

ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА



ВИДАННЯ РЕКОМЕНДОВАНЕ ДО ДРУКУ ВЧЕНОЮ РАДОЮ ЮРИДИЧНОГО ФАКУЛЬТЕТУ  
ЛЬВІВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА

---

УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА  
UKRAINIAN JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW

НАУКОВО-ЮРИДИЧНЕ ВИДАННЯ КАТЕГОРІЇ «Б»

ВИДАВЕЦЬ: РЕДАКЦІЯ ЖУРНАЛУ УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

ЗАСНОВНИКИ: ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА

ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ ЦЕНТР КОНСТИТУЦІЙНИХ ІНІЦІАТИВ

РЕДАКЦІЯ ЖУРНАЛУ УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

ГОЛОВНІ РЕДАКТОРИ: ОЛЕНА БОРИСЛАВСЬКА, СЕРГІЙ РІЗНИК

---

Український часопис конституційного права має на меті створення платформи для фахового обговорення сучасних проблем конституціоналізму та поширення якісного контенту з цієї проблематики, передусім для українського читача.

---

Реєстрація суб'єкта у сфері друкованих медіа:  
Рішення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення №1877 від 30.05.2024 р.

ІДЕНТИФІКАТОР МЕДІА: R30-04930



# УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА UKRAINIAN JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW

НАУКОВО-ЮРИДИЧНЕ ВИДАННЯ

## ЗМІСТ

### НАУКОВІ СТАТТІ /

ПРИНЦИПИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ЯК ГАЛУЗІ ПРАВА: ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ 3

Олександр Батанов

ЩОДО РЕГІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ГЕНЕЗИС І ПЕРСПЕКТИВИ 24

Ігор Заяць, Василь Куйбіда

THE UPCOMING REFORM OF THE JUDICIAL SYSTEM OF THE EUROPEAN UNION 32

Werner Miguel Kühn

НАБЛИЖАЄТЬСЯ РЕФОРМА СУДОВОЇ СИСТЕМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

(ПЕРЕКЛАД УКРАЇНСЬКОЮ) 43

Вернер Мігель Кюн

ОЗНАКИ ЛОБІЮВАННЯ В УКРАЇНІ: НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ НА МЕЖІ СВАВІЛЬНОСТІ 56

Богдан Мохончук, Олеся Мокроусова

### ПРАВОВА СПАДЩИНА /

ВОЙОВНИЧА ДЕМОКРАТІЯ ТА ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ПРАВА

Карл Левенштайн

(ПЕРЕКЛАД: ЗАХАРІЙ ВОВК,

НАУКОВЕ РЕДАГУВАННЯ ПЕРЕКЛАДУ: ПРОФ. ОЛЕНА БОРИСЛАВСЬКА, ПРОФ. СЕРГІЙ РАБІНОВИЧ) 66

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОГЛЯД / 89



УДК 340.5

[doi.org/10.30970/jcl.2.2024.1](https://doi.org/10.30970/jcl.2.2024.1)**Олександр Батанов**

доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник  
відділу конституційного права та місцевого самоврядування  
Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України,  
Київ, Україна

ORCID ID: 0000-0002-0239-4539

E-mail: [batanov\\_olexandr@ukr.net](mailto:batanov_olexandr@ukr.net)

## ПРИНЦИПИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ЯК ГАЛУЗІ ПРАВА: ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ

## THE PRINCIPLES OF MUNICIPAL LAW AS A BRANCH OF LAW: DEBATABLE ISSUES OF THEORY

**Oleksandr Batanov**

Dr. Hab. in Law, Professor, Leading Researcher of V. M. Koretsky Institute of State and Law of the NAS of Ukraine, Kyiv, Ukraine

**Abstract** | The article examines the problems of defining the principles of municipal law as a branch of Ukrainian law. The phenomenology of municipal law is studied in the context of its genesis, development and understanding of the principles of municipal legal regulation. It is proven that the formation of the modern domestic municipal legal doctrine has set scientists several conceptual tasks, the solution of which depends on the effectiveness of rethinking the essence, content (system) and functions of municipal law as a branch of law. One of these tasks is the final rejection of the dogmatic vestiges of Soviet jurisprudence, which is firmly rooted in the domestic municipal legal doctrine. First, this is manifested in the penetration of many principles and archaic stereotypes inherent in the theory and practice of Soviet state law into the matter of municipal law. According to the author, a qualitatively new vision of the nature of municipal law mainly depends not only on the correct definition of the subject and method of municipal law, but also on the principles of municipal law.

The content and methodological approaches to the formation of the updated system of principles of municipal law in Ukraine are determined not only by the radical transformation, modernization of the Ukrainian state, its apparatus on democratic principles, decentralization of state power, but also by the processes of the formation of the European model of local self-government and municipalism in Ukraine, the realization of municipal human rights and the formation of a local system of their protection.

It is proven that the transformation of the field of municipal law of Ukraine in the context of the decentralization of state power radically changes the entire legal system of the state and fundamental branches of law (first of all, constitutional and administrative law) and objectively requires the definition of the content, meaning and outline of the foundations of the formation of a new system of principles of municipal law.

The conceptual principles of updating the system of principles of municipal law of Ukraine need to consider the unified principles and standards of municipal law developed by European municipal legal doctrine and practice.

This is a necessary step in overcoming the doctrinal gap in the development of the guiding ideas of the industry, its values, guidelines, which act as a kind of «framework» of the field of municipal law and determine the logic of the development of the system of legislation on local self-government.

**Keywords:** municipal law, principles of municipal law, subject of municipal law, method of municipal law, municipal power, local community, a resident is a member of a territorial community, constitutional and legal status of a person and a citizen, municipal status of a person, municipal human rights.

**Анотація** | У статті розглядаються проблеми визначення методу муніципального права як галузі права України. Досліджено феноменологію муніципального права в контексті його генезису, розвитку і розуміння методу муніципально-правового регулювання. Доводиться, що формування сучасної вітчизняної муніципально-правової доктрини поставило перед вченими низку концептуальних завдань, від вирішення яких залежить результативність переосмислення сутності, змісту (системи) та функцій муніципального права як галузі права. Одним із таких завдань є остаточна відмова від догматичних рудиментів радянської юридичної науки, яка міцно вкоренилася у вітчизняній муніципально-правовій доктрині. Насамперед це проявляється у проникненні у матерію муніципального права багатьох принципів та архаїчних стереотипів, властивих теорії та практиці радянського державного права. На думку автора, якісно нове бачення природи муніципального права головним чином залежить не тільки від правильності визначення предмету та методу муніципального права, а принципів муніципального права.

Зміст та методологічні підходи до формування оновленої системи принципів муніципального права в Україні обумовлені не лише кардинальною трансформацією, модернізацією української держави, її апарату на демократичних засадах, децентралізацією державної влади, а й процесами становлення європейської моделі місцевого самоврядування та муніципалізму в Україні, реалізації муніципальних прав людини та формуванням локальної системи їх захисту.

Доводиться, що трансформація галузі муніципального права України в контексті децентралізації державної влади кардинально змінює всю правову систему держави та фундаментальні галузі права (насамперед, конституційне та адміністративне право) та об'єктивно вимагає визначення змісту, значення та окреслення засад формування нової системи принципів муніципального права.

Концептуальні засади оновлення системи принципів муніципального права України потребують врахування уніфікованих принципів та стандартів муніципального права, вироблених європейською муніципально-правовою доктриною та практикою. Це – необхідний крок у подоланні доктринального розриву у розвитку керівних ідей галузі, її цінностей, орієнтирів, що виступають своєрідним «каркасом» галузі муніципального права і обумовлюють логіку розвитку системи законодавства про місцеве самоврядування.

**Ключові слова:** муніципальне право, принципи муніципального права, предмет муніципального права, метод муніципального права, муніципальна влада, територіальна громада, житель – член територіальної громади, конституційно-правовий статус людини і громадянина, муніципальний статус людини, муніципальні права людини.

**Постановка проблеми.** Одним з найбільш примітних явищ у становленні та розвитку демократичної правової державності в Україні є відродження місцевого самоврядування та, на цій основі, – формування муніципального права як самостійної галузі права України. Сьогодні муніципальне право – це галузь права, яка динамічно розвивається. В основі її формування знаходяться об'єктивні передумови, які пов'язані насамперед з наявністю самостійного для муніципального права предмета правового регулювання як особливої сфери суспільних відносин, які виникають на базі тієї системи самоорганізації людей, яка визнається та функціонує за місцем їх проживання.

Формування доктрини та практики муніципального права є своєрідним детектором розвитку демократії в Україні, що концентрує у собі усі найскладніші суспільно-політичні, господарсько-економічні, соціально-культурні та інші проблеми перехідного періоду, віддзеркалює його суперечливість, незавершеність та невизначеність багатьох процесів та рішень. Багато з цих та інших питань муніципальної доктрини вже тривалий час знаходяться у фокусі уваги вітчизняних науковців,

завдяки науковим розвідкам яких відбувається доволі активний творчий пошук нових методик, підходів до аналізу муніципально-правових явищ та процесів.

Втім, слід констатувати, що вітчизняна юридична наука приділяє увагу проблемам муніципально-правової доктрини доволі фрагментарно та ситуативно, які залишаються сферою наукових інтересів доволі вузького кола вчених-правознавців. Це безумовно негативно віддзеркалюється на процесах законотворення, практиці муніципального правокористування, експертному забезпеченні муніципальної реформи, вивченні засад місцевого самоврядування в закладах юридичної освіти тощо.

**Стан опрацювання.** За останні три десятиліття вітчизняна юридична наука виробила певні підходи до проблем місцевого самоврядування та муніципального права, чому сприяли праці М. О. Баймуратова, Ю. М. Бисаги, В. І. Борденюка, О. М. Бориславської, І. А. Галіахметова, К. В. Головка, В. П. Гробової, І. В. Дробуш, Б. В. Калиновського, В. М. Кампа, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, П. М. Любченка, Н. В. Мішиної, М. П. Орзіха, І. С. Пирого, В. Ф. Погорілка, В. А. Стрільчука та ін. Прийняття Конституції України, формування законодавства про місцеве самоврядування, розвиток муніципального права стали потужним поштовхом до активізації української муніципалогії. Водночас у юридичній науці залишається чимало дискусійних питань щодо принципів, предмету і методу муніципального права як галузі права, його системи та функцій, ролі та місця у національній системі права тощо, авторський погляд на деякі з них викладений у цій статті.

