість справ на розгляді Страсбурзького суду становила 59 800, з них 3050 скарг проти Польщі, що становить 5,1 % від загальної кількості справ. Хоча з цієї держави надходить невелика кількість заяв і показники з цього питання є одними з найменших серед держав-учасниць Ради Європи, однак, Польща посідає десяте місце серед справ, які перебувають на розгляді в ЄСПЛ.³⁴⁵

У Польщі питаннями, з якими найчастіше звертаються до Страсбурзького суду проти цієї держави, є різні аспекти захисту прав людини, зокрема, право на свободу та особисту недоторканність, заборона катування чи такого, що принижує гідність поведження чи покарання, свобода слова та право на справедливий суд³⁴⁶.

³⁴⁵Raport z wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę za 2019 r. Rzeczpospolita Polska Ministerstwo Spraw Zagranicznych Warszawa, dnia 30 marca 2020 r. P. 30. URL: <https://kirp.pl/wp-content/uploads/2020/05/raport-2019-wykonywanie-wyrokow-etpcz-przez-polske.pdf> (accessed: 26. 05. 2021).

³⁴⁶WYROK W STRASBURGU TO NIE KONIEC! Raport na temat wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Wydanie trzecie uzupełnione. Warszawa, listopad 2020 r. P. 8. URL: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/komisje/2020/kpcpp/m/wykonywanie-wyrokow-etpc-2020-fin-web.pdf (accessed: 26. 05. 2021).

Велика кількість звернень до ЄСПЛ свідчить про наявність недоліків у національній системі правосуддя та про недосконалість механізму захисту прав та свобод людини і громадянина в державі. Цей фактор вимагає активних дій з боку органів державної влади, спрямованих на усунення першопричин порушення прав людини.

Стосовно кількості рішень, прийнятих проти Польщі за період існування ЄСПЛ, то можна сказати, що станом на кінець 2019 року, тобто за період 1993–2019 роки, проти Польщі було прийнято 1178 рішень, з яких у 989 рішеннях було констатовано порушення Конвенції³⁴⁷. У 2020 році Страсбурзьким судом було прийнято ще 19 рішень проти Польщі³⁴⁸.

Зокрема, 15 жовтня 2020 року було прийняте рішення ЄСПЛ *Guz v. Poland* (№ 965/12), в якому Страсбурзький суд дійшов висновку, що мало місце порушення статті 10 Конвенції – право на свободу вираження поглядів. Справа стосувалася скарги заявника – судді, у зв'язку з тим, що його було притягнуто до дисциплінарної відповідальності внаслідок вчинення дій, які принижували авторитет посади судді після того, як він піддав критиці підготовлену іншим суддею доповідь про свою роботу. ЄСПЛ визнав, що судді мають демонструвати стриманість при реалізації свого права на свободу вираження поглядів у всіх випадках, коли авторитет та безсторонність правосуддя може бути поставлено під сумнів. Однак у цій справі зауваження заявника не стосувалися здійснення ним повноважень судді, а стосувалися внутрішнього етапу процедури підвищення на посаді, в якому старший суддя оцінив роботу заявника. ЄСПЛ дійшов висновку, що, з одного боку, національні суди належним чином не збалансували необхідності із захисту авторитету судових органів/правосуддя та репутації чи прав інших осіб і, з іншого боку, необхідності із захисту права заявника на свободу вираження поглядів³⁴⁹.

Справа *Cwik v. Poland* (№ 31454/10) від 5 листопада 2020 року було визнано порушення п. 1 ст. 6 Конвенції. Справа стосувалася скарги заявника про те, що провадження проти нього щодо незаконного обігу наркотичних речовин було несправедливим. У своїй скарзі на вирок суду заявник, зокрема, оскаржував використану судом першої інстанції стенограму, оскільки вона була отримана в результаті катувань, а тому була недопустимою згідно з Кримінальним процесуальним кодексом, за нормами якого будь-які докази, отримані під примусом, мають бути

³⁴⁷Violations by Article and by State 1959–2019. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2019_ENG.pdf (accessed: 20. 05. 2021).

³⁴⁸Violations by Article and by State 2020. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_2020_ENG.pdf (accessed: 20. 05. 2021).

³⁴⁹GUZ v. POLAND 15 October 2020 no. 965/12 URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-205051%22%5D%7D> (accessed: 21. 05. 2021).

вилучені. У цій справі ЄСПЛ визнав, що допуск оскаржуваної стенограми як доказу в кримінальному провадженні проти заявника зробило провадження в цілому несправедливим. Також Страсбурзький суд встановив, що позитивне зобов'язання держави захищати осіб від забороненого жорстокого поводження з боку приватних осіб виникає в низці випадків за умови, що Суд установить, що таке жорстоке поводження досягнуло мінімального рівня суворості³⁵⁰.

Однак винесення рішення в конкретній справі не закінчує судовий розгляд. Адже це рішення містить заходи індивідуального характеру, а також часто і заходи загального характеру. Це означає, що метою таких рішень є приведення національного законодавства держави у відповідність до європейських стандартів, а саме до норм ЄКПЛ³⁵¹.

Питання врахування судових рішень ЄСПЛ, винесених у справах проти інших держав, у вітчизняній практиці також є важливим. Хоча формальної підстави для визнання дії цих рішень не існує, авторитет Страсбурзького суду, який розроблявся протягом багатьох років, означає, що його рішення є загальноприйнятою, хоча й неофіційною, практикою.³⁵²

Координування виконання рішень ЄСПЛ у Польщі покладено на Міністерство закордонних справ, яке в той же час здійснює представництво інтересів держави у ЄСПЛ.

Отже, ЄСПЛ відіграє важливу роль, оскільки сприяє наближенню національної правової системи до європейських стандартів з прав людини.

³⁵⁰ *ĆWIK v. POLAND* 5 November 2020 *no. 31454/10* URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-205536%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-205536%22]}) (accessed: 21. 05. 2021).

³⁵¹ WYROK W STRASBURGU TO NIE KONIEC! Raport na temat wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Wydanie trzecie uzupełnione. Warszawa, listopad 2020 r. P. 7. URL: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/komisje/2020/kpcpp/m/wykonywanie-wyrokow-etpc-2020-fin-web.pdf (accessed: 26. 05. 2021).

³⁵² Górski Michał. Prawo do poszanowania życia rodzinnego cudzoziemców w polskim porządku prawnym na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem dr. hab. Michała Kowalskiego. Kraków 2018. 329 p. *31454/10* URL: https://www.researchgate.net/publication/340082550_Prawo_do_poszanowania_zycia_rodzinnego_cudzoziemcow_w_polskim_porzadku_prawnym_na_tle_orzecznictwa_Europejskiego_Trybunalu_Praw_Czlowieka (accessed: 22. 05. 2021).

Майя ПИВОВАР,

асистентка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

РЕФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОПОЗИЦІЇ НА ПРИКЛАДІ НІМЕЧЧИНИ ТА ФРАНЦІЇ

На сьогодні «термін «опозиція» не характерний для зарубіжного законодавства, тому що чітко розмежувати власне опозицію й усі інші суб'єкти державної політики, які повністю або частково не поділяють офіційного курсу глави держави або уряду (залежно від форми державного правління), на практиці не можливо. Тому, за винятком Португалії, Колумбії, Великобританії, Канади та ще кількох країн з англосаксонською правовою системою, у конституційній практиці більш уживаним є поняття «політична меншість». Його зміст поширюється й на сили, які повністю не поділяють офіційний політичний курс, і на тих суб'єктів, які займають більш помірковану позицію щодо нього: не погоджуються з пріоритетами політики, формами її реалізації тощо. У більшості парламентських систем діє принцип, що переможець виборів отримує владу, а переможені, тобто опозиція, – контроль і повний доступ до інформації»³⁵³.

Щодо правового статусу опозиції цікавим є досвід Франції. Діяльність опозиції в цій державі має давню історію та своєрідні традиції. Наприклад, практика запитів є найдавнішою процедурою, оскільки існує з 1875 року в усній, а з 1909 року в письмовій формах³⁵⁴. Статус опозиції регулюється на рівні Основного закону, а саме в розділі V «Відносини між парламентом та урядом»³⁵⁵. Найвагоміше право опозиції в питанні контрольної функції влади – можливість ініціювати питання про резолюцію осуду уряду Французької Республіки. Так, згідно з ч. 2 ст. 49 Конституції Французької Республіки, Національні Збори можуть виразити недовіру уряду шляхом прийняття резолюції осуду (*motion de censure*). Наслідком прийняття резолюції осуду є конституційний обов'язок прем'єр-міністра заявити Президенту Французької Республіки про відставку уряду. Найцікавіше, що президент має право, прийнявши відставку прем'єр-міністра Республіки,

³⁵³ Бондар С. Правова регламентація статусу опозиції в Україні : доцільність та форми реалізації // *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2007. Вип. 36. С. 128.

³⁵⁴ Сюремен Ф. Парламентська опозиція у Франції : законодавче забезпечення і традиції діяльності // *Національна безпека і оборона*. 2002. № 7. С. 65.

³⁵⁵ Constitution de la République française Constitution du 4 octobre 1958. URL : <http://www.assemblee-nat.fr/connaissance/Constitution.pdf>.

відразу знову призначити його на посаду або, навпаки, змістити главу уряду, незважаючи на підтримку більшості парламентарів³⁵⁶.

Ще однією конституційною гарантією опозиційної діяльності є встановлене ч. 2 ст. 61 Конституції Французької Республіки право 60 депутатів Національних Зборів чи 60 сенаторів Сенату на звернення до Конституційної ради, органу конституційного контролю, до промульгації законів. На переконання О. В. Совгири, з огляду на те, що «до складу Національних Зборів входить 577 депутатів, а до складу Сенату – 321 сенатор, Конституція закріплює право меншості, а отже, й опозиції як її складової в багатьох випадках, на здійснення такого права»³⁵⁷. Проведена у Франції конституційна реформа 2008 року сприяла розширенню прав опозиції. Перш за все, це відобразилося в законодавчій сфері статтею 48 Конституції Французької Республіки передбачено тиждень на розгляд законопроектів від уряду, тиждень на розгляд проектів законів, які ініціює парламент, а одне засідання відведено для обговорення законопроектів, запропонованих опозицією.

Ще однією державою Європейського Союзу, де інститут опозиції офіційно закріплений на рівні законодавства, є Німеччина. Нормативно-правове регулювання статусу опозиції й можливі механізми її взаємодії з органами державної влади здійснюються на рівні норм Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини, регламентів Бундестагу та Бундесрату та норм окремих законів, наприклад, закону «Про Федеральний Конституційний Суд»³⁵⁸.

Парламентська опозиція є важливою складовою частиною парламентської демократії. Завданням опозиції є контроль і критика програм і рішень уряду. Вона протистоїть як альтернатива депутатам і фракціям, на котрих спирається уряд. Тож вона має право на політичну рівність шансів. Своєю чергою стаття 44 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини зазначає, що «Бундестаг має право і, на вимогу чверті його членів, зобов'язаний створити слідчий комітет, який збирає необхідні докази публічно. До складу такого комітету може бути включена громадськість»³⁵⁹. Те саме право закріплене й в Регламенті Бундестагу. Слід відмітити також, що у Федеративній Республіці Німеччина може утворюватися надто широка коаліція, що, відповідно, не дозволяє опозиційним депутатським фракціям повноцінно використовувати важелі контролю за діяльністю державної влади. Такий випадок був зафіксований у 2014 році, коли за

³⁵⁶ Бориславська О. М., Різник С. В. Організація державної влади в сучасному світі : конституційно-правова енциклопедія. Львів : ПАІС, 2013. С. 393.

³⁵⁷ Совгира О. В. Правове регулювання статусу парламентської опозиції в Україні на сучасному етапі : проблеми та перспективи. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 2(8). С. 16.

³⁵⁸ Bundesverfassungsgerichtsgesetz. URL : <http://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/index.html>.

³⁵⁹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>.

результатами парламентських виборів вдалося сформувати коаліцію з двох найбільших депутатських фракцій: Соціал-демократичної партії Німеччини (СДПН) та Християнсько-демократичного союзу і Християнсько-соціального союзу (ХДС/ХСС). Відповідно, із 631 депутата Бундестагу 504 увійшли до складу коаліції.

На думку Б. Шлоєра, «дії опозиції у Федеративній Республіці Німеччина надійно захищені, насамперед, конституційними принципами. Про це, зокрема, свідчить висновок Федерального Конституційного Суду Німеччини про порушення урядом прав опозиції. У ньому підкреслюється, що Федеральний уряд використовує свої матеріальні та фінансові ресурси у боротьбі з опозицією»³⁶⁰.

Отже, можна дійти до висновку, що належним чином інституціолізована опозиція з чітким правовим статусом і належними конституційними й законодавчими гарантіями діяльності сприятиме впровадженню нових якісних відносин у взаємодії з органами державної влади. Таким чином було проаналізовано досвід опозиційної діяльності Франції та Німеччини. В цих державах правовий статус опозиції чітко закріплено на законодавчому рівні. Для України така конструктивна взаємодія влади й опозиції на прикладі Франції та Німеччини повинна стати успішною запорукою закріпленням статусу опозиції на законодавчому рівні та її ролі в політичному житті суспільства в цілому.

Катерина БАШУК,

студентка Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

Науковий керівник – Софінська І. Д.,

докторка юридичних наук, доцентка, професорка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка», *м. Львів, Україна*

СПЕЦИФІКА РЕАЛІЗАЦІЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС» (Розділ V «Економічне та галузеве співробітництво»)

Розділ V Угоди про асоціацію (УА)³⁶¹ передбачає співробітництво в таких сферах: енергетика, розвиток підприємництва, навколишнє середовище та цивільний захист, транспорт, видобування та металургія,

³⁶⁰Шлоєр Б. Про більшість і меншість у парламенті ФРН // *Парламентаризм в Україні: теорія та практика* : мат. наук.-практ. конференції. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. С. 124.

³⁶¹ Association Agreement between the European Union and Its Member States of the one part and Ukraine of the other part // *Official Journal* (2014) L 161/3.

космос, наука та технології, фінансові послуги, сільське господарство, охорона здоров'я, освіта, спорт, культура, туризм.

Відповідно до аналітичних даних Пульсу Угоди³⁶² загальний прогрес з 2014–2024 років становить 54%. Якщо ж детальніше говорити про Розділ V, то в сфері:

- енергетики загальний прогрес становить 45%;
- енергоефективності – 63%;
- управління державними фінансами – 74%;
- оподаткування – 60%;
- статистики та обміну інформації – 68%;
- навколишнього середовища та цивільного захисту – 50%;
- космосу, науки та технології – 46%;
- підприємництва – 81%;
- сільського господарства – 42%;
- захисті прав споживачів – 42%;
- соціальна політика та трудові відносини – 40%;
- гуманітарної політики – 84%;
- громадського здоров'я – 47%;
- освіти, навчання, молоді – 69%.

Можна підсумувати, що найбільший прогрес спостерігається у сфері Гуманітарної політики, що включає в себе питання співробітництва у галузях культури, спорту, розвитку громадянського суспільства та аудіовізуальних послуг (Гл. 15, 24, 25, 26 УА) – 84%. Лише за 2020 рік Україна виконала 79% задач по імплементації УА. В 2020 році Україна приєдналася до Другого протоколу до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту; було забезпечено імплементацію Угоди про участь України в програмі ЄС «Креативна Європа»; було роширено співпрацю з міжнародними організаціями, зокрема Радою Європи та ЮНЕСКО тощо.

Наступною сферою з високим показником загального прогресу є Підприємництво – 81%. Воно включає в себе зобов'язання у сферах промисловості й підприємництва, заснування та діяльності компаній, корпоративного управління, бухгалтерського обліку й аудиту, конкуренції та державної допомоги, туризму та прозорості видобувних галузей. Протягом 2020 року було виконано лише 42% завдань із імплементації, проте за попередні роки прослідковується хороший результат: 2019 – 79%; 2018 – 95%; 2017 – 88%; 2016 – 88%, 2015 – 87%. За 2020 рік у сфері Підприємництва було започатковано ведення реєстру державної допомоги суб'єктам господарювання а також оприлюднення і поширення інформації у сфері державної допомоги та формування

³⁶²Пульс Угоди: моніторинг реалізації плану заходів з виконання Угоди (URL: <https://pulse.kmu.gov.ua/>).

прозорих відносин між органами державної влади та державними підприємствами. Також державна влада сприяла розширенню контактів між підприємствами України та ЄС і стимулювання експорту.

Третьою сферою з найбільшим прогресом є Управління державними фінансами (гл. 3 р. 5) – 74%. Можна сказати, що зі всіх поставлених задач не виконана лише одна – забезпечення розвитку надійних систем зовнішнього аудиту. Проте ця галузь, на мою думку, не є найбільш складною по імплементації, як, наприклад, «навколишнє середовище» (що має 50% прогресу) тощо. Тому дане відсоткове співвідношення є відносним.

Найменший прогрес спостерігається в сферах Соціальної політики та трудових відносин (гл. 21 р. 5) – 40%; Сільського господарства (гл. 17, 18 р. 5) – 42% та Захисту прав споживачів (гл. 20 р. 5) – 42%.

Сфера Соціальної політики та трудових відносин включає в себе трудові відносини, соціальний захист, здоров'я і безпеку праці, а також протидію дискримінації та забезпечення гендерної рівності. За минулий рік не було виконано ніяких завдань (0%). Можна сказати, що за 5 років було виконано такі завдання в даній сфері: приведено у відповідність із стандартами ЄС мінімальні вимоги до безпеки і захисту здоров'я працівників видобувних підприємств з підземним і відкритим способами видобування; запроваджено інститут патронату над дитиною; удосконалено систему захисту від дискримінації за ознакою статі; запроваджено гарантії гнучкості організації робочого часу у разі неповної зайнятості; сформовано правові передумови для створення центрів соціальної підтримки дітей та сімей на місцевому рівні; закріплено на законодавчому рівні права всіх категорій працівників отримувати інформацію та консультацію від роботодавця та визначення порядку надання інформації та консультацій; запровадження санкцій за порушення законодавства у сфері соціального діалогу; реформовано систему надання соціальних послуг тощо.

У сфері Сільського господарства, що включає в себе коло завдань щодо політики якості сільськогосподарської продукції, органічного фермерства, рибальства, стандартів торгівлі тваринами і рослинами, використання генетично модифікованих організмів, за останній рік виконано 26% задач. Проте за попередні роки в даній сфері спостерігались кращі результати, як от, наприклад, в 2018 році було виконано 92% завдань (більшість з них в галузях органічного фермерства та стандартів торгівлі рослинами). В 2019 році ситуація дещо змінилась і стрімкий розвиток даної сфери дещо призупинився (68%); більшість задач виконані у галузях сільського господарства, стандартів торгівлі тваринами, політики якості.

Стосовно сфери Захисту прав споживачів, то можна сказати, що за останні два роки не було прогресу взагалі (0%), хоча задачі ставились.

Захист прав споживачів охоплює зобов'язання щодо основних вимог до безпечності нехарчових продуктів, а також впровадження механізмів захисту прав споживачів від небезпечної продукції та недобросовісних комерційних практик.

На мою думку, одною із найважливіших сфер в даному розділі є Енергетика (45% прогресу). В час війни на Сході та агресії з боку Росії ця сфера має бути і є пріоритетною для держави. За 2019 рік в ній відбулись зрушення, оскільки урядом було запроваджено конкурентні умови виробництва електричної енергії з альтернативних джерел та механізм розподілу квот підтримки. На думку науковців, відбулась одна із ключових реформ в енергетичній галузі – Україна стала повністю синхронізованою з Європою у режимі роботи газового ринку. Було завершено реформування НАК «Нафтогаз України» та створено незалежний оператор газотранспортної системи (GTSO). Окрім того, в 2019 році був оновлений Додаток XXVII до УА у сфері енергетики, який стосується системи моніторингу, а також погоджено з ЄС керівні настанови щодо імплементації вказаного Додатку. Пріоритетом Уряду є приєднання до системи ENTSO-E.

В резолюції від 11. 02. 2021 року Європейський парламент³⁶³ окреслює основні напрямки діяльності України із імплементації УА³⁶⁴. Стосовно Енергетики, то Європарламент закликає українську владу посилити технічну незалежність GTSO від «Нафтогазу». Також Європарламент підкреслює роль України як стратегічної транзитної країни для газу та необхідність модернізації її національної газотранспортної системи, а також важливість її інтеграції з енергетичним ринком ЄС на основі ефективного впровадження оновленого Додатку XXVII. Було висловлено занепокоєння з приводу будівництва газопроводу «Північний потік -2» і вказано на основні політичні, економічні та безпекові ризики. Європарламент зазначає, що трубопровід посилює залежність ЄС від поставок російського газу, загрожує внутрішньому ринку ЄС, не відповідає енергетичній політиці ЄС або його стратегічним інтересам та може мати негативні наслідки для України, тому закликає всіх держав-членів скористатися наявними юридичними повноваженнями, щоб зупинити проект. Європарламент підтримує інтеграцію України до європейської континентальної енергетичної мережі (ENTSO-E) та засуджує видобуток Росією газу з українського шельфу в українській ексклюзивній економічній зоні;

³⁶³ EU Association Agreement with Ukraine, Resolution of European Parliament, 11. 02. 2021 (URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0050_EN.html).

³⁶⁴ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014 р., № 75, том 1, с. 83, стаття 2125 (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).

вказує, що ЄС не визнає захоплення Російською Федерацією газових родовищ в Азовському та Чорному морях і повинен підтримати юридичні дії влади України припинити цю незаконну видобуток. Українську владу закликали терміново завершити модернізацію атомних електростанцій та дослідити затримки цих процесів, зокрема модернізацію Запорізької АЕС.

Якщо говорити про сферу навколишнього середовища, то можна сказати, що Європейський парламент позитивно ставиться до прийнятої в 2019 році Стратегії державної екологічної політики до 2030 року і також закликає Україну продовжувати активніше брати участь у боротьбі зі зміною клімату, в реалізації політики в галузі кліматичних змін, інтеграції змін клімату у всіх сферах формування політики, а також збільшення зусиль щодо виконання зобов'язань, пов'язаних з Паризькою угодою 2015 року. Також ЄС закликає Україну ефективно боротися проти незаконної вирубки лісів відповідно до стандартів сталого управління лісовим господарством та охорони навколишнього середовища, а також вжити заходів для припинення екологічної шкоди, заподіяної незаконною та нежиттєздатною експлуатацією природних ресурсів, наприклад, незаконною вирубкою лісу в первозданних карпатських лісах, що є однією із основних причин пожег в регіоні. В резолюції Європарламент закликає Україну забезпечити відкритий та зручний доступ до екологічної інформації, розширити заповідні території та пришвидшити реалізацію національного плану скорочення викидів основних забруднювачів великих спалювальних установок; заохочує Україну прийняти законодавство щодо розвитку сталого транспорту; закликає Україну очистити та утилізувати особливо небезпечні сільськогосподарські хімікати екологічно безпечним способом, зокрема застарілі пестициди в Херсонській області та інших регіонах України. Окрім того, ЄС глибоко стурбований наслідками конфлікту на сході України на навколишнє середовище, а саме затоплені шахти і закликає владу відреагувати для того, щоб запобігти екологічному колапсу. Також була запропонована програма «розмінування Донбасу», в якій беруть участь українські органи влади та міжнародне співтовариство. Європарламент вітає програму ЄС ЄС «Кліматичний пакет для сталої економіки» на суму 10 млн. Євро, яка запропонує Україні підтримку в розробці цілісного підходу до реструктуризації ключових галузей економіки до низьковуглецевої економіки.

Стосовно сфери енергоефективності реалізуються механізми стимулювання енергоефективних заходів, то почав свою роботу Фонд енергоефективності, реалізується відповідний Національний план дій з енергоефективності.

Європейський парламент в своїй резолюції звертає увагу на розвиток соціальної політики, зокрема на гендерну рівність та права

ЛГБТ. Він закликає владу засудити та заборонити діяльність екстремістських груп, що стимулюють ненависть, та веб-сайтів, таких як «Миротворець», які розпалюють напругу в суспільстві та зловживають персональними даними сотень людей, включаючи журналістів, політиків та членів меншин; закликає розвивати демократичний, незалежний, плюралістичний та збалансований медіа-ландшафт в Україні, що дозволить припинити політично вмотивоване переслідування медіа-каналів, включаючи анулювання ліцензій, та забезпечити захист місцевих журналістів, представників громадської думки та дисидентських голосів від переслідувань та залякування, дозволяють недискримінаційний доступ до інформації в Інтернеті та в режимі офлайн та значущу громадянську участь, а також захищають та гарантують права людини та громадянина; підкреслює, що гендерна рівність є ключовою передумовою сталого та інклюзивного розвитку; закликає український уряд та органи влади вжити заходів для подальшого покращення представництва жінок та рівного ставлення до них на всіх рівнях політичного та суспільного життя, а також боротьби з гендерним насильством; просить, щоб Комісія та Європейська служба внутрішніх справ врахували гендерну рівність у всіх своїх політиках, фінансовій підтримці, програмах та заходах щодо України, зокрема, коли вони спрямовані на пом'якшення негативних наслідків, спричинених COVID-19, оскільки жінки, включаючи жінок-підприємців, були серед тих, на кого найбільше впливає суворе обмеження; засуджує насильницькі напади та злочини на ґрунті ненависті проти ЛГБТ, та закликає українські правоохоронні органи ефективно розслідувати ці напади. Також Європарламент закликає Україну розробити та ефективно впровадити всебічне вторинне законодавство, яке забезпечує свободу переконань, протидіє постійній дискримінації ЛГБТ, феміністичних активісток, інвалідів та меншин, а також посилити захист їх прав; закликає український уряд та всіх політичних суб'єктів докласти зусиль для створення інклюзивного та толерантного суспільства. Європарламент шкодує з приводу того, що стаття 161 Кримінального кодексу досі не передбачає покарання за розпалювання ненависті чи насильства за ознаками сексуальної орієнтації чи гендерної ідентичності.

Спираючись на відносно нещодавні дані резолюції Європарламенту від 11. 02. 2021 року³⁶⁵ можна зробити висновок, що стосовно Розділу V УА основна увага акцентується на Енергетиці, Навколишньому середовищу та Соціальній політиці. Я погоджуюсь, що на даному етапі це є провідні сфери, порівнюючи для прикладу із Захистом прав

³⁶⁵ *EU Association Agreement with Ukraine, Resolution of European Parliament, 11. 02. 2021* (URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0050_EN.html).

споживачів. Для України наближення норматичної бази є складним завданням через багатоплановий зміст УА, чіткі терміни виконання, і через те, що орієнтовані критерії оцінки для правових зобов'язань у різних розділах («главах»). Угоди різняться, а цю проблему додатково загострює ще й поточний розвиток *acquis* і в результаті деякі додатки до УА треба оновлювати³⁶⁶. На мою думку, перешкодою до впровадження ідей Соціальної політики може стати український менталітет, віра та традиції. Оскільки православна церква довгий час була провідним важілем впливу на суспільну думку та переконання, має пройти певний час для такої адаптації. Складність імплементації та реалізації стратегії ЄС в даному питанні також полягає в тому, що українське суспільство не готове до кардинальних перемін. Це стосується не лише соціальної політики, але й всіх інших сфер. Чинити так, як звикли і так як зручно з покоління в покоління значно простіше, ніж докладати зусилля для того, щоб жити в правовій державі, про яку мріємо. Стосовно соціальної політики та захисту прав ЛГБТ меншин, я вважаю, що деякі запропоновані ЄС напрями порушують права людей (зокрема свободу слова) – щодо змін до статті 161 Кримінального кодексу України.

Якщо говорити про Енергетику, то вона тісно пов'язана з конфліктом на Сході України і є складовою протистояння України з агресором. Оскільки Україна є транзитною країною для газу, то її незалежність від Росії в цьому є стратегічно важливою для ЄС. Головними перешкодами для імплементації даних положень, на мою думку, є корупція та війна на Сході. Через корупцію дані положення просто не доходять до стану виконання, через те, що комусь не вигідно, щоб вони були реалізовані (наприклад заборона будівництва газопроводу «Північний потік-2»). Конфлікт на Сході сповільнює та перешкоджає реалізації стратегій ЄС у сфері Енергетики (і не тільки), оскільки це постійно потребує ресурсів з боку державної влади і таким чином всі сили зосереджені на розв'язання цього збройного конфлікту.

Насправді, я вважаю, що брати на себе обов'язки по імплементації положень детального та складного законодавства під час адміністративних, політичних реформ та збройного конфлікту – справа доволі ризиківана і не кожна держава б зголосилася на це. Тому що стан збройного конфлікту не гарантує ніякої стабільності та можливості достеменно вчасно виконати кожне зобов'язання перед ЄС. Проте Україна спромоглася в таких умовах виконати 58% УА.

Я не думаю, що Україна зможе за 3 роки реалізувати 42% положень УА, проте якщо зосередити свою увагу на 3–4 найбільш важливих галузях, то можна було б подолати таке масштабне відставання. Проте

³⁶⁶ Співпраця між ЄС та Україною: як зробити угоду про асоціацію більш дієвою, 05. 02. 2021 (URL: <http://ucerp.org.ua/doslidzhennya/2008.html>).

це потребує продовжити вже встановлені строки для виконання зобов'язань.

В будь-якому випадку, співробітництво з ЄС для України на даному етапі найкращий варіант, це принесе перспективи молодому поколінню та за умови подальшої співпраці з ЄС – економічний, політичний та соціальний розвиток, подолання стану занепаду для України.

Роман БОГУЦЬКИЙ,

студент Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

Науковий керівник – Софінська І. Д.,

докторка юридичних наук, доцентка, професорка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка», *м. Львів, Україна*

**ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ІІІ РОЗДІЛУ ЗВІТУ В СФЕРІ «ЮСТИЦІЇ,
СВОБОДИ, БЕЗПЕКИ ТА ПРАВ ЛЮДИНИ»**

На мою думку даний розділ Угоди про Асоціацію³⁶⁷ є надзвичайно важливий для формування України як держави де переважають Європейські правила управління на відміну від корумпованої пострадянської системи яка глибоко проникла у всі гілки влади. В даній роботі я пропоную дати характеристику якості зроблених кроків у ключових на мою думку напрямках цього розділу та поділитись своєю думкою щодо підвищення ефективності реалізації реформ у цих сферах. На моє тверде переконання, найважливішими проблемами цього розділу є боротьба з корупцією на всіх рівнях та реформа правоохоронних органів.

Адже це два важливі фактори для сприйняття України як цивілізованої держави, та переконання наших європейських партнерів у тому, що ми рухаємось шляхом чесного розвитку, відкритого співробітництва та розвитком прав людини на нашій території.

³⁶⁷ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. // Офіційний вісник України. 2014 р., № 75, том 1, с. 83, стаття 2125 (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).

Боротьба з корупцією

Упродовж довгого часу корупція залишається однією з найбільших проблем України та є темою для постійних дебатів як для української, так і для міжнародної спільноти. В Індексі сприйняття корупції (ІСК), що укладається глобальною антикорупційною організацією *Transparency International* та базується на оцінках підприємців та аналітиків, за підсумками 2018 року Україна посіла 120 сходинку у переліку зі 180 країн світу. І хоча з року в рік позиції України у рейтингу покращуються, такий стан речей все ще є далеким від прийняттого. Саме корупція, за даними численних аналітичних звітів та опитувань, є найбільшою проблемою як для іноземного, так і для вітчизняного бізнесу. Очевидні проблеми, викликані високим рівнем хабарництва та зловживання, – руйнація системи цінностей суспільства, тотальна недовіра до органів державної влади, що врешті-решт призводить до негативних економічних наслідків, збільшуючи нерівність та уповільнюючи зростання доходів населення.

Наявні форми корупції та ймовірні ризики виникнення нових її форм зумовлені широким колом об'єктивних і суб'єктивних причин, що є характерними для умов кардинальних політичних і соціально-економічних перетворень у суспільстві та державі.

Серед таких причин поширеності корупції в Україні можна визначити наступні:

1) *психологічні втрати перехідного періоду у житті суспільства*. Розпад старої системи моральних та інших духовних цінностей спричинив ситуацію втрати значною частиною населення моральних орієнтирів, духовних опор і, одночасно, до широкого поширення цинізму, аморальності та криміналізації суспільної свідомості;

2) *становлення нових державних інститутів*. Стара вертикаль державного управління поступово замінюється новою. Досить частим реорганізаціям піддається система центральних органів влади – міністерств, відомств, агентств. Вони скорочуються, об'єднуються, реорганізуються, потім знову поновлюються, відроджуються. Зрозуміло, що в таких умовах вірогідність корупційних діянь значно зростає;

3) *перерозподіл державної власності*. Після проголошення незалежності України розпочався процес перерозподілу державної власності у нові її форми: створення акціонерних товариств, передача в оренду, розпродаж і перехід у приватну власність земель, підприємств тощо. Цей процес супроводжується чисельними корупційними діяннями, пов'язаними як з оцінкою вартості об'єктів, так і з передачею (продажем) їх новим господарям;

4) *«тінізація» економіки*. «Тіньовою» економікою називають економічну діяльність, яка не враховується і не контролюється офіційними державними органами, або спрямована на отримання доходу шляхом

порушення чинного законодавства. Тіньова економіка підриває основи існування держави, розкладає державний апарат, оскільки однією з умов її наявності є широкий підкуп працівників державних органів;

5) *кризові економічні явища*. Спад виробництва, скорочення об'ємів 127 продукції, відсутність оновлення основних фондів у всіх галузях народного господарства сприяють тому, що все більше підприємств, юридичних і фізичних осіб вимушені шукати кредити, позички і дотації. За таких обставин збільшується кількість звернень до чиновників відповідних міністерств і відомств і, як наслідок, більш поширеною і всеосяжною стає корупція, захоплюючи все нові й нові сфери суспільства;

6) *незавершеність формування правового поля в Україні*. Суперечливість вимог одного закону вимогам інших законів стає причиною масового тиску на державні органи, створює сприятливі умови до корупційних дій з боку посадових осіб державних установ, організацій і підприємств різних форм власності;

7) *незадовільний стан протидії злочинності*. В умовах криміналізації суспільства, поширення особливо тяжких злочинів, боротьба з корупцією за рангом важливості поступається місцем перед замовними убивствами, розбійними нападами тощо. Разом з тим правоохоронні та антикорупційні органи потребують сучасних дієвих методик виявлення і фіксації корупційних діянь, їх ефективного попередження;

8) *незадовільний стан боротьби з контрабандою на митницях та в зоні проведення АТО*. У результаті Державний бюджет України не доотримує мільярди гривень надходжень. Водночас корумповані митники та правоохоронці незаконно збагачуються;

9) *прорахунки у кадровому забезпеченні інституту управлінської ланки в органах державного управління*. Практична робота з персоналом, який виконує завдання в умовах корупційних ризиків, потребує врахування не тільки наявності провокуючих чи сприятливих чинників професійної діяльності на конкретній посаді, але передусім психологічних особливостей особистості.