**Метою статті** є обґрунтування сучасних підходів до розуміння принципів муніципального права як галузі права.

### **І. Вчення про принципи муніципального права у сучасній юридичній доктрині**

Принципи муніципального права визначають стратегічні напрями розвитку та застосування основоположних засад муніципального права як галузі права. Сутність, зміст і функціонально-телеологічна спрямованість принципів муніципального права відображають фундаментальні цінності муніципалізму та місцевого самоврядування, місце і роль людини та її прав у відносинах з органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Трансформація вітчизняної галузі муніципального права в цілому та її принципів зокрема повинна відповідати стратегічним пріоритетам та сучасним європейським тенденціям розвитку європейського муніципального права, враховувати особливості національного муніципального права в контексті європейських традицій муніципалізму та муніципальної демократії.

Принципи муніципального права – це синергетична єдність норм, ідей та теорій, які покладаються в основу муніципального права як галузі права. При цьому ці принципи не залишаються константою, перманентно розвиваючись одночасно з розвитком муніципального права. Відображаючи фундаментальні цінності муніципалізму та місцевого самоврядування, а також місце і роль людини та її муніципальних прав у механізмі демократичної державності, іноді принципи муніципального права можуть випереджати розвиток муніципального права та муніципального законодавства.

У силу зазначеного, принципи муніципального права займають щодо норм та інститутів муніципального права панівне становище. Вони є свого роду меганормами, на підставі яких мають розвиватися, прийматися та застосовуватися «звичайні» ординарні норми муніципального права. Так, наприклад, у ст. 8 Конституції України наголошується, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Цей принцип відноситься як до загальноправових та конституційних принципів, так і до числа принципів муніципального права. Проте реальне застосування зазначеного принципу в сфері муніципально-правових відносин, як ми вже зазначали, досі відбувається на недостатньому рівні та вкрай суперечливо. Подекуди це може пов'язуватися також з тим, що законодавець не завжди закріплює цей принцип в юридичних актах.

Зокрема, особливо у контексті прагнення України приєднатися до європейських демократичних стандартів, дивною виглядає ситуація, коли у числі принципів місцевого самоврядування, передбачених у чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>1</sup> такі принципи як верховенство права, гуманізм, визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю та головною метою місцевого самоврядування взагалі не згадуються. Парадоксальність цієї ситуації вбачається принаймні тому, що саме на рівні місцевого самоврядування, у конкретних територіальних громадах реалізуються практично всі права людини. Втім, у першому в історії України Законі «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»<sup>2</sup> закріплювався принцип захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, соціальної справедливості. У свою чергу, не лише принцип верховенства права, а й принципи гуманізму і соціальної справедливості, пріоритету прав та свобод людини і громадянина передбачено у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування»<sup>3</sup>, тоді як принцип верховенства права, як це знову ж таки не парадоксально, не було закріплено у таких важливих у розвиткові муніципального права та знакових для практики місцевого самоврядування законах України «Про органи самоорганізації населення»<sup>4</sup>, «Про асоціації органів місцевого самоврядування»<sup>5</sup>, «Про співробітництво територіальних громад»<sup>6</sup>, «Про добровільне об'єднання територіальних громад»<sup>7</sup> та інших законах про місцеве самоврядування. У такому важливому не лише з точки зору муніципального права, а і конституційного, адміністративного, трудового та інших галузей права, законі як Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»<sup>8</sup> взагалі слово принцип відсутнє.

Водночас, принципи верховенства права, визнання людини, її прав та свобод найвищими цінностями закріплюються у якості основних принципів адміністративного судочинства<sup>9</sup>, а також засад діяльності Кабінету Міністрів України<sup>10</sup>, місцевих державних адміністрацій<sup>11</sup>, комітетів Верховної Ради України<sup>12</sup> та інших органів публічної влади. Так, у Кодексі адміністративного судочинства України даний принцип знайшов своє закріплення у ст. 2 та розширене тлумачення у ст. 6, згідно якої, суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Причому, як зазначається у частині четвертій цієї статті, забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини.

<sup>1</sup> Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. ст. 170

<sup>2</sup> Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 2. ст. 5

<sup>3</sup> Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.

<sup>4</sup> Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48. ст. 254

<sup>5</sup> Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 38. ст. 534

<sup>6</sup> Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. ст. 1167

<sup>7</sup> Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. ст. 91

<sup>8</sup> Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 15. ст. 232

<sup>9</sup> Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. ст. 446

<sup>10</sup> Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. ст. 222

<sup>11</sup> Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. ст. 190

<sup>12</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. ст. 134

Також, принцип верховенства права закріплений і в інших законах, зокрема, «Про охорону прав на компонування напівпровідникових виробів»<sup>13</sup>, «Про протимінну діяльність в Україні»<sup>14</sup>, «Про верифікацію та моніторинг державних виплат»<sup>15</sup> тощо.

Попри те, що всі ці закони (у тому числі у сфері місцевого самоврядування) були прийняті у різні часи, сумнівно, що такий стан «вибіркової» нормативної регламентації принципу верховенства права (як і низки інших принципів, зокрема гуманізму і соціальної справедливості, пріоритету прав та свобод людини і громадянина) в Україні є свідченням еволюції поглядів законодавця у його ставленні до верховенства права та прагненні закріпити загально визнані конституційні цінності. На наш погляд, така непослідовність та хаос у вітчизняному законодавстві (у тому числі у сфері місцевого самоврядування) щодо закріплення принципів права в цілому та принципу верховенства права зокрема є свідченням безсистемності всієї законопроектної та законодавчої діяльності. Принаймні відсутність принципу верховенства права серед загальних засад організації та діяльності місцевого самоврядування є вельми симптоматичним в аспекті ставлення української держави до місцевого самоврядування в цілому.

Наразі надії щодо усунення багатьох системних недоліків у законопроектуванні та законодавчій діяльності пов'язуються із Законом України «Про правотворчу діяльність»<sup>16</sup>, який було прийнято «з метою впорядкування правотворчої діяльності в Україні, посилення взаємодії між учасниками правотворчої діяльності у процесі підготовки нормативно-правових актів, а також контролю за їх реалізацією, забезпечення участі громадянського суспільства у правотворчій діяльності та якості законодавства України». Так, згідно цього Закону серед принципів правотворчої діяльності у числі інших закріплені: «верховенство права, що включає, але не виключно, принципи законності, юридичної визначеності ...; пріоритетності утвердження та забезпечення прав і свобод людини, дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини; ... системності».

У силу цих та інших причин доктринального та прикладного характеру питання визначення принципів муніципального права знаходиться на початковій стадії свого вирішення, оскільки раніше воно практично не досліджувалося. Це пов'язувалося, зокрема, і з тим, що принципи муніципального права були замінені принципами місцевого самоврядування. Принципи муніципального права лише починають торувати собі шлях серед інститутів муніципального права, у зв'язку з чим вони, на жаль, далеко не завжди висвітлюються на сторінках не лише наукової, а і, особливо, навчальної літератури, що викликає у студентів, а подекуди і практиків відчуття того, що принципи є нічим іншим, як непотрібною теоретичною конструкцією, хоча насправді вони відіграють надзвичайно важливу роль.

Так, принципи муніципального права:

– виконують системоутворюючу роль, тобто зумовлюють формування у межах галузі нових інститутів. Так, визнання пріоритету прав і свобод людини і громадянина як принципу права поставило перед законодавцем та вченими завдання, пов'язане з формуванням та нормативним забезпеченням інституту суб'єктивних публічних прав приватних осіб, інституту адміністративної процедури, інституту адміністративних послуг. Основним призначенням названих інститутів на

<sup>13</sup> Закон України «Про охорону прав на компонування напівпровідникових виробів» від 5 листопада 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 8. ст. 28

<sup>14</sup> Закон України «Про протимінну діяльність в Україні» від 6 грудня 2018 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 6. ст. 39

<sup>15</sup> Закон України «Про верифікацію та моніторинг державних виплат» від 3 грудня 2019 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 11. ст. 63

<sup>16</sup> Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року. *Сайт Верховної Ради України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20?find=1&text=%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%85%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2#w\\_1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20?find=1&text=%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%85%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2#w_1_1)

практиці стало їх забезпечення та реалізація принципу верховенства права насамперед як принципу адміністративного права<sup>17</sup>. Запровадження публічно-сервісної концепції спрямованості діяльності виконавчої влади стало результатом втілення нової української адміністративно-правової доктрини<sup>18</sup>. Втім, створення зручних і доступних умов отримання адміністративних послуг є однією з головних задач, що має вирішуватися не лише органами виконавчої влади, а й органами місцевого самоврядування. Адже основне призначення публічної адміністрації – надання послуг, і саме за якістю послуг кожен громадянин оцінює компетентність та доброзичливість влади. Важливо, що багато заходів з покращання якості надання адміністративних послуг у муніципальному секторі можуть упроваджуватися за власною ініціативою місцевих голів, місцевих депутатів, інших посадових осіб органів місцевого самоврядування<sup>19</sup>, що оптимально віддзеркалює сутність та зміст принципів муніципального права та місцевого самоврядування;

– беруться до уваги у процесі законотворчої та нормотворчої діяльності, виступаючи орієнтирами для розвитку норм муніципального права. Так, у ст. 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування<sup>20</sup> проголошується, що принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та, у міру можливості, в конституції. У ст. 7 Конституції України проголошено, що в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування. У частині першій ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>21</sup> встановлено, що правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону;

– створюють основу для адміністративного контролю за місцевим самоврядуванням. Досить часто суд лише шляхом аналізу принципів муніципального права може дійти висновку про законність або незаконність дій та/або рішень суб'єктів місцевого самоврядування. Так, у ст. 8 Європейської Хартії місцевого самоврядування<sup>22</sup> проголошується, що будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом. Такий нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти. У ст. 11 Хартії також закріплено, що органи місцевого самоврядування мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які утілені в конституції чи національному законодавстві;

– заповнюють прогалини у сфері муніципально-правового регулювання суспільних відносин. Так, сьогодні в Україні досі не прийнято окремий Закон «Про територіальні громади», який відповідно до Конституції України мав би визначати основні засади самоврядування територіальної громади в Україні та детально закріплювати статус територіальної громади – первинного суб'єкта

<sup>17</sup> Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. С. 66.