Подолання вищеперерахованих причин корупції шляхом уникнення всіх наявних сьогодні помилок призведе до суттєвого зниження корупції у всіх органах влади.

Реформа правоохоронних органів

1. *Перетворення системи МВС/Нацполіції з карального апарату на сервісну службу*. Нинішнє постійне нарощення фінансування правоохоронних органів не створює в суспільстві відчуття безпеки й захищеності. МВС сприймається як «приватна армія», яка працює виключно на комерційні замовлення або для обслуговування своїх «акціонерів» (правлячих політичних еліт). Кількість силовиків (якщо

рахувати поліцію, Національну гвардію, СБУ) становить 1 особу на 80 громадян, що дорівнює рівню Росії, Білорусі та інших авторитарних держав. Це не характерно для демократичних суспільств і вказує на те, що влада боїться власних громадян і створює собі щит на випадки заворушень. У бюджеті на 2021 рік видатки на утримання силових структур і правоохоронних органів зростають, у той час як фінансування освіти, медицини, інноваційних галузей економіки катастрофічно скорочується. Такий підхід не дасть змоги виростити якісно нові, освічені політичні еліти. Це вказує на феодально-клановий підхід до розподілу суспільних благ. Натомість саме правоохоронні органи повинні «охороняти права» громадянина, не зловживаючи монополією на насильство. Але для цього потрібно формувати професійну систему із сучасною структурою, готовою до викликів сьогодення, а не сконцентрованою на власних меркантильних інтересах

2. *Деполітизація посади міністра, пряме підпорядкування йому Нацполіції, ліквідація «дуалізму».* Існуюча ситуація створює владний дуалізм, коли поліцію очолює одна людина, а міністр стоїть за кулісами й по суті продовжує мати безмежний вплив на цей орган, не беручи на себе політичної чи професійної відповідальності. У випадках зростання рівня злочинності, нерозкриття тяжких злочинів, недовіри суспільства, корупційних проявів чи вчинення злочинів працівниками — все можна «скинути» на голову Нацполіції, а всі успіхи — приписати міністрові.

Є випадки, коли Міністерство внутрішніх справ поєднує в собі декілька функцій: Канада — Міністерство внутрішніх справ і Надзвичайних ситуацій, Данія — Міністерство внутрішніх справ й охорони здоров'я. Але немає такого, щоб внутрішнім силовим відомством по суті керували дві особи, одна з яких фактично не несе жодної відповідальності за результати роботи.

В Україні не спрацювала модель «політичного» міністра внутрішніх справ, оскільки жодної політичної відповідальності за провали міністерства за 6 років конкретний міністр так і не поніс. Тож чому не зробити його фігурою, яка б несла відповідальність юридичну, не прислужуючи жодним політичним силам і здійснюючи свою діяльність виключно в інтересах громадян.

3. *Запровадження механізмів оцінки результатів роботи та реальної відповідальності для співробітників Нацполіції, в тому числі проведення атестації і кадрових ротацій на основі цих даних.* Політика тотального звільнення працівників правоохоронних органів, фактично «презумпція корумпованості», яку було запроваджено в 2014–2015 роках, заклала кілька негативних трендів. Робота «атестаційних комісій», більше схожих на революційні «тройки», не була підкріплена законодавчо, через що за різними оцінками, до 90 % звільнених змогли поновитися через суд. Через це в цілому було дискредитовано саму ідею

«очищення» правоохоронних органів від корупціонерів. Причиною «звільнень» ставали не результати професійної діяльності, а суб'єктивні симпатії політично ангажованих громадських активістів.

Утім усе це не знімає кадрової проблеми й необхідності змінювати людей у системі. Однак для ефективної оцінки їхньої реальної професійної діяльності, а не примарної «недоброчесності», потрібен зовнішній незалежний аудит роботи. Скільки справ було розслідувано, скільки передано до суду? Чи були факти порушення прав людини, чи були скарги з боку потерпілих або підозрюваних? Чи було знижено активність праворадикальних організацій? Ці та інші критерії повинні бути закладені в основу оцінки роботи кожного співробітника поліції. При цьому не йдеться про «виконання плану» (бо саме за цим принципом поліція оцінює сама себе), а саме про «якісні» показники. Такі аудити могли б проводити коаліції правозахисних організацій із прозорим фінансуванням за допомогою міжнародних партнерів.

Крім того, необхідно суттєво переглянути роль служб внутрішньої безпеки та рівень їхньої ефективності. Цілком можливо, що встановлення камер спостереження на території всіх райвідділків і створення «прозорих офісів» чи їхнього аналогу зробить для поліпшення дисципліни і зменшення ризиків резонансних інцидентів набагато більше, ніж служба ВБ.

4. Посилення «кримінального блоку» органів поліції, відновлення інституту дільничних й оперуповноважених, усунення слідчих від розслідування дрібних правопорушень. Через непродумані кадрові рішення та розвал системи «кримінального блоку», слідчі є перевантаженими й не виконують покладені на них функції. На сьогодні на одного слідчого припадає 300–350 справ, а то й більше. І серед них й велика кількість справ у стилі «в когось куртку вкрали» чи «гаманець загубив», тобто те, чим раніше займалися оперативники або дільничні. Більшість таких дрібних справ вирішуються виключно по гарячих слідах на місці. Однак слідчий, відволікаючись на них, змушений паралельно розслідувати й серйозні злочини, такі, як навмисне вбивство.

Саме після ліквідації спеціальних підрозділів МВС по боротьбі з організованою злочинністю повністю втрачений величезний масив накопиченої за понад 20 років інформації про діяльність організованих злочинних груп та злочинних організацій в Україні, в тому числі і з міжнародними зв'язками, а разом із нею й самі фахівці в галузі боротьби з організованими формами злочинності, які вміли документувати діяльність таких груп. Фахівці переконані, що замість професійних навичок «реформовані» органи використовують припущення й відверті фантазії про обставини вчинення злочинів у складі ОЗГ, які в суді не знаходять свого об'єктивного підтвердження.

Що потрібно зробити? Залишити за слідчими розслідування лише тяжких й особливо тяжких злочинів, решту передати дільничним та оперуповноваженим. А ще – посилити професійний відбір на посаду слідчого, забезпечити їх матеріально та надати можливості для додаткового навчання, в тому числі із залученням професіоналів, звільнених у запас.

5. *Посилення профілактичної роботи, насамперед – серед неповнолітніх та осіб, які вже вчиняли злочини або мають схильність до їх вчинення.* Із фактичною ліквідацією посади дільничних, майже повністю зведено нанівець таку важливу частину роботи правоохоронців, як профілактика, а це за різними оцінками, до 30% роботи. Чи знає місцевий районний відділ, чим живуть школярі на «ввіреній» йому території, або те, скільки дітей шкільного віку не відвідують заклади освіти? Чи синхронізують свої дії з місцевим «наркотичним центром»? Скільки профілактичних бесід проведено з батьками підлітків за останній час? Як давно уповноважений з прав дитини робив з цього приводу спільну з МВС доповідь для Верховної Ради? Не розуміючи цих даних, неможливо прогнозувати подальшу динаміку злочинності, неможливо планувати глобальні заходи з її упередження, а відтак підвищувати ефективність роботи всієї правоохоронної системи. Потрібно залучати найкращі світові практики щодо попередження злочинності і профілактики злочинів у підлітковому віці, аналізувати найсвіжіші дослідження щодо кореляції цих показників і впроваджувати їх на рівні міністерства й уряду в тісній співпраці із МОН, МОЗ, МСП.

6. *Запровадження громадського контролю за діяльністю органів поліції.* Оцінка результату – довіра громадян, рівень дотримання прав людини, реальний стан розкриття злочинів, зокрема, особливо тяжких і тяжких, а також резонансних.

Від часу створення Національної поліції, за незначними винятками, баланс довіри та недовіри до цього органу з боку громадян майже завжди був негативним. Станом на липень 2020 року, відповідно до досліджень Центру Разумкова, майже 58% громадян не довіряли Нацполіції, тоді як довіряли всього 33%. Так само невисокими є й оцінки громадських правозахисних організацій, наприклад Харківської правозахисної групи.

Статистика розкриття злочинів теж є невтішною. З облікованих у минулому році 15 368 особливо тяжких злочинів лише в 4 878 випадках (або в 31,7%) конкретним особам було повідомлено про підозру, а ще менше по них направлено до суду обвинувальних актів – 3 005 (або всього 23,5%). До того ж, у залишку на кінець звітного періоду залишилося нерозслідуваними 11 726 кримінальних проваджень даної категорії, або 76,3%.

З іншими категоріями злочинів ситуація схожа. Попри такі показники, МВС все ще вважає свою діяльність успішною, бо виходить звітувати до суспільства (а фактично — до парламенту) з «радянською» системою «стовпчиків», демонструючи виключно те, як змінилися абсолютні показники, без контексту й динаміки. Знову ж таки, потрібен незалежний аудит діяльності правоохоронної системи. Не можна, щоб оцінку роботі давав той же орган, який встановлює «план».

7. *Покращення матеріального забезпечення та соціально-економічного захисту працівників поліції.* Попри постійне зростання фінансування МВС, коштів на гідне забезпечення працівників поліції — від патрульної до слідчих — все одно не вистачає. Єдиним виходом із ситуації є скорочення чисельності поліцейських за рахунок зменшення роздутих штатів, автоматизації, де це можливо, офісних процесів, відділів, посад, підвищення ефективності працівників за рахунок поліпшення їхньої кваліфікації, кращої якості навчання в профільних вищах (і при цьому — скорочення їхньої чисельності на користь якості). В результаті рівень зарплати для поліцейських повинен зрости щонайменше вдвічі від сьогоднішніх показників

Також слід розглянути питання позбавлення Нацгвардії правоохоронних і процесуальних функцій, а в ідеалі — розформування, виключення поліції охорони зі структури органів МВС, перевівши охорону державних установ до компетенції Управління державної охорони. Так само слід переглянути доцільність наявності в структурі МВС інших підрозділів.

8. *Пропаганда на державному рівні престижності професії поліцейського.* Замість каральної функції держави — підвищення правосвідомості громадян, що є основною запорукою невчинення ними злочинів. Попри численні комунікаційні зусилля, поліція так і не стала лідером довіри серед населення, хоча є фактично одним із небагатьох органів, з яким громадяни стикаються повсякчасно. Відтак слід перейти до проактивної комунікаційної роботи з підвищення інтересу до професії поліцейського (за умови виконання вимог щодо матеріально-технічного забезпечення). При цьому акцент не повинен робитися виключно на пенсії, можливості отримати квартиру чи пільговий вступ дітей до вишу, що в цілому також є хорошою мотивацією.

Говорити потрібно, перш за все, про взаємоповагу поліцейських і громадян, невідворотність відповідальності у випадках, що порочать честь мундира, замість кругової поруки, ефективність взаємодії і синергії замість ворожнечі й неприязні з боку поліції та людей. Звичайно, за цим повинні стояти реальні дії керівництва й рядового складу МВС. Проте держава повинна проявляти проактивну позицію в цьому питанні.

У висновку можна зазначити, що активне реагування та запобігання проблемам які виникають у цих двох сферах може забезпечити стрімке підняття рівня життя громадян, дотримання прав та свобод людини та повагу серед наших партнерів, які активно допомагають Україні перейти від пострадянської системи владної системи до сучасних відкритих та інноваційних методів управління.

Ельвіра ВАСИЛЬКЕВИЧ,

студентка Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

Науковий керівник – Софінська І. Д.,

докторка юридичних наук, доцентка, професорка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка», *м. Львів, Україна*

**ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ У СФЕРІ
«ФІНАНСОВЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ТА БОРОТЬБА
З ШАХРАЙСТВОМ»**

Імплементация Угоди про Асоціацію³⁶⁸ у сфері «Фінансове співробітництво та боротьба з шахрайством» сприяє досягненню Цілей сталого розвитку 8 «Гідна праця та економічне зростання», 10 «Скорочення нерівності» та 16 «Мир, справедливість та сильні інститути».

Зокрема, виконання Угоди про Асоціацію сприяло виконанню національного завдання 16.4 «Зміцнити систему запобігання та протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та поширення зброї масового знищення».

Основні цілі сектору:

- створити механізм здійснення аудиту і верифікації використання допомоги ЄС та взаємодії з Європейським бюро з боротьби з шахрайством (OLAF);
- імплементувати в національне законодавство положення щодо запобігання, боротьби та покарання за шахрайство, яке завдає шкоди фінансовим інтересам ЄС, відповідно до Конвенції ЄС

³⁶⁸ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. // *Офіційний вісник України*. 2014 р., № 75, том 1, с. 83, стаття 2125 (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).

щодо захисту фінансових інтересів Європейських співтовариств та Протоколів до неї.

Одним із зобов'язань є налагодження співробітництва та координації з Європейським бюро з боротьби з шахрайством (OLAF). Це зобов'язання передбачає визначення кола інституцій України, залучених до боротьби з шахрайством, у рамках проектів/програм технічного співробітництва та розроблення відповідного проекту постанови Кабінету Міністрів України щодо запровадження механізмів координації та співробітництва з Європейським бюро з боротьби з шахрайством (OLAF).

Наближення законодавства є «просунутим». Прийнято постанову КМУ від 25 жовтня 2017 року № 1110 «Про запровадження національного механізму координації взаємодії органів державної влади з метою захисту фінансових інтересів України та Європейського Союзу»³⁶⁹.

Практичне впровадження є «просунутим». Всі (чи майже всі) положення акту ЄС виконуються відповідним органом державної влади. На підставі вищезгаданої постанови КМУ від 25. 10. 2017 року № 1110 було утворено Міжвідомчу координаційну раду з питань протидії порушенням, які впливають на фінансові інтереси України та ЄС, затверджено її посадовий склад та Положення, а також надано повноваження МВС здійснювати функції НКП з організації взаємодії з OLAF та Європейським судом аудиторів (ЄСА) з питань виконання Розділу VI Угоди про Асоціацію³⁷⁰ та додатків до нього. Національним контактним пунктом (НКП) розпочато комунікацію зі стороною ЄС щодо укладення окремої угоди (меморандуму) про співробітництво між МВС та OLAF, яка визначала б правові підстави та порядок оперативної взаємодії.

Питання співробітництва з Європейським бюро з боротьби з шахрайством (OLAF) у частині захисту фінансових інтересів України та ЄС у зв'язку із використанням коштів ЄС є предметом постійного діалогу Сторін під час проведення засідань двосторонніх органів Україна – ЄС. Національним контактним пунктом розпочато комунікацію зі Стороною ЄС щодо укладення окремої угоди (меморандуму) про співробітництво між МВС та OLAF, яка визначала б правові підстави та порядок оперативної взаємодії.

У 2019 році діалог Сторін у вирішенні цього питання уповільнився, що було пов'язано із заснуванням інституту Європейської прокуратури (*European Public Prosecutor's Office, EPPO*), відповідним процесом

³⁶⁹Про запровадження національного механізму координації взаємодії органів державної влади з метою захисту фінансових інтересів України та Європейського Союзу. Постанова КМУ від 25 жовтня 2017 р. № 1110 // *Офіційний вісник України* від 27. 04. 2018. 2018 р., № 33, с. 37.

³⁷⁰Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. (URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/00ukraine-euassociationagreement-body.pdf>).

реформування OLAF, а також пов'язаним з цим процесом розподілу повноважень. 12. 02. 2021 року офіс Генерального прокурора України та Європейське бюро протидії шахрайству (OLAF) підписали угоду про адміністративне співробітництво, яка створює правову підставу для спільної роботи у боротьбі з шахрайством та іншою незаконною діяльністю проти фінансових інтересів ЄС.

Угода дозволяє Офісу генпрокурора та OLAF ефективніше обмінюватися інформацією, дотримуючись правил щодо конфіденційності та захисту даних. Налагоджуючи співпрацю з такими структурами як Інтерпол, Європол та Європейське бюро протидії шахрайству, розширюються можливості для ефективної роботи правоохоронних органів України та ЄС. Це відкрило нову сторінку співпраці, поглибивши обмін інформації з OLAF для спільної боротьби з шахрайством із коштами ЄС.

Угоди OLAF про адміністративне співробітництво забезпечують практичну основу для співпраці з відповідними органами влади в країнах, що не входять до ЄС, а також з міжнародними організаціями. OLAF має близько 40 таких угод із партнерами по всьому світу. Місія OLAF полягає у виявленні, розслідуванні та припиненні шахрайства з коштами ЄС.

Надання взаємної адміністративної допомоги та правової підтримки у здійсненні заходів із запобігання та боротьби з шахрайством, корупцією та іншою незаконною діяльністю. Зазначене зобов'язання передбачає:

- Забезпечення;
- Приведення національного законодавства у відповідність з положеннями, викладеними у Додатку XLIV до Угоди про асоціацію;
- Практична реалізація співробітництва та обміну інформацією з ЄС на оперативному рівні відповідно до чинних порядків.

Наближення законодавства є «раннім» або не розпочиналось. Робота органів державної влади з виконання завдання не розпочата.

Ключові завдання у даній сфері:

- розроблення та прийняття законодавчих актів щодо імплементації положень законодавства ЄС у сфері захисту фінансових інтересів сторін Угоди про асоціацію;
- узгодження порядків взаємодії інституцій, залучених до системи міжвідомчої координації з питань протидії порушенням, які впливають на фінансові інтереси України та ЄС та встановлення порядків взаємодії OLAF з відповідними органами державної влади.

Відповідальними за під напрямок боротьби з шахрайством є МВС, НАБУ, ДФС, Держаудитслужба, Держфінмоніторинг, Національна

поліція, СБУ, ГПУ, Служба зовнішньої розвідки, Держмитслужба, ДПС. До 31. 10. 2020 року дані органи мали:

- підписати угоди (меморандуми) про співробітництво між відповідними органами державної влади України та OLAF 50%;
- розробити та затвердити порядки оперативної взаємодії з OLAF органів державної влади України, задіяних у здійсненні контролю за використанням коштів МТД та ефективністю реалізації проектів.

Жодне з цих завдань не виконано.

З метою вдосконалення діючої національної системи фінансового моніторингу розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». Для формування єдиних підходів до правил діяльності кредитної спілки відповідно до положень Директив 2001/24/ЄС та 2013/36/ЄС розроблено проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності кредитних спілок», який має забезпечити прозорість та стабільність ринку взаємного кредитування. Також у листопаді 2018 року із профільними експертами Європейської Комісії проведено робочі консультації, результатом яких були пропозиції щодо виключення кредитних спілок з-під дії Директиви 2013/36/ЄС в частині вимог до їх стартового капіталу.

З метою поліпшення інвестиційного клімату в Україні, розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових інструментів». Прийняття законопроекту дозволить врегулювати функціонування товарних ринків та запобігти маніпулюванню на них відповідно до положень MiFID II та MiFIR. Для розбудови системи ефективної протидії зловживанням на ринку цінних паперів та збільшення інвестицій в економіку України через підвищення довіри до ефективності державного регулювання фондового ринку, розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інвесторів від зловживань на ринках капіталу».

Основним результатом роботи, проведеної у сфері управління державними фінансами, є прийняття Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування». Зазначений Закон створює правове підґрунтя для запровадження середньострокового бюджетного планування на постійній основі на всіх рівнях бюджетної системи. З прийняттям закону запроваджується

складання Бюджетної декларації як документу державного стратегічного планування, що визначатиме основні засади бюджетної політики на середньостроковий період. Перехід до 3-річного бюджетного планування дасть можливість підвищити довіру з боку європейських партнерів, сприятиме поглибленій співпраці з ЄС, окреслить плани управління державним боргом та сприятиме зниженню фіскальних ризиків.

18 грудня 2018 року Виконавча Рада Світового Банку затвердила 14-місячну угоду *Stand-By Arrangement* (SBA) для України. SBA стане підґрунтям для економічної політики у 2019 році та буде спрямована на підтримку макроекономічної та фінансової стабільності.

Пріоритетними в рамках Програми є:

- заходи, спрямовані на зниження державного боргу;
- заходи, спрямовані на зниження рівня інфляції при дотриманні режиму гнучкого обмінного курсу;
- заходи, спрямовані на зміцнення фінансового сектору, сприяння відновленню активів та поживавлення банківського кредитування.

Гарантія Світового Банку є фінансовим інструментом та спрямована на підтримку реформування банківської системи в Україні. Питання співробітництва OLAF щодо захисту фінансових інтересів України та ЄС у зв'язку із використанням допомоги Європейського Союзу є предметом постійного діалогу під час проведення засідань двосторонніх органів Асоціації.

З метою узгодження підходів до координації органів виконавчої влади щодо виконання Розділу VI та Додатків XLIII, XLIV (здійснення аудиту та верифікації використання допомоги ЄС та взаємодії з OLAF) Урядом запроваджено національний механізм координації взаємодії органів державної влади. Так, рішенням, яке набрало чинності 17 квітня 2018 року, створено Міжвідомчу координаційну раду з питань протидії порушенням, які впливають на фінансові інтереси України та ЄС, затверджено її посадовий склад, Положення та уповноважено МВС здійснювати функції Національного контактного пункту з організації взаємодії з OLAF та Європейським судом аудиторів (ЄСА).

На запит Української Сторони та з метою надання практичної підтримки інституціям, які увійшли до складу МКР, у травні 2018 року направлено місію OLAF з метою проведення експертних консультацій та обговорення практичних аспектів виконання завдань з протидії шахрайству та взаємодії OLAF. У 2018 році Національним контактним пунктом розпочато комунікацію зі Стороною ЄС щодо укладення окремої угоди про співробітництво між МВС та OLAF, яка визначала б правові, адміністративні та

технічні засади оперативної взаємодії. Національним контактним пунктом було:

- ініційовано комунікацію зі Стороною ЄС щодо оновлення Додатку XLIV до Угоди про асоціацію та визначення обсягу і строків імплементації положень чинного законодавства ЄС у цій сфері;
- здійснено підготовку установчого засідання Міжвідомчої координаційної ради з питань протидії порушенням, які впливають на фінансові інтереси України та ЄС.

Урядовим офісом забезпечено переклад українською мовою текстів законодавства ЄС, імплементація яких передбачена у рамках виконання Розділу VI Угоди про асоціацію, та діючої Директиви ЄС, якою, починаючи з липня 2019 року, було замінено попередні акти ЄС у цій сфері.

Подальший діалог у вирішенні цього питання залежить від зовнішніх чинників, пов'язаних з процесами реформування OLAF та заснуванням у 2017 році за пропозицією ЄК інституту Європейської прокуратури, а також з пошуком в ЄС законодавчих та практичних рішень, які б забезпечували їх ефективну співпрацю із самого початку функціонування Європейської прокуратури.

В рамках виконання своїх функцій Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції забезпечено переклад на українську мову текстів Конвенції ЄС щодо захисту фінансових інтересів Європейських співтовариств від 26. 07. 1995 року і протоколів до неї, імплементація окремих положень яких є обов'язковою у рамках виконання Розділу VI Угоди про асоціацію.

Національним контактним пунктом здійснено порівняльний аналіз національного законодавства України щодо відповідності положенням вищезгаданих актів права ЄС та розпочато узгодження пропозицій щодо внесення необхідних змін у чинне законодавство України. Ведеться підготовка щодо проведення першого установчого засідання МКР.

Отже, у сфері фінансового співробітництва та боротьби із шахрайством докладено чимало зусиль, але все ж таки цього не достатньо. *Оскільки у 75% завдань робота не розпочата.*

Діана ВІЗНЯК,

студентка Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

Науковий керівник – Софінська І. Д.,

докторка юридичних наук, доцентка, професорка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка», м. Львів, Україна

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС: ЮСТИЦІЯ, СВОБОДА ТА БЕЗПЕКА

Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом³⁷¹ можна назвати стратегічним орієнтиром системних соціальних та економічних реформ. Угода про асоціацію – це своєрідний «кордон переходу», оскільки Україна поступово переходить від політики співробітництва та партнерства до політичної асоціації та економічної інтеграції. Угода про асоціацію це результат вимоги Євромайдану, Революції Гідності та зміни напрямку розвитку країни.

Серед 7 розділів Угоди про асоціацію я обрала розділ, що стосується юстиції, свободи та безпеки. Перше, на що я б хотіла звернути увагу, – це аналіз основних сфер, на реалізацію яких спрямований даний розділ Угоди.

Важливою метою співробітництва є утвердження верховенства права та зміцнення інституцій усіх рівнів у сфері управління, зокрема у сфері правоохоронної діяльності та встановлення правосуддя. Вважаю, що верховенство права є фундаментальним та пріоритетним принципом у правовій державі, суть якого полягає в здійсненні діяльності державних органів в межах та відповідно до закону, а також рівність усіх перед законом. Головним принципом, на основі якого планувалось співробітництво є повага до прав людини та основоположних свобод

Зокрема на Україну у даній сфері покладались досить багато зобов'язань, основними з яких є ті, що пов'язані з укріпленням органів правопорядку та боротьби з корупцією; зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності; гармонізація антидискримінаційного законодавства з правом ЄС; гармонізація з правом ЄС діяльності інститутів у сфері захисту прав людини,

³⁷¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. // Офіційний вісник України. 2014 р., № 75, том 1, с. 83, стаття 2125 (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).

запобігання та протидії дискримінації; ратифікація Стамбульської конвенції; приведення умов утримання засуджених та осіб, взятих під варту, у відповідність до міжнародних норм і стандартів стосовно засуджених на гауптвахті Центрального управління Військової служби правопорядку та інші.

Що стосується сфери захисту персональних даних то сторони домовились про співробітництво з метою забезпечення належного рівня захисту персональних даних, тобто сукупності відомостей про особу, яка ідентифікована або може бути ідентифікована. Зокрема на Україну покладалось зобов'язання щодо гармонізації законодавства про захист персональних даних.

У сфері міграції, притулку та управління кордонами зокрема планувались дії щодо спільного управління міграційними потоками територіями сторін, а також включення проблемних питань у сфері міграції до національних стратегій економічного та соціального розвитку регіонів, звідки походять мігранти. Даний діалог повинен був ґрунтуватись на принципі солідарності, як джерела європейської єдності, взаємної довіри, спільної відповідальності та партнерства. Серед основних зобов'язань України можна виділити: розвиток інфраструктури для забезпечення біженцям гідних умов перебування; укладення угод про реадмісію осіб з основними державами походження (транзиту) нелегальних мігрантів тощо.

Окремі статті даного розділу Угоди присвячені також питанню поводження з працівниками. Угодою³⁷² зокрема передбачено взаємні, на мій погляд, зобов'язання. Вони стосуються однакового ставлення до працівників сторонами Угоди. Таке ставлення повинне ґрунтуватись на підставі громадянства стосовно умов праці, винагороди чи звільнення з роботи.

Соціальна та демографічна структура держав-членів ЄС створила потребу зокрема у робітниках та фахівцях з інших країн. У сфері мобільності працівників планувалось, що наявні можливості доступу до зайнятості для українських працівників, надані державами-членами згідно з двосторонніми договорами будуть збережені та покращені.

У сфері забезпечення руху осіб сторони забезпечують виконання Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб; Угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз. Фундаментальним положенням, що передбачалось Угодою про асоціацію було вжиття послідовних кроків до встановлення безвізового режиму визначених у Плані дій щодо лібералізації візового режиму, представленого на Саміті Україна – ЄС

³⁷² Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. (URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/00ukraine-euassociationagreement-body.pdf>).

22 листопада 2010 року. Зокрема на Україну поклалося зобов'язання щодо сталого безвізового руху осіб. Про аналіз ефективності реалізації даного положення буде йти далі.

У сфері боротьби з легалізацією коштів та фінансуванням тероризму передбачалось посилення двостороннього та міжнародного співробітництва, зокрема й на оперативному рівні.

Щодо співробітництва у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, прекурсорів та психотропних речовин передбачались зобов'язання щодо приєднання України до Розширеної часткової угоди Ради Європи про створення Групи зі співробітництва в боротьбі проти зловживання наркотиками та їх незаконним обігом; Співпраця з Європейським моніторинговим центром з питань наркотиків та наркотичної залежності.

У сфері боротьби зі злочинністю та корупцією дії сторін повинні були спрямовуватись на подолання незаконному переправленні через державний кордон незаконних мігрантів, торгівлі людьми, контрабанді товарів, економічним злочинам, подоланні корупції та кіберзлочинності тощо. Важливими є зобов'язання щодо сприяння розвитку національної команди реагування на комп'ютерні надзвичайні події.

Проводити співробітництво у сфері боротьби з тероризмом сторони повинні з урахуванням норм міжнародного права, міжнародного права щодо захисту прав людини, біженців та гуманітарним правом, а також відповідними нормативними та підзаконними актами Сторін.

Так останнім, передбачуваним напрямком діяльності сторін у даному розділі Угоди є правове співробітництво, зокрема правове співробітництво у цивільних та кримінальних справах. Сторони намагаються посилити взаємодію щодо взаємної правової допомоги та екстрадиції. Це включатиме, у разі необхідності, приєднання до відповідних міжнародних документів ООН та Ради Європи, зокрема Римського статуту Міжнародного кримінального суду 1998 року, їх виконання, а також більш тісне співробітництво з Євроюстом.

Тепер вважаю за необхідне зупинитись на аналізі виконання положень даного розділу Угоди про асоціацію, а саме на аналізі основних зобов'язань України у зв'язку з обмеженим обсягом есе. Станом на 01. 01. 2020 року, загальний прогрес виконання Угоди про асоціацію за 2014–2024 роки склав 43 %³⁷³. Зокрема прогрес виконання у сфері юстиції, свободи, безпеки прав людини становить 82 %. Можна сказати, що Україною у цій сфері було зроблено багато прогресивних змін у порівнянні з іншими сферами.

³⁷³Пульс Угоди: моніторинг реалізації плану заходів з виконання Угоди (URL: <https://pulse.kmu.gov.ua/>).

Боротьба з корупцією. У межах цього зобов'язання Україною у 2014 році було прийнято Закон «Про засади державної антикорупційної політики в Україні на 2014–2017 роки»³⁷⁴, так звану «антикорупційну стратегію». Проте, станом на 2021 рік, Україною все ще не прийнято нову стратегію на наступні роки.

У 2014 році прийнято Закон України «Про запобігання корупції», який запровадив електронне декларування для публічних службовців і передбачив створення Національного агентства з питань запобігання корупції, а також Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», яким запровадив спеціалізований орган досудового розслідування для масштабніших корупційних справ. Безкарність високопосадової корупції та затягування в судах розгляду справ проти топ-корупціонерів призвели до формування Вищого антикорупційного суду, який розпочав свою роботу у 2019 році.

Отже, Україною було створено нові органи боротьби з корупцією – НАБУ, НАЗК, Вищий антикорупційний суд України, а також запроваджено електронне декларування доходів і майна публічних службовців. На мою думку, декларування є одним з найефективніших способів забезпечення підзвітності органів публічної влади та запобіганні корупції. Не так давно, 28 жовтня 2020 року, Конституційний Суд України своїм рішенням визнав неконституційним низку положень ЗУ «Про запобігання корупції» та зняв кримінальну відповідальність за декларування недостовірної інформації, простими словами – вирішив ліквідувати систему декларування та знищити значну частину антикорупційних здобутків Революції Гідності. Проте, здоровий глузд переміг – Верховна Рада після місячних дебатів та перемовин таки проголосувала за повернення покарання за недостовірне декларування. Електронне декларування сприяє уникненню конфліктів інтересу, забезпечує прозорість влади, надаючи можливість громадянам перевіряти доходи та майно чиновників з однієї сторони, а з іншої – допомагає антикорупційним органам викривати випадки хабарництва та корупції.

Виникає питання, чому корупція в Україні залишається неподоланною, зважаючи на таку кількість як інституційних, так і нормативних змін? Чому корупція, яка притаманна усім країнам, для України стала візитною карткою та однією із найбільочіших проблем української дійсності? Як на мене, відповідь лежить на поверхні. Корупція для людей стала звичною формою соціальної поведінки, і поки кожен з нас не змінить свої внутрішні установки щодо детермінації даного поняття – результату не буде.

³⁷⁴ Про засади державної антикорупційної політики в Україні на 2014–2017 роки. Закон України № 1699-VII від 14. 10. 2014 // *Офіційний вісник України* від 07. 11. 2014. № 87, с. 134.

Верховенство права, повага до прав людини та основоположних свобод. У 2015 році Президент П. Порошенко підписав Закон України «Про Національну поліцію»³⁷⁵ яким скасував норми про міліцію, так звана «Реформа Нацполіції». Даний Закон містить прогресивні положення, зокрема про конкурсний відбір керівника, деполітизацію поліції та сервісний характер її роботи. Було створено патрульну поліцію, сформовану за конкурсом, яка здобула досить високий рівень довіри громадян. Однак реформа практично не зачепила слідчі підрозділи та кримінальний розшук. Переатестація виявилася неефективною, і внаслідок некоректних норм у законі суди повернули на посади тих, хто не пройшов атестацію. Також у 2017 році почало формуватися Державне бюро розслідувань, що розслідує кримінальні провадження в яких фігурують правоохоронці, судді та найвищі службовці.

Я вважаю, що задля подолання цієї проблеми необхідно збільшити кількість нових кадрів у цих установах, а також спрямувати діяльність цих органів на результат, а не на процес, адже недостатньо прийняти 1001 новий закон, який буде функціонувати лише на папері. З іншої сторони, прийняття цих законів теж є прогресом, проте недостатнім. Це перший крок до розв'язання наявних проблем. Так, хтось скаже, що оновлення новими кадрами вже показало свою неефективність під час проведення реформ, проте старі кадри не вічні, так чи інакше стара інституційна система повалиться під тиском суспільного бажання змін.

У 2016 році внесені зміни до Конституції, а на їх основі прийняті нові закони «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя», внесені комплексні зміни до процесуальних кодексів, що зокрема дало можливість: спростити судову систему, запровадити конкурси на всі вакантні суддівські посади, позбавити політичні органи повноважень щодо просування по службі та звільнення суддів, а також підвищити (принаймні на законодавчому рівні) вимоги до професійних та етичних стандартів діяльності суддів.

З 2016 року відбір, оцінювання, просування по службі, звільнення з посади суддів – стали виключною компетенцією органів суддівського врядування – Вищої кваліфікаційної комісії суддів і Вищої ради правосуддя, з більшістю суддів, обраних суддями, у їх складі. На жаль, ці органи не стали агентами змін. Передусім це пов'язано з низькою якістю кадрового складу цих органів та поблажливою до корумпованої поведінки суддів діяльністю. Для виключення з суддівського корпусу непрофесіоналів і корумпованих суддів була запроваджена разова процедура оцінювання усіх чинних суддів – за критеріями компетентності, доброчесності і професійної етики. Однак за її результатами

³⁷⁵ Про Національну поліцію. Закон України № 580-VIII від 02. 07. 2015 р. // *Офіційний вісник України* від 18. 08. 2015. № 63, с. 33.

були визнані такими, що не відповідають вимозі доброчесності, лише 3% суддів, які проходили оцінювання. На мій погляд, надзвичайно позитивним є можливість залучення експертів від громадськості через Громадську раду доброчесності.

За час реформи в місцевих та апеляційних судах утворилася велика кількість вакансій (приблизно третина суддівського корпусу). Жодна конкурсна процедура добору в місцеві та апеляційні суди завершена не була. Відповідно до конституційних змін Верховний Суд прийшов на зміну попереднього Верховного Суду і трьом вищим спеціалізованим судам. Він почав працювати наприкінці 2017 року. На жаль, маніпуляції під час конкурсних відборів стали на заваді потраплянню в суд достатньої кількості агентів змін.

У 2017 році були прийняті та набрали чинності нові редакції Цивільного і Господарського процесуальних кодексів, а також Кодексу адміністративного судочинства, які зменшили кількість судових інстанцій з чотирьох до трьох, запровадили або вдосконалили спрощені форми судового процесу, запровадили судову медіацію, створили законодавчі передумови для функціонування електронного судочинства тощо.

Так, судова реформа, яку було розпочато у 2016 році, стала найбільш масштабною в історії незалежної України, проте їй не вдалось повністю зміцнити ефективність та неупередженість судової влади. Вважаю, причиною цього є те, що у професійних колах наразі відсутнє саме розуміння того, якої реформи потребує судова система, це небажання політичних еліт зменшувати вплив на судову владу. Як повністю реалізувати положення Угоди про асоціацію щодо зміцнення судової влади? Виховувати юристів «нової якості», активніше долучатись громадської до здійснення контролю за судовою владою.

У вересні 2020 року біля будівлі Верховного Суду США зібралися сотні людей. Вони прийшли не для того, щоб протестувати проти судового рішення чи вимагати відставки когось з суддів. Люди прийшли віддати останню шану Рут Гінзбург – судді Верховного Суду, яка стала іконою справедливості та боротьби за рівні права. Наші суди також часто гуртують навколо себе небайдужих громадян, проте, на жаль, вони не вшановують таким чином справедливості та неупередженості суддів, вони кричать «ганьба», «хабарники», приносять фаєри та димові шашки.

Щодо реформи примусового виконання рішень, то варто зазначити, що в Україні запроваджено інститут приватних виконавців, що посприяло незначному покращенню ситуації з виконанням судових рішень. Станом на початок січня 2020 року, в Україні діють вже більше 200 приватних виконавців. Також варто не забувати й про реформу пенітенціарної системи та пробації. Одними з ключових напрямків

реформування є створення Єдиного реєстру засуджених та осіб, узятих під варту та створення системи реінтеграції для забезпечення належного середовища, що заохочує людину жити без вчинення злочинів. Наразі триває процес пілотного запуску реєстру

У листопаді 2016 року Президент України П. Порошенко вніс до Парламенту проєкт закону «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами», який передбачав ратифікувати конвенцію. Проте у 2019 році даний проєкт було відкликано.

На мою думку, дану Конвенцію не вдалось ратифікувати через так звані «норми, які не прийняті для українського народу та української духовності». Зокрема більшість виступала проти одностатевих шлюбів, не зважаючи на те, що Конвенція також охоплює питання пов'язані з насильством щодо жінок. Вважаю, що для того, щоб українське суспільство все ж ратифікувало дану Конвенцію, як одну з умов Угоди про асоціацію, необхідно використовувати міжнародний досвід та в першу чергу підвищувати обізнаність громадян щодо понять гендерної рівності, протидії домашньому насильству. І хоча було прийнято Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», проте він відображає далеко не всі положення Стамбульської конвенції.

Отже, можна сказати, що законодавець створив досить просунуті рамки для зміцнення органів правопорядку та зменшення корупції, однак деякі прорахунки та брак політичної волі все ж присутній.

Щодо сфери захисту персональних даних. Зобов'язання передбачає внесення змін до Закону України «Про захист персональних даних», «Про звернення громадян», спрямованих на гармонізацію законодавства України з GDPR. Основні рекомендації щодо змін були викладені експертами проєкту *Twinning* з посилення спроможності інституту Уповноваженого ВРУ з прав людини. Серед основних рекомендацій можна виділити наступні: чітка територіальна визначеність; більш чіткий механізм згоди на обробку персональних даних; механізм відкликання згоди на обробку персональних даних тощо. Проте, наближення законодавства не розпочиналась. У грудні 2019 року на сайті ВРУ було зареєстровано урядовий законопроект № 267144, який пропонував змінити форму згоди на обробку персональних даних, однак це не відповідає комплексному характеру необхідних змін. Наразі законопроект відкликано. Практична імплементація не починалася у зв'язку з відсутністю нормативного забезпечення.

Український законодавець розв'язує проблеми методом точкових змін, тобто державні органи трактують акти ЄС на власний розсуд, вибірково їх застосовують не бажаючи втрачати свої повноваження. Розв'язання цієї проблеми є – під час розроблення та прийняття системо-утворюючих нормативно-правових актів необхідно враховувати

цілі, завдання та увесь комплекс вимог законодавства ЄС, а не керуватись власним бажанням.

Безвізовий режим з ЄС. Надання Європейським Союзом Плану дій з візової лібералізації (ПДВЛ), створило передумови для скасування візового режиму короткотермінових поїздок громадян України до країн Шенгенської зони. Після запровадження безвізового режиму з ЄС у 2017 році існує потреба у продовженні імплементації заходів, передбачених ПДВЛ.

Безвізовий режим між Україною та ЄС забезпечує мобільність осіб, створення ділових контактів, необхідних для ефективного функціонування глибокої та всеосяжної зони вільної торгівлі з ЄС, а також співпрацю в економічній, політичній, науковій, культурній, гуманітарній та інших сферах. Протягом цього періоду більш ніж 3 млн українців перетнули кордон Україна–ЄС без віз. З урахуванням рекомендацій ЄС, зазначених у першому та другому звіті за механізмом призупинення візового режиму, Українська Сторона продовжує роботу з виконання відповідних критеріїв, таких як покращення стану ефективної боротьби з нелегальною міграцією, організованою злочинністю, контрабандою тютюну, кіберзлочинністю тощо.

Співробітництво у сфері міграції, притулку та управління кордонами. Законодавчі основи у сфері політики щодо притулку та біженців визначено Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»³⁷⁶. Кабінетом Міністрів України прийнято розпорядження від 27. 12. 2017 року № 987-р «Про утворення державних установ». Було утворено нові державні установи – центри соціальної інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту в Києві, Одесі та Харкові.

Вважаю, що регуляторне наближення є «просунутим». З держав поза межами ЄС Україна уклала Угоди про реадмісію з Молдовою, Білоруссю, Росією, Узбекистаном, Туркменістаном, Грузією, Туреччиною, В'єтнамом. Рeadмісійний діалог на різних стадіях триває й з іншими країнами (Сербія, Китай, Іран). Триває укладення імплементаційних протоколів з державами-членами ЄС щодо виконання Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб. Станом на 04. 01. 2019 року, набрали чинності Імплементаційні протоколи до Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб між Кабінетом Міністрів України та Урядами чотирьох країн ЄС: Австрії, Чехії, Естонії та Польщі. Україною було ухвалено нові закони, спрямовані на формування нової системи ідентифікаційних документів. Суттєвих невідповідностей законодавству ЄС не зафіксовано. З точки зору практичної імплементації система

³⁷⁶ Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Закон України № 3671-VI від 08. 07. 2011 // *Офіційний вісник України* від 12. 08. 2011. № 59, с. 83.

ефективно функціонує, станом на червень 2020 року 15 млн громадян України отримали біометричні паспорти для виїзду за кордон.

З початку 2015 року і станом на 01. 01. 2020 рік в Україні видано 14 386 297 паспортів для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм біометричної інформації та 4 155 890 біометричних ідентифікаційних документів у формі ID-карток, які повинні замінити чинні внутрішні паспорти. Україна також зробила крок вперед. З 23 серпня 2021 року цифрові паспорти на рівні закону матимуть таку ж юридичну силу, як і пластикові чи паперові аналоги. Вважаю, що це важливий крок у побудові цифрової держави та входження в режим без паперів.

У вересні 2019 року набула чинності нова стратегія Інтегрованого управління кордонами (ІУК) до 2025 року, план дій на 2020–2022 роки був затверджений у листопаді 2019 року та набув чинності у грудні 2019 року. Для координації впровадження стратегії ІУК була створена Міжвідомча робоча група з питань ІУК під головуванням Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України.

Співробітництво у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних речовин, прекурсорів та психотропних речовин. Станом на 2020 рік, з Європейським моніторинговим центром з питань наркотиків та наркотичної залежності укладено Меморандум (2010 р.), однак, станом на 2015 рік, його не було ратифіковано. Співпраця з центром була довгий час неефективною і переривалася. Станом на 2019 рік, співпраця відбувалася, зокрема, у рамках проєкту EU4 Monitoring Drugs. У 2019 році ухвалено постанову Кабміну «Питання проведення моніторингу наркотичної та алкогольної ситуації в Україні», яка регулює моніторинг за показниками, визначеними Європейським моніторинговим центром з наркотиків та наркотичної залежності.

Боротьба зі злочинністю та правове співробітництво. Для посилення кібербезпеки Україна прийняла Стратегію кібербезпеки. Водночас у липні 2018 року прийнято Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України». Він, зокрема, вводить в українське законодавство нові важливі терміни, поняття «критичної інфраструктури»³⁷⁷, а також державно-приватне партнерство. Серед міжнародних зобов'язань Україна ратифікувала Конвенцію про кіберзлочинність Ради Європи (CETS № 185) – Будапештську конвенцію та реалізує Стратегію з кібербезпеки України. Серед актуальних питань, що потребують вирішення, є внесення до Кримінально-процесуального кодексу визначення поняття «електронних доказів» та процедури їх збору. Практична імплементація цього зобов'язання є ранньою. Для розв'язання цієї проблеми необхідно законодавчо врегулювати

³⁷⁷Про основні засади забезпечення кібербезпеки України». Закон України № 2163-VIII від 05. 10. 2017 р. // *Офіційний вісник України* від 21.11.2017. № 91, с. 31.

термінологію та класифікацію електронних доказів, встановити процесуальний порядок їх вилучення та оформлення. Система реагування на кризові ситуації в кіберпросторі створена і функціонує, однак її ефективність потребує додаткової оцінки. Також Україна досі не уклала меморандуми про співпрацю з ENISA, SELEC і Трастовим фондом НАТО. В рамках ратифікації Римського статуту Мін'юстом розроблено проекти Законів України «Про ратифікацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо співробітництва з Міжнародним кримінальним судом». 09. 01. 2020 року законопроекти направлено до МЗС для подальшого подання Президентові України для внесення на розгляд Верховної Ради України.

Станом на 2021 рік, Римський статут не ратифіковано і тут важко не погодитись з думкою Всеволода Ченцова, посла України в Нідерландах, що: «ратифікація Україною Римського статуту прискорить розслідування злочинів РФ у Криму і на Донбасі»³⁷⁸. Причиною цієї проблеми є відсутність єдності думок українського суспільства щодо необхідності ратифікації статуту. Розв'язати цю проблему можна завдяки поширенню інформації щодо механізмів функціонування Міжнародного кримінального суду, адже визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду є неодмінною складовою європейського розвитку, а невиконання Україною взятих на себе зобов'язань тягне порушення принципів міжнародного права та підриває міжнародну довіру до кримінальних процесів на території України.

Отже, зміни, що відбулись в Україні у зв'язку з виконанням Угоди про асоціацію у сфері юстиції, свободи та безпеки важко не зауважити. Так, станом на 2019 рік, близько 3 мільйонів скористались дією «безвізу». Відбулось реформування старої міліції хоча й не настільки досконало як передбачалось Угодою про асоціацію, проте перший крок Україна таки зробила. Судова система на цей момент має один з найнижчих рівнів довіри в Україні, тому необхідно прискорити її реформування та боротись з корупцією серед суддів. Національне антикорупційне бюро, Національне агентство з питань запобігання корупції Спеціалізована антикорупційна прокуратура, як структурний підрозділ Офісу Генерального прокурора та Вищий антикорупційний суд створюють єдину систему органів щодо боротьби з корупцією, яка з часом має дати результат, оскільки без успіху в антикорупційній боротьбі усі інші реформи опиняться під загрозою. Прийняття низки нормативно-правових актів без їх реалізації є лише початковим етапом, тому

³⁷⁸ Ратифікація Римського статуту прискорить розслідування злочинів РФ у Криму і на Донбасі (інтерв'ю з послом України в Нідерландах Всеволодом Ченцовим), *Укрінформ*, 25. 02. 2021 (URL:<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3197750-ratifikacia-rimskogo-statutu-priskorit-rozsliduvanna-zlociniv-rf-u-krimu-i-na-donbasi-posol.html>).

необхідно рухатись в напрямку реалізації цих норм, відступаючи від практики розроблення точкових змін до національного законодавства. Робота з реалізації Угоди у сфері юстиції, свободи, безпеки повинна бути спрямована не на процес, щоб показати Європарламенту зміни, а на результат, який зможуть відчутти на собі українці, а це неможливо без політичного бажання цих змін та підготовки нових кадрів. Українському суспільству варто вийти з режиму «люди бідкаються – влада розводить руками» та почати діяти.

Viacheslav HANYK,

Student of the Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education
National University Lviv Polytechnic,
Lviv, Ukraine

Scientific advisor - Iryna Sofinska,

Dr hab., Associate Professor, Professor of Theory and Philosophy of Law,
Constitutional and International Law Department,
Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education
National University Lviv Polytechnic, *Lviv, Ukraine*

THE IMPLEMENTATION OF THE ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN UKRAINE AND THE EU: (IN)JUSTICE, (NON-)FREEDOM AND (IN)SECURITY

The European identity of Ukrainians is enshrined in the Constitution of Ukraine 1996 (its amended version) and the irreversibility of the European and Euro-Atlantic direction of Ukraine. By signing the Association Agreement between the European Union and Its Member States of the one part and Ukraine of the other part³⁷⁹ (further - the AA), Ukraine receives rights, freedoms, and duties.

According to article 14 of the AA and the Plan of acts about the liberalization of visa regime, Ukraine should create influential bodies of the legal order, particularly the Police and State Bureau of Investigation (the SBI), and establish independent anti-corruption bodies.

Ukraine has some achievements in this way, but it is not enough. Some essential laws (like «On the National Police», «On the State Bureau of Investigation») were promulgated in time.

The Law «On national security of Ukraine» was adopted in 2018; it reduced the function of the Security Service of Ukraine that was not

³⁷⁹Association Agreement between the European Union and Its Member States of the one part and Ukraine of the other part, // *Official Journal* (2014) L 161/3.

necessary to have. But they still have functions that are not natural for them. This problem will be resolved when legislators adopt the final version of the Law № 3196-d «On Amending the Law on the «Security Service of Ukraine»³⁸⁰ that remove such functions.

In 2014, the Law «On prevention of corruption» was adopted; it gave a substantial boost in the fight against corruption. The NACP and the NABU were established, also in 2015, the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office was created, and ARMA.

The new institutions and state bodies that had been established had produced results but, in the absence of a political will, it had not been possible to achieve the best possible results. That problem could be resolved by an independent competitive selection of candidates to be elected or appointed for posts there. It is necessary to attract the most professional and independent workers with impeccable reputations and virtues.

In establishing the National Police and Police Patrol, many successful advances have also been made. A competitive selection of policemen and policewomen was introduced, and the police became a service from citizens and for citizens. However, this reform was not carried out in the investigation units and the criminal investigation service. The recertification failed and didn't give the desired results. The recertification was only partially effective, and the credibility to the police did not return. It was necessary to start a second recertification process to resolve the ongoing problem.

The SBI was created for an independent criminal investigation, which would give a new impetus in the fight against corruption and organized criminality. Experience shows that non-transparent competitions between different new-created institutions appeared and created severe obstacles in this direction. The subject of law enforcement now falls short of society's expectations and has poor results.

The NACP was established as the central body that ensures the development and implementation of public anti-corruption policies. From 2015 to 2019, its work was not quite visible due to the popularity of other compatible bodies. The NACP is now a single-source body with a good reputation for independence and effectiveness.

The NABU is the state body whose activity is related to the fight against corruption of top officials, has been in operation since 2015. This institution is the most efficient and most effective law enforcement agency; however, its independence must also be ensured and enshrined in Law.

The Constitution of Ukraine was amended, and laws were adopted «On the Judicial System and the Status of Judges», «On the Supreme Council of Justice», and the procedural codes were amended substantially.

³⁸⁰ https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70243.

In 2016, the selection, evaluation, promotion, and dismissal of judges became the exclusive competence of the judicial bodies – the Higher Judicial Qualification Commission (the HJQC) and the Higher Council of Justice (the HCJ). However, the activity of both agencies did not produce the desired results, primarily because of the poor quality of staff. In 2019, the mandate of the HJQC was terminated, but the HCJ, which was mandated to lead, also failed. In order to solve this problem, a new HJQC should be formed, and its candidates should be elected by an independent competitive commission where international experts have the right to vote. Bill 3711-d³⁸¹, which will unfreeze the activities of the HJQC, has now passed its first reading in Parliament, but its drawback is that international experts on the Competition Commission do not have the key vote to appoint and reject a candidate. Therefore, the Bill does not solve the problem.

During the reform period, the local and appellate courts experienced a high number of vacancies (about one-third of the judiciary). No competitive selection process for the local and appellate courts has been completed. «New» appellate courts were formed not by competition but because of the transfer of judges of liquidated appellate courts to them. To solve this problem, the work of the HJQC should be restored and competitions held.

In 2017, the Supreme Court of Ukraine (the SCU) began functioning, replacing the previous Supreme Court and the higher specialized courts. Unfortunately, the competition for the SCU was not entirely transparent. In 2019, the President proposed to reduce the size of the SCU, but the decision was appealed to the Constitutional Court of Ukraine. In order to improve the situation, it is necessary, as already mentioned by the Venice Commission, to complete the reform of the lower courts.

The High Anti-Corruption Court had been established to combat corruption. The judges of that Court had been selected with the active participation of international experts. Since September 2019, the Supreme Anti-Corruption Court has been conducting legal proceedings. This body is now carrying out its activities positively, which demonstrates the effectiveness of the use of international experts. Because of this body's decision, it is under constant pressure from the High Council of Justice, which harms the judiciary's reputation³⁸².

In 2017, new versions of the Code of Civil and Economic Procedure and the Code of Administrative Procedure entered into force. It reduced the number of courts, introduced or improved (simplified) forms of judicial procedure, introduced judicial mediation, created legislative prerequisites for the functioning of electronic proceedings, etc. For now, some innovations

³⁸¹http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70949.

³⁸²<https://hcj.gov.ua/news/persha-dyscyplinarna-palata-vrp-prytyagnula-do-dyscyplinarnoyi-vidpovidalnosti-suddyu-vaks>.

remain without proper implementation. There have been targeted changes in criminal proceedings, which have primarily harmed the efficiency of pre-trial investigations.

The establishment of the institution of private actors has contributed to a slight improvement in the enforcement of judicial decisions. The number of private performers is tenfold smaller than the number of state performers, which does not encourage equal competition. There has been progressing in the implementation of judicial decisions by ending corrupt practices by blocking enforcement proceedings.

In 2014, a new Law «On Prosecutor's Office» was adopted, according to which the bodies of self-government of prosecutors and qualification-disciplinary commission of prosecutors were introduced. However, these authorities did not insist on cleaning up the prosecution service. In 2019, on the initiative of the President, the Law «On Prosecutor's Office» was amended. The activities of the Procurators' Qualification and Disciplinary Commission have been suspended. Many of the issues previously determined by the Law were referred to the Attorney-General for regulation. Selection, vetting, and disciplinary powers have been transferred to the personnel commissions established by the Attorney-General (in practice, half of the prosecutors are from civil society).

At the beginning of 2021, the certification was completed at all levels and, compared to the number of regional and local prosecutors, only 4,064³⁸³ prosecutors were selected (the total number of participants was 6,000)³⁸⁴. It helped clear a certain number of unscrupulous employees. At the same time, the institutional capacity of the Public Prosecutor's Office to be independent remains insufficient, as the purely political method of appointing and removing the Attorney-General remains. I believe that this issue can be resolved by creating a document that would define the agency's internal policy. This document should regulate the principles of cooperation and communication between the Public Prosecutor's Office and the highest political authorities and their officials. The problem is not so much that politicians influence the prosecutor's office or come into contact with it, but why they do it. The process needs to be open and transparent to know about these interactions and respond accordingly to the Law.

³⁸³ https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=214944963601154&id=104319191330399.

³⁸⁴ https://www.gp.gov.ua/ua/st_at_mis.

Софія ДУДА,

студентка Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

Науковий керівник – Софінська І. Д.,

докторка юридичних наук, доцентка, професорка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка», м. Львів, Україна

РЕАЛІЗАЦІЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС: ВИКЛИКИ, ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Тривалий час Україна знаходилась на роздоріжжі між вибором інтегрування до Європейського Союзу або до Митного Союзу. Зваживши всі переваги та недоліки обох інтеграційних утворень, наша держава обрала шлях євроінтеграції, підтвердженням чого стало підписання Угоди про асоціацію. Європейський вибір відкриває для України багато нових можливостей для стабільного розвитку, але на шляху інтеграції виникає багато проблем та перешкод.

Для України європейська інтеграція – це шлях модернізації економіки, подолання технологічної відсталості, залучення іноземних інвестицій і новітніх технологій, створення нових робочих місць, підвищення конкурентоспроможності вітчизняного товаровиробника, вихід на світові ринки, насамперед, на ринок ЄС. Як невід’ємна частина Європи Україна орієнтується на діючу в провідних європейських країнах модель соціально-економічного розвитку.

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони³⁸⁵, від 27 червня 2014 року, яка дає змогу перейти від партнерства і співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції.

Мною проаналізовано Розділ 3 «Юстиція, свобода та безпека». У частині Угоди «Юстиція, свобода і безпека» визначені напрями взаємодії у відповідних сферах. Важливою метою співробітництва є утвердження верховенства права та зміцнення відповідних інституцій, зокрема у сфері правоохоронної діяльності та встановлення правосуддя, насамперед зміцнення судової системи, поліпшення її ефективності,

³⁸⁵Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. Офіційний вісник України. 2014. № 75, том 1, с. 83, стаття 2125 (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).

гарантування її незалежності та неупередженості. Одним з елементів співпраці є забезпечення належного рівня захисту персональних даних у відповідності до кращих європейських та міжнародних стандартів.

Так, відповідно в рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Співробітництво буде спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод.

Також відповідно до статті 15 Угоди про асоціацію³⁸⁶ сторони домовились співробітничати з метою забезпечення належного рівня захисту персональних даних відповідно до найвищих європейських та міжнародних стандартів, зокрема відповідних документів Ради Європи. Співробітництво у сфері захисту персональних даних може включати обмін інформацією та експертами.

Сторони підтверджують важливість спільного управління міграційними потоками між їхніми територіями та надалі розвиватимуть всеохоплюючий діалог щодо всіх питань у сфері міграції, зокрема нелегальної міграції, легальної міграції, незаконного переправлення осіб через державний кордон та торгівлі людьми, а також включення проблемних питань у сфері міграції до національних стратегій економічного та соціального розвитку регіонів, звідки походять мігранти. Такий діалог ґрунтується на основоположних принципах солідарності, взаємної довіри, спільної відповідальності та партнерства.

Відповідно до законів, умов та процедур, що застосовуються у державі-члені та в ЄС, ставлення до працівників, які є громадянами України та які законно працевлаштовані на території держави-члена, має бути вільним від будь-якої дискримінації на підставі громадянства стосовно умов праці, винагороди або звільнення порівняно з громадянами цієї держави-члена.

Також відповідно в Угоді про асоціацію вказано, що Сторони зобов'язуються вжити послідовних кроків до встановлення безвізового режиму у відповідний час після створення умов для добре керованого і безпечного пересування людей, визначених у двофазовому Плані дій щодо лібералізації візового режиму, представленого на Саміті Україна - ЄС 22 листопада 2010 року.

³⁸⁶ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. (URL:<https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/00ukraine-euassociation-agreementbody.pdf>).

Сторони домовились надалі розвивати судове співробітництво у цивільних та кримінальних справах, повною мірою використовуючи відповідні міжнародні і двосторонні документи та ґрунтуючись на принципах юридичної визначеності і праві на справедливий суд.

Положеннями розділу також передбачається поглиблення співпраці з метою боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму, незаконним обігом наркотиків, організованою злочинністю, тероризмом, а також розвиток співробітництва у сфері надання правової допомоги у цивільних та кримінальних справах.

Імплементация Угоди про асоціацію у сфері «Юстиція, свобода, безпека та права людини» сприяє досягненню Цілей сталого розвитку «Гендерна рівність», «Скорочення нерівності» та «Мир, справедливість та сильні інститути». Зокрема, виконання Угоди про асоціацію за 2020 рік сприяло виконанню національних завдань «Підвищити рівень довіри до суду та забезпечити рівний доступ до правосуддя», «Скоротити масштаби корупції» та «Підвищити ефективність діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування».

Так 05. 09. 2019 року розпочав роботу Вищий антикорупційний суд (ВАКС). Президент України підписав Указ про призначення 38 суддів, серед яких судді загальної юрисдикції, адвокати, науковці. ВАКС складається з суду першої інстанції (27 суддів) та Апеляційної палати (11 суддів). Верховною Радою України підтримано ряд законодавчих ініціатив Президента України, а саме прийнято закони:

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень кримінального процесуального законодавства» (№ 187-IX від 04. 10. 2019 р.), який закріплює за НАБУ та ДБР право автономно здійснювати зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж (т. зв. «прослуховування»);

- «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» (№ 193-IX від 16. 10. 2019), яким передбачається оновлення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККСУ) за конкурсною процедурою;

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» (№ 140-IX від 02. 10. 2019 р.), завданням якого є заміна структури управління Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), посилення спроможності та гарантій незалежності НАЗК;

- «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції» (№ 198-IX від 17. 10. 2019 р.), який розроблено з метою визначення правового статусу викривачів, встановлення прав, гарантій та механізмів захисту таких осіб та прирівняних до них осіб.

19. 09. 2019 року Верховною Радою України прийнято Закон України № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», Генеральну прокуратуру України реформовано в Офіс Генерального прокурора (ОГП). У III кварталі 2019 року переатестацію проходили прокурори колишньої Генеральної прокуратури. З 1083 прокурорів успішно пройшли її етапи 610 прокурорів (56 %). 02. 01. 2020 року запрацював Офіс Генерального прокурора.

Більш того, відбулася реформа примусового виконання рішень. Ключовим досягненням реформи є створення незалежної професії приватних виконавців, які на засадах вільної конкуренції та відсутності адміністративного впливу можуть ефективно виконувати судові рішення. Станом на початок січня 2021 року, в Україні діють вже більше 400 приватних виконавців. Реформування правоохоронних органів продовжується відповідно до Стратегії розвитку Міністерства внутрішніх справ України 2020. Процес реформування також відповідає цілям, визначеним Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, та відбувається у тісній взаємодії з Консультативною місією ЄС в Україні.

Україна продовжує вживати заходів щодо створення спільної системи авіаційної безпеки та цивільного захисту МВС – третього за величиною вертолітного парку в Європі (55 вертольотів «Airbus»). Взято участь в операції «Sea Breeze-2019». Пілотовані літальні апарати патрулювали 40 тис. км державного кордону.

У вересні 2019 року набула чинності нова стратегія Інтегрованого управління кордонами (ІУК) до 2025 року, план дій на 2020 – 2022 роки був затверджений у листопаді 2019 року та набув чинності у грудні 2019 року. Для координації впровадження стратегії ІУК була створена Міжвідомча робоча група з питань ІУК під головуванням Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України.

Надання безвізового режиму для громадян України є важливим стимулом для реформ в Україні, що проводяться за підтримки ЄС, в найскладніші часи для нашої держави. Вже понад чотири роки безвізовий режим між Україною та ЄС забезпечує реалізацію мобільності осіб, створення ділових контактів, необхідних для ефективного функціонування глибокої та всеосяжної зони вільної торгівлі з ЄС, а також співпрацю в економічній, політичній, науковій, культурній, гуманітарній та інших сферах. Протягом цього періоду більш ніж 3 млн українців перетнули кордон Україна – ЄС без віз. Однак, сюди втрутилося поширення COVID-19, яке призупинило більшу частину безвізових мандрів у ЄС.

З урахуванням рекомендацій ЄС, зазначених у першому та другому звіті за механізмом призупинення візового режиму, Українська Сторона продовжує роботу з виконання відповідних критеріїв, таких як

покращення стану ефективної боротьби з нелегальною міграцією, організованою злочинністю, контрабандою тютюну, кіберзлочинністю тощо. Україна зацікавлена в підписанні угод та виконавчих протоколів з питань реадмісії осіб, які б створювали правові підстави та визначали порядок здійснення реадмісії осіб між державами. У 2020 році на території України працівниками ДМС виявлено 12 864 нелегальних мігрантів (2018 рік – 11 194), що на 14,9 % більше ніж в аналогічному періоді минулого року, з яких 1588 осіб або 12,4 % (2018 рік – 1214 або 10,8 %) від загалу – в'їхали в Україну незаконно (без документів, що посвідчують особу, або поза пунктами пропуску). Відносно нелегальних мігрантів прийнято 12 955 рішень (2018 рік – 8740, зменшення на 1,1 %). Крім цього, прийнято 3112 рішень про заборону в'їзду в Україну (2018 рік – 2 250, збільшення на 38,3 %).

Щодо захисту прав людини то Національний план дій щодо реалізації Національної стратегії з прав людини до 2020 року залишається чинним до 31. 12. 2020 року. Мін'юст розпочав підготовку до розробки нового Плану дій щодо реалізації Національної стратегії з прав людини до 2025 року у співпраці з Кабінетом Міністрів України, місцевою владою, громадянським суспільством та міжнародними експертами.

Новий порядок денний Українськими державними органами у сфері юстиції, свободи та безпеки розроблено комплексний програмний документ – Новий порядок денний у сфері юстиції, свободи та безпеки. Оскільки Розділ III Угоди про асоціацію «Юстиція, свобода та безпека» не містить додатків, дуже важливим є визначення напрямів для поглиблення співробітництва в цьому секторі.

На 5-му засіданні Комітету асоціації між Україною та ЄС (05. 11. 2019, м. Брюссель) Українська Сторона запропонувала Стороні ЄС розширити співробітництво у сфері юстиції та, з метою подальшого поглибленого співробітництва у сфері юстиція, свобода та безпека і реалізації Розділу III Угоди про асоціацію, узгодити Новий порядок денний.

Проте відповідно до Резолюції Європейського парламенту від 11 лютого 2021 року про імплементацію Угоди про асоціацію ЄС з Україною, Європейський парламент стурбований результатом рішення Конституційного суду від 27 жовтня 2020 року, яке створило правову прогалину в українській антикорупційній архітектурі та серйозно послабило НАЗК. Так Європейський Парламент визнає активні зусилля, ініційовані президентом Зеленським та вжиті політичними зацікавленими сторонами для відновлення законодавства та довіри до української антикорупційної архітектури. Закликає українські органи влади продовжувати свої зусилля щодо відновлення повноцінно діючої, ефективною та всебічною інституційною архітектурою для боротьби з корупцією, в тому числі в судовій системі, зберігаючи при цьому повну

незалежність останньої від виконавчої та законодавчої влади. Висловлює свою найбільшу стурбованість очевидними спробами прихованих інтересів підірвати досягнення країни у боротьбі з корупцією та загальними демократичними реформами, зокрема шляхом відвоювання політичної влади деякими українськими олігархами, що послужило ослабленню більшості в Верховна Рада, про що також свідчать труднощі, що виникли при заповненні законодавчої прогалини, що залишилася після суперечливого рішення Конституційного Суду від 27 жовтня 2020 року.

Так, євродепутати закликали Україну до реформ у сфері верховенства права, ефективного врядування та боротьби з корупцією. У доповіді зазначили, що *«попри помітний прогрес, широко розповсюджена корупція продовжує заважати процесу реформ»*.

«Україна не повинна забувати про той факт, що рівень політичної, технічної та фінансової підтримки з боку ЄС залежатиме від того, якою мірою вона виконуватиме зобов'язання, узяті перед ЄС і його державами-членами», — наголосили європарламентарі.

Ще однією загрозою для реформ в Україні євродепутати назвали рішення Конституційного Суду, який визнав електронне декларування чиновників неконституційним.

«Європарламент визнав зусилля, започатковані президентом Зеленським і вжиті політичними акторами для відновлення законодавства та довіри до антикорупційної архітектури в Україні», — зазначили європарламентарі.

Варто наголосити, що ця фраза виявилася найбільш суперечливою в доповіді. Її підтримали 334 депутати, а 322 проголосували проти.

Водночас у доповіді відверто критикують дії олігархів: *«Європарламент висловлює крайнє занепокоєння неприкритими спробами приватних інтересів підірвати досягнення країни в боротьбі з корупцією та загальом у демократичних реформах, зокрема через захоплення політичної влади деякими українськими олігархами, які ослабили орієнтовану на реформи більшість у Верховній Раді»*.

Проте Європейський парламент вітає проект Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки і очікує, що Верховна Рада найближчим часом прийме цю комплексну стратегію, зберігаючи всі найважливіші елементи проекту. Визнає різні форми тиску та саботажу, спрямовані на антикорупційні установи, як відображення дедалі ефективнішої та успішнішої боротьби з корупцією. Також наполягає на тому, що антикорупційні установи НАБУ повинні залишатися незалежними, ефективними та адекватними ресурсами. Вітає прийняття у грудні 2019 року нового закону про боротьбу з відмиванням грошей, який посилив прозорість структур власності бізнесу в Україні та представляє значне вдосконалення відповідної законодавчої бази.

Але шкодує, що судова влада все ще є однією з найменш довірених установ в Україні, і серйозно стурбована станом, в якому вона перебуває

з жовтня 2019 року, яка призвела до демонтажу та реконструкції Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС). Також висловлює жаль з приводу того, що раніше ВККС не враховував думку Громадської ради доброчесності при переоцінці суддів, і закликає її робити це в майбутньому, щоб заповнити вакансії нижчих інстанцій суддями, які виконують етичні стандарти та норми доброчесності, які повністю відповідають Висновку № 969/2019 Венеціанської комісії.

Наполягає на якнайшвидшому відновленні ВККС на основі внесення змін до Закону № 3711 таким чином, що відповідає рішенням № 4-р/2020 від 11 березня 2020 року Конституційного Суду України з метою створення незалежного ВККС на основі прозорої процедури відбору за участю міжнародних експертів. Закликає українську владу продовжувати та прискорювати реформу судової влади, щоб не підривати роботу новостворених антикорупційних установ.