<sup>18</sup> Авер'янов В. Б. Методологічні засади реформування українського адміністративного права. *Правова держава*. Щорічн. наук. праць. 2001. Вип. 12. С. 292–300; Авер'янов В. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка. *Право України*. 2004. № 10. С. 25–30; Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11–17 та ін.

<sup>19</sup> Тимошук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 124 с.

<sup>20</sup> Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. *Сайт Верховної Ради України*. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036)

<sup>21</sup> Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. ст. 170

<sup>22</sup> Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. *Сайт Верховної Ради України*. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036)



місцевого самоврядування, основного носія його функцій та повноважень. Водночас, у своїй практичній діяльності щодо вирішення питань місцевого значення територіальні громади та уповноважені ними суб'єкти системи місцевого самоврядування мають керуватися закріпленими згідно Конституції України у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>23</sup> принципами про те, що «громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад» (частина перша ст. 3 Закону) та «первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста» (частина перша ст. 6 Закону). Втім ці норми-принципи профільного Закону фактично залишаються декларативними приписами, без відповідного процедурно-процесуального забезпечення реалізації. У силу цього, відповідні суб'єкти муніципальної правореалізації можуть та мають спиратися у процесі такої діяльності на принципи муніципального права (громадоправства (громадоцентризму, громадовладдя), верховенства права, пріоритетності утвердження та забезпечення прав людини тощо).

Виходячи з викладеного можна зробити висновок, що перед наукою муніципального права нині постало надзвичайно важливе завдання, пов'язане, по-перше, з виробленням оновленої системи принципів муніципального права, які максимально повно узгоджувалися б із предметом, методом, завданнями та функціями сучасного муніципального права. По-друге, з об'єднанням цих принципів в окремий фундаментальний інститут муніципального права. По-третє, на сучасному етапі демократичної трансформації муніципального права як самостійної галузі України в контексті поглиблення євроінтеграції важливо розробити концептуальні засади впровадження сучасних європейських принципів муніципального права з урахуванням основоположних міжнародних стандартів місцевого самоврядування та прогресивної муніципальної практики зарубіжних країн.

## **II. Принципи муніципального права в умовах глобалізації та євроінтеграції: оновлення змісту та практики застосування**

Підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом у 2014 році<sup>24</sup> та її ратифікація<sup>25</sup>, закріплення у Конституції України стратегічного курсу України на набуття членства в Європейському Союзі у 2019 році<sup>26</sup>, а також, в умовах повномасштабного вторгнення Путінської Московії в Україну, подання заявки на вступ до Європейського Союзу у лютому 2022 року, її підтримка та отримання Україною статусу кандидата у члени Європейського Союзу у червні 2022 року, врешті-решт – рішення Ради Європейського Союзу розпочати переговори щодо вступу України до Європейського Союзу у грудні 2023 році, надзвичайно загострили теоретичні проблеми комплексного оновлення змісту, значення, класифікації, нормативного закріплення та практики застосування принципів права в усіх галузях національної системи права, у тому числі у галузі муніципального права, правовими засобами якої забезпечується регулювання суспільних відносин які виникають в процесі визнання, становлення, організації та здійснення муніципальної влади, а також реалізації та захисту муніципальних прав людини.

Розробка доктринальних засад оновлення змісту, значення, класифікації принципів муніципального права, їх взаємозв'язку з сучасними стандартами прав людини та принципами організації і діяльності місцевого самоврядування є актуальною проблемою не тільки теоретичного, але й

<sup>23</sup> Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. ст. 170

<sup>24</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Сайт Верховної Ради України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)

<sup>25</sup> Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16 вересня 2014 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. ст. 2021

<sup>26</sup> Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 7 лютого 2019 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 9. ст. 50

практичного характеру. Адже її розв'язання дозволить вирішити низку важливих проблем, пов'язаних з удосконаленням не тільки основоположних засад функціонування та організації системи місцевого самоврядування, але й з наповненням новим змістом існуючих та формуванням якісно нових муніципально-правових інститутів, модернізацією правового регулювання відносин, що виникають у зв'язку з вирішенням питань місцевого значення та якісним наданням муніципальних послуг, докорінною зміною ідеології муніципального законодавства, формуванням нової людиноцентристської доктрини муніципального права й удосконаленням підходів до викладання відповідного предмету у закладах вищої освіти юридичної спрямованості тощо.

Проведення комплексної муніципальної реформи в Україні потребує й розробки подальших пріоритетних напрямів реформування системи місцевого самоврядування з урахуванням європейських принципів і стандартів муніципальної демократії, зокрема таких основоположних принципів місцевого самоврядування, як принципи субсидіарності, повсюдності, децентралізації, верховенства права та людиноцентризму, що до цього часу не отримали адекватної розробки у муніципальній доктрині та системного запровадження у вітчизняному законодавстві та практиці муніципального громадства.

Виходячи з цих концептуальних позицій, у сучасній доктрині муніципального права послідовно стверджується та справедливо доводиться, що модернізація системи місцевого самоврядування має на меті оновлення або створення нових інституцій, які б створювали умови для перетворення суспільних відносин на локальному рівні згідно сучасним засадам визначення європейських принципів децентралізації, демократії та прав людини. Ця мета повинна відповідати стратегічному завданню модернізації місцевого самоврядування – створенню та підтримці сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання жителям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Виходячи з цього, Ю. В. Камардіна пропонує розглядати муніципальну реформу як вид правової реформи, певний комплекс організаційно-правових заходів, які призводять до суттєвих змін у системі місцевого самоврядування, що обумовлюються суспільними потребами формування за європейськими стандартами та принципами (децентралізації й субсидіарності) ефективного місцевого самоврядування з метою задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальної громади<sup>27</sup>.

У цьому зв'язку, вважає В. О. Демиденко, «доктринальне усвідомлення принципів муніципального права, їх всебічне втілення в процесі муніципально-правового регулювання створить можливість проводити муніципальну реформу в Україні цілеспрямовано, комплексно, послідовно, системно та, до певної міри, мінімізувавши політичну складову її проведення. Адже повноцінна реалізація принципів муніципального права зменшить залежність муніципальної реформи від політичної кон'юнктури. Принципи муніципального права створюють передумови для проведення муніципальної реформи в нашій країні в інтересах народу України, територіальних громад, а не певної політичної партії, фінансово-промислової групи, окремого політика з їх ситуативними меркантильними інтересами. Принципи муніципального права виступають своєрідним вектором розвитку муніципального права держави»<sup>28</sup>.

Стосовно значення принципів муніципального права України також заслуговує на підтримку позиція І. А. Галіахметова, який вважає, що вони є «підґрунтям права, виступають активним центром у формуванні й розвитку муніципального права України. Принципи в узагальненому вигляді виражають природу муніципального права, забезпечують єдність його змісту, визначають спрямо-

<sup>27</sup> Камардіна Ю. В. Муніципальна реформа в Україні та державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2020. С. 32, 39.

<sup>28</sup> Демиденко В. О. Принципи муніципального права як фундаментальна основа муніципальної реформи в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 1. С. 40–41.

ваність і найсуттєвіші риси регулювання муніципально-правової діяльності, сприяють її оптимізації. Будучи ідеями та найважливішими положеннями, принципи муніципального права є вираженням об'єктивних суспільних потреб на місцевому рівні територіального управління, які народ України пред'являє до регулювання діяльності держави. Вони служать чинником підвищення правової культури громадян і є взаємопов'язані»<sup>29</sup>.

На думку С. А. Панасюка, «вирішення проблем «справжньої муніципалізації» публічної влади в Україні на засадах принципів Європейської хартії місцевого самоврядування є запорукою подальших кроків України щодо європейської інтеграції та можливості її активних дій на європейській та світовій аренах в процесах формування єдиного політичного, економічного та правового простору в якості рівноправного «гравця»». Зокрема, вважає він, «сприйняття законодавством України таких принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, як захист території місцевих співтовариств, цілісність їх кордонів, чітке законодавче закріплення процедури їх зміни, обов'язкове проведення консультацій з місцевими жителями щодо питань зміни меж території – спрямоване на створення ефективного законодавчого матеріально-процесуального механізму, є важливою запорукою інтенсифікації процесів розвитку як самостійного громадянського суспільства, так й демократичної, правової, соціальної держави»<sup>30</sup>.

Схожу позицію займає С. Р. Павелків, який стверджує, що передусім європейські принципи муніципального права зосереджені у Європейській хартії місцевого самоврядування. Він вказує, що метою Хартії є встановлення загальних і вимірюваних європейських стандартів захисту прав місцевої влади та обраних представників місцевих громад, щоб дати громадянам можливість брати участь у процесах ухвалення рішень, які стосуються їхнього безпосереднього життєвого простору. Принциповим моментом щодо Хартії є те, що дотримання принципу самостійності місцевих органів самоврядування трактується як один із провідних критеріїв демократії, отож функціональне навантаження Хартії – це практичне забезпечення демократичних цінностей й захист прав людини. Сприйняття принципів Європейської хартії місцевого самоврядування як принципів муніципального права дозволяє останнє трактувати як правовий засіб реалізації функціонального навантаження Хартії»<sup>31</sup>.

Отже, як засвідчує досвід проведення муніципальних реформ країн-членів Європейського Союзу, необхідність врахування відповідних принципів для забезпечення спроможності територіальних громад, що є необхідною передумовою для взаємодії, по-перше, в конституційно-правовому просторі місцевого самоврядування, який в умовах правової глобалізації трансформується в простір дії не тільки національних правових нормативів, а й в простір формування, розвитку та вдосконалення міжнародних правових стандартів місцевого самоврядування<sup>32</sup>, та, в силу останнього, подруге, виконання зобов'язань, пов'язаних із членством в Раді Європи та, з часом, в Європейському Союзі.

Актуальність дослідження проблематики принципів муніципального права додатково обґрунтовується нерозв'язаністю та складністю проблем організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні, насамперед у частині визначення правосуб'єктності територіальних громад (насамперед щодо конституціоналізації їх статусу як юридичних осіб) та реалізації їх завдань та

<sup>29</sup> Галіахметов І. А. Загальноправові принципи в нормах муніципального права України. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія ПРАВО*. 2011. Випуск 15. С. 102.

<sup>30</sup> Панасюк С. А. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та актуальні проблеми їх імплементації в законодавство України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Маріуполь, 2015. С. 192–193.

<sup>31</sup> Павелків С. Р. Європейські принципи муніципального права. *Наука і техніка сьогодні*. (Серія «Педагогіка», Серія «Право», Серія «Економіка», Серія «Фізико-математичні науки», Серія «Техніка»): журнал. 2023. № 11 (25). С. 145.

<sup>32</sup> Баймуратов М. Конституційно-правовий простір місцевого самоврядування як простір формування, реалізації конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина, охорони та захисту прав людини. *Соціальний Калейдоскоп*. 2022. Том 2. № 3–4. С. 8–26; Баймуратов М., Кофман Б. Конституційно-правовий простір місцевого самоврядування України: параметральні ознаки та роль у становленні локальної демократії. *Scientific Collection «InterConf»*, (128): with the Proceedings of the 13<sup>th</sup> International Scientific and Practical Conference «Science and Practice: Implementation to Modern Society» (October 16–18, 2022; Manchester, Great Britain) by the SPC «InterConf». Peal Press Ltd., 2022. P. 115–124.

функцій, визначення їх виключної компетенції та компетенції їх представницьких і виконавчих органів, посадових осіб, кардинальної зміни принципів взаємодії між територіальними громадами та субрегіональним і регіональним рівнем місцевого самоврядування, запровадження європейських стандартів діяльності цих суб'єктів, вирішення яких переважно залежить від тих основоположних інституційних та функціональних принципів, що є основою впроваджуваних муніципальної реформи.

Втім, якщо питання теоретичного розуміння та практичної реалізації принципів місцевого самоврядування доволі плідно дискутуються провідними вченими – муніципалістами вже понад двадцять років<sup>33</sup>, то проблеми принципів муніципального права в Україні, за виключенням окремих наукових статей<sup>34</sup>, майже не розглядалися на доктринальному рівні. До цього часу взагалі не сформовано єдине системне бачення принципів муніципального права, їх видової характеристики, змістової наповненості та функціонального значення.

Також відсутнє однозначне сучасне розуміння питання щодо співвідношення між принципами муніципального права та принципами місцевого самоврядування. До прикладу, якщо відповідні проблеми знайшли свого розв'язання у доктрині адміністративного права, як в аспекті співвідношення принципів адміністративного права та принципів державного управління<sup>35</sup>, так і взаємодії принципів адміністративного права та принципів інших галузей права, їх співвідношення з принципами міжнародного права, європейського права, глобального адміністративного права та європейського адміністративного права, принципів адміністративного права, що сформовані європейськими адміністративними традиціями країн – членів Європейського Союзу, їх порівняння з принципами державного управління та галузевими принципами основних інститутів адміністративного права у пострадянських країнах, а також з принципами, зміст яких сформований судовою практикою Європейського суду з прав людини та які мають важливе значення для формування національної системи принципів адміністративного права<sup>36</sup>, то в доктрині муніципального права відповідна тематика залишається фактично не дослідженою.

<sup>33</sup> Бориславська О. М. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад. Львів: ПАІС, 2005. 207 с.; Маліков С. В. Принципи місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Маріуполь, 2012. 225 с.; Калиновський Б. В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні: монографія. Кременчук: ПП Щербатих О. В., 2010. 183 с.; Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія / ред. Ю. П. Лебединський. Київ: МАУП, 2003. 568 с.; Панасюк С. А. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та актуальні проблеми їх імплементації в законодавство України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Маріуполь, 2015. 214 с. та ін.

<sup>34</sup> Галіахметов І. А. Загальноправові принципи в нормах муніципального права України. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія ПРАВО*. 2011. Випуск 15. С. 101–104; Галіахметов І. А. Принципи муніципального права: проблеми теорії та практики. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Зб. наук. праць. Серія «Право». 2011. № 2. С. 92–98; Демиденко В. О. Принципи муніципального права як фундаментальна основа муніципальної реформи в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 1. С. 40–44; Павелків С. Р. Європейські принципи муніципального права. *Наука і техніка сьогодні*. (Серія «Педагогіка», Серія «Право», Серія «Економіка», Серія «Фізико-математичні науки», Серія «Техніка»): журнал. 2023. № 11 (25). С. 140–152; Падалко Г. В. Принципи місцевого самоврядування, принципи муніципального права та принципи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: проблеми співвідношення та взаємодії. *Альманах права. Основоположні принципи права як його ціннісні виміри*. Науково-практичний юридичний журнал. Випуск 3. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. С. 387–391.

<sup>35</sup> Авер'янов В. Б. Принципи адміністративного права. Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці. Упорядники: Андрійко О. Ф. (кер. кол.), Нагребельний В. П., Кисіль Л. Є. та ін.; за заг. ред.: Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 295–296; Максименцева Н. Співвідношення принципів адміністративного права та принципів державного управління. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 5. С. 115–118; Пухтецька А. А. Актуальні проблеми оновлення системи принципів адміністративного права України. *Наукові записки НАУКМА. Юридичні науки*. 2014. Т. 155. С. 67–72 та ін.

<sup>36</sup> Коломоєць Т. О., Баранчик П. О. Принципи адміністративного права: монографія. Запоріжжя: Сору Арт, 2012. 202 с.; Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та європейський адміністративний простір: наук.-інформ. вид. Київ: [б. в.], 2007. 88 с.; Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. 240 с.; Пухтецька А. А. Принципи адміністративного права: адмініс-

Виходячи з цього, на сучасному етапі активізації процесів включення України в євроінтеграційні процеси, об'єктивно загострюється проблема перегляду ціннісних засад галузі муніципального права, співвідношення принципів муніципального права та принципів місцевого самоврядування, їх зв'язку з предметом, методом та функціями муніципального права, муніципальними правами людини та цілями, завданнями та функціями муніципальної влади, у тому числі в аспекті забезпечення балансу публічно-правового та приватноправового регулювання відносин у сфері місцевого самоврядування, державних та місцевих інтересів, що виступають ключовими факторами формування системи принципів муніципального права.

Безумовно, в муніципально-правову доктрину України поступово впроваджуються теоретичні розробки зарубіжних вчених, у яких обґрунтовується необхідність всебічного дослідження нових для вітчизняної юридичної думки принципів муніципального права, муніципальної демократії та місцевого самоврядування Ради Європи. Це природно диктує необхідність вирішення проблеми осмислення змісту та системи принципів, запроваджених згідно європейських стандартів місцевого самоврядування у практичній діяльності суб'єктів муніципальної влади та закріплених в актах національного законодавства країн-членів Європейського Союзу, можливості їх використання у законопроектній та законодавчій діяльності, зокрема, і вітчизняного муніципального законодавства, а також визначення місця окремих означених принципів в системі принципів галузі муніципального права України. Крім того, як вже зазначалося, важливо вирішити проблеми співвідношення принципів муніципального права та принципів інших галузей права, їх співвідношення з принципами міжнародного права, європейського права, глобального муніципального права та європейського муніципального права, принципів муніципального права, що сформовані у традиціях європейського муніципалізму країн – членів Європейського Союзу, їх порівняння та співвідношення з принципами місцевого самоврядування та галузевими принципами основних інститутів муніципального права у зарубіжних країнах, а також з принципами, зміст яких сформований судовою практикою Європейського суду з прав людини та які мають важливе значення для формування національної системи принципів муніципального права.

На наш погляд, колосальний концептуальний розрив у баченні системи принципів муніципального права між вітчизняною та європейською муніципально-правовою доктриною обумовлений різними підходами до визначення власне предмету та методу муніципального права, його визнання самостійною галуззю права, а також відмінністю муніципальних традицій, сформованих в конкретній національній правовій системі. Тому важливу увагу слід приділити вирішенню проблеми забезпечення єдиного доктринального тлумачення принципів галузі муніципального права, яким «притаманна прийнятність прогресивних загальнодемократичних ідей про природні права людини»<sup>37</sup>, виходячи з єдності розуміння предмету і методу муніципального права та ціннісних пріоритетів розвитку територіальних громад, громадянського суспільства та соціально-правової держави. Адже в Україні, як і більшості пострадянських країн зберігається стійка тенденція розглядати муніципальне право як комплексну галузь права та законодавства у доволі широкому та абсолютно розмитому розумінні, включаючи до його предмету не тільки ключові питання організації («будівництва») органів місцевого самоврядування, їх формування, процесуального забезпечення діяльності, але й інші галузеві інститути, серед яких останнім часом дістали розвитку інститути муніципальної служби, зокрема її проходження та службової кар'єри у місцевому самоврядуванні, а також муніципальних фінансів, муніципальної власності, муніципального землекористування тощо.

Значною мірою принципи функціонування цих інститутів розробляються в доктрині та регулюються нормами адміністративного, фінансового, цивільного, господарського, аграрного, земе-

---

тративно-правові та євроінтеграційні аспекти оновлення змісту та практики застосування: монографія. Київ; Харків: Пانون, 2016. 433 с.; Шарая А. А. Теорія принципів адміністративно-процедурного права: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 400 с. та ін.

<sup>37</sup> Муніципальне право України: підруч. / І. С. Пирога, Ю. М. Бисага, О. Я. Рогач. Луцьк: Вежа-Друк, 2023. С. 38.



льного та інших галузей права. Звідси, в силу такої одночасного регулювання та паралельної концептуалізації, муніципальне право традиційно вважається комплексною галуззю права (іноді – лише законодавства) або взагалі структурною частиною системи інших галузей права (насамперед, адміністративного права). На вади та ризики такого підходу ми звертали увагу раніше<sup>38</sup>.