Закликає Комісію розробити існуючі та нові інструменти у сфері верховенства права та належного врядування для моніторингу та оцінки прогресу в Україні, зокрема табло ЄС щодо правосуддя та механізму верховенства права, з метою забезпечення пильного контролю поточних реформ та належного виявлення та виправлення можливих недоліків цих реформ.

На мою думку, необхідно першочергово вдосконалити судову систему України, шляхом, що Вища кваліфікаційна комісія суддів повинна мати можливість ефективно здійснювати відбір нових та перевіряти засідання суддів відповідно до правил та процедур, прийнятих самим ВККС, відповідно до його повноважень.

Найбільш гальмівним процесом ще залишається питання корупції. Тому, щоб подолати корупцію, слід зменшувати можливості для прихованих дій урядовців, демонополізуючи політику та економіку країни.

Щоб подолати корупцію необхідно, по-перше, зміцнити в суспільстві толерантності стосовно корупції, поєднання в масовій свідомості визнання суспільної шкоди корупції і готовності обирати корупційні шляхи розв'язання проблем.

По-друге, необхідно підвищити рівень інститутів громадянського суспільства. Засоби масової інформації часто залежні від власників, органів державної влади, політичної цензури, уникають об'єктивного висвітлення цих проблем. Громадянські ініціативи не підтримуються через зневіру та суспільну апатію більшості населення. Неурядові організації здебільшого ослаблені, залежні від осіб, що здійснюють їх фінансову підтримку.

По-третє, найбільш негативним наслідком є нездатність громадян бути активними учасниками антикорупційних дій; щоб українські політики розробили детальну дорожню карту для подальшого зменшення простору корупції в сфері енергетики, на ринку землі, в

податковій системі, в митній службі, у банківській сфері, системі закупівель, регулювання й ліцензування, в сфері судочинства. Також їм слід вжити негайних заходів для підвищення прозорості у сфері закупівель для оборони та в системі сертифікації постачальників.

По-четверте, громадянське суспільство повинне вчитися і ставати сильнішим саме по собі. Тоді ідеальним варіантом було б, якби управління в державі могли провадити неурядові організації, а не уряд. Громадський сектор відіграє важливу роль у боротьбі з корупцією, бо сам є жертвою хабарництва. Водночас, – феномен: активісти громадянського суспільства, які ставали міністрами, дуже швидко перетворювалися у хабарників. Варто стежити і за міністрами, і за собою. Треба не просто боротися з корупцією, треба відстоювати права людини.

Підтримка модернізації, реформ та боротьби з корупцією все ще залишається дуже високою серед українських громадян, і ці очікування мають бути виконані без подальших затримок

Отже, враховуючи те, що Україна досягла значного прогресу у виконанні зобов'язань, пов'язаних з інтеграції з Союзом, кілька ініційованих реформ потребують завершення, зокрема у сферах верховенства права, належного управління та боротьби з корупцією. Оскільки, незважаючи на помітний прогрес, широко розповсюджена корупція продовжує стримувати процес реформ в Україні, враховуючи, що олігархи відновлюють політичний вплив. Слід враховувати, що для запобігання будь-яким відступам все ще потрібно прийняти деякі додаткові заходи, орієнтуючись на судову владу.

Solomiia KIRA,

Student of the Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education
National University Lviv Polytechnic,
Lviv, Ukraine

Scientific advisor – Iryna Sofinska,

Dr hab., Associate Professor, Professor of Theory and Philosophy of Law,
Constitutional and International Law Department,
Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education
National University Lviv Polytechnic, *Lviv, Ukraine*

**ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN UKRAINE AND THE
EUROPEAN UNION: PLANNED VS. DONE**

Due to Euro-Atlantic aspirations of Ukraine's integration into NATO, the Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community, and their

Member States, of the other part, has guaranteed Ukraine's accelerated accession to the EU. This way, we have a reason to analyze the state of implementation of environmental commitments made by Ukraine under the agreement. Find the causes that hinder the implementation of this agreement, and suggest mechanisms for accelerated implementation of the latter's terms. I have decided to explore Section 5, «Economic and Sectoral Cooperation» of the Association Agreement, especially Chapter 6, «The environment».

To start with, following Article 360 to Chapter 6, «The environment», the Parties shall develop and strengthen cooperation on environmental protection and thus contribute to the long-term goals of sustainable development and the green economy. It is expected that the strengthening of environmental activities will have positive consequences for citizens and businesses in Ukraine and the EU, mainly through improving the health care system, conserving natural resources, improving economic and environmental efficiency, integrating environmental policy into other areas of state policy, level of production due to modern technologies. Cooperation shall be carried out taking into account the Parties' interests based on equality and mutual benefit and taking into account the interdependence between the Parties in the field of environmental protection and multilateral agreements in this field.

After this, due to Article 361 the same Chapter, cooperation shall aim at preserving, protecting, improving, and reproducing the quality of the environment, protecting public health, prudent and rational use of natural resources, and promoting measures at the international level to address regional and global environmental problems, inter alia, in such areas:

- climate change;
- environmental management and similar issues, including education and training, access to environmental information and decision-making;
- air quality;
- water quality and management of water resources, including the marine environment;
- waste and resource management;
- nature protection, in particular, the conservation and protection of biological and landscape diversity (eco-networks);
- industrial pollution and industrial threats;
- chemicals;
- genetically modified organisms, including in agriculture;
- noise pollution;
- civil protection, in particular, natural disasters and anthropogenic threats;
- urban environment;
- environmental charges.

Item 1 on climate change and protection of the ozone layer provides the implementation of one directive and two regulations in reducing greenhouse gas and ozone emissions. The key objectives are 1) to establish a greenhouse gas emissions trading system by analogy with the EU system and 2) to improve the regulation of ozone-depleting substances and fluorinated greenhouse gases. Following commitment 210, the Law «On Principles of Monitoring, Reporting, and Verification of Greenhouse Gas Emissions» № 377-IX was adopted. At the same time, no projects for the creation of the emission system itself were prepared. Practical implementation was not evaluated.

Commitment 211 to improve the regulation of ozone-depleting substances and fluorinated greenhouse gases, to adopt national legislation to regulate the circulation of ozone-depleting substances and fluorinated greenhouse gases and to establish a system to monitor compliance with the requirements for the circulation of ozone-depleting substances and fluorinated gases. Due to this, was adopted Law № 376-IX, «On regulation of economic activity with ozone-depleting substances and fluorinated greenhouse gases,» after which it was several comments on the quality of the bill that have not been eliminated. In particular, the law's adoption was to be preceded by the ratification of the Kigali Amendment to the Montreal Protocol, as the law directly regulates issues subject to international obligations under this amendment (reduction of fluorinated gas consumption, sale of national quotas, etc.). In addition, the project does not ensure compliance with the system regarding the definition of terms, their content and legal structures are insufficiently explicit and disclosed; in particular, some terms and legal structures are not defined, some contain concepts that are not used in the project.

This way, practical implementation is «early». The law came into force in June 2020 and required the adoption of some by-laws. There is currently no certification and reporting system for regulated substance operators. There is almost no infrastructure for the disposal of equipment containing controlled substances.

Item 2 provides the implementation of four «horizontal» directives: environmental impact assessment, strategic environmental assessment, public participation, and access to environmental information. A full cost-benefit assessment was not performed. According to some estimates, the one-time administrative costs associated with the approximation are about 1.7 million UAH and technical - 5 million UAH. It is evident that in addition to such expenses, the ATS procedure has significant financial consequences for business and the CEO – for state and local budgets. The benefits should primarily be assessed in terms of improving the environment, which is facilitated by all directives in this sub-sector.

The regulatory approximation is «perfect». For the implementation of Directive 2011/92 / EU, the Law «On Environmental Impact Assessment» of 23.05.2020 № 2059-VII was adopted. To ensure the performance of the Law «On Environmental Impact Assessment», some by-laws were adopted:

- Procedure for submission of documentation for providing an opinion on the environmental impact assessment and financing of the environmental impact assessment,

- The procedure for maintaining the Unified Register of Environmental Impact Assessment (Resolution of 13.12.2017 of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 1026),

- Resolution of the Cabinet of Ministers of 13.12.2017 № 1010 «On approval of criteria for determining planned activities that are not subject to environmental impact assessment, and criteria for determining extensions and changes in activities and facilities that are not subject to environmental impact assessment»,

- Resolution of the Cabinet of Ministers of 12.12.2017 № 989 «On approval of the Procedure for holding public hearings in the process of environmental impact assessment»,

- Methodical recommendations for forestry have been adopted, a single register of ATS has been launched.

Commitments 183 and 184 provides for the introduction in Ukraine of the European Strategic Environmental Assessment Mechanism (SEA), which provides for the establishment of a legal framework for strategic environmental assessment and ensuring compliance with SEA requirements in the development and adoption of national plans and programs in individual sectors, and ensuring proper access to environmental information, which provides for the establishment of legal requirements for the provision and dissemination of environmental information. Today there is no systematized information on compliance with the Law "On Strategic Environmental Assessment" in Ukraine. Many entities in practice carry out SEA; there is no much information about it. There are prominent examples of adopting state planning documents without conducting a SEA.

This way, practical implementation is «advanced».

The most significant advantage of compliance with obligations is that in practice, environmental information is collected, periodically disseminated, there is a tendency to increase the amount of information available in electronic form. This is facilitated by the requirements of environmental legislation (including the preparation and dissemination of reports on the state of the environment, the distribution of environmental passports of the regions) and the dissemination of other particular types of information (including legislation, monitoring data, etc.). In fact, now we have a «perfect» approximation of legislation.

Item 3 on waste and resource management aims to introduce an air quality management mechanism in national legislation, including monitoring, setting special requirements for fuel quality, requirements for the content of volatile organic compounds in varnishes and paints, and during storage of petroleum products. Commitment 185, 186, 187, 188, 189, 190, and 191 are about to ensure control of emissions of volatile organic compounds (VOCs) in storage and transportation, limiting emissions of volatile organic compounds from the use of organic solvents in certain paints and varnishes and polishing products of vehicles by setting requirements for their content in such paints and varnishes and the labeling of such products. And to limit the sulfur content of some liquid fuels, set requirements for the quality of diesel fuel and gasoline, establish standards of atmospheric air quality, which provides for the establishment of limit levels of air pollution by certain substances and quality targets, introduce the European monitoring of air quality, and improve air quality, which in turn requires the development and approval of air quality management plans for zones and agglomerations.

Due to this, the government has done next:

- adopted the Order of the Ministry of Economic Development № 1394 «On approval of the Technical Regulation on the limitation of emissions of volatile organic compounds due to the use of organic solvents in paints and varnishes for buildings and repair of wheeled vehicles»;

- sulfur content requirements were established with the adoption of the Technical Regulation on conditions for motor gasoline, diesel, marine, and boiler fuels (PKMU from August 1, 2013, № 927). From 2018 a ban on all types of fuel oil and boiler and marine fuels came into force, have a mass fraction of sulfur over 1%;

- requirements for the quality of diesel fuel were established by the Technical Regulations adopted by the Cabinet of Ministers Resolution № 927. The ban on the circulation of leaded gasoline was introduced in 2003 by the relevant Law of Ukraine;

- limit and target indicators of air quality are set by the resolution of the Cabinet of Ministers № 827;

- the procedure for air monitoring is established by the Cabinet of Ministers on August 14, 2019, № 827. Some issues are resolved by the Cabinet of Ministers of August 14, 2019, № 827.

However, air quality assessment requires the development and approval of some technical standards and regulations. The monitoring system needs radical modernization and financing. Public information is not provided due to a lack of monitoring. Summarizing the above, we can conclude that there are both positive and negative changes; in general, the approximation of legislation and implementation are at an «earl» stage.

Item 4 implements the provisions of six EU directives, including the Water Framework Directive, and covers surface water management, drinking

water quality, and marine protection. This sub-sector has several objectives, including:

- introduction of the basic principle of water resources management,
- introduction of a mechanism for assessing and managing flood risks due to floods,
- ensuring the protection of the natural environment of the Azovsky and Black Seas,
- reduction and prevention of pollution of groundwater and surface water by nitrates from agricultural sources,
- introduction of the mechanism of drainage and sewage treatment of settlements,
- ensuring the safety and purity of drinking water.

Regarding the first commitment, the approximation of legislation is «perfect». For implementation, the Law «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Implementation of Integrated Approaches to Water Resources Management on the Basin Principle» was adopted on October 4, 2016, № 1641-VIII. A number of important by-laws have been adopted for the transition to basin-based water management, new monitoring of water resources. Practical implementation is mostly «advanced». In terms of creating pool councils – perfect. Part of the plans is approved, the amount is under development. Monitoring has started in some basins, in particular, diagnostic in the Don and Dniester basins. The State Water Agency is carrying out a large-scale modernization of the laboratory base to properly monitor water bodies.

Regarding to the second commitment, the approximation of legislation is mostly «perfect». For the purposes of implementing the directive, the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Implementation of Integrated Approaches to Basin-Based Water Resources Management» of October 4, 2016, № 1641-VIII (Article 107-1) was adopted. A number of other orders and decrees have been adopted for the implementation of the directive. Practical implementation is mostly "early". According to the government, a preliminary assessment and mapping have been carried out, but there is no information on developing flood risk management plans.

Regarding the third commitment, the approximation of legislation is «early». So far, only the annotated structure of Ukraine's Marine Strategy has been published. Practical implementation has not started. Some measures are being taken in the framework of the EMBLAS project to assess the state of the Black Sea waters.

Regarding the fourth commitment, the approximation of legislation has hardly begun. Certain provisions of Directive 91/676 / EEC have been adapted through the adoption of amendments to the Water Code of Ukraine

(including amendments to Article 81) and the new Procedure for State Water Monitoring. Practical implementation has not started.

Regarding the fifth commitment, the approximation of legislation is «advanced». To implement the directive, the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine "On Drinking Water and Drinking Water Supply" of May 18, 2017, № 2047-VIII was adopted. Numerous orders of the Ministry of Regional Development and the Ministry of Environment were adopted. There is no information on practical implementation.

Regarding the sixth commitment, there is a critical discrepancy in the approximation of legislation. But practical implementation is «advanced». The drinking water quality control system in Ukraine already had a high level of compliance with the directive's requirements. There is no information on changes in the practical implementation of control.

Item 5 on waste and resource management provides for the implementation in Ukraine of three directives, one of which is a framework and has a broad scope. Some issues are also regulated by the Industrial Pollution Directive (Directive 2010/75 / EC), which is part of the Industrial Pollution sub-sector. Commitment 192, which provides for the implementation of European principles of waste management, including the adaptation of national legislation to European requirements, the introduction of a planning system in the field of waste management - three bills on waste management (№ 2207, № 2207-1 and № 2207-2) were registered in the VRU. Currently, no bill ensures compliance with the requirements of the EU Framework Directive, and in some respects - contradicts such requirements. But practical implementation is «advanced». A national waste management strategy and plan have been adopted. Commitment 193, 194, 195, 196, and 197 today are unfulfilled. Approximation of legislation is «early» or has not started. Practical implementation has not started at all.

Item 6 provides for the implementation of two basic EU environmental directives: poultry and habitat. These two directives are the basis of the entire wildlife protection system in the EU.

Key goals can be described as:

- creation of a system of protected areas according to the principles of NATURA 2000,
- ensuring the protection of species of flora and fauna, in particular in the context of restrictions on hunting and trade.

Due to these two commitments, now we have little. The Ministry of Energy (with the support of EU projects) has already developed several draft laws for this purpose (the last one is the draft Law on the Emerald Network), none of which has been submitted to the VRU by the Cabinet of Ministers. The development of the Emerald Network envisaged by these projects is a false form of implementation of the directive. Practical implementation is «early». Significant work is currently underway to assess suitable habitats for

the Emerald Network. This work is scientific and has much in common with the relevant work under the Birds Directive so that the results can be used for the Birds Directive. The assessment of the status of implementation of the Habitats Directive is slightly higher (compared to the Birds Directive) due to the special provision in Annex XXX to the UA regarding the Emerald Network. Currently, there is no comprehensive monitoring of flora and fauna, which is confirmed by Ukraine's reports on implementing the Convention on Biological Diversity. In practice, monitoring is carried out only for hunting and other species - in the framework of protected areas.

Item 7 on industrial pollution and industrial threats contains only two directives. Still, their implementation is a complex task, which involves establishing a comprehensive system for the prevention and control of pollution from industrial enterprises and the control of significant accidents involving hazardous substances. This commitment has two complex sets of objectives: to introduce a new integrated pollution permit system and to limit emissions from large incinerators. Due to commitment 204, approximation of legislation and practical implementation are at different levels regarding the integrated permit - early. Practical implementation in the field of integrated permitting has not started. Regarding large combustion plants: early. The National Plan for Reduction of Emissions from Large Combustion Plants (NPSV) was approved by order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 8, 2017, № 796. On July 24, 2019, the CMU approved changes to NPSV, which essentially postponed the implementation of NPSV measures. The Action Plan for 2018 on the implementation of the NPSV was adopted by order of the Cabinet of Ministers of June 13, 2018, № 428-r. Still, it was not implemented (except for the establishment of a working group). There is no vision of government funding for the implementation of NSAIDs.

Due to commitment 205, which provides control over significant accidents involving hazardous substances. This commitment should ensure the implementation of the so-called Seveso-III Directive 2012/18 / EU. In this case, the approximation of legislation is «advanced». In general, the initial level of compliance with national legislation was already relatively high. To achieve full compliance, relevant draft laws were drafted and submitted to the VRU by the Cabinet of Ministers. Still, they were withdrawn twice due to the election of a new VRU and the resignation of the government (2020). The projects were developed with the support of the OSCE. By-laws are also being drafted with the support of the OSCE (including a draft resolution of the Cabinet of Ministers «On Amendments to Certain Resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine Concerning Elevated Hazards»). Practical implementation is «advanced». Ukraine has a system of control over high-risk objects, created taking into account the previous version of the directive. In practice, such facilities are identified by category, regularly inspected, and

operators have emergency response plans. Their improvement first requires the introduction of legislation.

Item 9 on genetically modified organisms, including in agriculture, provides for the implementation of two directives and one regulation in the field of GMO control. In part, this sub-sector has been part of Ukraine's commitments under international agreements in this area for many years. The key task is to improve the biosafety system for the release of genetically modified organisms. Due to the commitment 212, approximation of legislation is mostly «advanced». The current legislation was developed in the context of relevant international obligations. Although the state of compliance with the legislation is relatively high, the government has been discussing a draft of a new law in this area.

It should be noted that in 2019 there were intentions to amend the law, which would result in a gross violation of the requirements of the regulations and the Cartagena Protocol (on the transboundary movement of GMOs). In Ukraine, there is a State Register of genetically modified organisms – sources of food, feed, feed additives, and veterinary drugs that contain such organisms or are obtained with their use. Practical implementation was not evaluated.

The analysis of other commitments, unfortunately, is not possible due to the limited number of pages of work; however, taking everything into account, it seems to me that now I can finally propose mechanisms for accelerated implementation of the terms due to the Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community, and their Member States, of the other part.

In my opinion, we should:

- Regulate the centralized management of the implementation of international environmental agreements through a separate order of the Minister of Ecology and Natural Resources, which concerns the coordination, clarity, and opportunities to involve stakeholders in the management of the implementation of international environmental agreements;
- To determine the role of central executive bodies in the implementation of international agreements in the field of the environment;
- Improve access to information on Ukraine's implementation of environmental conventions and protocols, in particular, create a separate web page on the website of the Ministry of Environment for public discussion of draft reports to international conventions/protocols, promote knowledge of patterns for all stakeholders;
- The government and the relevant central executive bodies should accelerate the pace of European integration reforms, improve the financing of implementation measures, apply in practice the tools of environmental issues, conduct and publish economic justifications for the application of an international environmental agreement;

- The Ministry of Foreign Affairs, as another key body in the implementation of international environmental agreements, should ensure the translation into Ukrainian of all global environmental agreements, as well as perform its functions of general supervision over the implementation of international environmental agreements;
- Raise the level of environmental awareness of citizens, officials, in short, all segments of the population;
- Put environmental priorities on an equal footing with economic interests;
- Inform the public about the financial and economic benefits of implementing a directive;
- Establish mechanisms for international cooperation;
- Attract media attention and engage community activists on environmental issues, etc.

Nataliia LESIAK,

Student of the Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education
National University Lviv Polytechnic,
Lviv, Ukraine

Scientific advisor – **Iryna Sofinska,**

Dr hab., Associate Professor, Professor of Theory and Philosophy of Law,
Constitutional and International Law Department,
Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education
National University Lviv Polytechnic, *Lviv, Ukraine*

BASIC FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF THE ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN UKRAINE AND THE EU (Section III «Justice, Free and Security»)

The implementation of the Association Agreement has become an integral part of strategic planning and reforms in various areas, which is already yielding results. The created tools and mechanisms allow ensuring heredity and positive dynamics of the Agreement implementation.

In early 2019, the Government Office for Coordination of European and Euro-Atlantic Integration, with the support of the EU Delegation to Ukraine, presented the Association Implementation Report on Ukraine. As noted in the Report, compared to a period of a little over a year ago, the progress of the planned tasks in the Association Agreement increased by 11% to 52%, which is generally a positive impression.

But we will not dwell on the analysis of the Report on the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the EU as a whole, but on a specific section III, "Justice, Free, and Security".

As of January 1, 2020, the overall progress in implementing the Association Agreement for 2014-2024 amounted to 43%. Much progress has been made in "Justice, Freedom, Security, Human Rights" during the implementation of the Association Agreement - 82%.

According to *Article 14* of the AA³⁸⁷, Ukraine has committed itself to judicial reform to establish judicial institutions, update and implement procedural codes and improve the enforcement of judgments; and ensure an independent and efficient prosecution service and the legal profession.

In particular, the Constitution of Ukraine 1996 was amended, the laws "On the Judiciary and the Status of Judges", "On the High Council of Justice" were adopted, and amendments were also made to the procedural codes. Thus, in 2017, new versions of the Civil Code and the Code of Administrative Procedure came into force, which reduced the number of courts from four to three, introduced or improved simplified forms of justice, introduced judicial mediation, created legal preconditions for electronic proceedings and more. Today, some innovations remain without proper implementation. There were targeted changes in the criminal proceedings, which significantly negatively affected the effectiveness of the pre-trial investigation.

The Customs Code has undergone driving changes. The Association Agreement provides for approximation to the norms of the Customs Code of the European Union, accession to the Convention on the simplification of formalities in trade in goods and the Convention on a single transit procedure, implementation of European rules on duty exemption and customs control over intellectual property rights.

One of the manifestations of implementation to European norms is the adoption by the Verkhovna Rada of the Law of Ukraine "On Amendments to the Customs Code of Ukraine and some other laws of Ukraine on the introduction of a" single window "mechanism and optimization of control procedures when moving goods across Ukraine's customs border." The first important step was taken to bring Ukraine's transit procedures in line with the terms of the Single Transit Convention, in particular the introduction of new types of customs declarations.

Article 15 of the Association Agreement³⁸⁸, Ukraine undertook to amend the Law of Ukraine "On Personal Data Protection", "On Citizens' Appeals", aimed at harmonizing the legislation of Ukraine with the GDPR. The main

³⁸⁷ Association Agreement between the European Union and Its Member States of the one part and Ukraine of the other part // *Official Journal* (2014) L 161/3.

³⁸⁸ Association Agreement between the European Union and Its Member States of the one part and Ukraine of the other part // *Official Journal* (2014) L 161/3.

recommendations for the changes were given by the experts of the Twinning project on strengthening the capacity of the institution of the Verkhovna Rada Commissioner for Human Rights.

In December 2019, Government Bill № 267144 was registered on the Council's website, which, with reference to the GDPR, proposed to change the form of consent to the processing of personal data, but this did not correspond to the complex nature of the necessary changes. The bill has now been withdrawn. Implementation has not started due to a lack of legislation. There is a need to develop a law that meets these requirements.

Article 19 of the Agreement³⁸⁹ commits Ukraine to take consistent steps to establish a visa-free regime in good time after creating the conditions for the well-managed and safe movement of people set out in the two-phase Visa Liberalization Action Plan, and to enhance visa mobility and further visa progress dialogue. Considering the EU recommendations set out in the reports on the visa waiver mechanism, the Ukrainian side continues to work on fulfilling the relevant criteria, such as improving the effective fight against illegal migration, organized crime, tobacco smuggling, cybercrime.

Granting a visa-free regime for the citizens of Ukraine is an essential incentive for reforms in Ukraine, which are carried out with the support of the EU in the most challenging times for our country. The approximation of laws under this commitment is "advanced". The final monitoring report of the European Commission acknowledged the successful transposition of VLAP standards. At the same time, there is a need to continue implementing the VLAP tasks, which are in the intermediate stages of implementation, by formalizing the processes related to the New Program between Ukraine and the EU in justice, freedom, and security.

Strengthening integration processes, and first of all, the introduction of a visa-free regime between Ukraine and the EU brings both challenges and prospects for Ukraine's national economy. First of all, these changes intensify migration processes. Expanding migration opportunities for Ukrainian citizens leads to an outflow of labor to EU member states, which, on the one hand, exacerbates the problem of "brain drain", reducing the total labor force, which hurts labor potential, production, and national income, tax revenues to the state budget. On the other hand, labor emigration also has positive consequences for Ukraine's economy, including reducing unemployment, wage growth, and remittances. At the national level, visa-free travel contributes to increased exports from Ukraine to the EU, as evidenced by statistics. The introduction of a visa-free regime for Ukraine, in addition to the considered consequences, has many prospects. Thus, for the business sector, this creates opportunities for the exchange of business experience,

³⁸⁹ Association Agreement between the European Union and Its Member States of the one part and Ukraine of the other part // *Official Journal* (2014) L 161/3.

international cooperation and stimulating the development of international activities for national firms.

Article 20 of the Agreement³⁹⁰ commits Ukraine to participate in the fight against drug trafficking, based on mutually agreed principles in line with international conventions in this field, taking into account the Political Declaration and the Declaration on Guidelines for Reducing Drug Demand adopted at the twentieth special session of the United Nations General Assembly on Narcotic Drugs in June 1998.

An important signal in the framework of the visa-free dialogue with the EU is the start of cooperation between Ukraine and the European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), by signing a Memorandum in 2010.

However, this commitment has not yet been fully met. In 2019, the Ministry of Health of Ukraine developed a draft resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on monitoring the drug situation and submitted it to the Cabinet of Ministers. Earlier, meetings of representatives of the Ministry of Health of Ukraine and law enforcement agencies took place, determining the principles of interaction and response. The Ministry of Health of Ukraine is a central executive body that coordinates the activities of executive bodies on the circulation of narcotic drugs, psychotropic substances, their analogs and precursors, and combating their illicit trafficking. It would be appropriate to enshrine this issue at the legislative level by drafting a bill and later a law that would strengthen the existing level of cooperation, provide additional opportunities for international technical assistance, research, and implementation of international expertise in combating drug trafficking. In turn, this would give Ukraine the right to participate directly in specialized groups and networks on drug prevention; to promote the organization and implementation of drug prevention projects in Ukraine. It would be advisable to develop a draft concept of national drug monitoring in Ukraine and an action plan for its performance based on the standards of the European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) and the introduction of indicators used by the Center into the drug monitoring system in Ukraine.

Article 22 of the Agreement³⁹¹ obliges Ukraine to cooperate in the fight against criminal and illegal organized or other activities, as well as to prevent it. In 2014, the Law on Prevention of Corruption was adopted, which gave a strong impetus to the fight against corruption. The NAPC and NABU were established, and in 2015 the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office

³⁹⁰ Association Agreement between the European Union and Its Member States of the one part and Ukraine of the other part // *Official Journal* (2014) L 161/3.

³⁹¹ Association Agreement between the European Union and Its Member States of the one part and Ukraine of the other part // *Official Journal* (2014) L 161/3.

and the ARMA were established. The created new bodies gave results, but in the absence of the so-called "political will," they could not achieve the best results. This problem could be solved by independent competitive selection for positions in these bodies. The most professional and independent workers with an impeccable reputation should be involved.

Concerning justice, Ukraine has fulfilled its obligations under Article 22 of Section III of the Agreement by establishing an anti-corruption court. On September 5, 2019, the Supreme Anti-Corruption Court (HACC) began its work. In this area, changes have been implemented, and the success of their implementation has a significant impact. An important step was adopting the Law "On the Supreme Anti-Corruption Court", which facilitated the establishment of a specialized court in June 2018. Forming a court for which the government has allocated premises is currently underway, and competition has been announced to form the Supreme Anti-Corruption Court and the Court of Appeals. The selection of judges of the Supreme Court on intellectual property issues is also underway. The progress of the justice sector is determined by the creation of the State Bureau of Investigation, which began its work in autumn 2018. The number of involved persons who have filled their vacancies is more than 100 investigators and about five dozen civil servants. Finally, according to the Report, the justice sector has reached 41% of the average performance of the set of indicators.

According to the Decree of the President of Ukraine "On the Strategy of Sustainable Development" Ukraine-2020", anti-corruption reform is identified as one of the priorities along with the reform of the national security and defense system, judicial reform and law enforcement reform, decentralization and public administration reform.

According to Article 1 of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption", specially authorized entities in the field of anti-corruption are prosecutors, the National Police, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the National Agency for Prevention of Corruption. However, the activities of these bodies face several problems related to the lack of quality legislation, not developed systematic approaches to the activities of anti-corruption actors and their interaction with civil society in this area, and there is no conceptual vision of organizational and legal support against corruption. At the same time, the decisions made by the judges of the Constitutional Court of Ukraine during 2019-2020 in the fight against corruption are of concern to civil society and our foreign partners. The consequences of such decisions are a systemic weakening of the institutional capacity of bodies designed to expose corruption and the release from liability of persons involved in harming the state's interests on a colossal scale. In particular, the Constitutional Court, by its decisions, deprived the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine of the right to annul agreements enslaved for state-owned enterprises in court decriminalized

illicit enrichment, and acquitted it of failure to file a declaration. In general, such decisions of the CCU have forever made it impossible to compensate for the billions of losses caused by corruption. On September 17, 2020, the CCU declared unconstitutional certain provisions of the Law "On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine" regarding the powers of the President of Ukraine. Although this decision does not cancel the establishment and functioning of the National Anti-Corruption Bureau, does not restrict the work of detectives, and does not call into question the status of NABU as a state law enforcement body, it poses threats to the full operation of the institution in the future.

The strategic direction of the fight against corruption should be to strengthen activities aimed at detecting corruption and ensuring the prosecution of perpetrators. High efficiency in detecting corruption offenses can be achieved only through the integrated use of tools and measures available to public authorities, law enforcement agencies, and civil society. As of October 27, 2020, NABU had 110 criminal proceedings against about 180 cases of intentionally entering inaccurate information into e-declarations by officials. Seven people, including three former MPs, have been reported as suspects. Thirty-four cases were sent to court. There are court decisions against 182 13 people (6 sentences, cases against seven people are closed on non-rehabilitative grounds). In connection with the decision of the CCU, the President of Ukraine convened an urgent closed meeting of the National Security and Defense Council to determine the measures of the state's immediate response to new threats and challenges to national security and defense. At the meeting, it was decided to restore public access to the Unified State Register of Declarations and ensure special inspections of the NAPC.

The current stage of development of national anti-corruption legislation as a basis for implementing anti-corruption policy in the civil service is characterized by active legislative work, but the anti-corruption legislation of Ukraine needs to be amended: extend criminal liability to most corruption offenses (amendments to criminal and criminal procedure codes); to expand special restrictions on civil servants and other persons authorized to perform state functions, aimed at preventing corruption; introduce stricter requirements for financial control of civil servants. The fundamental principle of interaction between civil servants and the population should be the openness of public authorities. It is expedient to develop mechanisms for targeted study and implementation of best international experience in the formation and implementation of anti-corruption policy in the civil service, improve and enhance the institutional framework for preventing and combating corruption by optimizing the system and functions of central and local government, further reforming and modernizing the civil service.

According to *Article 23* of the Agreement, the Parties agree to cooperate to prevent and prevent acts of terrorism by international law, international law on the protection of human rights, refugees, and humanitarian law, as well as relevant regulations and by-laws of the Parties. Given that the war in eastern Ukraine is still ongoing, we need to improve the mechanisms of cooperation with international organizations, in particular with the EU, in the field of counter-terrorism.

Cooperation of domestic anti-terrorism actors with Europol is defined by the Law of Ukraine of 05.10.2010 № 2576-VI "On Ratification of the Agreement between Ukraine and the European Police Office on Strategic Cooperation". The priority direction of the realization of this vector should be a continuation of the cooperation of Ukraine with the European Union and the further joining of the specified organization. Therefore, it is essential for Ukraine to conclude international bilateral or multilateral agreements on cooperation with anti-terrorist organizations, exchange of information, information of operational and investigative nature, provision of mutual legal, functional, methodological, technical, and other assistance; also conducting joint or agreed operational and other activities; training; collaborative work to prevent and eliminate the causes and conditions conducive to the commission of acts of terrorism and extremism, exchange of experience with law enforcement officers of foreign countries, continuous increase of participation and role of our state in international counter-terrorism processes.

The problem of terrorism can be solved only in the case of complex, simultaneous functioning of the most important institutions of power, politics, law, and civil society, creating a system of counter-terrorism, setting a reliable border to the terrorist threat, which is a major threat to national security.

Given the high level of current terrorist threats in Ukraine, it is necessary to improve international cooperation in combating terrorism in such areas.

1. Strengthening legal assistance mechanisms in the processing and collection of evidence on terrorism, including cooperation with national law enforcement agencies of other countries, as well as with targeted units for counter-terrorism measures established by the UN or with its support), The Council of Europe Anti-Terrorism Committee (CDCT), etc.
2. Bringing the national base on organizational and legal counteraction to terrorism in line with international standards and the current criminogenic situation, which is characterized by the worsening of domestic terrorist threats. In particular, it is necessary to radically update the Concept of Combating terrorism, adopted by the Decree of the President of Ukraine on April 23, 2013, the provisions of which are very outdated. The Law of Ukraine "On Combating Terrorism"

also does not correspond to the level of modern terrorist threats. In addition to international legal agreements in counter-terrorism, it seems that the guidelines for revising national legislation should be the Counter-Terrorism Strategy of the Council of Europe for 2018–2020, which accumulates various aspects of counter-terrorism in three strategic areas prevention, cessation, and protection. Unfortunately, the current domestic anti-terrorist legislation almost completely ignores the first and third of the above areas.