Варто звернути увагу й на інші концептуальні проблеми муніципально-правової доктрини. Стереотипний у науці підхід до розуміння принципів муніципального права як нормативно визначених керівних вимог ґрунтується на позитивістському підході до визначення їх природи та значення. Важливо відмітити й те, що принципи муніципального права часто як правило ототожнюються з принципами місцевого самоврядування.

Щодо останнього застереження, зазначимо, що подібні доктринальні проблеми тривалий час існували у адміністративному праві. Адже в радянський період принципи адміністративного права часто ототожнювалися з принципами державного управління, визначалися партійною ідеологією та відповідністю цілям радянського будівництва, переважно носили загальний характер та виступали інструментом забезпечення інтересів держави. З огляду на це, якісний перегляд змісту сформованих у радянський період принципів адміністративного права, державного управління, принципів правового регулювання, що знайшли закріплення в адміністративному законодавстві, був одним із вирішальних викликів на шляху демократичної трансформації галузі адміністративного права з моменту ухвалення Концепції адміністративної реформи в Україні<sup>39</sup> на основі «людиноцентристської концепції» адміністративно-правового розуміння, що сприяло не лише подоланню радянських стереотипів у розумінні предмету та методів адміністративно-правового регулювання, а й удосконаленню системи та розвитку інститутів українського адміністративного права<sup>40</sup>.

На жаль, попри доволі успішні кроки та масштабні зміни у частині щодо децентралізації державної влади, об'єднання територіальних громад та реформування адміністративно-територіального устрою, що відбулись в останнє десятиліття, відповідні зміни жодною мірою не торкнулись муніципального права. Свідченням тому є принаймні те, що на відміну від Концепції адміністративної реформи в Україні, в якій чітко зазначалося, що «ключове місце у правовому забезпеченні адміністративної реформи посідає адміністративне право. Ця фундаментальна галузь українського публічного права органічно пов'язана з виконавчою владою, являючи собою, з одного боку, її правові засади, а з іншого – важливий засіб, інструмент її здійснення», в жодному з прийнятих в Україні за усі роки Незалежності нормативних документах стратегічного та концептуального значення взагалі не згадується муніципальне право, його предмет, метод, принципи, завдання, функції тощо.

Вищезазначений комплекс доктринальних та прикладних проблем обумовлює необхідність проведення спеціального комплексного дослідження, спрямованого на розв'язання суперечностей та формування оновлених концептуальних засад розуміння змісту, значення, класифікації принципів муніципального права в Україні, усунення прогалин в доктрині муніципального права щодо розуміння новітніх принципів муніципального права, їх зв'язків в системі принципів муніципального права та вимог щодо закріплення в чинному законодавстві про місцеве самоврядування, дотримання в правозастосовній практиці тощо.

Отже, серед ключових питань теорії принципів муніципального права слід виділити комплекс проблем, які потребують свого вирішення, зокрема:

- сучасне розуміння сутності, змісту та функцій принципів муніципального права;
- співвідношення принципів муніципального права та принципів місцевого самоврядування;

<sup>38</sup> Батанов О. В. Концепт «муніципальне право – комплексна галузь права»: критичний аналіз сучасних підходів. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*: журнал. Серія Право. 2023. Вип. 16 (28). С. 16–23.

<sup>39</sup> Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810/98. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

<sup>40</sup> Авер'янов В. Б. Методологічні засади реформування українського адміністративного права. *Правова держава*. Щорічн. наук. праць. 2001. Вип. 12. С. 292–300; Авер'янов В. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка. *Право України*. 2004. № 10. С. 25–30; Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11–17 та ін.

- вплив принципів муніципального права на процеси трансформації предмету та методу муніципального права;
- особливості європейського досвіду формування та реалізації принципів муніципального права та форми його рецепції в Україні;
- тенденції оновлення системи принципів муніципального права України на новітньому етапі з урахуванням вимог європейського муніципального права, міжнародного муніципального права, сучасних міжнародних правових стандартів місцевого самоврядування;
- класифікація принципів муніципального права, визначення місця і значення окремих принципів та їх видів в системі принципів муніципального права та форми їх нормативного закріплення в актах законодавства України тощо.

### **III. Принципи муніципального права у світлі нової муніципально-правової доктрини: концептуальні підходи**

Концептуальний аналіз актуальних проблем доктрини та практики муніципального права дозволяє нам зробити наступні узагальнення, висновки та запропонувати авторський погляд на феномен принципів муніципального права.

По-перше, принципи муніципального права – це синергетична єдність основоположних ідей, які відображають рівень пізнання загальносоціальних і специфічних закономірностей розвитку муніципального права, вимог до належної, можливої або обов'язкової поведінки його суб'єктів, які відображають визнані у суспільстві і державі цінності сучасного муніципалізму та утворюють спрямовану на регулювання муніципально-правових відносин ієрархічну єдність юридичних норм.

Зміст та методологічні підходи до формування оновленої системи принципів муніципального права в Україні обумовлені не лише кардинальною трансформацією, модернізацією української держави, її апарату на демократичних засадах, децентралізацією державної влади, а й процесами становлення європейської моделі місцевого самоврядування та муніципалізму в Україні, потребами та наслідками рецепції міжнародних муніципальних стандартів за та зарубіжного муніципального досвіду, проблемами реалізації муніципальних прав людини та формуванням локальної системи їх захисту.

Трансформація галузі муніципального права України в контексті децентралізації державної влади кардинально змінює всю правову систему держави та фундаментальні галузі права (насамперед, конституційне та адміністративне право) та об'єктивно вимагає визначення змісту, значення та окреслення засад формування нової системи принципів муніципального права.

По-друге, концептуальні засади оновлення системи принципів муніципального права України потребують врахування уніфікованих принципів та стандартів муніципального права, вироблених європейською муніципально-правовою доктриною та практикою. Це – необхідний крок у подоланні доктринального розриву у розвитку керівних ідей галузі, її цінностей, орієнтирів, що виступають своєрідним «каркасом» галузі муніципального права і обумовлюють логіку розвитку системи законодавства про місцеве самоврядування.

У цьому плані сучасна теорія принципів муніципального права передбачає осмислення засад організації і функціонування муніципальної влади та реалізації і захисту муніципальних прав людини в Україні. Зазначена теорія передбачає формування: (а) концепції принципів муніципального права як самостійної галузі права; (б) концепції принципів функціонування муніципального права, його норм, інститутів, джерел тощо; (в) концепції принципів муніципального права як явища, що доповнює, урізноманітнює та демократизує правову систему України; (г) концепції взаємообумовленості принципів муніципального права з загально-правовими і конституційно-правовими принципами; (ґ) концепції взаємообумовленості публічно-правових та приватноправових начал у муніципальному праві тощо.

Також важливим є аксіологічні засади оновленої системи принципів муніципального права України, які відповідають гуманістичним, людиноцентристським засадам, у силу чого вони виступають ідейно-цілепокладаючим началом, ціннісним джерелом, керівними вимогами муніципального права, що визначають організацію і функціонування муніципальної влади та обумовлюють реалізацію і захист муніципальних прав людини.

В генетичному аспекті принципи муніципального права характеризуються змішаною соціальною юридичною природою та є результатом відображення як загальносоціальних демократичних процесів, так і специфічних закономірностей розвитку муніципалізму. З цієї точки зору зміст принципів муніципального права не повинен залишатися статичним у контексті проведення муніципальної реформи та впровадження в Україні міжнародних стандартів місцевого самоврядування, а динамічно розвиватися, що означає пропонувати нові, удосконалені способи визначення сутності, змісту та меж діяльності територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, їх взаємодії та взаємовідносин із державою, насамперед, органами виконавчої влади, надавати ефективні засоби захисту порушених прав у сфері місцевого самоврядування. Тому визначення змісту та спрямованості принципів муніципального права в рамках національної правової системи має проводитися з урахуванням, першочергово, об'єктів, на які спрямовується вплив, буття яких регулюється або охороняється нормами муніципального права, що встановлює певні вимоги, правила, стандарти, дотримання яких забезпечується публічним примусом у муніципальному праві, гарантіями правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, судового захисту його прав, забезпеченням рівності перед законом усіх суб'єктів муніципального права тощо.

В гносеологічному аспекті принципи муніципального права виступають особливими юридичними категоріями, які відображають сутність та зміст муніципального права згідно з досягнутим рівнем муніципального праворозуміння.

З онтологічної позиції принципами муніципального права є основоположні ідеї, які не лише закріплені в різних формальних національних джерелах цієї галузі права (верховенства права, законності, демократизму, гуманізму та ін.), а й ті, які не мають такого закріплення у внутрішньому законодавстві, але набули визнання на міжнародному рівні, зарубіжному муніципалізмі або стійкій юридичній практиці, в реальних муніципальних правовідносинах.

В функціональному аспекті принципи муніципального права виступають, з одного боку, вихідними началами правового регулювання, які забезпечують узгодженість та ефективність системи муніципально-правових норм та інститутів, а з іншої – нормами прямої дії, безпосередніми регуляторами поведінки учасників муніципально-правових відносин, у тому числі за умови наявності прогалин та колізій у муніципальному праві.

Принципи муніципального права спрямовують та синхронізують механізм правового муніципально-правового регулювання суспільних відносин, детермінуючи нормотворчу та правозастосовну діяльність, служать основним критерієм правомірності та законності усіх дій суб'єктів муніципального права, здійснюючи вирішальний вплив на муніципальну правосвідомість та цементують муніципальний правопорядок.

По-третє, концептуалізація принципів сучасного українського муніципального права має особливе значення для доктрини і практики муніципально-правового регулювання, оскільки саме вони мають основний системоутворюючий потенціал юридичного забезпечення суспільних відносин у сфері формування, організації та функціонування муніципальної влади та реалізації і захисту муніципальних прав людини, а саме:

- принципи муніципального права є однією із визначальних ознак, які свідчать про самостійний статус муніципального права в системі права;
- будучи ідейно-цілепокладаючим началом, ціннісним джерелом, керівними вимогами муніципального права, принципи муніципального права є свого роду каркасом правового регулювання муніципальних правовідносин, які є головною складовою предмета муніципального права;

– принципи муніципального права детермінують сутність та зміст метода правового регулювання, характерного для даної галузі права та, в силу цього, специфічного правового режиму, який складається саме на основі особливих, притаманних лише муніципальному праву, принципів;

– принципи муніципального права детермінують сутність, зміст та форму (види) функцій муніципального права з точки зору його впливу на суспільні відносини у сфері формування, організації та функціонування муніципальної влади та реалізації і захисту муніципальних прав людини;

– принципи муніципального права обумовлюють тенденції розвитку муніципального права, визначаючи найбільш значущі та соціально витребувані параметри формування, організації та функціонування муніципальної влади та реалізації і захисту муніципальних прав людини, які відповідають як інтересам територіальних громад та їх членів – жителів сіл, селищ та міст (місцеві інтереси), так і інтересам соціально-правової демократичної держави (державні інтереси), поєднання та гармонізація яких є однією телеологічних детермінант та соціально-економічних і політичних умов розвитку місцевого самоврядування.