3. Intensification of exchange of information on foreign terrorist fighters and terrorist organizations, ensuring integration of domestic databases with specialized international databases. An example of such cooperation is the I-24/7 system, which combines access to global databases of Interpol and other law enforcement agencies, including the Interpol Database on Foreign Terrorist Militants (INTERPOL's FTF Database).
4. Elimination of sources of terrorist financing, sale, and supply of weapons and ammunition. Thus, in particular, in 2017, according to the results of the fifth round of risk assessment of money laundering and terrorist financing in Ukraine, MONEYVAL specialists (Special Committee of Experts of the Council of Europe on mutual evaluation of measures to combat money laundering and terrorist financing) pointed to widespread use of cash, the use of non-profit organizations as a possible source of funding for terrorist organizations, insufficient communication between intelligence and counter-terrorism services and civil servants and the private sector, and shortcomings in monitoring the implementation of international obligations on terrorist financing. Counteracting the factors that contribute to the funding of terrorism must be done at both the national and international levels.
5. Improving the training system in counter-terrorism, conducting joint international exercises, scientific and practical seminars, and training.

It is important to remember that Section III of the Justice, Freedom, and Security Association Agreement has no annexes. This is a common understanding of the direction and priorities in which cooperation with the EU is generally occurring.

Yuliia LIUBINSKA,

Student of the Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education
National University Lviv Polytechnic,
Lviv, Ukraine

Scientific advisor – Iryna Sofinska,

Dr hab., Associate Professor, Professor of Theory and Philosophy of Law,
Constitutional and International Law Department,
Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education
National University Lviv Polytechnic, *Lviv, Ukraine*

SECTION II OF THE ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN UKRAINE AND THE EUROPEAN UNION: POLITICAL DIALOGUE, NATIONAL SECURITY AND DEFENSE

Ukrainians want the same standard of living as in Europe, but not everyone understands that the path to this is long-lasting due to the introduction of many reforms. First of all, you need to start with yourself, change your attitude, participate in socio-political life, do not expect everything to fall to us from heaven, not to support corruption, to fight for the environment, because it is essential. European integration must be present in all spheres of society, both cultural and political, economic and social.

Why did I choose this section? The lack of effective political dialogue reduces the people's confidence in the Government. National security and defense are fundamental now due to the events taking place in eastern Ukraine.

According to Section II, during 2015–2021, certain tasks were set for the Ukrainian state.

At the time of Ukraine's signing of the Association Agreement³⁹² with the European Union, the reform of local self-government and territorial organization of Government has already begun to decentralize public powers and finances based on the principles of the European Charter of Local Self-Government and the recommendations of the European Congress of Local and Regional Authorities. The second task in this area was to reform the organization and activities of the Cabinet of Ministers and the entire system of central executive bodies following the recommendations of SIGMA, without which, according to European experts, Ukraine will not be able to fulfill its obligations under the Association Agreement.

Fulfillment of these tasks is a necessary condition for the effective functioning of the entire system of public authority in Ukraine. However,

³⁹² Association Agreement between the European Union and Its Member States of the one part and Ukraine of the other part // *Official Journal* (2014) L 161/3.

considerable financial, human, and time resources are needed to implement this reform. Without proper investment, the reform risks being incomplete and failing to deliver positive results:

- Article 6 of the Association Agreement;
- European Charter of Local Self-Government;
- Documents of the European Congress of Local and Regional Authorities.

The commitment involves the implementation of several tasks defined in the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power was approved by order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 1, 2014, No. 333-r, in particular, the following:

1. To change the provisions of the Constitution of Ukraine on the administrative-territorial structure, organization of local self-government and local state administrations;
2. To develop mechanisms of direct democracy and activity of bodies of self-organization of the population;
3. Create legal preconditions for the unification of territorial communities and cooperation between them;
4. Legislatively regulate the administrative-territorial structure of Ukraine and the procedure for its changes;
5. To consolidate the administrative-territorial units of the basic level of local self-government to enable them to perform decentralized powers throughout the territory, not only in large cities;
6. Reform the subregional level of administrative-territorial organization of Ukraine to optimize the territorial organization of executive power;
7. Implement decentralization of powers and finances, form a new legal framework for the functioning of local governments and local executive bodies on a new territorial basis.

Regulatory approximation on this commitment is moving quite successfully, with a generally "advanced" level of progress. However, one of the first tasks of this reform - amending the Constitution of Ukraine - has not yet been fulfilled.

In the first stage, it was necessary to create conditions for the voluntary (only allowed by the Constitution) amalgamation of small communities into larger united territorial communities (so-called the OTGs), to achieve the capacity of all communities to exercise decentralized powers. To make the process too chaotic and not to leave some territories without the possibility of creating affluent neighborhoods, assumed that the unification would take place voluntarily, but based on long-term plans approved by the Government. This was achieved by the successful Law "On Voluntary Association of Territorial Communities" of 05. 02. 2015 No 157-VIII and financial incentives. The most challenging moment of the reform was

the formation of correct long-term plans for community unification. Initially, there was a lack of knowledge and understanding of the logic of the reform, and in 2017-18, local business elites began to intervene actively in this process, usually quite destructively. Therefore, at the final stage in 2019, there was a problem of ensuring 100% capacity of all OTGs to perform the powers expected to be decentralized. For this purpose, the OTG capacity criteria were specified, and at the end of 2019 – in the first half of 2020, long-term plans are adjusted again. In parallel with the process of forming affluent communities, draft laws "On the administrative-territorial structure of Ukraine", "On local self-government" (new edition), "On local state administrations" (latest edition), and draft laws on having amended many Laws regarding the decentralization of powers. These bills are currently being agreed upon at the political level and are being prepared for submission by the Government to the Verkhovna Rada.

Practical implementation is also at an "advanced" level of progress. By the end of 2019, there are 1,029 OTGs in Ukraine, which, together with cities of regional significance (they were able to function in the conditions of decentralization even before the reform), cover 72% of the population of Ukraine. The process of approval by the Government of the finalized long-term plans for the unification of territorial communities, which will cover 100% of the country's territory, is being completed.

Working options for reforming the administrative-territorial structure of Ukraine at the subregional level (new districts) have been prepared, and the process of their discussion and political coordination is underway.

A new bill on amendments to the Constitution of Ukraine on reforming local self-government and territorial organization of power is being prepared for submission by the President to the Verkhovna Rada.

Without waiting for the reform to be completed, some powers in the field of education, land management, and administrative services have already been transferred to local governments and OTGs, and their financial base has been increased (unfortunately, this is not consistent and depends on the annual Law. about the State budget).

The authorities are trying to do everything possible to complete this reform before the local elections on October 25, 2020.

- SIGMA recommendations

This reform was imposed by Ukraine's European partners, whose experts saw the inability of the post-Soviet model of organization and activity of the executive branch to implement the tasks of European integration. Accordingly, the requirements for its content were formulated by European experts and included the following tasks:

- Define in an official document the conceptual way of reforming and developing public administration in Ukraine;

- Bring civil service legislation in line with European standards described in the SIGMA recommendations, reform the civil service on this basis;
- Ensure the ability of ministries to analyze and formulate public policy;
- Optimize and reform the system of central executive bodies, eliminate duplication of powers in it and lack of accountability;
- Create the capacity of the Cabinet of Ministers to strategically plan its activities, increase the efficiency of the "government center"; Commitment 2/Carrying out public administration reform, including civil service reform;
- Ensure further development of the system of providing administrative services to make it accessible, transparent, and convenient, adopt the Law "On Administrative Procedure";
- Develop e-government tools in the internal activities of executive bodies and the provision of administrative services to citizens.

Initially, the list of these tasks also included a clause on public finance reform, but later it was separated into another independent reform and outlined in a separate Concept.

Approximation of legislation on this obligation is mainly in the intermediate stages of implementation. After a two-year delay, finally, on June 24, 2016, the order of the Cabinet of Ministers approved the Public Administration Reform Strategy, written in fact at the dictation of European experts. Earlier, a new Law "On Civil Service" of 10. 12. 2015, No. 889-VIII, was adopted. Based on these two documents, public administration reform began in mid-2016.

The primary efforts were aimed at:

1. Institutional support of the reform itself – the Coordination Council for Public Administration Reform under the Cabinet of Ministers and two directorates in the Secretariat of the Cabinet of Ministers have been established;
2. Appointment of State Secretaries in all ministries and the State Secretary of the Cabinet of Ministers and his deputies;
3. Discussion of the Concept of strategic planning of the CMU and a new version of the CMU Regulations;
4. By-laws and organizational measures for civil service reform – the Commission of the Senior Civil Service has been established, and there is a gradual improvement of competitive and disciplinary procedures, insufficient consistent efforts to reform the system of remuneration of civil servants;
5. Allocation of 10 pilot ministries and creation of directorates in them for policy analysis and formation of state policy, introduction for this purpose of a new type of civil servants – specialists in reform issues;

6. Increasing the CNAP network, primarily in the newly created OTG;
7. Preparation of the next version of the bill "On Administrative Procedure";
8. Introduction of e-government in internal document management and provision of certain types of administrative services.

Quite a lot has been done in all these areas, but almost nowhere has the final result been achieved, primarily due to the lack of political will and leadership of the Prime Minister of Ukraine. Even though the President and the parliamentary majority were neutral about this reform, they were not obstacles pity but did not support it.

Another significant problem in implementing public administration reform was the lack of large-scale changes in the laws "On the Cabinet of Ministers" and "On Central Executive Bodies". This did not consolidate the results achieved and allowed some ministers to disparage the reform.

And with the arrival of the new Government in August 2019, there was a serious setback in the legal regulation of the civil service. Amendments to this Law in September 2019 leveled the principles of stability and political impartiality of civil servants.

Practical implementation is mainly at an early stage. Only in four ministries by the end of 2019, all directorates were created; in others, they were limited to pilot options, which did not allow to restructure the work of the ministry in a new way. But even in the leading ministries on this issue, systematic work on policy analysis was not organized due to the lack of political demand.

Due to the non-completion of the reform of the ministries, the functional analysis and reform of the system of all central executive bodies have not started.

The draft law "On the Cabinet of Ministers and Central Executive Bodies" prepared in 2018 has not been submitted to the Verkhovna Rada.

The adopted new Regulations of the Cabinet of Ministers (Cabinet of Ministers Resolution No. 168 of February 26, 2020) changed little due to the lack of strategic planning practices of the Cabinet of Ministers based on policy analysis conducted by directorates of ministries.

The draft law "On Administrative Procedure" has been prepared twice but remains unapproved today.

Only providing administrative services through the CNAP and electronic communications is progress not too fast, but confident.

European integration is a tremendous job; we will believe that, soon, Ukraine will be able to become a full-fledged European state, modernize its economy, legislative, social, and political sectors, taking into account the successful practice of advanced EU countries.

Viktor PALIANYTSIA,

Student of the Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education
National University Lviv Polytechnic,
Lviv, Ukraine

Scientific advisor – **Iryna Sofinska,**

Dr hab., Associate Professor, Professor of Theory and Philosophy of Law,
Constitutional and International Law Department,
Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education
National University Lviv Polytechnic, *Lviv, Ukraine*

**SPECIFIC FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF THE
ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN UKRAINE AND THE EU**

It is almost 30 years since Ukraine became independent, and our independence being officially recognized in December 1991, by the Minister of Foreign Affairs of the Netherlands, as the representative of the EU Presidency. For that period, we had up and downs. Still, after all, the mind-changing period paired in 2013–2014 when President Yanukovich decided not to sign the agreement, which caused violent adverse reactions from part of the population of Ukraine, causing the emergence of Euromaidan. We all remember that time that changed us. Finally, in 2014 we signed the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their member states, of the one part, and Ukraine (following - association agreement), of the other part and confirmed our pro-European course and at the same time, we took an obligation to adapt our legislation to EU. In general, this association agreement has seven sections; each has specific areas of reformation of our legislation. Here, we will only briefly look at section 3, named justice, freedom, and security.

After Euromaidan, there was nothing left of trust to our key institutions. Despite reforms following 2014's revolution, corrupt practices by different agencies were one of the country's major problems. For example, high-profile cases not being investigated, bribery, smuggling, non-declaring of assets, and relatives of officials being appointed to top positions.

The main idea of article 14 of the AA is to create effective law enforcement and anti-corruption agencies with respect for human rights and fundamental freedoms. Let's take a brief look at agencies being created to resolve these problems.

In 2015, the law "On the National Police" was adopted. His aim was to solve many problems mentioned before, but we can only talk about its failure. Evidence of failure can be seen in the lack of progress in investigations of high-profile criminal cases. The good examples are murders of anti-corruption civil society activist Kateryna Handziuk and journalist Pavlo Sheremet, the killing by drunk police officers of five-year-old Kyrylo

Tlyalov, and the rape of a woman at the police unit in Kagarlyk remain unsolved or unpunished. As a result, public distrust is more than 55%. Furthermore, there is no case when police punish the persons responsible for attacks on anti-corruption lawyers and investigative journalists.

In my opinion, the most successful step was the formation of the patrol police, while the previous highly corrupt car inspection and patrol service were disbanded. Ukrainian authorities tried to implement the classic European reform model by separating the Ministry of Internal Affairs and the National Police. The primary obligations of The National Police after separating are supposed to be: investigating, detecting, and preventing crime, with the ministry responsible for strategic-level decisions and reform processes. But as always, this separation happened only on paper, but not in practice. So, the Minister of Internal Affairs has powers to appoint the heads of regional police departments and approve all deputy heads of the National Police.

From my perspective, the main problem became unreformed local police units, and criminal police both fought against this reform continue ignoring high-profile cases. Moreover, due to the lack of experience by those young people who were selected to serve as patrol police officers, they were forced to cooperate with unreformed ones. As a result, many of them became demotivated and left the police. But the most interesting is the second stage of reform - re-attestation. The main idea was to exclude people who did not possess professional qualities. But as always, nothing changed due to corruption schemes.

Last but not least is salary. Back then, in 2015, the police had good salaries. However, inflation has negatively affected wages since then. The average salary of a police officer in Ukraine is about 475 euros. In comparison, the salaries of bodyguards or even taxi drivers are two to three times higher. This is also one of the reasons young and motivated people are leaving the police system, while older officers who have illegal sources of income are staying.

To increase trust and make this reform more effective, our authorities should have the necessary 'political will' to successfully reboot not only a part but the whole police. We should take into account previous failures of re-attestation and make new procedures to appoint new staff via clear legal assessment criteria of professionalism and high integrity. Selection could be carried out by a commission composed of Ukrainian experts, civil society activists, and international experts. There must be effective mechanisms for disciplinary proceedings at all levels, with civil society representatives taking part in disciplinary commissions.

The same year law "On the State Bureau of Investigation" was adopted. The main intention of this institution is to resolve problems related to crimes

committed by top officials, law enforcement officials, military officers, and judges.

There are considerable doubts on the mechanism of appointing Head of SBI. The President did it violating the Constitution (he went *ultra vires*, since in the Constitution is an exhaustive list of his powers, there is no such thing as the appointment of the SBI director). To resolve problems with SBI, we need to add to presidential constitutional powers his/her right to appoint the SBI director. Also, we need to create a commission with international experts to select an independent head of SIB.

In 2014 Ukraine authority finally decided to face corruption and adopted the first comprehensive anti-corruption policy document, the Anticorruption Strategy for 2014–2017. The Strategy covers all key policy areas: preventing corruption in the public sector, state-owned enterprises, public procurement, judiciary, private sector; establishing an effective law enforcement system; reforming the civil service; cultivating zero tolerance towards corruption; and increasing transparency and openness of decision making.

The Strategy and 2014 anti-corruption package of laws envisioned the establishment of several new anti-corruption bodies. For the first time, their senior management was selected through an open competition by independent selection panels, including representatives and trusted international experts. In some cases, this procedure was also to be used for recruiting regular personnel. Civic oversight councils would be set up to monitor and evaluate their performance. However, the launch of new bodies ran into significant obstacles – competitions were delayed by unjustifiably late governmental decisions, selection panels sometimes included false CSO representatives, and numerous attempts to influence the selection process in favor of politically dependent candidates. Moreover, following the selection of senior management, the government failed to provide new institutions with necessary premises, equipment, and funding to undermine their activity. To overcome these obstacles, civil society and international partners became involved, using all instruments at their disposal – from official statements to street protests.

To sum up, the next key institutions were established:

- (a) the National Agency for Prevention of Corruption (NAPC), which administers the asset declaration system and participates in anti-corruption policy-making;
- (b) the National Anti-Corruption Bureau (NABU), which investigates high-level corruption cases;
- (c) the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office (SAPO), an independent unit within the Prosecutor General's Office that oversees NABU's investigations and prosecutes its cases;
- (d) the Asset Recovery and Management Agency (ARMA), which focuses on recovery of stolen assets.

There were many attempts to take control of NACP as the leading anti-corruption agency since the beginning, and they continue. First of all, back then in 2015 government significantly delayed the election of NACP members. But the most successful attack on NACP was in 2020 when the Constitutional Court of Ukraine decided to destroy the majority of the anti-corruption reform at the whim of some people.

First of all, criminal liability for intentional false declaration of assets or deliberate failure to file a declaration was abolished. Secondly, the court declared NACP powers to control and verify declarations, open round-the-clock access to the register of e-declarations, and lifestyle monitoring unconstitutional. Thirdly, the rights of NACP commissioners and the task of authorized divisions on corruption prevention and detection have been effectively abolished.

All in all - NACP lost almost all of her powers. Moreover, Judges of the Constitutional Court needed a mere week to conduct a "comprehensive study" of the expert positions and clarifications from several institutions and experts. Some of the evidence had more than 120 pages. EU was highly concerned about this decision, so as Ukrainian citizens.

To sum up, NACP is a central anti-corruption institution; we must protect it from this kind of thing. First of all, we must add new articles to our legislation that allow to appoint the head of NACP only with international experts and add to constitution article which will allow NACP to do all their powers despite to all judges, civil servants, and other categories mentioned in legislation.

Immediately after its launch, the work of the NABU faced fierce resistance from MPs, the Prosecutor General's Office, and other law enforcement bodies. Firstly, there were several drafts of legislation which intention was to limit NABU'S power and interfere with them by the Prosecutor General's Office. These actions indicate that political elites are not yet ready to comply with an independent investigation of high-profile corruption and struggle to preserve influence on anti-corruption law enforcement. Secondly, there is a need for legislative amendments to increase their independence and effectiveness. For example, we need to add to the constitution article which allows President to appoint the NABU's Director (for now, this article is absent).

As far as I know, the main problem of this institution is the lack of independence and constant interference by the Prosecutor General's Office. To resolve this problem, we need to restrict the power of the general prosecutor.

These new prosecutorial and investigative units have not been as successful as many hoped. Ukraine's regular courts are notorious for their corruption and susceptibility to political pressure; even when judges act in good faith, it can be challenging for these overburdened judges, dispersed all

over the country, to process corruption cases expeditiously. To solve this problem, The Ukrainian authorities have decided to reform the judiciary.

In 2016 laws "On the Judiciary and the Status of Judges" and "On the High Council of Justice" had been adopted. The judicial reform has been the most substantial in the history of independent Ukraine. Constitutional amendments were introduced, new laws were adopted, several new institutions were created. The reform was primarily directed at making the judiciary more independent, trustworthy, and publicly accountable. But as it always happens, these reform measures cannot be considered successful. The newly established Supreme Court was mainly composed of the old judges, with 44 judges (23%) lacking integrity, and the attestation of the rest of the judiciary failed. The resistance to reform of the judiciary itself also played a key role. The High Qualification Commission of Judges (HQCJ) and the High Council of Justice (HCJ) kept the most corrupt judges in their positions.

But after all, we have at least one good counterexample - the formation of the High Anti-Corruption Court (HACC). The idea of creating the HACC was suggested by representatives of civil society. Independent international experts (the Public Council of International Experts - PCI-E) supported by the international partners were engaged in the process. They had the power to veto the appointment of the dubious candidates. That made the competition a lot more objective and fairer. As a result, an independent HACC was formed and started functioning in September 2019.

But as I mentioned before, despite the new legislation, in October 2020, a constitutional crisis was caused by the Constitutional Court of Ukraine's decision to close the public register of declarations and to abolish criminal liability for failure to submit or falsify electronic declarations. Mass protests ensued. The President of Ukraine V. Zelenskyi, suspended the head of the Constitutional court, Oleksandr Tupytskyi, from the position of the judge, which was unconstitutional³⁹³ since he has no powers here. On December 4, the Verkhovna Rada partially restored criminal liability for false declarations. On December 8, the Constitutional Court resumed work, but the crisis is still unresolved.

In March 2020, Verkhovna Rada adopted the draft law №3711-d on establishing the High Qualification Commission of Judges (HQCJ) in the first reading. The draft law gives too much power to the corrupt and unreformed High Council of Justice (HCJ) and needs to be improved at least in the following three aspects: the HQCJ should be independent of the High Council of Justice (HCJ), the HQCJ Selection Commission should independently determine the selection procedures, and the international experts should have a prevailing vote in the Selection Commission.

³⁹³ Court ruling № 98306624, Supreme Court in a panel of judges of the Administrative Court of Cassation, 14 July 2021 poky (URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98306624>).

But, unfortunately, the streak of failures did not end in March 2021; the Congress of Judges appointed four new members to the High Council of Justice (HCJ). The latter called for Ukraine not to appoint the HCJ members before an objective selection procedure involving independent international experts. A pre-agreed list of judges to vote for was distributed among the delegates. The Congress of Judges voted in favor of those judges who are mostly 'dark horse' candidates to the HCJ compared to the corrupt judges. Still, those new members are expected to be controlled by untrustworthy politicians because of such a selection process. The Congress was unable to appoint a pre-agreed candidate of low integrity to the Constitutional Court.

To resolve problems with our judiciary system, we need to successfully launch the HCJ and relaunch the HQCJ with the participation of civic society representatives and international experts. Moreover, we need to make fundamental changes in our legislation to prevent the judiciary system from collapsing.

Ihor PAPROTSKYI,

Student of the Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education
National University Lviv Polytechnic,
Lviv, Ukraine

Scientific advisor – Iryna Sofinska,

Dr hab., Associate Professor, Professor of Theory and Philosophy of Law,
Constitutional and International Law Department,
Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education
National University Lviv Polytechnic, *Lviv, Ukraine*

**IMPLEMENTATION OF SECTION 1 OF THE ASSOCIATION
AGREEMENT BETWEEN UKRAINE AND THE EU: LEGAL VISION**

It is impossible not to talk about the need for Ukraine's rapid accession to EU membership and to get all the positive opportunities from such cooperation in today's reality. This direction of development can be said that Ukraine has won since its independence.

The Association Agreement with the EU is a crucial stage in Ukraine's development. Ukraine has chosen a path leading to a gradual integration into the international community and new economic opportunities.

The path of Ukraine's accession to the EU is challenging and has many stages. Our country will have to implement many reforms and even change some. Now we can see the positive changes and results of the work done, but that's not all.

The signing of the Association Agreement between Ukraine and the EU took place in two stages. The political part of the Agreement and the Final Act of the summit were signed during the extraordinary EU-Ukraine summit on March 21, 2014.

In particular, the preamble, Article 1, Sections I "General Principles", II "Political Dialogue and Reforms, Political Association, Cooperation and Convergence in Foreign and Security Policy" and VII "Institutional, General and Final Provisions" of the Agreement were signed. The summit also stated that Ukraine's obligations under Article 8 of the Association Agreement to ratify the Rome Statute of the International Criminal Court in 1998 would be fulfilled after the relevant amendments to the Constitution of Ukraine were made.

The President of Ukraine Petro Poroshenko and the leadership of the European Union and the Heads of State and Government of the 28 EU Member States signed the economic part of the Agreement - Chapters III "Justice, Freedom and Security", IV Trade and Issues related to trade", V "Economic and sectoral cooperation" and VI "Financial cooperation and anti-fraud provisions", during the meeting of the EU Council, on June 27, 2014.

Verkhovna Rada of Ukraine and the European Parliament simultaneously ratified the Association Agreement between Ukraine and the EU on September 16, 2014.

The Ukrainian side handed over the instruments of ratification to the depositary and thus completed all domestic procedures.

The entire Association Agreement between Ukraine and the EU will enter into force upon ratification by all parties on the first day of the second month following the date of deposit with the General Secretariat of the Council of the European Union of the last instrument of ratification or approval.

The Association Agreement entered into force through a temporary mechanism application in part concerning economy and trade. As of this date, Ukraine is fully fulfilling its commitments regarding the Deep and Comprehensive Free Trade Area on January 1, 2016.

The application of the DCFTA of the EU-Ukraine Association Agreement constitutes a milestone in the bilateral relationship, as it will offer new economic benefits to both sides. Ukrainian businesses receive stable and predictable preferential access to the largest market in the world with 500 million customers. In contrast, EU businesses will benefit from more accessible access to the Ukrainian market and build new relationships with Ukrainian suppliers and cooperation partners. This will also be to the benefit of Ukrainian citizens, as they will have better access to high-quality products, and increased competition and the lowering of import tariffs should lead to lower prices.

By its ambitious goals of approximation to EU legislation in areas such as competition, government procurement, and protection of intellectual property rights, the Agreement will contribute to the modernization and diversification of the Ukrainian economy and will create additional incentives for reform, notably in the fight against corruption.

The DCFTA will thus offer an opportunity to Ukraine to improve its business climate and to attract foreign investment, helping Ukraine to further integrate with the world economy. The DCFTA is foreseen to be implemented over several years, allowing gradual legislative alignment and time for all affected stakeholders to adjust.

The EU will continue its significant support to Ukraine to support the implementation of the DCFTA – for instance, in the area of product regulations, public procurement, food safety measures, rules on competition and customs, etc. – notably by mobilizing expertise from the EU Member States to work with their Ukrainian peers.

We can read in article 2 that our country must develop following respect for democratic principles, human rights, and fundamental freedoms, as defined in particular in the Helsinki Final Act of 1975 of the Conference on Security and Cooperation in Europe and the Charter of Paris for a New Europe of 1990. Other relevant human rights instruments, among them the UN Universal Declaration of Human Rights and the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, and respect for the principle of the rule of law shall form the basis of the domestic and external policies of the Parties and constitute essential elements of this Agreement.

Democracy is a form of Government in which the people have the authority to choose their governing legislators. The decisions on who is considered part of the people and how authority is shared among or delegated by the people have changed over time and at different speeds in different countries. Still, they have included more and more of the inhabitants of all nations. Cornerstones include freedom of assembly and speech, inclusiveness and equality, membership, consent, voting, right to life, and minority rights. Ukraine needs to increasingly develop the principle of democracy as the main direction of movement towards EU standards.

Promotion of respect for the principles of sovereignty and territorial integrity, inviolability of borders and independence, and countering the proliferation of weapons of mass destruction, related materials, and their means of delivery also constitute essential elements of this AA.

Territorial integrity and political independence are two core elements of Statehood. Territorial integrity refers to the territorial 'oneness' or 'wholeness' of the State. As a norm of international law, it protects the territorial framework of the independent State and is an essential foundation of the sovereignty of States. It extends principally over land territory,

the territorial sea appurtenant to the land, and the seabed and subsoil of the territorial sea. Political independence refers to the autonomy in the affairs of the State concerning its right.

The Parties recognize that the principles of a free market economy underpin their relationship. The rule of law, good governance, the fight against corruption, the fight against the different forms of transnational organized crime and terrorism, the promotion of sustainable development, and effective multilateralism are central to enhancing the relationship between the Parties.

The Law of Ukraine was adopted "On Amendments to Article 80 of the Constitution of Ukraine" (immunity of people's deputies of Ukraine) № 27-IX, which abolishes the provisions under which the people deputies of Ukraine are guaranteed parliamentary immunity.

A working group has been formed to standardize at the legislative level issues related to the implementation of freedom of peaceful assembly and prepare a draft law. This is a big step in the way which makes our country to be more democratic.

The Verkhovna Rada supported the project Of the Electoral Code of Ukraine (Reg. № 3112-1 from 02. 10. 2015), which was proposed by the President of Ukraine.

The law provides for the systematization of electoral legislation by consolidation normative legal act, with the purpose of unified legislative regulation of the preparation and conduct of elections in Ukraine following the Constitution Ukraine and recommendations of international organizations.

In addition, the adoption of the Electoral Law contributed to the implementation of the Association Agreement on electoral harmonization legislation by its codification.

The Government Resolution approved a new version of the Standard Requirements for Persons who apply for public office category "A" services.

The Human Resource Management Information System was put into trial operation System, HRMIS), which currently operates in NAPS, Ministry of Finance, and Ministry of Finance.

The key tasks now are:

- improving the system of state export control by making appropriate amendments to the Law of Ukraine "On State Control for international transfers of military and dual-use goods";
- development and adoption of bills on the principles of the administrative-territorial structure of Ukraine, on the order of formation, liquidation of districts, establishment and change their boundaries;
- implementation of the State Reform Strategy management of Ukraine for the period up to 2022.

At the present stage, in the context of EU enlargement, the emphasis on the system of public administration is increasing. In November last year, the EC, together with the SIGMA Program, developed the Principles of Public Administration, which are seen as a basis for dialogue with a candidate and potential candidate countries for EU administration on public administration reform.

The key requirements and principles focus on the implementation of transparent and effective democratic governance, effective public administration, which is a prerequisite for successful European integration. It is important to note that the relevant requirements and principles, despite their universality, provide some flexibility for the Government in their implementation due to the specifics of the country, the challenges facing it at the appropriate stage.

One of the key areas of reform is the creation of a Unified Register of Convicts and Detainees and the creation of a reintegration system to ensure a proper environment that encourages people to live without crime. The process of piloting the registry is currently underway.

Law enforcement reform continues under the Development Strategy of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. The reform process is also in line with the objectives set out in the Program of Activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine and is taking place in close cooperation with the EU Advisory Mission to Ukraine.

The Ministry of Justice has begun preparations to develop a new Action Plan for the implementation of the National Strategy for Human Rights until 2025 in cooperation with the Cabinet of Ministers of Ukraine, local authorities, civil society, and international experts. The overall progress of the implementation of the Association Agreement for 2014–2024 was 43%.

The most remarkable progress since the implementation of the Association Agreement has been made in the areas of "Political dialogue, national security and defense" – 86%, "Justice, freedom, security, human rights" – 82%, "Public procurement" – 80%, "Technical trade barriers" – 79%, "Entrepreneurship" – 76%.

Summing up, it should be said that Ukraine has already come a long way to European integration, but we still have many tasks to do following the established action plan. To join the international community as a member of the EU, we need to adhere to the principles set out in Section 1 of the Association.

Наталія ПИЛЬ,

студентка Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

Науковий керівник – Софінська І. Д.,

докторка юридичних наук, доцентка, професорка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка», м. Львів, Україна

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я

У секторі «Громадське здоров'я», після підписання УА³⁹⁴, Україна почала впроваджувати масштабні реформи у сфері охорони здоров'я та громадського здоров'я. Ці сфери були практично незмінні від часів розпаду Радянського Союзу та не відповідали сучасним вимогам українського суспільства і стандартам функціонування цих сфер у ЄС. Проте ці реформи є комплексними, складними і такими, які потребують високої інституційної спроможності. Тому, незважаючи на реалізацію багатьох завдань і заходів, в цілому жодне із зобов'язань у секторі громадського здоров'я, викладене в Главі 22 Угоди про асоціацію, не виконане повністю і майже всі зобов'язання перебувають на ранній стадії виконання. Єдиним винятком є реформа фінансування медичної допомоги, яка стала пріоритетом для Уряду, і наразі перебуває на доскональній стадії імплементації.

Глава 22 Угоди про асоціацію присвячена сектору громадського здоров'я та ключовим аспектам співпраці України та Європейського Союзу у цій сфері. Така співпраця спрямована на підвищення рівня безпеки громадського здоров'я та захисту здоров'я населення як безумовного складника сталого розвитку та економічного зростання.

Підписанням Угоди про асоціацію³⁹⁵ Україна взяла на себе зобов'язання у сфері громадського здоров'я, які можна поділити на такі:

1. проведення реформ у сфері охорони здоров'я, у тому числі громадського здоров'я;

³⁹⁴Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. // Офіційний вісник України. 2014. № 75, том 1, с. 83, стаття 2125 (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).

³⁹⁵Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. (URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/00ukraine-euassociationagreementbody.pdf>).

2. реформа системи епідеміологічного нагляду за інфекційними захворюваннями;
3. реформа сектору «безпека крові», а також «тканини, клітини та органи»;
4. зменшення тягаря неінфекційних хвороб, які викликані наркотичною, алкогольною та тютюновою залежністю, а також раннє виявлення ракових хвороб та попередження травматизму;
5. інформація та знання в галузі охорони здоров'я, у тому числі керуючись підходом «охорона здоров'я у всіх політиках держави».

Отож, розглянемо відповідно ключові євроінтеграційні зобов'язання, які покладаються на Україну згідно Угоди про асоціацію.

В рамках статті 427 Угоди про асоціацію³⁹⁶ зобов'язання щодо впровадження реформ, розвиток первинної медико-санітарної допомоги та навчання персоналу в практичному застосування є «досконалим».

Найбільш масштабна реформа системи охорони здоров'я – це зміна системи фінансування медичної допомоги. У цій сфері Україна за останні 5 років досягла значного прогресу, зокрема було розроблено та прийнято Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення». З 1 квітня 2020 року фінансування для всіх видів медичної допомоги здійснюється за новою системою – програмою медичних гарантій. Для первинної медико-санітарної допомоги реформа фінансування розпочалася у середині 2018 року, отримавши позитивні оцінки (Спільний звіт Світового банку та ВООЗ 2019 р.). Реформа первинної медико-санітарної допомоги поступово починає демонструвати вплив на якісні показники надання медичної допомоги.

Дещо менш ефективним є впровадження електронної системи охорони здоров'я, яка є невід'ємною частиною інших реформ. Хоча *eHealth* частково запуснено, але система працює у режимі обмеженого функціоналу. МОЗ також була започаткована реформа медичної освіти – Стратегія розвитку медичної освіти в Україні затверджена на початку 2019 року. Найбільш суттєві елементи Стратегії, які вже впроваджено – визначення мінімального прохідного балу ЗНО для вступу на спеціальність у сфері охорони здоров'я, впровадження міжнародного іспиту з основ медицини у 2019 році, запровадження системи безперервного професійного розвитку.

Щодо ключових завдань в сфері інфекційних захворювань, то у частині боротьби з інфекційними захворюваннями МОЗ затверджено перелік інфекційних захворювань, які підлягають моніторингу, чим в

³⁹⁶Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. // Офіційний вісник України. 2014. № 75, том 1, с. 83, стаття 2125 (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).

повному обсязі імplementовано Рішення 2000/96/ЄС. Також Імplementовано Рішення № 2002/253/ЄС, яким встановлюється визначення випадків інфекційних захворювань для подання звітів до мережі Співтовариства.

Також зроблено певні кроки щодо формування стратегічної рамки протидії інфекційним хворобам, зокрема затверджено такі стратегічні документи:

- Концепцію розвитку системи громадського здоров'я;
- Стратегію розвитку імунопрофілактики та захисту населення від інфекційних хвороб, яким можна запобігти шляхом проведення імунопрофілактики, на період до 2022 року;
- Стратегію біологічної безпеки та біологічного захисту за принципом «єдине здоров'я» на період до 2025 року;
- Концепцію Загальнодержавної цільової соціальної програми протидії захворюванню на туберкульоз на 2018 – 2021 роки;
- Національний план дій щодо боротьби із стійкістю до протимікробних препаратів.