Тим самим власні принципи муніципального права синергетично пов'язані із предметом, методом, функціями та системою галузі муніципального права й одночасно виражають основні пріоритети та напрямки її регулюючого впливу на суспільні відносини у сфері формування, організації та функціонування муніципальної влади та реалізації і захисту муніципальних прав людини. Звідси, специфічні принципи муніципального права виникають, знаходяться та діють у концептуальних точках єднання та взаємодії предмета, метода, функцій та системи даної галузі права.

По-четверте, принципи муніципального права тісно взаємозв'язані із принципами місцевого самоврядування, втім не є тотожними за сутністю, змістом, обсягом, видами тощо. Якщо принципи муніципального права визначають загальносоціальні та специфічні закономірності розвитку муніципального права, а також характер механізму муніципально-правового регулювання, природу зв'язків, які формуються в процесі цього регулювання та дії норм муніципального права, то принципи місцевого самоврядування – це обумовлені його природою основні, докорінні засади його організації та функціонування. Тобто вони, насамперед, є правовими вимогами, обов'язковими для виконання і дотримання в процесі реалізації конституційних приписів щодо визнання та гарантування місцевого самоврядування.

У принципах місцевого самоврядування проявляються певні вихідні ціннісні, ідейні та правові засади його організації та діяльності. У цьому аспекті, значення принципів місцевого самоврядування, насамперед, полягає у їх нормативно-регулятивному характері, взаємоузгодженості та взаємодії, сутнісної природи, ефективності впливу принципів на процеси формування муніципалізму в сучасній Україні. Так, нормативно-регулятивний характер принципів місцевого самоврядування проявляється в тому, що вони підлягають текстуальному закріпленню у правових актах. Тому норми-принципи володіють вищим ступенем гарантування, оскільки вони набувають значення загальних правил поведінки.

Разом з тим не тільки нормативне закріплення принципів місцевого самоврядування свідчить про їх авторитет. Також важливе значення має те, що такі принципи знаходять свій прояв у процесі організації та діяльності місцевого самоврядування, виявляючи загальносоціальні установки поведінки, певні цінності суспільства. Отже, роль принципів місцевого самоврядування, що виводяться із змісту та логіки системи права в цілому та муніципального права зокрема мають цілком самостійне значення у процесах становлення муніципалізму в сучасній Україні. У цьому аспекті можна говорити про співвідношення принципів муніципального права та принципів місцевого самоврядування як про ціле та часткове, загальне та особливе.

По-п'яте, на наш погляд, радянський підхід до розуміння принципів права в цілому та його галузей, насамперед конституційного (так званого «державного права та державного будівництва») та адміністративного права, не може виконувати роль ідейної надбудови для формування та розвитку оновленої системи принципів муніципального права України, що має будуватися на демократичних стандартах європейських країн – членів Європейського Союзу. Тому необхідне якісне

та змістове оновлення системи принципів муніципального права, що: (а) враховує потреби формування конституційного простору місцевого самоврядування, (б) забезпечує організацію та функціонування муніципальної влади та (в) забезпечує реалізацію та захист муніципальних прав людини.

Виходячи з цього, проведення муніципальної реформи в Україні повинно будуватися на системному, уніфікованому розумінні сутності, змісту, значення, функцій основних груп принципів муніципального права для їх успішної реалізації, враховуючи, що саме принципи відіграють роль «опорних конструкцій» цієї галузі права, трансформація якого в умовах глобалізації та євроінтеграційних процесів з необхідністю передбачає перегляд та сутнісні зміни всього механізму муніципальної влади та гарантій реалізації муніципальних прав людини.

По-шосте, визначаючи роль і значення галузевих принципів муніципального права, у тому числі з точки зору процесів трансформації та оновлення його предмету, методу, системи та джерел, можна виділяти наступні групи галузевих принципів муніципального права України:

(а) принципи, пов'язані із загальними умовами виникнення та існування українського муніципального права: гідність; свобода; людиноцентризм, невідчужуваність і непорушність прав людини; заборона дискримінації; демократія; верховенство права; законність; солідарність; соціальність; сталий розвиток; унітаризм; вільний ринок;

(б) принципи, пов'язані із предметною обумовленістю та функціональною самостійністю українського муніципального права: визнання та гарантованість державою місцевого самоврядування; громадоправство та самостійність територіальної громади як первинного суб'єкта муніципально-правових відносин; самостійність, доступність та гарантованість муніципальних прав людини; дієвість та функціональність муніципального права; системність муніципального права; поєднання публічно-правових та приватноправових начал; наступність муніципального права; поєднання традицій та новацій у муніципальному праві; науковість муніципального права; програмність муніципального права;

(в) принципи, пов'язані із формами здійснення муніципального права: субсидіарність; децентралізація; поділ публічної влади на державну та муніципальну владу, їх організаційна відокремленість, розмежування їх функцій та повноважень; плюралізм організаційних форм здійснення муніципально-правових відносин; поєднання безпосередньої та представницької демократії; повсюдність місцевого самоврядування; правова, організаційна та економічна самостійність місцевого самоврядування; гармонізація та поєднання державних та муніципальних інтересів; транспарентність муніципально-правових відносин; колективність, колегіальність, одноосібність та індивідуалізм в муніципально-правових відносинах; підзвітність, підконтрольність та відповідальність суб'єктів муніципально-правових відносин; свобода асоціацій; адміністративний нагляд за діяльністю місцевого самоврядування; судовий захист місцевого самоврядування, муніципальної влади та муніципальних прав людини тощо.

Наведені принципи муніципального права України властиві усім демократичним державам світу, але зорієнтовані, насамперед, на країни Європи. Особливість сучасної соціально-демократичної та євроінтеграційної орієнтації України щодо внутрішньої муніципальної політики вбачається в тому, що вона орієнтується та поступово наближається до принципів та стандартів Європейського Союзу та Ради Європи, перманентно наповнюючись загальнолюдськими цінностями, які імплементуються в конституційний та муніципально-правовий простір України.

Підґрунтям встановлення оновленої системи принципів муніципального права України є відображення в його нормах та інститутах філософських парадигм та політико-правових про права людини, демократію, конституціоналізм та муніципалізм.

Концептуалізація цих принципів у муніципальній доктрині, їх системне закріплення у законодавстві України та усебічна реалізація у реальній муніципальній практиці стане свідченням та підтвердженням:

(а) врахування вікових історичних, національних і культурних традицій вітчизняного громадства та муніципалізму, а також соціальних, економічних, географічних, культурних, екологічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування в Україні;



(б) усвідомлення того, що повага до людини і захист її гідності – обов’язок будь-якої влади, у тому числі й муніципальної, та визнання, того, що сталий розвиток територіальних громад здійснюється перш за все в інтересах їх членів - жителів сіл, селищ та міст;

(в) визнання того, що дотримання рівних і невід’ємних прав кожної людини є основою справедливості і загального добробуту, а забезпечення права жителів на участь у місцевому самоврядуванні – є однією з засад будь-якого демократичного ладу, в силу чого українські міста, селища та села – це насамперед територія свободи та гідності;

(г) прагнення суспільства та держави досягти найвищих європейських та міжнародних стандартів у життєдіяльності українських міст, селищ та сіл, забезпечення їх жителів якісними послугами;

(ґ) переконання в тому, що в основі раціонального керівництва українськими містами, селищами та селами лежать принципи субсидіарності, децентралізації та забезпечення демократії участі широких верств жителів;

(д) зобов’язання держави зміцнювати практику раціонального керівництва українськими містами, селищами та селами як головної умови реалізації демократичних стандартів та досягнення цілей місцевого самоврядування, враховуючи, що саме раціональне керівництво громадами характеризується стійкістю, децентралізацією, справедливістю, ефективністю, транспарентністю і підзвітністю, участю громадянського суспільства і правами жителів та їх безпекою;

(е) схвалення державою та усебічної підтримки громадянським суспільством концепції «громада для всіх» – місця, де кожен житель, незалежно від рівня добробуту, раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, сексуальної орієнтації, строків проживання у місті, мовними чи іншими ознаками бере дієву участь у муніципальному житті та реалізації муніципальних прав людини;

(є) усвідомлення державою, громадянським суспільством, територіальними громадами та кожним окремим жителем міста, селища або села своєї відповідальності перед Богом, Українським народом і українською державою, власною совістю, попередніми, нинішнім та майбутніми поколіннями українців та українок за долю своїх міст, селищ або сіл, збереження їх історії та примноження їх досягнень і традицій, здійснення стратегій їх сучасного та перспективного розвитку, зростання їх ролі в соціально-економічному, громадсько-політичному або духовно-культурному житті України, Європи та Світу.

## Список використаних джерел

### Бібліографія:

1. Авер’янов В. Б. Методологічні засади реформування українського адміністративного права. Правова держава. Щорічн. наук. праць. 2001. Вип. 12. С. 292–300.
2. Авер’янов В. Б. Принципи адміністративного права. Авер’янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці. Упорядники: Андрійко О. Ф. (кер. кол.), Нагребельний В. П., Кисіль Л. Є. та ін.; за заг. ред.: Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 295–296.
3. Авер’янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. Право України. 2006. № 5. С. 11–17.
4. Авер’янов В. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка. Право України. 2004. № 10. С. 25–30.
5. Баймуратов М. Конституційно-правовий простір місцевого самоврядування як простір формування, реалізації конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина, охорони та захисту прав людини. Соціальний Калейдоскоп. 2022. Том 2. № 3–4. С. 8–26.
6. Баймуратов М., Кофман Б. Конституційно-правовий простір місцевого самоврядування України: параметральні ознаки та роль у становленні локальної демократії. Scientific Collection «InterConf», (128): with the Proceedings of the 13th International Scientific and Practical Conference «Science and Practice: Implementation to Modern Society» (October 16–18, 2022; Manchester, Great Britain) by the SPC «InterConf». Peal Press Ltd., 2022. P. 115–124.