Наступне розглянемо зобов'язання «Транспозиція політик щодо виробництва, представлення та продажу тютюнових виробів і супутніх продуктів» в сфері боротьби з тютюнопалінням.

24. 12. 2019 року Кабінет Міністрів схвалив проект Закону «Про внесення змін до деяких Законів України щодо адаптації законодавства до вимог Директиви 2014/40/ЄС Європейського Парламенту (щодо охорони здоров'я населення від шкідливого впливу тютюну)», який відповідає положенням Директиви 2014/40/ЄС про наближення законів, підзаконних нормативно-правових актів та адміністративних положень держав-членів щодо виробництва, представлення та продажу тютюнових виробів і супутніх продуктів та про скасування Директиви 2001/37/ЄС та ратифікацію Протоколу про ліквідацію незаконної торгівлі тютюновими виробами.

Щодо сфери вживання алкоголю та забезпечення зобов'язання про поступове наближення законодавства до принципів *acquis* ЄС щодо визначення основних детермінант здоров'я, таких як алкогольна залежність і зменшення вживання алкоголю молоддю, то регуляторне наближення на жаль, не розпочалося.

Розпочата реформа громадського здоров'я та прийняття урядом цілей сталого розвитку, дали поштовх початку роботи з запобігання шкоди від вживання алкоголю на здоров'я населення, яке відображене заходами національного плану щодо неінфекційних захворювань. Передбачена робота органів національної влади над вдосконаленням регулювання реклами алкоголю і удосконалення контролю за продажем алкоголю неповнолітнім. Проте ці зміни поки що не закріплені законодавчо.

Практичне впровадження є «раннім». Імплементація існуючої нормативної бази про заборону реклами алкогольних напоїв на телебаченні та радіо між 6:00 та 23:00 годинами не виконується в повному обсязі, оскільки існують нормативні прогалини, як от дозвіл спонсорських повідомлень виробниками алкогольних напоїв, які забезпечують їхню присутність в інформаційному просторі. Контроль за дотриманням заборони продажу алкоголю неповнолітнім виконується епізодично правоохоронними органами, а системні міжсекторальні заходи не здійснюються.

В частині зобов'язання щодо реформування сфери трансплантації тканин і клітин людини, то 01. 01. 2019 року введено в дію Закон України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людини», який враховує базові вимоги Директиви 2004/23/ЄС. Урядом було схвалено План підготовки підзаконних актів, необхідних для реалізації вищезазначеного закону, що передбачає затвердження стандартів якості та безпеки анатомічних матеріалів, а також затвердження порядку перевезення анатомічних матеріалів та вивезення їх за межі митної території країни.

27. 12. 2019 року Президент України підписав Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, що регулюють питання трансплантації анатомічних матеріалів людині», який автоматизує процеси завдяки поступовому запровадженню Єдиної державної інформаційної системи трансплантації органів і тканин – реєстру донорів, що допомагатиме вчасно знаходити потенційного донора, фізичні показники якого дозволяють врятувати пацієнта, який потребує трансплантації.

Завершується комплекс підготовчих процедур для запуску системи, після чого лікарі зможуть користуватися системою в ЄДІСТ в дослідному режимі (орієнтовно з квітня 2020 р.). Дата запуску системи для обов'язкового використання встановлюється з січня 2021 року.

Також в рамках Закону було введено більш жорстку відповідальність за умисне порушення у сфері трансплантації шляхом прийняття змін до Кримінального кодексу України.

В частині реформування сфери безпеки крові та її компонентів прийнято Стратегію розвитку національної системи крові та план заходів щодо її реалізації на період до 2022 року (розпорядження Кабінету Міністрів № 120-р від 20. 02. 2019 р.), основною метою якої є забезпечення рівноправного та своєчасного доступу пацієнтів до якісних та безпечних компонентів донорської крові у достатній кількості шляхом створення трирівневої системи крові: на національному, регіональному та госпітальному рівнях.

На національному рівні вперше планується створити Трансфузіологічний центр, що здійснюватиме функцію управління та координації

системи крові та моніторингу її функціонування. На регіональному рівні центри крові будуть централізовано заготовляти, тестувати, переробляти, зберігати та розподіляти донорську кров та її компоненти. Відділення трансфузіології мають трансформуватись в лікарняні банки крові у складі закладів охорони здоров'я (госпітальний рівень).

Фінансування потенційно здійснюватиметься з кількох джерел: за рахунок державного та місцевого бюджетів, коштів міжнародних партнерів, а також за рахунок механізмів державно-приватного партнерства реалізація запропонованого плану модернізації та підтримки нової національної системи крові оцінюється приблизно у 6,5 млрд грн до 2022 року.

На виконання Стратегії передбачено розробку нормативно-правових актів, що врегулюють питання організації донорства, заготівлі, переробки, тестування, розподілу, транспортування та належного застосування донорської крові на нових принципах. З метою повної імплементації положень чотирьох європейських директив ЄС у сфері безпеки та якості крові МОЗ готує проект про внесення змін до Закону України «Про донорство крові та її компонентів».

Також в рамках УА³⁹⁷ існує зобов'язання щодо покращення безпеки дорожнього руху, сприяння запровадженню заходів по запобіганню травм. В Україні в кінці 2019 року до ВРУ було подано проект закону № 2695 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за окремі порушення у сфері безпеки дорожнього руху». Відповідно до законопроекту, він зосереджений на запобіганні вчиненню правопорушень, сприянню більш стриманій і виваженій поведінці водіїв на дорогах, що, як наслідок, має призвести до зменшення кількості ДТП. Важливими аспектами запропонованого проекту є:

- підвищення штрафів та посилення кримінальної відповідальності;
- удосконалити механізм ведення офіційної статистики щодо ДТП та їх наслідків, з урахуванням інформації із лікувальних закладів, куди звертаються після ДТП постраждалі;
- проводити всеукраїнські інформаційно-роз'яснювальні кампанії щодо необхідності дотримання правил дорожнього руху, як водіями, так і перехожими, формувати свідоме ставлення громадян до власної безпеки та безпеки інших.

Також важливою сферою є ракові захворювання, і в частині цих зобов'язань планувалося: розробити підзаконні акти на забезпечення

³⁹⁷Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. // Офіційний вісник України. 2014. № 75, том 1, с. 83, стаття 2125 (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).

виконання зобов'язань щодо контролю неінфекційних хвороб, в рамках цілісної системи громадського здоров'я та медичної допомоги; розробити ключові стандарти економічної, етичної доцільності проведення скринінгу на найпоширеніші ракові захворювання з врахуванням епідеміологічної ситуації та доступу до лікування в рамках державних медичних гарантій; забезпечити адаптацію практик ЄС щодо скринінгових програм для тих ракових захворювань, на які доцільно проводити скринінг в Україні; забезпечити фінансування скринінгових програм у відповідності до реформи фінансування охорони здоров'я та фінансування системи громадського здоров'я.

За останні роки відбулися незначні зрушення щодо ранньої діагностики ракових захворювань, однак більшість рекомендацій, визначених законодавством ЄС, не є виконаними.

Отже, після підписання Угоди про асоціацію³⁹⁸, Україна почала впроваджувати масштабні реформи у сфері охорони здоров'я та громадського здоров'я. Ці сфери були практично незмінні від часів розпаду Радянського Союзу та не відповідали сучасним вимогам українського суспільства і стандартам функціонування цих сфер у ЄС. Проте ці реформи є комплексними, складними і такими, які потребують високої інституційної спроможності. Тому, незважаючи на реалізацію багатьох завдань і заходів, в цілому жодне із зобов'язань у секторі громадського здоров'я, викладене в Главі 22 Угоди про асоціацію, не виконане повністю і майже всі зобов'язання перебувають на ранній стадії виконання. Єдиним винятком є реформа фінансування медичної допомоги, яка стала пріоритетом для Уряду, і наразі перебуває на досконалій стадії імплементації.

Перешкод до успішної реалізації зобов'язань є декілька, зокрема:

- часта зміна команд Міністерства охорони здоров'я, яке є профільним для виконання цих зобов'язань. Від 2014 року до сьогодні відбулася ротація дев'ятих міністрів і всі зміни вносили корективи чи переривання у впровадження реформ;
- брак політичної волі на рівні вищого керівництва держави закінчити початі реформи системи охорони здоров'я та громадського здоров'я. Хоча курс реформ залишається незмінним, політична воля могла б значно пришвидшити і покращити їхнє впровадження;
- фінансові виклики для впровадження ефективної системи громадського здоров'я і впровадження програм раннього

³⁹⁸Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. // Офіційний вісник України. 2014. № 75, том 1, с. 83, стаття 2125 (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).

виявлення ракових захворювань, програм зниження тягаря неінфекційних хвороб тощо;

- також перешкодою є проблемна адаптація. Йдеться про адаптацію українського законодавства законодавству ЄС.

По-перше, ефективна робота з адаптації ведеться вибірково, залежно від спроможності інституції. Там, де відповідальні виконавці мають достатню інституційну спроможність створювати якісне регулювання, а також налагоджена ефективна комунікація на рівні Кабміну та парламенту – процес адаптації йде успішно. Там, де цього немає – адаптація відбувається повільно.

Другою слабкою ланкою у процесі євроінтеграційних реформ залишається Верховна рада України. Більшість проектів нормативно-правових актів, які необхідно прийняти у вигляді закону, блокуються на етапі розгляду і голосування. Причина – незрозуміння важливості європейського законодавства народними депутатами, а також непопулярні і часто досить жорсткі вимоги ЄС до адаптації національного законодавства.

Третя проблема – ускладнена процедура розгляду проектів нормативно-правових актів на рівні Кабінету міністрів України, коли погодження того чи іншого акту можна чекати роками.

Тому з огляду на вкрай повільну адаптацію рекомендується розробити та запровадити механізм пришвидшеного проходження нормативно-правових актів, спрямованих на виконання Угоди. Адже через те, що Верховна Рада блокує різні законопроекти, які могли б пришвидшити процес інтеграції відбувається абсолютне ігнорування євроінтеграційних вимог.

Зовнішньополітичне становище держави є фактором, який змушує механізми управління державою регулювати та коригувати грошові потоки. Збройний конфлікт на Сході України впливає на нестачу необхідних фінансових ресурсів для різних суспільних сфер.

Подолання неприйняття реформи українським суспільством передбачає врахування менталітету, громадської думки та інших характеристик населення при розробці та впровадженні реформ. Особливістю українського менталітету є відсутність серйозного ставлення до проблем, зокрема до здоров'я та медицини загалом, тому таке негативне ставлення не сприяє спокійному впровадженню політики. Саме тому необхідно звернути увагу на необхідність зміни свідомості населення та популяризації важливості значення медицини в житті суспільства. Ще одним бар'єром при адаптації до суспільства є недовіра до медичних закладів та практикуючих лікарів, а саме до їхньої професійності.

Для того, щоб реформи в сфері охорони здоров'я були успішними, потрібна комплексна підтримка й активне залучення зацікавлених

сторін і всіх секторів. Це непросто, але над цим усе одно треба працювати. Уряд повинен виконувати свої зобов'язання перед громадянами України й таки досягати прогресу в цих реформах, хоча це і складний процес.

Тому, в першу чергу, варто вдосконалювати законодавчу базу щодо покращення закладів охорони здоров'я, запозичувати досвід європейських країн, також потрібно реорганізувати систему фінансування закладів охорони здоров'я, варто б запровадити проведення комунікативної стратегії, яка буде спрямована на роз'яснення і популяризацію ідеї автономізації, а також щодо методів запобігання корупційних ризиків, пов'язаних із процесом реформування.

Україні потрібно розвивати співпрацю з міжнародними інституціями, які є активними в секторі громадського здоров'я.

Адріана ПРОТИНЯК,

студентка Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

Науковий керівник – Софінська І. Д.,

докторка юридичних наук, доцентка, професорка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка», м. Львів, Україна

ОСНОВНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

Угоди про асоціацію є найбільш просунутим видом міжнародних угод, які ЄС може укладати з третіми країнами, – країнами, з якими ЄС готовий розвивати міцні тривалі союзницькі відносини, що ґрунтуються на взаємній довірі та повазі до спільних цінностей.

Важливим кроком для інтеграції України до європейського простору, стала ратифікація Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншого боку (далі – Угода)³⁹⁹.

³⁹⁹Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. // Офіційний вісник України. 2014. № 75, том 1, с. 83, стаття 2125 (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).

Угода про асоціацію між Україною та ЄС⁴⁰⁰ за своїм обсягом і тематичним охопленням є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України та найбільшим міжнародним договором з третьою країною, коли-небудь укладеним Європейським Союзом. Вона визначає якісно новий формат відносин між Україною та ЄС на принципах «політичної асоціації та економічної інтеграції» і слугує стратегічним орієнтиром системних соціально-економічних реформ в Україні.

Угода про асоціацію складається з преамбули, семи розділів і трьох протоколів. У даній роботі я проаналізувала особливості реалізації Розділу III «Юстиція, свобода та безпека» Угоди, у якому визначено напрями взаємодії у відповідних сферах. В цьому розділі УА містяться норми щодо співпраці з питань правосуддя, свободи та безпеки, які стосуються таких сфер: верховенства права та поваги до прав і свобод людини; захисту персональних даних; співробітництва у сфері міграції, притулку та управління кордонами; мобільності працівників та вільного руху осіб; правоохоронної діяльності у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) коштів та фінансуванням тероризму; незаконного обігу наркотиків, злочинності та корупції; правового співробітництва у цивільних та кримінальних справах.

Так у статті 14 Угоди йдеться, що в рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Співробітництво має бути спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод.

Проаналізувавши звіт реалізації Угоди в даній сфері, можна побачити рух у цій сфері, адже прийнято низку нових законів, що стосуються судової системи, внесено безліч змін до процесуальних кодексів, реформовано органи прокуратури, правоохоронні органи, створено ДБР, відбулася реформа примусового виконання рішень.

Так, Верховною Радою України підтримано ряд законодавчих ініціатив Президента України, а саме прийнято такі закони, як: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень кримінального процесуального

⁴⁰⁰Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. (URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/00ukraine-euassociationagreement-body.pdf>).

законодавства»⁴⁰¹, який закріплює за НАБУ та ДБР право автономно здійснювати зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж (т. зв. «прослуховування»); а також «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування»⁴⁰², яким передбачається оновлення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККСУ) за конкурсною процедурою.

05. 09. 2019 року розпочав роботу Вищий антикорупційний суд (ВАКС). У 2018 році Президент України вирішив реорганізувати більшість місцевих (крім адміністративних) та апеляційних судів. У 2017 році прийняті і набрали чинності нові редакції Цивільного і Господарського процесуальних кодексів, а також Кодексу адміністративного судочинства, які зменшили кількість судових інстанцій з чотирьох до трьох, запровадили або вдосконалили спрощені форми судового процесу, запровадили судову медіацію, створили законодавчі передумови для функціонування електронного судочинства тощо.

Окрім цього, відбулася реформа примусового виконання рішень. А тому, було створено незалежну професію приватних виконавців, які на засадах вільної конкуренції та відсутності адміністративного впливу можуть ефективно виконувати судові рішення. Станом на початок січня 2021 року в Україні діють вже більше 400 приватних виконавців.

19. 09. 2019 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» № 113-IX⁴⁰³, яким Генеральну прокуратуру України реформовано в Офіс Генерального прокурора (ОГП). Однак, зобов'язання, станом на сьогодні, виконано неповністю.

Причинами невиконання є: гальмування владою процесів реформування судової системи, а саме унеможливлено заповнення посад суддями; відсутність законодавчих ініціатив спрямованих на реформу адвокатури та демократизацію органів адвокатського самоврядування; відсутність незалежності прокуратури, а саме спосіб призначення Генерального прокурора. Тобто, реформи в більшості зводяться не до якихось глобальних змін, а до простого перенаймування.

Європейський парламент серйозно стурбована станом, в якому перебуває судова влада з жовтня 2019 року, яка призвела до демонтажу

⁴⁰¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень кримінального процесуального законодавства. Закон України № 187-IX від 04. 10. 2019 р. // *Офіційний вісник України* від 01.11.2019. 2019, № 84, с. 232,

⁴⁰² Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування». Закон України № 193-IX від 16. 10. 2019 р. // *Офіційний вісник України* від 15. 11. 2019. 2019, № 88, с. 35,

⁴⁰³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» № 113-IX від 19. 09. 2019 р. // *Офіційний вісник України* від 04. 10. 2019. 2019. № 76, с. 96.

та реконструкції Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС). Закликає розробити існуючі та нові інструменти у сфері верховенства права та належного врядування для моніторингу та оцінки прогресу в Україні, зокрема табло ЄС щодо правосуддя та механізму верховенства права, з метою забезпечення пильного контролю поточних реформ та належного виявлення та виправлення можливих недоліків цих реформ.

Тому необхідно дати можливість Вищій кваліфікаційній комісії суддів ефективно здійснювати відбір нових суддів та перевіряти засідання суддів відповідно до правил та процедур, шляхом спрощення процесу призначення суддів, але підвищення вимог до кандидатів у судді. Крім цього потрібно перезавантажити та оптимізувати організаційну структуру органів прокуратури у відповідності до стратегічних напрямів діяльності та вимог суспільства, що сприятиме якісному наповненню органу прокуратури фахівцями та підвищить рівень її професійного потенціалу. Також потрібно посилити права і гарантії адвокатської діяльності, задля захисту від посягань та зловживань адвокатів.

У ст. 15 Угоди про асоціацію⁴⁰⁴ йдеться про те, що Сторони домовились співробітничати з метою забезпечення належного рівня захисту персональних даних відповідно до найвищих європейських та міжнародних стандартів, зокрема відповідних документів Ради Європи. Співробітництво у сфері захисту персональних даних може включати, *inter alia*, обмін інформацією та експертами.

У сфері захисту персональних даних наближення законодавства не розпочиналось, зобов'язання майже не виконується. Причиною цього можемо назвати відсутність нормативного забезпечення. У планах сторін і за підтримки ЄС заплановано, що в Україні поступово будуть імplementовані найвищі стандарти ЄС у галузі захисту персональних даних, що закладають високі гарантії приватності. Так, згідно з останніми актами права ЄС, включаючи Регламент 2016/679 (повна назва – Загальний регламент про захист даних (*англ.* General Data Protection Regulation, GDPR), громадяни ЄС, чиї персональні дані обробляються, мають право запитувати підтвердження факту, місце і мету обробки даних, отримувати інформацію про те, чи були такі дані передані третім особам. У будь-який момент особа може вимагати припинити обробку її даних або взагалі видалити інформацію про неї (так зване «право бути забути»). Імplementація Регламенту 2016/679 є особливо необхідною, так особиста інформація була б захищена і знизилась би порушення щодо захисту персональних даних.

⁴⁰⁴Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. Офіційний вісник України. 2014, № 75, том 1, с. 83, стаття 2125 (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).

У статті 16 Угоди про асоціацію⁴⁰⁵ йдеться про співробітництво у сфері міграції, притулку та управління кордонами. Так Сторони підтверджують важливість спільного управління міграційними потоками між їхніми територіями та надалі розвиватимуть всеохоплюючий діалог щодо всіх питань у сфері міграції, зокрема нелегальної міграції, легальної міграції, незаконного переправлення осіб через державний кордон та торгівлі людьми, а також включення проблемних питань у сфері міграції до національних стратегій економічного та соціального розвитку регіонів, звідки походять мігранти. Такий діалог ґрунтується на основоположних принципах солідарності, взаємної довіри, спільної відповідальності та партнерства.

Задля забезпечення біженцям гідних умов перебування в Україні, були зроблені важливі кроки в наближенні законодавства. Розпочато створення центрів соціальної інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в містах Києві, Харкові, Одесі. Проте в Харкові та Києві, станом на сьогодні, центри не були створені. Причиною цього, на нашу думку, є, можливо, відсутність фінансування, кадрів та матеріального забезпечення таких центрів.

Заходи пов'язані з реадмісією перебувають на досить не визначеному етапі. Україна уклала Угоди про реадмісію з великою кількістю держав, тобто Україна зацікавлена в підписанні угод та виконавчих протоколів з питань реадмісії осіб, які б створювали правові підстави та визначали порядок здійснення реадмісії осіб між державами, однак, фактично, реадмісія не працює.

Не є в повній мірі реалізована практика спільного контролю на кордонах України з державами-членами ЄС. Україна не уклала угод про спільний контроль з Угорщиною, Словаччиною та Румунією. На практиці спільний контроль працює тільки на 4 пропускних пунктах на кордоні з Польщею.

Причинами невиконання цього зобов'язання є відсутність належної інфраструктури пунктів пропуску, невідповідність запропонованих угод Кодексу Шенгенських кордонів. Для поширення практики спільного контролю на кордонах України з державами-членами ЄС необхідно: здійснити належну розбудову інфраструктури пунктів пропуску; пришвидшити переговорні процеси з державами; розробити проекти договорів, які в повній мірі відповідатимуть всім стандартам, зокрема Кодексу Шенгенських кордонів.

Також, існують проблеми з функціонуванням внутрішніх паспортів з цифровим носієм (ID картки). Причинами цього, перш за все є

⁴⁰⁵ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. // Офіційний вісник України. 2014, № 75, том 1, с. 83, стаття 2125 (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).

необізнаність та некомпетентність державних органів у цій сфері, та не зовсім досконала підготовка до впровадження таких інновацій. Вирішенням цього може бути забезпечення органів влади необхідними зчитувальними пристроями, розробити ID картки нового формату, які б надавали можливість вносити зміни на чіп після випуску картки.

З урахуванням рекомендацій ЄС, зазначених у першому та другому звіті за механізмом призупинення візового режиму, Українська Сторона продовжує роботу з виконання відповідних критеріїв, таких як покращення стану ефективної боротьби з нелегальною міграцією, організованою злочинністю, контрабандою тютюну, кіберзлочинністю тощо. Також Україна планує поглибити співробітництво з Європейським агентством прикордонного контролю та берегової охорони, відомим як *Frontex*. Завданням цього Агентства є розвиток та координація європейської прикордонної політики, проведення аналізу ситуації на кордонах ЄС та поширення актуальної інформації стосовно безпекових ризиків на кордоні між державами-членами ЄС.

Головною сферою, яка потребує найбільше уваги є сфера незаконного обігу наркотиків, злочинності та корупції.

У статті 22 Угоди про асоціацію⁴⁰⁶ зазначено, що Сторони співробітничать у боротьбі з кримінальною та незаконною організованою чи іншою діяльністю, а також з метою її попередження. Таке співробітництво спрямовується на вирішення, *inter alia*, таких проблем, як: незаконне переправлення через державний кордон нелегальних мігрантів, торгівля людьми і вогнепальною зброєю та незаконний обіг наркотиків; контрабанда товарів; економічні злочини, зокрема злочини у сфері оподаткування; корупція як у приватному, так і в державному секторі; підробка документів; кіберзлочинність.

Від 2014 року спостерігається значний прогрес в створенні нових та реформуванні існуючих органів у сфері протидії корупції. У 2019 р. були прийняті зміни до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції⁴⁰⁷ з метою визначення правового статусу викривачів, встановлення прав, гарантій та механізмів захисту таких осіб та прирівняних до них осіб.

Однак, все ще залишаються проблеми, які потребують вирішення, і причинами не реалізації цих питань є: ментальність громадян України та низька їх низька правосвідомість, фокусування всієї уваги на нових антикорупційних інституціях та Державному бюро розслідувань, в той час як великі системні реформи будь-яких органів правопорядку

⁴⁰⁶Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. Офіційний вісник України. 2014, № 75, том 1, с. 83, стаття 2125 (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).

⁴⁰⁷Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції». Закон України № 198-IX від 17. 10. 2019 р. // Офіційний вісник України від 26. 11. 2019. 2019, № 91, с. 7,

залишають не реалізованими; кожна нова влада намагається отримати повний політичний контроль за цими органами, навіть тими, які мають високі гарантії незалежності; антикорупційні програми готуються представниками тих же інституцій, яких вони й стосуються.

Для того, щоб хоча б зменшити корупцію, потрібно дати зрозуміти суспільству, яку шкоду приносить корупція і обираючи корупційних шляхів розв'язання проблем. Також необхідно підвищити відповідальність за корупційні правопорушення та налагодити механізм і порядок притягнення до відповідальності. Крім цього необхідно дати більшу можливість громадянам впливати на владу, адже зараз громадяни нездатні в поній мірі бути активними учасниками антикорупційних дій.

Отже, хоча Україна досягла значного прогресу у виконанні зобов'язань у сфері юстиції, свободи і безпеки, пов'язаних з інтеграцією з Союзом, однак, кожна сфера має певні проблемні завдання, які необхідно якнайшвидше розв'язати.

Європейський вибір України відкриває нові перспективи співробітництва з розвинутими країнами континенту, надає можливості економічного розвитку, зміцнення позицій України у світовій системі міжнародних відносин. Співробітництво між Україною та ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, прав людини – це безумовний гарант побудови українського громадянського суспільства. Тому, не тільки державні інституції мають працювати над їх реалізацією, а й громадяни України повинні усвідомити важливість цього кроку інтеграції України до європейського простору.

Юрій ПУКАВСЬКИЙ,

студент Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

Науковий керівник – Софінська І. Д.,

докторка юридичних наук, доцентка, професорка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка», *м. Львів, Україна*

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ РОЗДІЛУ IV УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС (торгівля і питання, пов'язані з торгівлею)

У липня 2020 року в Українському центрі європейської політики презентували аналіз виконання Угоди про асоціацію з ЄС, за даними якого Україна виконала в середньому 41,6% зобов'язань протягом 2014–

2019 років⁴⁰⁸. З цього часу кращого та більш ґрунтовного звіту виконання угоди про асоціацію українські організації чи посадові особи відповідальних за виконання відомств не публікували, тому вважаю за доцільне використовувати саме показники наведені в згаданому аналізі.

Розділ 4 Угоди «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею»⁴⁰⁹ містить 15 глав, що робить його найбільшим зі всього договору. Зокрема, розділ включає питання національного режиму та доступу товарів на ринки, засоби захисту торгівлі, технічні бар'єри у торгівлі, санітарні та фітосанітарні заходи, митні питання та сприяння торгівлі, питання заснування підприємницької діяльності, торгівлі послугами та електронної торгівлі, рух капіталу, державні закупівлі, регулювання інтелектуальної власності, конкуренція, питання, пов'язані з торгівлею енергоносіями, прозорість, сталий розвиток, вирішення спорів та посередництво⁴¹⁰.

Зважаючи на об'ємність розділу 4 в даному матеріалі більше уваги буде зосереджено на окремі глави та питання Угоди, проте загалом проаналізую стан виконання домовленостей та причини такого невиконання.

Глава 1. Національний режим та доступ товарів на ринки. Проаналізувавши положення даної глави можна виділити декілька основних тез, встановлених Угодою: створення зони вільної торгівлі; скасування ввізного мита та анулювання вивізного мита; запровадження національного режиму для товарів іншої сторони; запровадження адміністративного співробітництва для здійснення контролю за режимом. Угода встановлює перехідний період – 10 років, протягом якого поступово мають бути реалізовані дані положення.

2020 рік закріпив позицію Європейського Союзу як основного торговельного партнера України. За даними Держстату, 40,7% від усього обсягу торгівлі країни у 2020 році припало саме на 28 країн-членів ЄС⁴¹¹. Тобто можемо зробити висновок про досить успішне виконання даної частини Угоди для сторони ЄС. Що ж стосується українського бізнесу, то за даними Мінекономіки, у 2018 році експорт українських товарів та послуг до Євросоюзу зріс на 8,6%, у 2019 році – на 4,6%. Динаміка дещо змінилася лише у 2020 році, коли відбувся спад експорту на 9,4%, зокрема через пандемію⁴¹². Загалом ситуація виглядає сприятливою і для

⁴⁰⁸http://ucep.org.ua/wp-content/uploads/2020/07/PB_ugoda_UCEP_final.pdf.

⁴⁰⁹Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. // Офіційний вісник України. 2014, № 75, том 1, с. 83, стаття 2125 (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).

⁴¹⁰https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2010.

⁴¹¹http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu_u/zed.htm.

⁴¹²[https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e3c3c882-4b68-4f23-8e25-388526eb71c3&tag=Tendentsii EksportuInfografika-eksport-](https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e3c3c882-4b68-4f23-8e25-388526eb71c3&tag=Tendentsii%20EksportuInfografika-eksport-)

України, проте можна виділити досить важливу проблематику в процесі реалізації норм Угоди.

Як відзначає Марта Семеряк (Центр спільних дій), «визначені безмитні квоти на значну кількість аграрної продукції, як правило, вичерпуються вже в перші дні нового року, а Польща та Угорщина застосовують обмежувальні заходи щодо товарів українського походження всупереч умовам угоди про асоціацію та Поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі⁴¹³.

На мою думку, це свідчить про серйозний намір українських виробників посилювати і збільшувати обсяги експорту товарів, зокрема у сфері агробізнесу. Для цього, посадові особи профільних відомств повинні виходити на зв'язок із бізнесом і враховувати реальні потреби та можливості при оновленні умов Угоди.

Все ж, не можна стверджувати, що робота в цьому напрямку не відбувається. За заявою прес-служби Віце-прем'єр міністра України від березня 2021 року в рамках оновлення Угоди про асоціацію вперше проведено широке обговорення з бізнесом щодо функціонування зони вільної торгівлі. Уряд працює із українським бізнесом для того, щоб також зібрати його пропозиції для оновлення, що фактично свідчить про активну роботу в сфері реалізації і удосконалення угоди не лише в рамках цієї глави, а й в межах всього Розділу. Уряд розпочав внутрішню оцінку досягнень Угоди, а також запустив консультації з ЄС щодо перегляду параметрів зони вільної торгівлі⁴¹⁴.

З урахуванням цього можу переконливо зазначити, що дана глава виконується достатньо добре та повно. Проте, з урахуванням потенціалу бізнесу, норми глави потребують удосконалення та збільшення безмитних квот для України.

Глава 3. Технічні бар'єри у торгівлі. Глава встановлює певні правила та пріоритети у питанні співробітництва у сфері технічного регулювання, стандартизації, ринкового нагляду, акредитації та робіт з оцінки відповідності товарів. Мета даних норм – досягнення відповідності технічних регламентів та стандартів України таким стандартам та регламентам, що застосовуються у ЄС.

За даними звіту від липня 2020 року, повністю адаптовано і запроваджено українське базове (горизонтальне) законодавство і майже все українське секторальне (вертикальне) законодавство відповідно до вимог Угоди про асоціацію та Додатку III. Понад 90% застарілих стандартів СРСР замінено на сучасні міжнародні стандарти, рівень гармонізації національних стандартів за 5 останніх років підвищився

⁴¹³ <https://www.epravda.com.ua/publications/2021/04/6/672676/>.

⁴¹⁴ <https://www.kmu.gov.ua/news/rik-roboti-uryadu-pyat-dosyagnen-u-napryamku-yes-i-nato>.

удвічі і склав 65%. Державне підприємство «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» набуло відповідного статусу у міжнародних і європейських організаціях стандартизації, а національний орган акредитації набув повноправного членства і отримав визнання у міжнародних і європейських організаціях акредитації, Україна набула повноправного членства в Метричній конвенції та Генеральній конференції з мір та ваг (CGPM)⁴¹⁵.

З урахуванням аналізу виконання Угоди можу стверджувати, що ця глава посідає провідне місце серед усіх в плані рівня реалізованості в Україні.

Глава 5. Митні питання та сприяння торгівлі. Проаналізувавши норми глави, можна виділити те, що вони спрямовані на сприяння торгівлі через відповідність законодавства цілям ефективного контролю та підтримки сприянню законній торгівлі. Зокрема норми встановлюють наступні необхідні для впровадження кроки: застосування єдиного адміністративного документа у цілях митного декларування, застосування прозорих, недискримінаційних і пропорційних правил щодо ліцензування митних брокерів, скасування будь-яких вимог щодо обов'язкового використання митних брокерів, обмін інформацією між сторонами Угоди, автоматизація митних процедур та інші.

Наближення законодавства у митній сфері відбуватиметься шляхом імплементації в українське законодавство ряду європейських актів, зокрема: Регламенту Ради ЄС №450/2008 (Модернізований митний кодекс) (за винятком декількох статей); Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами (1987 р.); Конвенції про єдиний режим транзиту (1987 р.); Регламенту Ради ЄС №1186/2009 про звільнення від митних зборів⁴¹⁶. Станом на квітень 2021 року жоден з цих актів не ратифікований Україною. Відповідно до звіту Українського центру європейської політики, митні питання та сприяння торгівлі Україна реалізувала лише на 3%⁴¹⁷.

Варто проте зазначити, що у грудні 2016 року Кабінетом Міністрів України подано до Верховної Ради законопроект № 5627 «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо приведення транзитних процедур у відповідність з Конвенцією про єдиний режим транзиту та Конвенцією про спрощення формальностей у торгівлі товарами». У середині травня 2018 року законопроект був відхилений комітетом ВРУ та знятий з розгляду. Законопроект передбачав внесення змін до

⁴¹⁵ http://ucep.org.ua/wp-content/uploads/2020/07/PB_ugoda_UCEP_final.pdf.

⁴¹⁶ <https://yur-gazeta.com/publications/practice/zovnishnoekonomichna-diyalnist/analiz-klyuchovih-polozhen-ugodi-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-ta-es-u-torgovelniiy-sferi.html>.

⁴¹⁷ http://ucep.org.ua/wp-content/uploads/2020/07/PB_ugoda_UCEP_final.pdf.

Митного кодексу, що дозволило б використовувати норми спільної транзитної процедури ЄС/ЄАВТ на території України і розпочати процес приєднання до Конвенції про єдиний режим транзиту та Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами, що є одним із зобов'язань України відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС.

У лютому 2019 року Міністерством фінансів було напрацьовано новий законопроект №9532 "Про режим спільного транзиту", який є більш комплексним і масштабним порівняно з попереднім. У квітні 2019 року ВР України підтримала у першому читанні даний законопроект, проте до тепер руху з цього питання не відбулось⁴¹⁸.

На мою думку, причини такого повільного виконання цих зобов'язань пов'язані, зокрема, із зміною правлячої політичної сили в Україні. У липні 2019 року відбулись дострокові парламентські вибори, за результатами яких суттєво було оновлено склад ВРУ. У липні ж і було відкладено повторний розгляд законопроекту⁴¹⁹. Вважаю, що для вирішення даного питання, необхідну роботу повинні провести в Міністерстві фінансів та у профільному комітеті ВРУ.

Глава 6. Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля. Глава встановлює норми щодо поступової лібералізації умов заснування підприємницької діяльності, ліцензування окремих видів діяльності, регулювання сфери електронних комунікаційних послуг тощо.

В Україні протягом останніх років відбувається досить серйозне практичне регулювання сфери корпоративних відносин та відповідно підприємницької діяльності. Зокрема це проявляється у прийнятті відповідних актів, серед яких Закон України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю». Також на шляху до реалізації норм даної глави в Україні було запропоновано законопроект «Про акціонерні товариства», який містить позитивні моменти для транспозиції Директиви № 2017/1132/ЄС, яка об'єднала більшість директив в цьому підсекторі. Все ж, не зважаючи на це, деякі практики вважають, що законопроект містить і ряд негативних положень, які потребують доопрацювання⁴²⁰.

Що стосується електронної торгівлі, то інтеграція України до Єдиного цифрового ринку Європи визнана одним з пріоритетів інтеграції України до ЄС та діяльності в рамках програми Східного Партнерства. Ця мета є надзвичайно амбітною, проте цілком реалістичною. Суттєвий прогрес в сфері електронної торгівлі дозволяє

⁴¹⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-19#Text>.

⁴¹⁹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9532&skl=9.

⁴²⁰ http://ucep.org.ua/wp-content/uploads/2020/07/PB_ugoda_UCEP_final.pdf.

сподіватись на успіх окремих пілотних проектів, які чітко визначають найбільш сильні та слабкі сторони українського законодавства правозастосовної практики, а також практичні механізми їхньої реалізації. Безпрецедентна практика одночасної розробки та ухвалення Кодексу електронних комунікацій Україною та країнами ЄС створює засади для квантового стрибка України до Єдиного цифрового ринку Європи. Щоправда, виконання цього стрибка без незалежного та ефективного регулятора неможливе, а його законодавчі засади поки що відсутні. Втім найбільш критичну загрозу в собі несуть прогалини у сфері кібербезпеки та захисту персональних даних, які можуть повністю перекреслити успіхи України на її шляху цифрової європейської інтеграції.

Загалом, в аналізі виконання Угоди зазначається, що дана глава реалізована в Україні лише на 7,5%, що явно демонструє повільний та складний шлях втілення норм.

На мою думку, це пов'язано із певними труднощами внесення змін в законодавство. Наприклад, до розроблення проектів законів «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» та «Про акціонерні товариства» було залучено велику кількість практикуючих юристів у сфері корпоративного права. Це допомогло врахувати практику іноземних держав, в тому числі ЄС, у сфері корпоративного законодавства, проте ускладнило окремі процеси. Це зумовлено і певним рівнем сприйняття окремих норм, і правосвідомістю, і бажанням певних кіл осіб до втілення норм. Важливу роль грає те, що все ще політика і бізнес в Україні існують досить таки залежно один від одного, що стимулює окремі групи осіб лобіювати власні інтереси, які можуть бути відмінними від інтересів суспільства щодо реалізації Угоди.

Глава 7. Поточні платежі та рух капіталу. Норми глави спрямовані на реалізацію Сторонами зобов'язань щодо дозволу будь-яких платежів та переказів у вільно конвертованій валюті за поточними рахунками платіжного балансу, в тому числі інвестицій.

Загалом в результаті виконання норм даної глави передбачається зменшення обмежень на поточні платежі, зняття обмежень з експортно-імпортних операцій і прямих інвестицій, усунення перешкод для фінансових операцій фізичних осіб за кордон.

У вересні 2018 року група народних депутатів України підготувала законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових інструментів» № 9035 для впровадження даних норм, проте Комітет ВР за результатами розгляду відкликав його.

Все ж на виконання норм у 2018 році було прийнято Закон України «Про валюту і валютні операції». Також здійснюється певна лібералі-

зація у сфері лімітів на валютні операції. Із 7 лютого 2019 року Національний банк на виконання згаданого Закону запровадив е-ліміт в розмірі 50 тис. євро на окремі валютні операції фізичних осіб з переказу ними коштів з України або на поточні рахунки нерезидентів – юридичних осіб, відкриті в Україні. З 18 грудня 2019 року річний е-ліміт для валютних операцій фізичних осіб збільшено до 100 тис. євро. А з 5 лютого 2021 року НБУ збільшив ліміт до 200 тис. євро⁴²¹.

Зважаючи на це, на мій погляд, дані норми поступово реалізуються в Україні і загалом можна стверджувати, що тенденція їх втілення успішна.

Глава 8. Державні закупівлі. Глава встановлює взаємний доступ до ринків державних закупівель на основі принципу національного режиму на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях для державних контрактів та договорів концесії у традиційних галузях економіки, а також у комунальному господарстві.

Згідно даних моніторингу реалізації заходів з виконання Угоди про асоціацію «Пульс України» даний блок реалізований на 83%, що загалом свідчить про хороший прогрес щодо даної глави. Зокрема внесено відповідні зміни до Закону України "Про публічні закупівлі", забезпечено участь представників України в засіданнях Комітету СОТ з питань державних закупівель та інше⁴²².

На мою думку, показники реалізації норм даної глави однозначно позитивні та не потребують суттєвих корективів.

Глава 10. Конкуренція. Проаналізувавши норми даної Глави Угоди, можна виділити декілька основних напрямків здійснення співробітництва України та ЄС з питання конкуренції: наближення законодавства та практика застосування, коригування умови діяльності державних монополій комерційного характеру, обмін інформацією та співробітництво у сфері правозастосування, регулювання питання надання державної допомоги.

Як свідчить проведений аналіз Українського центру європейської політики, «в даній сфері досягнуто помірного прогресу. Прийнято базове законодавство. На даному етапі залишаються не вирішеними деякі питання як на рівні законодавства так і на рівні практичної імплементації. В частині підсектора «Антиконкурентні дії та злиття» на рівні національного законодавства: не встановлено критерії групового виключення вертикальних угод про купівлю або продаж товарів чи

⁴²¹<https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3185018-nacbank-zbilsiv-ricnij-elimitt-na-zakordonna-investicii-naselenna-do-200-tisac.html>.

⁴²² <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/streams/public-procurement>.

послуг; не включено вертикальні угоди, що містять допоміжні положення про передачу чи використання прав інтелектуальної власності; не розмежовано вертикальні угоди та узгоджені дії суб'єктів господарювання, які відповідають критеріям статті 101 (3) ДФЄС і підпадають під виключення та критерії статті 101 (1) ДФЄС і порушують конкуренцію; містяться жорсткіші, ніж визначені Регламентом ЄС про злиття, порогові показники; не імплементовані статті 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 та 8 Регламенту Комісії (ЄС) № 772/2004 від 27 квітня 2004 року про застосування статті 81 (3) Договору до категорій угод з передачі технології; недостатньо деталізовано специфіку застосування конкурентного законодавства до прав інтелектуальної власності, в тому числі при укладенні договорів про трансфер технологій. На рівні практичної реалізації: залишається поза увагою АМКУ забезпечення контролю за дотриманням суб'єктами права інтелектуальної власності положень законодавства про захист економічної конкуренції, в тому числі при наданні дозволу на концентрації; практична реалізація Порядку звільнення від відповідальності є дуже незначною. В частині підсектора «Державна допомога» чинне законодавство у сфері державної допомоги не в повній мірі імплементує *acquis* ЄС. На рівні практичної реалізації спостерігається ситуація, коли дія Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», а отже і повноваження АМКУ щодо здійснення моніторингу та контролю державної допомоги на рішення Президента, Верховної Ради України та КМУ не розповсюджується, хоча такий моніторинг є однією із вимог європейського законодавства»⁴²³.

Чим зумовлене таке часткове виконання Угоди в даному розділі, мені сказати складно. Проте переконаний, що це зумовлено лише певним небажанням окремих посадових осіб та органів в повній мірі займатись втіленням положень. Наприклад, до кінця 2020 року Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України спільно з АМКУ повинні були провести розслідування стану конкуренції на ринках природних монополій, розробити та надати рекомендації щодо дотримання правил добросовісної конкуренції на ринках природних монополій, а також забезпечити контроль за виконанням рекомендацій. Нічого з цього виконано не було, відповідальність за що лежить на Кабінеті міністрів України⁴²⁴.

Глава 11. Питання, пов'язані з торгівлею енергоносіями. Норми Глави встановлюють норми щодо цін на постачання газу та електроенергії для промислових споживачів, заборони митних зборів й кількісних

⁴²³ http://ucep.org.ua/wp-content/uploads/2020/07/PB_ugoda_UCEP_final.pdf.

⁴²⁴ <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/streams/entrepreneurship-development/2020-substream2-75>.

обмежень на імпорту і експорту енергетичних товарів, заборони та усунення несанкціонованого відбору енергетичних товарів, що переправляються транзитом або транспортуються їхньою територією тощо.

За період з 2015 по 2020 рік в Україні було врегульовано близько 45% від загальних питань, визначених Угодою щодо енергетики, в тому числі щодо торгівлі енергетикою. Загалом можна стверджувати, що ці показники є досить успішними і свідчать про позитивні тенденції в даному блоці. Все ж, варто відмітити, що у 2020 році було реалізовано лише 37% від запланованого. Наприклад, було розроблено і затверджено проект нормативно-правового акту щодо переліку підстав і критеріїв для заборони експорту відповідно до вимог ЄС. Що цікаво, цим питанням займалась Держатомрегулювання і важливим кроком у затвердженні цього акту було його обговорення і погодження з експертами з ЄС. Цієї частини виконано не було⁴²⁵. Халатність інспекції чи свідоме небажання йти на необхідні зміни це, сказати важко. Все всім нам варто сподіватись на те, що акт відповідає вимогам європейського законодавства і при його реалізації не буде виникати проблем.

Глава 13. Торгівля та сталий розвиток. У нормах даної глави сторони підтверджують свою прихильність стосовно сприяння розвитку міжнародної торгівлі таким чином, щоб сприяти досягненню мети сталого розвитку та забезпечення того, щоб ця мета була інтегрована і відображалася на кожному рівні їхніх торговельних відносин; забезпечують і реалізують у своїх законах та практиках основні міжнародно визнані трудові стандарти, а саме: свободу об'єднань та ефективне визнання права на колективні переговори; усунення всіх форм примусової чи обов'язкової праці; фактичне викоренення дитячої праці; та усунення дискримінації стосовно зайнятості та професій. Що цікаво в даній главі також передбачені норми стосовно охорони навколишнього середовища, торгівлі лісовою, рибною продукцією.

З метою забезпечення виконання статей глави Кабінетом Міністрів України прийнято постанову від 13 червня 2018 року № 478 «Про утворення Ради з питань торгівлі та сталого розвитку». Рада з питань торгівлі та сталого розвитку функціонуватиме у якості консультативно-дорадчого органу Кабінету Міністрів України. Зазначене рішення Уряду надасть можливість забезпечити започаткування роботи дорадчої групи з питань сталого розвитку та відбору кандидатів до групи експертів.

7 листопада 2019 року у м. Брюссель відбулося засідання відкритого Форуму громадянського суспільства. Представники Підкомітету заохотили свої відповідні Дорадчі групи активно співпрацювати з

⁴²⁵ <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/streams/energy-sector-and-energy-security/2020-substream1-68>.

громадянським суспільством в цілому з метою моніторингу реалізації Глави 13 «Торгівля та сталий розвиток»⁴²⁶.

На мою думку, такі заходи і кроки сприяють заохоченню торгівлі та прямих іноземних інвестицій в екологічно чисті товари, послуги і технології, сприяння використанню відновлюваної енергії та енергозберігаючих продуктів, екологічного маркування товарів тощо. Тож положення глави виконують добре і не потребують певних змін.

Загалом можна зробити висновок, що Розділ 4 Угоди виконується у порівнянні з іншими непогано. Є сфери, в яких визначені норми реалізуються практично на повну, є сфери, в яких норми реалізуються, проте досить повільно, але є й такі, що суттєво відстають від запланованих стратегій та планів. Це свідчить про те, що в Україні існують різні перешкоди до їх впровадження, серед яких на мою думку – інтереси окремих осіб, складні бюрократичні процеси, зміна влада та небажання змінювати сприятливу для окремих категорій бізнесу сферу. Все ж розділ пов'язаний з торгівлею і в першу чергу спрямований на налагодження бізнес-зав'язків українських підприємців з ринком ЄС. Однозначно можна стверджувати, що Угода про асоціацію та її реалізація позитивно спряє на наповнення європейського ринку українським виробником. Це демонструє той факт, що очевидно важливі кроки вже зроблені. Проте й надалі варто впроваджувати норми Угоди і працювати над тим, щоб торгівля з ЄС була ще більш вигідною для обох сторін. Зокрема, потрібно активніше працювати уряду України в плані проведення аналіз, досліджень і пропонування законопроектів, парламенту потрібно більш відповідально ставитись до окремих питань Угоди і сприяти якнайшвидшому та при цьому якісному закріпленні необхідних механізмів, а суспільству працювати над рівнем правосвідомості. І тоді ми зможемо не просто наблизити Україну до ЄС, а створити всі необхідні передумови до формування правосвідомого, добре організованого та затребуваного на міжнародному рівні ринку для торгівлі.

⁴²⁶ <https://eu-ua.kmu.gov.ua/yevrointehratiia/torhivlia-ta-stalii-rozvytok>.

Yuliia SEREDYNSKA,

Student of the Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education
National University Lviv Polytechnic,
Lviv, Ukraine

Scientific advisor – **Iryna Sofinska,**

Dr hab., Associate Professor, Professor of Theory and Philosophy of Law,
Constitutional and International Law Department,
Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education
National University Lviv Polytechnic, *Lviv, Ukraine*

JUSTICE, FREEDOM AND SECURITY (UA-EU ASSOCIATION AGREEMENT)

It is impossible not to talk about the need for Ukraine's rapid accession to EU membership and to get all the positive opportunities from such cooperation in today's reality. This direction of development can be said that Ukraine has won since its independence. The Association Agreement with the EU is a crucial stage in Ukraine's development. Ukraine has chosen a path leading to a gradual integration into the international community and new economic opportunities.

The path of Ukraine's accession to the EU is challenging and has many stages. Our country will have to implement many reforms and even change some. Now we can see the positive changes and results of the work done, but that's not all. The signing of the Association Agreement⁴²⁷ between Ukraine and the EU took place in two stages. The political part of the Agreement and the Final Act was signed during the extraordinary EU-Ukraine summit on March 21, 2014.

In particular, the preamble, Article 1, Sections I "General Principles", II "Political Dialogue and Reforms, Political Association, Cooperation and Convergence in Foreign and Security Policy" and VII "Institutional, General and Final Provisions" of the Agreement were signed. The summit also stated that Ukraine's obligations under Article 8 of the Association Agreement to ratify the Rome Statute of the International Criminal Court in 1998 would be fulfilled after the relevant amendments to the Constitution of Ukraine were made.

The President of Ukraine Petro Poroshenko and the leadership of the European Union and the Heads of State and Government of the 28 EU Member States signed the economic part of the Agreement – Chapters III "Justice, Freedom and Security", IV Trade and Issues related to trade",

⁴²⁷Association Agreement between the European Union and Its Member States of the one part and Ukraine of the other part // *Official Journal* (2014) L 161/3.

V "Economic and sectoral cooperation" and VI "Financial cooperation and anti-fraud provisions", during the meeting of the EU Council, on June 27, 2014 Verkhovna Rada of Ukraine and the European Parliament simultaneously ratified the Association Agreement between Ukraine and the EU on September 16, 2014.

The Ukrainian side handed over the instruments of ratification to the depositary and thus completed all domestic procedures. The entire Association Agreement between Ukraine and the EU will enter into force upon ratification by all parties on the first day of the second month following the date of deposit with the General Secretariat of the Council of the European Union of the last instrument of ratification or approval.

The Association Agreement⁴²⁸ entered into force through a temporary mechanism application in part concerning economy and trade. As of this date, Ukraine is fully fulfilling its commitments regarding the Deep and Comprehensive Free Trade Area on January 1, 2016.

The application of the DCFTA of the EU-Ukraine Association Agreement constitutes a milestone in the bilateral relationship, as it will offer new economic benefits to both sides. Ukrainian businesses receive stable and predictable preferential access to the largest market in the world with 500 million customers. In contrast, EU businesses will benefit from more accessible access to the Ukrainian market and build new relationships with Ukrainian suppliers and cooperation partners. This will also be to the benefit of Ukrainian citizens, as they will have better access to high-quality products, and increased competition and the lowering of import tariffs should lead to lower prices.

By its ambitious goals of approximation to EU legislation in areas such as competition, government procurement, and protection of intellectual property rights, the Agreement will contribute to the modernization and diversification of the Ukrainian economy and will create additional incentives for reform, notably in the fight against corruption.

The DCFTA will thus offer an opportunity to Ukraine to improve its business climate and attract foreign investment, helping Ukraine further integrate with the world economy. The DCFTA is foreseen to be implemented over several years, allowing gradual legislative alignment and time for all affected stakeholders to adjust. The EU will continue its significant support to Ukraine to support the implementation of the DCFTA – for instance, in the area of product regulations, public procurement, food safety measures, rules on competition and customs, etc. – notably by mobilizing expertise from the EU Member States to work with their Ukrainian peers.

⁴²⁸ Association Agreement between the European Union and Its Member States of the one part and Ukraine of the other part // *Official Journal* (2014) L 161/3.

We can read in article 2 that our country must develop following respect for democratic principles, human rights, and fundamental freedoms, as defined in particular in the Helsinki Final Act of 1975 of the Conference on Security and Cooperation in Europe and the Charter of Paris for a New Europe of 1990. Other relevant human rights instruments, among them the UN Universal Declaration of Human Rights and the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, and respect for the principle of the rule of law shall form the basis of the domestic and external policies of the Parties and constitute essential elements of this Agreement.

Democracy is a form of Government in which the people have the authority to choose their governing legislators. The decisions on who is considered part of the people and how authority is shared among or delegated by the people have changed over time and at different speeds in different countries. Still, they have included more and more of the inhabitants of all nations. Cornerstones include freedom of assembly and speech, inclusiveness and equality, membership, consent, voting, right to life, and minority rights. Ukraine needs to increasingly develop the principle of democracy as the main direction of movement towards EU standards.

Promotion of respect for the principles of sovereignty and territorial integrity, inviolability of borders and independence, and countering the proliferation of weapons of mass destruction, related materials, and their means of delivery also constitute essential elements of this Association Agreement⁴²⁹. Territorial integrity and political independence are two core elements of Statehood. Territorial integrity refers to the territorial 'oneness' or 'wholeness' of the State. As a norm of international law, it protects the territorial framework of the independent State and is an essential foundation of the sovereignty of States. It extends principally over land territory, the territorial sea appurtenant to the land, and the seabed and subsoil of the territorial sea. Political independence refers to the autonomy in the affairs of the State concerning its right.

The Parties recognize that the principles of a free market economy underpin their relationship. The rule of law, good governance, the fight against corruption, the fight against the different forms of transnational organized crime and terrorism, the promotion of sustainable development, and effective multilateralism are central to enhancing the relationship between the Parties.

The Law of Ukraine was adopted "On Amendments to Article 80 of the Constitution of Ukraine (immunity of people's deputies of Ukraine)" № 27-IX, which abolishes the provisions under which the people deputies of Ukraine are guaranteed parliamentary immunity.

A working group has been formed to standardize at the legislative level issues related to the implementation of freedom of peaceful assembly and

⁴²⁹ Association Agreement between the European Union and Its Member States of the one part and Ukraine of the other part // *Official Journal* (2014) L 161/3.

prepare a draft law. This is a big step in the way which makes our country to be more democratic. The Verkhovna Rada supported the project Of the Electoral Code of Ukraine (Reg. № 3112-1 from 02. 10. 2015), which the President of Ukraine proposed. The law provides for the systematization of electoral legislation by consolidation normative legal act, with the purpose of unified legislative regulation of the preparation and conduct of elections in Ukraine following the Constitution Ukraine and recommendations of international organizations. In addition, the adoption of the Electoral Law contributed to the implementation of the Association Agreement on electoral harmonization legislation by its codification.

The Government Resolution approved a new version of the Standard Requirements for Persons who apply for public office category "A" services.

The Human Resource Management Information System was put into trial operation System, HRMIS), which currently operates in NAPS, Ministry of Finance, and Ministry of Finance. The key tasks now are:

- to improve the system of state export control by making appropriate amendments to the Law of Ukraine "On State Control for international transfers of military and dual-use goods ";
- to develop and adopt of bills on the principles of the administrative-territorial structure of Ukraine, on the order of formation, liquidation of districts, establishment and change their boundaries;
- to implement of the State Reform Strategy management of Ukraine for the period up to 2022.

At the present stage, in the context of EU enlargement, the emphasis on the system of public administration is increasing. In November last year, the EC, and the SIGMA Program, developed the Principles of Public Administration, which are seen as a basis for dialogue with a candidate and potential candidate countries for EU administration on public administration reform. The key requirements and principles focus on the implementation of transparent and effective democratic governance, effective public administration, which is a prerequisite for successful European integration. It is important to note that the relevant requirements and principles, despite their universality, provide some flexibility for the Government in their implementation due to the specifics of the country, the challenges facing it at the appropriate stage.

One of the key areas of reform is creating a Unified Register of Convicts and Detainees and the design of a reintegration system to ensure a proper environment that encourages people to live without crime. The process of piloting the registry is currently underway. Law enforcement reform continues under the Development Strategy of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. The reform process is also in line with the objectives set out in the Program of Activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine and is taking place in close cooperation with the EU Advisory Mission to Ukraine.

The Ministry of Justice has begun preparations to develop a new Action Plan to implement the National Strategy for Human Rights until 2025 in cooperation with the Cabinet of Ministers of Ukraine, local authorities, civil society, and international experts. The overall progress of the implementation of the Association Agreement for 2014-2024 was 43%. The most remarkable progress since the implementation of the Association Agreement has been made in the areas of "Political dialogue, national security and defense" – 86%, "Justice, freedom, security, human rights" – 82%, "Public procurement" – 80%, "Technical trade barriers" – 79%, "Entrepreneurship" – 76%.

Summing up, it should be said that Ukraine has already come a long way to European integration, but we still have many tasks to do following the established action plan. To join the international community as a member of the EU, we need to adhere to the principles set out in Section 1 of the Association Agreement⁴³⁰.

Mykhailo TERLETSKYI,

Student of the Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education
National University Lviv Polytechnic,
Lviv, Ukraine

Scientific advisor – **Iryna Sofinska,**

Dr hab., Associate Professor, Professor of Theory and Philosophy of Law,
Constitutional and International Law Department,
Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education
National University Lviv Polytechnic, *Lviv, Ukraine*

**IMPLEMENTATION OF THE ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN
UKRAINE AND THE EU: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES**

For Ukraine, European integration is a way to modernize the economy, overcome technological backwardness, attract foreign investment and new technologies, create new jobs, increase the competitiveness of domestic producers, enter world markets, especially the EU market. As an integral part of Europe, Ukraine focuses on the current socio-economic development model in leading European countries.

The political benefits of Ukraine's integration into the EU are linked to creating reliable mechanisms for political stability, democracy, and security. Convergence with the EU is a guarantee, and compliance with its requirements is a tool for building democratic institutions in Ukraine. In addition,

⁴³⁰Association Agreement between the European Union and Its Member States of the one part and Ukraine of the other part // *Official Journal* (2014) L 161/3.

EU membership will pave the way for collective structures of common security of the European Union, will ensure more effective coordination with European countries in the field of export control and non-proliferation of weapons of mass destruction, will intensify cooperation in combating terrorism, organized crime, smuggling and illegal migration, drug business, etc.

According to Article 14, Association Agreement⁴³¹, Ukraine also undertook to undertake judicial reform in order to establish judicial institutions, update and implement codes of procedure, and improve the enforcement of judicial decisions; and to ensure an independent and effective prosecution service and a legal profession. Amendments were made to the Constitution of Ukraine and laws were adopted «On the Judicial System and the Status of Judges», «On the Supreme Council of Justice», and changes were made to the procedural codes. In 2016, the selection, evaluation, promotion, and dismissal of judges became the exclusive competence of the judicial administration bodies - the Higher Judicial Qualification Commission (HJQC) and the Higher Council of Justice (HCJ), with the majority of judges elected by judges. However, they did not produce the desired results, primarily because of the poor quality of staff in both bodies. In 2019, the mandate of HJQC was terminated, but the HCJ, which was mandated to lead, also failed. To solve this problem, a new HJQC should be formed, and its candidates should be elected by an independent competitive commission with the right to vote in international experts. Bill 3711-d, which will unfreeze the activities of the HJQC, has now passed its first reading in Parliament, but its drawback is that international experts on the Competition Commission do not have the key vote to appoint and reject a candidate. However, the Bill does not solve the problem.

During the reform period, the local and appellate courts experienced many vacancies (about one-third of the judiciary). No competitive selection process for the local and appellate courts has been completed. «New» appellate courts were formed not by competition but because of the transfer of judges of liquidated appellate courts to them. In order to solve this problem, the work of the HJQC should be restored, and competitions held.

In 2017, the Supreme Court (SC) began functioning, replacing the previous Supreme Court and the higher specialized courts. Unfortunately, the competition for this Court was not entirely transparent, and the Court was not provided with a sufficient number of good judges. In 2019, the President proposed to reduce the size of the SC, but the decision was appealed to the Constitutional Court. To improve the situation, it is necessary, as already mentioned by the Venice Commission, to complete the reform of the lower courts. The High Anti-Corruption Court had been

⁴³¹Association Agreement between the European Union and Its Member States of the one part and Ukraine of the other part // *Official Journal* (2014) L 161/3.

established to combat corruption. The judges of that Court had been selected with the active participation of international experts. Since September 2019, the Supreme Anti-Corruption Court has been conducting legal proceedings. This body is now carrying out its activities positively, which demonstrates the effectiveness of the use of international experts. Because of this body's decision, it is under constant pressure from the High Council of Justice, which hurts the judiciary's reputation.

In 2018, the President decided to reorganize most local (except administrative) and appellate courts. Local courts should be enlarged and their number reduced by two to three times. The courts of appeal have now been reorganized (mainly renamed). New local courts remain on paper. The establishment of new local courts and the completion of the reorganization will help to resolve this problem.

Already in 2017, new versions of the Code of Civil and Economic Procedure and the Code of Administrative Procedure entered into force, reducing the number of courts from four to three, introducing or improving simplified forms of judicial procedure, introduced judicial mediation, created legislative prerequisites for the functioning of electronic proceedings, etc. For now, some innovations remain without proper implementation. There have been targeted changes in criminal proceedings, which have primarily harmed the efficiency of pre-trial investigations. The establishment of the institution of private actors has contributed to a slight improvement in the enforcement of judicial decisions. The number of private performers is tenfold smaller than the number of state performers, which does not encourage equal competition. There has been progressing in the implementation of judicial decisions by ending corrupt practices by blocking enforcement proceedings.

In 2014, a new Law «On Prosecutor's Office» was adopted, according to which the bodies of self-government of prosecutors and qualification-disciplinary commission of prosecutors were introduced. However, these authorities did not insist on cleaning up the prosecution service. In 2019, on the initiative of the President, the Law «On Prosecutor's Office» was amended. The activities of the Procurators' Qualification and Disciplinary Commission have been suspended. Many of the issues previously determined by the Law were referred to the Attorney-General for regulation. Selection, vetting, and disciplinary powers have been transferred to the personnel commissions established by the Attorney-General (in practice, half of the prosecutors are from civil society). Changes in the Law «On the Prosecutor's Office» in 2019 gave impetus to purge the Prosecutor's Office of dishonest personnel (as opposed to courts) who has positive tendencies (for example, only 45 percent of the staff of the Office of the Prosecutor-General have been certified, and a call for tenders for new positions has been issued for lawyers from outside the Public Prosecutor's Office).

However, the courts could halt that trend if dismissed prosecutors were reinstated. At the beginning of 2021, the certification was completed at all levels. Compared to the number of regional and local prosecutors, only 4,064 prosecutors were selected (the total number of participants was 6,000). It helped clear a certain number of unscrupulous employees. At the same time, the institutional capacity of the Public Prosecutor's Office to be independent remains insufficient, as the purely political method of appointing and removing the Attorney-General remains. I believe that this issue can be resolved by creating a document that would define the internal policy of the agency. This document should regulate the principles of cooperation and communication between the Public Prosecutor's Office and the highest political authorities and their officials. The problem is not so much that politicians influence the prosecutor's office or come into contact with it, but why they do it. The process needs to be open and transparent to know about these interactions and respond accordingly to the Law.

According to article 14⁴³² and Action Plan on liberalization visa regime Ukraine is obligate to create effective bodies of the legal order, in particular, the Police and State Bureau of Investigation (SBI), and also to establish independent anti-corruption bodies. Ukraine has some achievements in this way, but it is not enough. Was accept the laws «On National Police», «On State Bureau of Investigation». The latest changes in the Law about SBI that the President is appointing a Director of SBI are not good from compliance with the Constitution (same situations with Head of NABU). In this case, we need to remove this amendment and create a Competition Commission with international experts, which will assign this person.

The law «National security of Ukraine» was accepted in 2018 was reduce the function of Service Security of Ukraine that it needn't have. But they still have functions that it doesn't have. This problem will resolve in particular if legislators fully accept the law № 3196-d «On Amending the Law on the «Security Service of Ukraine» that remove some function.

In 2014, the Law on «Prevention of Corruption» was adopted, which gave a substantial boost in the fight against corruption; NACP and NABU were created, also in 2015 created the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office and ARMA.

The new bodies that had been established had produced results but, in the absence of a political will, it had not been possible to achieve the best possible results. That problem could be resolved through independent competitive selection for posts in those bodies. It is necessary to attract the most professional and independent workers with impeccable reputations and virtues.

⁴³²Association Agreement between the European Union and Its Member States of the one part and Ukraine of the other part // *Official Journal* (2014) L 161/3.

In the case of the National Police and Police Patrol, a number of successful advances have also been made. A competitive selection of a manager was introduced, and the police became a service for citizens (in a good sense). However, the reform was not carried out in the investigation units and the criminal investigation service. The recertification failed and didn't give the desired results. The recertification was not effective, and the credibility of the police was not at best due to incorrect rules in the Law, and the courts returned those who had not been vetted. In order to resolve the problem, a second recertification process was needed to resolve the legislative conflict that allowed for reinstatement through judicial decisions. There is a need for stricter personal accountability of the heads of national police units under their command.

The SBI as a body was created for an independent investigation of crimes, which would give a new impetus in the fight against corruption and crime. Still, experience shows that non-transparent competitions create obstacles in this direction. The subject of law enforcement now falls short of society's expectations and has poor results. For this body to be fully operational, it is necessary to ensure by Law that it is as independent as possible. Reinstate a competitive open selection procedure for vacant posts in the institution.

The NACP was established as the central body that ensures the development and implementation of public anti-corruption policies. From 2015 to 2019, his work was not quite visible due to the popularity of the competition. NACP is now a single-source body with a reputation for independence and effectiveness. Its independence must be ensured in order to further improve its work.

The NABU is the basic body that fights against the corruption of top officials, has been in operation since 2015. According to the author, this is the most efficient and independent, and most effective law enforcement agency under constant pressure. Its independence must also be ensured and enshrined in Law.

According to Article 15 Association Agreement⁴³³, Ukraine committed to introducing changes to the Law of Ukraine «On Protection of Personal Data», «On Applications of Citizens» aimed at harmonization of the legislation of Ukraine with GDPR. The main recommendations for changes were made by the experts of the Twinning project on strengthening the capacity of the institution of Commissioner of the Verkhovna Rada for Human Rights.

Key recommendations include apparent territorial certainty, a more precise mechanism for consent to the processing of personal data; a mecha-

⁴³³Association Agreement between the European Union and Its Member States of the one part and Ukraine of the other part // *Official Journal* (2014) L 161/3.

nism for revoking consent to the processing of personal data; and the like. Legislation has not begun to approach. In December 2019, Government Bill № 267144 was registered on the website of the Council, which, concerning GDPR, proposed to change the form of consent for personal processing data, but this does not correspond to the complex nature of the necessary changes. The Bill has now been withdrawn. Implementation has not started due to the lack of a legislative framework. There is a need to draft a law that meets these requirements.

According to Article 19 Association Agreement⁴³⁴, Ukraine committed to progress in visa liberalization.

The obligation provides for the full implementation of the objectives of the Visa Liberalization Action Plan and the continuation of the tasks of the VLAP through the formalization of the processes related to the New Agenda for Justice between Ukraine and the EU; freedom and security and compliance with the criteria of the post-liberalization monitoring suspension mechanism.

The approximation of legislation within this obligation is «advanced». The final monitoring report of the European Commission recognized the successful transposition of VLAP norms. At the same time, there is a need to continue implementing VLAP tasks (which are in intermediate stages of implementation) through the formalization of processes related to the New Agenda between Ukraine and the EU in the sphere of justice, freedom, and security.

At the 5th meeting of the Committee of the Association between Ukraine and the EU (05.11.2019, Brussels), the Ukrainian side invited the EU Party to increase cooperation in the field of justice and, intending to further in-depth cooperation in the field of justice, freedom and security and the implementation of section III of the Association Agreement and the New Order.

A timetable for implementing the New Agenda is to be drawn up and approved at the Government level. However, the document has not yet been formally approved, and an action plan has not been developed.

According to Article 21 Association Agreement, Ukraine pledged to cooperate in combating illicit trafficking in narcotic drugs, precursors, and psychotropic substances.

Accession of Ukraine to the Expanded Partial Agreement of the Council of Europe establishing the Cooperation Group against Drug Abuse and Illicit Trafficking (Pompidou Group).

The implementation of this commitment will enhance the existing level of cooperation; it will provide additional opportunities for international

⁴³⁴ Association Agreement between the European Union and Its Member States of the one part and Ukraine of the other part // *Official Journal* (2014) L 161/3.

technical assistance, research and the introduction of international expertise in the fight against drug trafficking; To give Ukraine the right to participate directly in the work of specialized groups and networks for the prevention of drug trafficking; to contribute to the organization and implementation in Ukraine of pilot projects on the prevention of drug addiction, treatment and rehabilitation of drug addicts, etc.

To fulfill this obligation from a regulatory perspective, a bill should be drafted and adopted. The Ministry of Health has this responsibility. In 2018, the website of the Ministry of Health published Bill, which was never registered in Council.

In accordance with the provisions of Article 22 of the Association Agreement, Ukraine cooperates in the fight against criminal and illegal organized or other activities, as well as in order to prevent it.

Within the framework of the EU-Ukraine Association Council, the Ukrainian side developed a New Order in the field of justice, freedom and security, which contained tasks in the areas of the Visa Liberalization Action Plan with the EU completed in 2017 and the ongoing Association Agreement. The new order was presented during the Ukraine-EU summit in the summer of 2018. In December, during a meeting of the EU-Ukraine Association Council, it continued to be discussed. The Council of the Association agreed to intensify cooperation in the field of justice and home affairs. Areas of mutual interest include the fight against money laundering and terrorist financing, the fight against organized crime, and international severe crimes. Both sides stressed the need for further cooperation in combating cyber and hybrid threats in the interests of the security of their citizens. To strengthen cybersecurity, Ukraine adopted the Cybersecurity Strategy on March 15, 2016. At the same time, in July 2018, the Law "On the Basic Principles of Cyber Security of Ukraine" was adopted. In particular, it introduces new important terms into Ukrainian legislation, the concept of "critical infrastructure", and public-private partnerships. Among its international obligations, Ukraine has ratified the Council of Europe Convention on Cybercrime (CETS No. 185) - the Budapest Convention. Within the framework of European integration, the State Special Communications Administration, within its competence, ensures the implementation of the Plan for the implementation of specific acts of EU legislation in the field of telecommunications, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 15.04.2015 No. 360-r and the EU-Ukraine Association Agenda.