7. Батанов О. В. Концепт «муніципальне право – комплексна галузь права»: критичний аналіз сучасних підходів. Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького: журнал. Серія Право. 2023. Вип. 16 (28). С. 16–23.
8. Бориславська О. М. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад. Львів: ПАІС, 2005. 207 с.
9. Галіахметов І. А. Загальноправові принципи в нормах муніципального права України. Науковий вісник Ужгородського університету. Серія ПРАВО. 2011. Випуск 15. С. 101–104.
10. Галіахметов І. А. Принципи муніципального права: проблеми теорії та практики. Науковий вісник Академії муніципального управління. Зб. наук. праць. Серія «Право». 2011. № 2. С. 92–98.
11. Демиденко В. О. Принципи муніципального права як фундаментальна основа муніципальної реформи в Україні. Часопис Київського університету права. 2017. № 1. С. 40–44.
12. Калиновський Б. В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні: монографія. Кременчук: ПП Щербатих О. В., 2010. 183 с.
13. Камардіна Ю. В. Муніципальна реформа в Україні та державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2020. 267 с.
14. Коломоєць Т. О., Баранчик П. О. Принципи адміністративного права: монографія. Запоріжжя: Сору Art, 2012. 202 с.
15. Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія / ред. Ю. П. Лебединський. Київ: МАУП, 2003. 568 с.
16. Максименцева Н. Співвідношення принципів адміністративного права та принципів державного управління. Підприємство, господарство і право. 2017. № 5. С. 115–118.
17. Маліков С. В. Принципи місцевого самоврядування в Україні: дис.... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Маріуполь, 2012. 225 с.
18. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
19. Муніципальне право України: підруч. / І. С. Пирога, Ю. М. Бисага, О. Я. Рогач. Луцьк: Вежа-Друк, 2023. 358 с.
20. Павелків С. Р. Європейські принципи муніципального права. Наука і техніка сьогодні. (Серія «Педагогіка», Серія «Право», Серія «Економіка», Серія «Фізико-математичні науки», Серія «Техніка»): журнал. 2023. № 11 (25). С. 140–152.
21. Падалко Г. В. Принципи місцевого самоврядування, принципи муніципального права та принципи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: проблеми співвідношення та взаємодії. Альманах права. Основні положення принципів права як його ціннісні виміри. Науково-практичний юридичний журнал. Випуск 3. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. С. 387–391.
22. Панасюк С. А. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та актуальні проблеми їх імплементації в законодавство України: дис.... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Маріуполь, 2015. 214 с.
23. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та європейський адміністративний простір: наук.-інформ. вид. Київ: [б. в.], 2007. 88 с.
24. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. 240 с.
25. Пухтецька А. А. Актуальні проблеми оновлення системи принципів адміністративного права України. Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. 2014. Т. 155. С. 67–72.
26. Пухтецька А. А. Принципи адміністративного права: адміністративно-правові та євроінтеграційні аспекти оновлення змісту та практики застосування: монографія. Київ; Харків: Панов, 2016. 433 с.
27. Тимошук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 124 с.
28. Шарая А. А. Теорія принципів адміністративно-процедурного права: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 400 с.

#### Перелік юридичних документів:

29. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. Сайт Верховної Ради України. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
30. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 р. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. ст. 222.
31. Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 38. ст. 534.
32. Закон України «Про верифікацію та моніторинг державних виплат» від 3 грудня 2019 року. Відомості Верховної Ради України. 2020. № 11. ст. 63.

33. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 7 лютого 2019 року. Відомості Верховної Ради України. 2019. № 9. ст. 50.
34. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. ст. 91.
35. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 19. ст. 134.
36. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. ст. 170.
37. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 2. ст. 5.
38. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. ст. 190.
39. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 48. ст. 254.
40. Закон України «Про охорону прав на компонування напівпровідникових виробів» від 5 листопада 1997 року. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 8. ст. 28.
41. Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року. Сайт Верховної Ради України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20?find=1=%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%85%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20?find=1=%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%85%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2#w1_1).
42. Закон України «Про протимінну діяльність в Україні» від 6 грудня 2018 року. Відомості Верховної Ради України. 2019. № 6. ст. 39.
43. Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16 вересня 2014 року. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 40. ст. 2021.
44. Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 року. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 15. ст. 232.
45. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 33. ст. 175.
46. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 34. ст. 1167.
47. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, № 37. ст. 446.
48. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Сайт Верховної Ради України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).
49. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810/98. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.

## References

### Bibliography:

1. Averianov V. B. Metodolohichni zasady reformuvannya ukrainskoho administratyvnoho prava. Pravova derzhava. Shchorichn. nauk. prats. 2001. Vyp. 12. S. 292–300.
2. Averianov V. B. Pryntsypy administratyvnoho prava. Averianov Vadym Borysovych. Vybrani naukovy pratsi. Uporiadnyku: Andriiko O. F. (ker. kol.), Nahrebelnyi V. P., Kysil L. Ye. ta in.; za zah. red.: YU. S. Shemshuchenka, O. F. Andriiko. Kyiv: Instytut derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2011. S. 295–296.
3. Averianov V. Nova doktryna ukrainskoho administratyvnoho prava: kontseptualni pozytsii. Pravo Ukrainy. 2006. № 5. S. 11–17.
4. Averianov V. Predmet administratyvnoho prava: nova doktrynalna otsinka. Pravo Ukrainy. 2004. № 10. S. 25–30.
5. Vaimuratov M. Konstytutsiino-pravovyi prostir mistsevoho samovriaduvannya yak prostir formuvannya, realizatsii konstytutsiino-pravovoho statusu liudyny (osobystosti) i hromadianyna, okhorony ta zakhystu prav liudyny. Sotsialnyi Kaleidoskop. 2022. Tom 2. № 3–4. S. 8–26.
6. Vaimuratov M., Kofman B. Konstytutsiino-pravovyi prostir mistsevoho samovriaduvannya Ukrainy: parametralni oznaky ta rol u stanovleni lokalnoi demokratii. Scientific Collection «InterConf», (128): with the Proceedings of the 13th International Scientific and Practical Conference «Science and Practice: Implementation to Modern Society» (October 16–18, 2022; Manchester, Great Britain) by the SPC «InterConf». Peal Press Ltd., 2022. R. 115–124.

7. Batanov O. V. Kontsept «munitsypalne pravo – kompleksna haluz prava»: krytychnyi analiz suchasnykh pidkhodiv. Naukovo-informatsiyni visnyk Ivano-Frankivskoho universytetu prava imeni Korolia Danyla Halytskoho: zhurnal. Serii Pravo. 2023. Vyp. 16 (28). С. 16–23.
8. Boryslavska O. M. Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: teoriia ta praktyka realizatsii konstytutsiino-pravovykh zasad. Lviv: PAIS, 2005. 207 s.
9. Demydenko V. O. Pryntsypy munitsypalnoho prava yak fundamentalna osnova munitsypalnoi reformy v Ukraini. Chasopys Kyivskoho universytetu prava. 2017. № 1. S. 40–44.
10. Haliakhmetov I. A. Pryntsypy munitsypalnoho prava: problemy teorii ta praktyky. Naukovi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia. Zb. nauk. prats. Serii «Pravo». 2011. № 2. S. 92–98.
11. Haliakhmetov I. A. Zahalnopravovi pryntsypy v normakh munitsypalnoho prava Ukrainy. Naukovi visnyk Uzhhorodskoho universytetu. Serii PRAVO. 2011. Vypusk 15. S. 101–104.
12. Kalynovskiy B. V. Konstytutsiini pryntsypy mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: monohrafiia. Kremenchuk: PP Shcherbatykh O. V., 2010. 183 s.
13. Kamardina YU. V. Munitsypalna reforma v Ukraini ta derzhavakh-chlenakh Yevropeiskoho Soiuzu v umovakh yevropeiskoi mizhderzhavnoi intehratsii: porivnialno-pravove doslidzhennia: dys. ... kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.02 «Konstytutsiine pravo; munitsypalne pravo». Kyiv, 2020. 267 s.
14. Kolomoiets T. O., Baranchyk P. O. Pryntsypy administratyvnoho prava: monohrafiia. Zaporizhzhia: Copy Art, 2012. 202 s.
15. Kuibida V. S. Orhanizatsiino-funktsionalni pryntsypy i metody diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: monohrafiia / red. YU. P. Lebedynskiy. Kyiv: MAUP, 2003. 568 s.
16. Maksimentseva N. Spivvidnoshennia pryntsypiv administratyvnoho prava ta pryntsypiv derzhavnoho upravlinnia. Pidpriemnytstvo, gospodarstvo i pravo. 2017. № 5. S. 115–118.
17. Malikov S. V. Pryntsypy mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: dys.... kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.02 «Konstytutsiine pravo; munitsypalne pravo». Mariupol, 2012. 225 s.
18. Melnyk R. S., Bezenko V. M. Zahalne administratyvne pravo: navchalnyi posibnyk / za zah. red. R. S. Melnyka. Kyiv: Vaite, 2014. 376 s.
19. Munitsypalne pravo Ukrainy: pidruch. / I. S. Pyroha, YU. M. Bysaha, O. YA. Rohach. Lutsk: Vezha-Druk, 2023. 358 s.
20. Padalko H. V. Pryntsypy mistsevoho samovriaduvannia, pryntsypy munitsypalnoho prava ta pryntsypy sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: problemy spivvidnoshennia ta vzaiemodii. Almanakh prava. Osnovopolozhni pryntsypy prava yak yoho tsinnisni vymiry. Naukovo-praktychnyi yurydychnyi zhurnal. Vypusk 3. Kyiv: Instytut derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2012. S. 387–391.
21. Panasiuk S. A. Pryntsypy Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia ta aktualni problemy yikh implementatsii v zakonodavstvo Ukrainy: dys.... kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.02 «Konstytutsiine pravo; munitsypalne pravo». Mariupol, 2015. 214 s.
22. Pavelkiv S. R. Yevropeiski pryntsypy munitsypalnoho prava. Nauka i tekhnika sohodni. (Serii «Pedahohika», Serii «Pravo», Serii «Ekonomika», Serii «Fyzyko-matematychni nauky», Serii «Tekhnika»): zhurnal. 2023. № 11 (25). S. 140–152.
23. Pukhtetska A. A. Aktualni problemy onovlennia systemy pryntsypiv administratyvnoho prava Ukrainy. Naukovi zapysky NaUKMA. Yurydychni nauky. 2014. T. 155. S. 67–72.
24. Pukhtetska A. A. Pryntsypy administratyvnoho prava: administratyvno-pravovi ta yevrointehratsiini aspekty onovlennia zmistu ta praktyky zastosuvannia: monohrafiia. Kyiv; Kharkiv: Panov, 2016. 433 s.
25. Pukhtetska A. A. Yevropeiski pryntsypy administratyvnoho prava ta yevropeiskiy administratyvnyi prostir: nauk.-inform. vyd. Kyiv: [b. v.], 2007. 88 s.
26. Pukhtetska A. A. Yevropeiski pryntsypy administratyvnoho prava: monohrafiia. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2012. 240 s.
27. Sharaia A. A. Teoriia pryntsypiv administratyvno-protsedurnoho prava: monohrafiia. Kherson: Vydavnychiy dim «Helvetyka», 2019. 400 s.
28. Tymoshchuk V. Nadannia administratyvnykh posluh u munitsypalnomu sektori. Navchalnyi posibnyk dlia posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia. Kyiv: TOV «PIDPRYEMSTVO «VI EN EI», 2015. 124 s.