Соломія ЮЗЬКІВ,

студентка Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

Науковий керівник – Софінська І.Д.,

докторка юридичних наук, доцентка, професорка кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка», м. Львів, Україна

ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ РЕАЛІЗАЦІЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

Аналізуючи Розділ III Угоди про асоціацію між Україною та ЄС⁴³⁵, доходимо до висновку, що ключовими питаннями, які порушувались, є: запобігання та боротьба із корупцією, реформування судових та правоохоронних органів, захист персональних даних, питання міграції та управління кордонами, боротьба з відмиванням доходів, боротьба з незаконним обігом наркотичних засобів, прекурсорів та психотропних речовин, співробітництво у сфері боротьби із тероризмом. Пропонуємо детальніше розглянути кожен із них.

Корупція в Україні залишається однією з основних проблем в нашій державі. Проте, толерантність до корупції зменшується порівняно із попередніми роками, однак ми досі її не викоринили. Вважаємо, що основними причинами зменшення рівня корупції є реформування вищих державних органів влади, зокрема це стосується приходу до влади нового Президента України, оновлення складу Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Важливим є прихід до влади молоді верстви населення, яка є більш правосвідомою та добросовісною.

Основними кроками, які були здійснені для подолання корупції, можна виділити: запровадження е-декларацій для високопосадовців, осіб, які займають посади на державній службі, прийняття 7 серпня 2018 року Закону України «Про Вищий антикорупційний суд»⁴³⁶ та запуск його діяльності (Президент України підписав Указ про призначення 38 суддів, серед яких судді загальної юрисдикції, адвокати, науковці; ВАКС складається з суду першої інстанції (27 суддів) та Апеляційної палати (11 суддів)), прийняття 14 жовтня 2014 року Закону

⁴³⁵Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. // *Офіційний вісник України*. 2014, № 75, том 1, с. 83, стаття 2125 (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).

⁴³⁶Про Вищий антикорупційний суд. Закон України № 2447-VIII від 07.06.2018 р. // *Офіційний вісник України* від 22. 06. 2018. 2018, № 48, с. 16.

України «Про запобігання корупції»⁴³⁷, прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» заснування Державного бюро розслідувань, яке розслідує корупційні поступки, які вчиняються вищими посадовими особами, утворення Національного антикорупційного бюро та запуск його діяльності, створення Національного агентства з питань запобігання корупції тощо.

Попри ці зміни, корупція в нашій державі досі існує. Зокрема ми можемо спостерігати збереження старої влади на «низах». Це стосується державних службовців категорій «Б» і «В», органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Не проводилась антикорупційна діяльність, не приймалися закони щодо протидії корупції на місцевому рівні. Вважаємо доречним розширення повноважень НАБУ щодо розслідування корупційних злочинів вчинених органами місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, а також наділення даного органу повноваженнями щодо розслідування корупційних злочинів вчинених державними посадовцями категорій «Б» і «В».

За перший рік роботи Вищий антикорупційний суд України показав себе як незалежна антикорупційна інституція, а його судді – як професіонали. Таких висновків дійшла більшість експертів, які відстежують запуск і роботу цього суду. Станом на осінь 2020 року, суд взяв до розгляду майже 300 справ, у 16 з яких він вже оголосив вироки. Проте, пропри майже 2 роки його роботи, на практиці немає вироків щодо корупційної діяльності високопосадовців на найвищому рівні. Вважаємо, що поки даний орган недостатньо проявив свою ефективність. Можливо, йому необхідний час, а можливо, повне його реформування та перезапуск. На нашу думку, про подальшу долю даного суду та того діяльність можна говорити тільки після спливу певного періоду часу.

«Перший рік роботи Вищого антикорупційного суду для декого може знаменуватися відчуттям невинуватих надій. Частина суспільства очікувала результату в боротьбі з корупцією у вигляді швидких обвинувальних вироків. До того ж, доволі часто ці очікування ставали причиною інформаційного тиску на суд із боку ЗМІ, активістів, політиків... Однак, на мою думку, таке уявлення про ефективність роботи суду хибне, адже суперечить самій суті правосуддя. Основним

⁴³⁷Про запобігання корупції. Закон України № 1700-VII від 14. 10. 2014 р. // *Офіційний вісник України* від 07. 11. 2014. 2014, № 87, с. 156.

завданням кримінального правосуддя є невідворотність покарання для винної особи за належною процедурою з дотриманням прав і свобод людини та презумпції невинуватості», – стверджує адвокат Максим Шервдін.

Погоджуємося з думкою даного юриста. Так, від початку Революції Гідності, не було винесено жодного вироку щодо корупційних проступків. Незважаючи на війну з Росією, наша держава не може впоратися з внутрішніми ворогами. Не відбулось жодної «посадки», обіцяної чинною владою, не покарано жодну особу за корупцію. Для боротьби із нею та виконання Угоди про асоціацію потрібно не тільки утворювати нові правоохоронні органи, приймати ті чи інші закони, але й карати злочинців на практиці. Саме тоді вдасться якісно здійснити відповідну реформу та перезапустити державу.

Як зазначено в статті 14 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС⁴³⁸ «співробітництво спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості». Реформу судової системи було розпочато у 2014 році після Революції гідності та позачергових виборів Президента України. Було запроваджено процедуру незалежного кваліфікаційного оцінювання суддів. Для цього було створено спеціальний орган – Вищу кваліфікаційну комісію суддів. Комісія перевіряла кандидатів по декількох параметрах: професійна компетенція, доброчесність, професійна етика, психологічна стійкість. Також було піднято заробітну плату суддям, для протидії корупційним поступкам. Можна зазначити, що дана реформа пройшла досить вдало. На сьогодні ми можемо спостерігати зменшення рівня корупційних поступків з боку суддів та збільшення ефективності у його діяльності.

Щодо діяльності правоохоронних органів, то окрім створення ДБР, НАБУ, НАЗК та низки інших органів, у 2015 році відбулась широкомасштабна реформа Національної поліції. Так було регламентовано Закон України «Про Національну поліцію». Було розширено сферу повноважень Національної поліції, змінено критерії для заняття посади, збільшено відповідальність за службові проступки тощо. Вважаємо дану реформу досить вдалою та ефективною.

З метою активізації дій Національної поліції щодо протидії організованій злочинності у тісній співпраці з Консультативною місією Європейського Союзу та Посольством США в Україні у структурі кримінальної поліції Національної поліції створено Департамент стратегічних розслідувань.

⁴³⁸Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. (URL:[https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/00ukraine-euassociationagreement body.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/00ukraine-euassociationagreement%20body.pdf)).

Питання співпраці України та ЄС у сфері міграції та управління кордонами призупинила пандемія COVID-19. Уряд України, як і всіх держав ЄС, заклав кордони, що обмежило право осіб на пересування. На разі витік українців з нашої держави значно зменшився. Більшість мігрантів, заробітчани повернулись додому. Проте політологи зазначають, що ситуація кардинально зміниться тільки-но відкриють кордони з ЄС. «Це залежить від того, як розвиватиметься економіка України. Поки що жодного буму в нас не очікується, тому я думаю, що відтік людей буде лише збільшуватися. Так само після локдауну зросте попит на робочу силу у країнах ЄС. Відповідно, цей попит створюватиме пропозицію. Звісно, більша заробітна плата, кращі умови праці будуть підштовхувати людей виїжджати й стимулювати процеси міграції», – вказав політичний експерт Олег Голубенко. Очікується, що з відкриттям кордонів збільшиться кількість не тільки легальних мігрантів з України в країні ЄС, але й нелегальних. Вважаємо, що перед відкриттям кордонів сторонам необхідно проаналізувати ризики збільшення нелегальної міграції в країні ЄС та розробити заходи її протидії.

Перед початком пандемії COVID-19 сторонам вдалось здійснити певні заходи у сфері міграції та управління кордонами. Так, у вересні 2019 року набула чинності нова стратегія Інтегрованого управління кордонами (ІУК) до 2025 року, план дій на 2020–2022 роки був затверджений у листопаді 2019 року та набув чинності у грудні 2019 року. Для координації впровадження стратегії ІУК була створена Міжвідомча робоча група з питань ІУК під головуванням Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України.

У 2018 році Україна приєдналася до румунського-молдовського Спільного контактного центру «Галац»; відкрито оновлений пункт пропуску «Паланка» на кордоні з Республікою Молдова; завершується опрацювання нового проекту Угоди про спільний контроль з Польщею, адаптованої до Кодексу Шенгенських кордонів та рекомендацій ЄС. Державна прикордонна служба України продовжує співпрацювати з Європейською Агенцією FRONTEX та активно приймає участь у спільних операціях.

Надання безвізового режиму для громадян України є важливим стимулом для реформ в Україні, що проводяться за підтримки ЄС, в найскладніші часи для нашої держави. Вже більше ніж два роки безвізовий режим між Україною та ЄС забезпечує мобільність осіб, створення ділових контактів, необхідних для ефективного функціонування глибокої та всеосяжної зони вільної торгівлі з ЄС, а також співпрацю в економічній, політичній, науковій, культурній, гуманітарній та інших сферах.

Вважаємо, що дані запровадження є досить важливими для України. Безвізовий режим є гарантом підтримки та співпраці України з ЄС. Щодо даного питання, Сторони якісно виконують свої зобов'язання.

Що ж до питання співробітництва у боротьбі з незаконним обігом наркотичних засобів, прекурсорів та психотропних речовин то дії України є малоефективними та незначними. Насправді, в рамках угоди Україна повинна імплементувати близько 20 різних актів Євросоюзу, що стосуються тютюнопаління, боротьби з інфекціями, алкогольною та наркотичною залежністю, раковими захворюваннями та іншого. Поки, з боку органів державної влади не було вчинено жодних дій щодо боротьби із обігом наркотичних засобів, прекурсорів та психотропних речовин.

Крім необхідності імплементатії законів ЄС у боротьбі із наркотичним обігом, вважаємо доречним здійснення таких дій як: забезпечення фінансування з боку державних органів заходів з реалізації стратегії державної політики щодо наркотиків; посилення розслідувань, що проводяться Генеральною прокуратурою, шляхом організації навчання співробітників і таємних агентів; забезпечення ефективної діяльності щодо скорочення пропозиції, торгівлі та попиту на незаконні наркотики; розвиток співробітництва з питань боротьби з транснаціональною організованою злочинністю, включаючи боротьбу з торгівлею людьми, наркотиками, відмиванням коштів та кіберзлочинністю шляхом активізації ефективної внутрішньої і зовнішньої координації, взаємодії, здійснення спільних операцій та обміну статистичною інформацією і кращим досвідом.

Що стосується боротьби з легалізацією (відмиванням) коштів та фінансуванням тероризму, то діяльність України у цій сфері також була малоефективною. 6 грудня 2020 року було прийнято Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». Він передбачає захист прав та законних інтересів громадян, суспільства і держави, забезпечення національної безпеки шляхом удосконалення правового механізму запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Також статтею 209 КК України передбачено відповідальність за відмивання доходів.

Для ефективного виконання Україною взятих на себе зобов'язань щодо боротьби з легалізацією (відмиванням) коштів та фінансуванням тероризму вважаємо доречним здійснення ефективного попередження і боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму, зокрема шляхом імплементатії законодавства ЄС у цих сферах; посилення співробітництва з Групою з розроблення фінансових заходів (FATF),

Радою Європи, зокрема Спеціальним комітетом експертів з оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (MONEYVAL), іншими відповідними органами держав-членів ЄС; зміцнення співробітництва Державної служби фінансового моніторингу України з підрозділами фінансової розвідки ЄС та опрацювання з цією метою можливості підключення Держфінмоніторингу України до платформ інформаційного обміну підрозділів фінансової розвідки ЄС задля збільшення транскордонного обміну інформацією щодо боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму.

Розглядаючи діяльність України у сфері боротьби із тероризмом, слід зазначити, що у 2018 році правоохоронними органами України викрито 280 організованих груп і злочинних організацій. Ми тісно співпрацюємо зі міжнародними органами, використовуються можливості отримання інформації через міжнародні організації (Інтерпол, Європол, Європейське бюро з питань боротьби з шахрайством (OLAF)).

Важливим є продовження співробітництва у сфері нерозповсюдження зброї масового знищення, включаючи аспекти, пов'язані з приєднанням та імплементацією на національному рівні відповідних міжнародних інструментів; продовження співробітництва щодо боротьби проти незаконної торгівлі ядерними матеріалами; подальший розвиток співробітництва у сфері боротьби з незаконною торгівлею легким озброєнням та стрілецькою зброєю і їх боєприпасами; спільне протистояння загрозам безпеці, що можуть бути спричинені українськими запасами звичайних видів зброї та застарілих боєприпасів, включаючи легке озброєння і стрілецьку зброю та їх боєприпаси, а також протипіхотні міни; реалізація проекту по знищенню протипіхотних мін відповідно до положень Конвенції 1997 року про заборону використання, накопичення, виробництва та передачі протипіхотних мін та їх знищення (Оттавська конвенція), за фінансової допомоги ЄС.

Оскільки в Україні йде війна, можемо спостерігати наявність нелегальності зброї у цивільного населення. Це ставить під загрозу не тільки окремих осіб, але й безпеку самої держави. Вважаємо за необхідне ліквідацію чорних ринків зброї, здійснення всіх заходів для конфіскації зброї, яка «є на руках» у цивільного населення та проведення чіткого обліку зброї у державі.

Україна та ЄС досягли політичного консенсусу щодо приєднання до ряду ініціатив ЄС щодо удосконалення спроможності протидіяти кіберзагрозам: залучення до роботи Агентства з питань мережевої та інформаційної безпеки Європейського Союзу (ENISA); Європейського центру досліджень та компетенцій з кібербезпеки; тренінгів ЄС щодо координації механізмів спільного реагування ЄС та держав-членів на масштабні інциденти і кризові ситуації в галузі кібербезпеки.

Вважаємо за доцільне закріплення кіберзлочинів на законодавчому рівні. На сьогодні є чинним Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки в Україні» від 5 жовтня 2017 року. Проте він недостатньо регламентує кібербезпеку в нашій державі. На нашу думку, законодавці повинні розширити даний закон, це стосується об'єктів, що підлягають захисту та засади діяльності правоохоронних органів у цій сфері. Зокрема, необхідно регламентувати статус кіберполіції, прийнявши окремий закон про даний орган, детально прописавши їхні повноваження, сферу діяльності та функції.

На сьогодні законодавство чітко не регламентує відповідальність за ті чи інші кіберзлочини. На нашу думку, є доцільним доповнити Кримінальний кодекс України розділом про кіберзлочини і детально прописати відповідальність за той чи інший проступок.

25 травня 2018 року вступив в силу Регламент ЄС № 2016/679 щодо захисту персональних даних. У рамках визначення підходу щодо імплементації зазначеного Регламенту в українське законодавство та за ініціативи Уповноваженої Верховної Ради України з прав людини створено робочу групу, якою напрацьовано пропозиції до змін у національне законодавство. Зокрема, ведеться робота з розробки законопроекту щодо внесення змін до Закону України «Про захист персональних даних». Тож питання захисту персональних даних, на сьогодні, знаходиться на стадії розвитку.

Підсумовуючи, варто відзначити, що на сьогодні Україна неповністю виконала свої зобов'язання згідно з Угодою про асоціацію з ЄС. Основна увага була приділена боротьбі із корупцією та безвізовому режиму. Попри утворення нових антикорупційних органів, регламентації їхніх повноважень, на практиці ще нікого не було покарано за вчинення корупційних поступків. Саме тому питання корупції є ще відкритим. Що ж до інших завдань, поставлених Розділом III Угоди про асоціацію з ЄС⁴³⁹, то вони були виконані частково або ж взагалі не виконані.

⁴³⁹Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. (URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/00ukraine-euassociationagreement-body.pdf>).

Taras YANYSHIVSKYI,

Student of the Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education
National University Lviv Polytechnic,
Lviv, Ukraine

Scientific advisor – Iryna Sofinska,

Dr hab., Associate Professor, Professor of Theory and Philosophy of Law,
Constitutional and International Law Department,
Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education
National University Lviv Polytechnic, *Lviv, Ukraine*

THE SPECIFICS OF THE IMPLEMENTATION OF THE ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN UKRAINE AND THE EU

On 29 November 2013, the then president of Ukraine, Viktor Yanukovich, refused to sign the Association Agreement between Ukraine and the European Union, sparking a nationwide protest culminating in him being ousted and replaced with a new pro-European government. The new government was eager to move forward with the Agreement. Thus, on 21 March 2014, the political provisions of the treaty were signed, with the economic part being signed on 27 June 2014. Since 2014, Ukraine has been moving towards further integration into the European Union, even adopting amendments to the Constitution in February 2019, committing to join NATO and the EU. However, many issues remain unsolved and halt any advance by Ukraine in the direction of the European Union membership.

Here I will examine Title II of the Association Agreement⁴⁴⁰ between Ukraine and the European Union and analyze the specifics of its implementation and the issues surrounding the development of Ukraine as a future member of the European Union. This part of the treaty concerns Political Dialogue and Reform, Political Association, Cooperation, and Convergence in The Field of Foreign and Security Policy. Title II includes clauses on the Aims of political dialogue, Fora for the conduct of political discussion, and cooperation on domestic reform, Foreign and security policy, International Criminal Court, Regional stability, Conflict prevention, crisis management, and military-technological cooperation, Non-proliferation of weapons of mass destruction, Disarmament, arms controls, arms export control and the fight against illegal arms trafficking and Combating terrorism. A complete implementation of the principles and conditions stated in these articles is of utmost importance to Ukraine in the light of the war

⁴⁴⁰Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. (URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/00ukraine-euassociationagreement-body.pdf>).

with Russia and the occupation of Crimea and parts of Eastern Ukraine. Taking into account the will of the Ukrainian people to restore the full sovereignty of their country and fight the internal issues of corruption, mismanagement, and lack of effective democratic government, it can be argued that this part of the treaty must be implemented to a full extent as quickly as possible. In December 2020, the High Representative/Vice-President of the EU Josep Borrell said: "Despite Russia's destabilizing actions, conflict in the East, and the outbreak of the coronavirus pandemic, Ukraine has continued to make progress on its reform path. Ukraine's political leaders must continue these efforts and make reforms irreversible, particularly regarding the rule of law. The Ukrainian people expect it".

That is why we need to understand at what level Ukraine is at the moment and how much has been made to improve the political situation. To understand that, we can look into the Monitoring Report of the Association Agreement between Ukraine and the European Union in 2014–2019 that summarizes the 5-year implementation of the Association Agreement⁴⁴¹ to provide a basis for further renewal of the Agreement. According to the report, the general progress of fulfilling obligations between November 2014 and December 2019 is 41,6%. This part of the Agreement is the most well implemented. In the Foreign and Security Policy sector, in particular, there has been significant progress in the convergence between Ukraine and the EU and the implementation of commitments within the Agreement in the traditionally dynamic political and diplomatic direction. At the same time, there is a short-term negative impact on the level of trust between Ukraine and the EU through the initiatives of the Office of the President of Ukraine to establish a mechanism of the Advisory Council in the Minsk process. A certain slowing down effect on the deepening of cooperation is also created by the EU's caution towards a more active policy in the Eastern European direction due to Russia's interests in the area.

The first obligation of Ukraine in the implementation of the Title II of the Agreement⁴⁴² is the reform of local government and territorial organization of power (decentralization). Regulatory approximation on this commitment is moving quite successfully, with a generally "advanced" level of progress, although one of the first tasks of this reform – amending the Constitution of Ukraine – has not yet been accomplished. The second obligation was to carry out Public administration reform, including reform of

⁴⁴¹Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. (URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/00ukraine-euassociationagreement-body.pdf>)

⁴⁴²Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. (URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/00ukraine-euassociationagreement-body.pdf>).

the civil service. Quite a lot has been done in all these areas, but almost nowhere has the final result been achieved, primarily due to the lack of political will and leadership of the Prime Minister of Ukraine. Ukraine has also undertaken a task to harmonize the electoral legislation of Ukraine by codifying it in the form of a single legal act (Electoral Code of Ukraine), which Ukraine did, adopting a new Electoral Code on 19 December 2019, which generally meets European requirements.

Another obligation that Ukraine successfully fulfilled is the parliamentary reform. In 2019 the amendments to the Constitution were made to abolish parliamentary immunity. In terms of ensuring the implementation of direct democracy, Ukraine has committed itself to approve it by adopting relevant laws governing all-Ukrainian and local referendums. By 2019 the previous law, "On All-Ukrainian referendum," was repealed (declared unconstitutional by the CCU), and no alternative has been given. However, on 26 January 2021, the Verkhovna Rada adopted a highly controversial Law "On democracy through an all-Ukrainian referendum," signed by President Volodymyr Zelenskyi on 8 April 2021. It created a legal mechanism for state funding of political parties, a new version of the Law "On Political Parties in Ukraine" is being drafted, and the overall progress in this field is considered to be "advanced". Overall, the progress on the dialogue and cooperation on internal reforms is considered to be 10,3 % "perfect" and 51,7 % "advanced", with 27,6 % being in an "early development" and 10,3 % "not started".

The sector of Foreign and Security Policies is one of the most well-implemented parts of the Association Agreement, with 38,5 % being "perfect" and 53,8 % "advanced", leaving only 7,7 % in "early development". Ukraine's commitment to the deepening of the dialogue and cooperation while promoting gradual convergence in foreign and security policy was largely upheld. This is proved by adopting the upper-mentioned amendments to the Constitution regarding the membership in NATO and the EU and the Law of Ukraine "On National Security" from June 2018, developed with the support of European experts. The law provides for the reform of the security sector of Ukraine following EU and NATO standards and the introduction of civilian control in the security sector. A sector where Ukraine is more active than the EU regards creating a common space of security and stability with the EU.

Even though one of the priorities of the EU's Common Security and Defense Policy is the prevention and resolution of conflicts, the EU avoids cooperation within the military sphere and chooses the option of supporting initiatives in the field of civil security and civil society. Only early development is seen in the ensuring of non-proliferation, arms control and arms exports, where the only advancement was the implementation of the Unified list of dual-use items. Ukraine has also done exceptionally well in Space program cooperation, participating in Copernicus Programme and synchronizing their space program regulations with the EU's. The last part of

the obligations given in the Title II of the Association Agreement⁴⁴³ concerns National Security and Defense. Ukraine has managed to get 43,3% of it perfectly and 50 % as "advanced", with 6,7 % in "early development". It is not that surprising considering that one of the main goals of cooperation between Ukraine and the EU is to stop the aggression of the Russian Federation and restore Ukraine's sovereignty and territorial integrity.

It is also important for the EU to achieve peace and security on Ukrainian territory, as well as to cooperate with Ukraine to ensure regional security, given the role and capabilities of Ukraine to ensure security in the Black Sea region and resolve the issue of Transnistria. The efforts to promote stability, security, and democratic development in the common neighborhood and, in particular, cooperation for the peaceful settlement of regional conflicts are regularly carried out by Ukraine, and the occupation of Crimea and parts of Eastern Ukraine is discussed on the world stage daily.

It should also be pointed out that Ukraine's national security and military doctrines call for integration into the European political, economic, security and defense, legal space, membership in the European Union. Immense progress has been made in development of military and technical cooperation between Ukraine and the EU. The Ukrainian military has adopted numerous NATO standards and conducted several military drills with the troops of the members of the EU and NATO.

In general, Ukraine fully complies with international legal acts on non-proliferation of weapons of mass destruction. The country gave up its nuclear weapons after signing the Budapest Memorandum on Security Assurances in 1994. The one obligation that is very problematic for Ukraine is the control over the illegal arms trade. Even though numerous cooperation efforts have been made between Ukraine and the EU in this sector, many illegal weapons remain in the hands of the civilian population due to the ongoing war with Russia and the lack of strict control over weapons in the Ukrainian Armed Forces.

Finally, the last obligation mentioned in the Title II of the Association Agreement⁴⁴⁴ is to establish the exchange of experience and information on the prevention and combating of terrorism, to combat the financing and other forms of facilitation of terrorism, and to cooperate in creating obstacles to terrorist activity and its cross-border spread. It puts an obligation onto Ukraine to implement numerous international agreements, such as EU

⁴⁴³Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. (URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/00ukraine-euassociationagreement-body.pdf>).

⁴⁴⁴Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 р. (URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/00ukraine-euassociationagreement-body.pdf>).

Directive № 2015/849 "On the prevention of the use of the financial system for money laundering and terrorist financing". Although a lot has to be done in national security and defense, Ukraine persists in its efforts to combat terrorism in Eastern Ukraine and prevent Russian aggression against Europe. As we can see, Ukraine has fulfilled some of the obligations taken upon it in the Association Agreement, but not all.

The sector of political reform, security, and foreign policy have been one of the most well implemented, but even here, some issues remain unsolved. Only a fraction of the Association Agreement can be considered fully realized, especially in agriculture and social reforms. This raises the question of why is the Association Agreement so poorly implemented seven years after being signed. To understand it, we need to underline the problems that are the primary reasons for these failures.

Typical problems of implementation of the Association Agreement's provisions are the following:

- limited implementation of legislation and contradictory nature of implementation;
- insufficient measures are taken to address existing problems (e. g., in the field of justice).

Other big issues include widespread corruption, oligarchs' control over the economy, political instability, and complicated relations with Russia that restrain Ukraine from moving West. Let's start with corruption and oligarchy. This rather general problem seems to be the main reason for most countries' slow development. High levels of corruption have plagued Ukraine for centuries due to a long occupation by the empires of Russia, Austria, and Poland-Lithuanian Commonwealth, where Ukraine was deemed simply as a colony and was not fully integrated into the economies and politics of the occupiers. This was especially the case in the Russian Empire, which later became the Soviet Union, where European living standards were never met, and democratic institutions were unheard of.

Thus, after gaining independence in 1991, Ukraine was left where ordinary people had no idea how to adapt to a free market economy and do business. Therefore, criminal elements took hold of a huge chunk of Ukraine's industry, agriculture, mass media and eventually started meddling in politics and putting forward their political figures to guard their economic interests. Corruption became a crucial part of the governing system where through bribes and secret deals, the various establishment links remain in power. The most important to the oligarchs and, therefore, the most concerning aspect of corruption is judicial corruption. Although judicial independence exists in principle, in practice, there is little separation of juridical and political powers. Judges are subjected to pressure by political and business interests. Corruption also remains high in the public sector, higher education,

business, and healthcare. A huge amount of money is lost every year not only directly because of corruption but also to combat corruption, even though no conclusive results are seen in this area.

Ukraine is considered, by various analysts and organizations, to be the one of the most corrupt countries in Europe. Obviously, with this kind of record, Ukraine cannot expect to join the European Union and the European Free Market. This would undermine the principles on which these institutions are established. This also means that international organizations and companies are hesitant to put investments into Ukraine that are vital to the development of the Ukrainian economy. Concerning the adoption of EU legislation by the Ukrainian parliament, the overall movement has been quite slow for the past seven years. With the deadline for the fulfillment of the Association Agreement rapidly approaching, there are still many laws that need to be amended and implemented, let alone complied with.

The EU has raised concerns over the postponement of numerous bills by the Parliament of Ukraine, the adoption of which is provided for in the Association Agreement with the European Union. The Verkhovna Rada has committed itself to pass 57 bills to implement the Association Agreement with the EU. Just looking at statistics, we can observe that the Verkhovna Rada has fulfilled its European integration obligations by just 30%, the government by 42%, and other central executive bodies by 50%. This means that, in general, Ukraine has advanced 41% in the implementation of the Association Agreement. Only under threat of being left without the next tranche of the IMF and international financial assistance in general, Ukrainian politicians can consolidate to pass necessary bills and legislation. The list of legislation that is yet to be amended following the Association Agreement includes the ratification of the Rome Statute; The recognition of non-formal learning; Amendments to the Constitution of Ukraine on decentralization, Regarding the employment of people with disabilities, etc. The EU representatives regularly call on the Verkhovna Rada to adopt legislation that can protect Ukraine from the influence of internal and external factors that halt Ukraine's progress. Still, the legislators do not take the necessary amount of responsibility upon themselves to push for more progressive laws.

A massive problem for Ukraine, rooted deeply in its history, is the relationship with Russia. Ever since Ukraine declared independence from the Soviet Union, Russia has been trying to take Ukraine back into its sphere of influence. The policy of the EU towards Russia remains unchanged, regardless of critical voices pleading for changing it, especially in Germany. The EU emphasizes European togetherness, maintaining the sanction regime against Russia by upholding diplomatic channels at the same time and supporting the Ukrainian policy of territorial integrity. Its far-reaching

association agreement with Ukraine has become operative. When the Revolution of Dignity succeeded in bringing down the regime of pro-Russian Viktor Yanukovich, Russia lost a major, although not very reliable, cooperative partner. The traditional methods did not work any longer. Putin's standard policy was no longer effective. To avoid a defeat, he had to change the ways of influencing the situation. Given the high priority Ukraine had in Russia's policy, there was no choice—he had to apply different power instruments. The events of 2014 showed that Russia is not willing to give up on its imperial dreams of becoming a superpower once again. Thus, the prospect of Ukraine becoming a buffer state between Russia and the West seems more than likely. Under these circumstances, the EU and NATO membership are impossible, and the only way to escape seems to be to wait for Russia to be involved in some internal conflict and turn its attention away from foreign affairs.

Finally, after discussing the progress of implementation of the Association Agreement and the reasons behind its many failures, we can try to conclude about how that can be changed. It can be argued that Ukraine simply does not have solid institutions to adopt complex, large-scale, and complex EU norms. More accessible and that the obligations under the Agreement exceed Ukraine's capacity to bring them to life. Unfortunately, at the moment, any changes seem to only come in the form of a mechanical transfer of clauses from the EU legislation into Ukraine's. In other words, the development and adoption of laws are not supported by a shared vision of the actual purpose of implementation of legislation and how it is consistent with Ukrainian law. However, the gradual "import" of the EU legislation and democratic institutions itself can be the defining factor behind the gradual integration process into the European community. Once these changes are brought into the legislation system, they influence both the public and private sectors. This prompts discussions and further amendments that can permanently stay as law. Considering the immense amount of obligations that Ukraine has to fulfill, it would be advisable to start with the implementation of the least complex and costly sectors, leaving for later those sectors that require more effort, large investments and are less profitable. This principle of consistency, when starting with the most profitable sectors, avoids challenges that can disrupt the whole process. The Ukrainian government should also be held accountable for the handling of implementation of the Agreement. This is the task for the Ukrainian society and the EU, as the joint pressure from within and without can stimulate further developments in this area.

Another way to stimulate advancements is to reduce the lack of coordination between various government institutions by introducing a process that will be legally binding and ensure interagency coordination between agencies, ministries, and the Ministry for European Integration.

Only such coordination will ensure proper involvement by the Cabinet of Ministers in the implementation processes of the Association Agreement carried out by the ministries. It is also necessary for Ukraine not to stagnate and devolve into an authoritarian state, similar to Russia and Belarus. Maintaining democracy is crucial for Ukraine's economic and political developments and is the only way for Ukraine to join the European family of nations and not drift to the East.

The signing of the Association Agreement indicates a profound shift in relations between the EU and Ukraine. The Agreement offers expanded market access while facilitating long-term modernization and development of the country. However, Ukraine remains in a difficult position where it needs to undertake the task of importing detailed and complex legislation and conduct major political, administrative, and economic reforms while pursuing a painful socio-economic modernization. And this has to be done amidst a state of armed confrontation with Russia. In this context, the ambitions, scale, and complexity of the Agreement are a challenge to a whole new order for managers and experts of the European institutions, not to mention Ukraine. In any case, the Agreement is still very important not only for Ukraine but also for the EU and the entire European continent. That is why both parties need to do whatever is in their power to facilitate the process of bringing this deal to life.

Наукове видання

**КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА
В УКРАЇНІ: ДОСВІД КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ І СХІДНОЇ ЄВРОПИ**

Збірник матеріалів учасників

*Третьої міжнародної науково-практичної конференції
(Національний університет «Львівська політехніка»,
Львів, 24 червня 2021 року)*

Упорядкування
Софінської Ірини Дмитрівни

Верстка, технічне редагування *Роксоляни Бедрій*
Коректор *Олександр Хміль*

Підписано до друку 02. 09. 2021. Формат 60x84 1/16.
Папір офсетн. Гарнітура Book Antigua. Офсетний друк.
Умов. друк. арк. 18,6. Обл.-вид. арк. 24,14. Наклад 100 прим.

Видавництво «Каменяр». 79008, Львів, вул. Підвальна, 3.
Свідоцтво Держ реєстру: серія ДК, № 462.
Ел. адреса: vyd@kamenyar.com.ua
Вебсайт: <http://www.kamenyar.com.ua>

Конституційна реформа в Україні: досвід країн Центральної і Східної Європи: зб. матеріалів учасників Третьої міжнарод. наук.-практич. конференції (Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 24 червня 2021 р.) [Текст]/ Упоряд. І. Д. Софінської. – Львів: Каменяр, 2021. – 318 с.

ISBN 978-966-607-601-7

У збірнику подані матеріали учасників Третьої науково-практичної конференції (Львів, 24 червня 2021 року), серед яких викладачі кафедри, Інституту та інших закладів вищої освіти України (Львова, Києва, Дніпра, Одеси, Острога та Рівного), партнери з іноземних закладів вищої освіти Бразилії (Курітіби), Італії (Мачерати), Литви (Вільнюса) та Польщі (Вроцлава, Жешува, Зельоної Гури, Любліна), учасники програми «Візит-професор» в НУЛП (Осло, Норвегія), практикуючі юристи та експерти-аналітики, аспіранти, здобувачі, студенти-магістри та студенти-бакалаври закладів вищої освіти України, яких цікавлять питання, пов'язані із вирішенням проблем теорії конституції та конституціоналізму, особливостями проведення конституційної реформи в Україні та міжнародно-правовими засадами сучасного конституціоналізму, гарантуванням прав людини, пропагуванням народовладдя (демократії) та правовладдя (верховенства права).

УДК 342(477)

Контактна інформація:

Національний університет «Львівська політехніка»,
м. Львів, вул. Князя Романа, 1/3,
Навчально-науковий Інститут права, психології
та інноваційної освіти,
кафедра теорії та філософії права, конституційного
та міжнародного права
(корпус № XIX, к. 311),
контактний тел.: (032) 258-21-16
електронна пошта: inpp.dept@lpnu.ua