#### List of legal documents:

29. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy vid 6 lypnia 2005 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2005. № 35–36, № 37. st. 446.
30. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony. Sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).
31. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro zakhody shchodo vprovadzhennia Kontseptsii administratyvnoi reformy v Ukraini» vid 22 lypnia 1998 roku № 810/98. Sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.
32. Yevropeiska Khartiia mistsevoho samovriaduvannia. Strasburh, 15 zhovtnia 1985 roku. Sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

33. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 р. Видомості Верховної Ради України. 2014. № 13. ст. 222.
34. Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р. Видомості Верховної Ради України. 2009. № 38. ст. 534.
35. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року. Видомості Верховної Ради України. 2015. № 13. ст. 91.
36. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. Видомості Верховної Ради України. 1995. № 19. ст. 134.
37. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. Видомості Верховної Ради України. 1997. № 24. ст. 170.
38. Закон України «Про містські Ради народних депутатів та містські і регіональні самоврядування» від 7 грудня 1990 р. Видомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 2. ст. 5.
39. Закон України «Про містські державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. Видомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. ст. 190.
40. Закон України «Про окорону прав на komponuvannya napivprovodnykovykh vyrobiv» від 5 листопада 1997 року. Видомості Верховної Ради України. 1998. № 8. ст. 28.
41. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. Видомості Верховної Ради України. 2001. № 48. ст. 254.
42. Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року. Сайт Верховної Ради України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20?find=1=%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%85%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20?find=1=%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%85%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2#w1_1).
43. Закон України «Про протимінну діяльність в Україні» від 6 грудня 2018 року. Видомості Верховної Ради України. 2019. № 6. ст. 39.
44. Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16 вересня 2014 року. Видомості Верховної Ради України. 2014. № 40. ст. 2021.
45. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. Видомості Верховної Ради України. 2001. № 33. ст. 175.
46. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року. Видомості Верховної Ради України. 2014. № 34. ст. 1167.
47. Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 року. Видомості Верховної Ради України. 2004. № 15. ст. 232.
48. Закон України «Про верифікацію та моніторинги державних виplat» від 3 грудня 2019 року. Видомості Верховної Ради України. 2020. № 11. ст. 63.
49. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 7 лютого 2019 року. Видомості Верховної Ради України. 2019. № 9. ст. 50.



УДК 336.1:352+35.071.5

doi.org/10.30970/jcl.2.2024.2



### Ігор Заяць

Доцент, кандидат юридичних наук, Львівський національний університет імені Івана Франка,  
Україна  
*E-mail: igor.zajats@gmail.com*



### Василь Куйбіда

Доктор наук з державного управління, професор,  
головний науковий співробітник, Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України,  
Київ, Україна  
*ORCID ID: 0000-0001-7564-4706*  
*E-mail: kuybida58@gmail.com*

## ЩОДО РЕГІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ГЕНЕЗИС І ПЕРСПЕКТИВИ

## CONCERNING THE REGIONAL SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES: GENESIS AND PERSPECTIVES

### Ihor Zaiats | Vasyl Kuibida

Associate Professor, Ph. D. (law), Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine /  
Doctor of Science in Public Administration, Professor, President of the National Academy of Public Administration  
under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

**Abstract** | The article is devoted to the genealogy of the formation of the regional division of Ukraine and the justification of the need for its comprehensive analysis, based on today's and future challenges facing Ukraine. Arguments are presented regarding the need for regulatory regulation of the establishment of the boundaries of regions, their formation and liquidation. In the conditions of the war, the issue of the effectiveness of public power and the stability of territorial communities became more acute, which does not remove the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine from the agenda but brings to the fore the need to adapt public administration to the war, especially since it is predicted to be a long one. Added to this are qualitatively new tasks of higher complexity: from the formation of an effective rear, providing the Armed Forces with the necessary things and equipment to new planning for the placement of productive forces and settlements, modernization of destroyed infrastructure and territorial communities. The tasks of such a plan can be solved only if the state interacts with civil society and, considering the complexity of the situation, the necessary organizational and legal tools must be created. All activities of the state, which are aimed at solving the listed tasks, take place and will take place with the participation of regional

bodies of state power and local self-government. Therefore, the issue of quality functioning of public authorities at the subnational level requires close attention.

**Keywords:** territorial organization of public authorities, administrative-territorial division, region, parameters, criteria, oblast.

**Анотація** | Стаття присвячена генеалогії формування обласного поділу України і обґрунтуванню потреби його всебічного аналізу, виходячи з сьогоденних і майбутніх викликів, які стоять перед Україною. Наведено аргументи щодо необхідності нормативно-правового врегулювання встановлення меж областей, їх утворення та ліквідації. В умовах війни загострилось питання ефективності публічної влади та стійкості територіальних громад, що не знімає з порядку денного реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, але виносить на першу позицію необхідність адаптації публічного управління до війни, тим паче, що її прогнозують довгою. До цього додається якісно нові завдання більш вищої складності: від формування дієвого тилу, забезпечення ЗСУ необхідними речами і обладнанням до нового планування розміщення продуктивних сил і населених пунктів, модернізації зруйнованої інфраструктури та територіальних громад. Завдання такого плану можуть бути вирішені лише за умови взаємодії держави з громадянським суспільством причому, враховуючи всю складність ситуації, має бути створений необхідний для цього організаційно-правовий інструментарій.

Вся діяльність держави, яка скерована на розв'язання перерахованих завдань проходить і проходитиме за участю регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування. Тому питання якісного функціонування публічної влади субнаціонального рівня потребує пильної уваги.

**Ключові слова:** територіальна організація публічної влади, адміністративно-територіальний поділ, область, параметри, критерії.

Конституційна практика наявності «інституту області» в українському законодавстві пережила своє 90-річчя. Проте це не означає, що впродовж цих дев'яти десятиріч ми мали справу зі стійким правовим утворенням. Навпаки, правова природа цього територіального утворення перебувала у процесі перманентної трансформації. Змінювались: їх кількість та межі; персоніфіковані назви і назви адміністративних центрів; моделі управління і т.д. Але родове поняття територіальних одиниць третього адміністративного рівня в Україні – область – залишилося, хоч юридично зафіксованого визначення, що таке область не було аж до укладення Угод про позику 2005 та 2015 рр. між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку (МБРР). Проте досі не визначено ознак і параметрів, за якими визначається область та не встановлено процедури визначення її меж.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальнодержавної проблеми.**

Загальнотеоретичні питання організації, правового регулювання і практики публічного врядування, проблеми державного управління і місцевого самоврядування, територіальної організації публічної влади знайшли відображення в роботах багатьох вітчизняних науковців і практиків. Серед них варто відзначити праці Дністрянського М.С., Заяця І.Я., Корнієнка М. І., Малиновського В. Я., Мікули Н.А., Нижник Н.Р. Орзіха М.П.

Вивчення області як адміністративно-територіальної одиниці також включає аналіз історичних, економічних, географічних та соціокультурних аспектів, що впливають на її розвиток та функціонування. Фізико – географічне, економіко-географічне районування території України, загальні і регіональні питання фізичної географії, системи населених пунктів та економічної географії, природоохоронні та безпекові проблеми є важливими частинами вивчення областей. Різні характеристики областей вивчали Верменич Я.В. Воблий К.Г., Геренчук: К.І., Заставний Ф.Д., Рудницький С.Л. та інші.

Але, не дивлячись на величезну бібліографію, потреба у комплексному вивченні областей і пошуку та запровадження ефективної системи публічного врядування в них, яка відповідала б сучасному дискурсу залишається актуальною. Ця актуальність посилюється необхідністю виробити перехідні форми публічного управління у звільнених від окупанта областях.

**Метою статті є** – обґрунтуванню потреби всебічного аналізу обласного поділу України, виходячи із завдань забезпечення ефективності функціонування органів регіональної публічної влади у сучасних умовах, та розробки нормативно-правового регулювання як встановлення і зміни меж областей, так і діапазонів величини їх можливої території та кількості населення. Має бути також встановлена процедура утворення та ліквідації областей.

#### **Виклад основного матеріалу.**

З відновленням української державності УНР законом від 6 березня 1918 року проголосила поділ своєї території на землі (32 землі), які ділилися на волості і громади. Такий адміністративний поділ закріплювала і Конституція УНР, ухвалена 28 квітня 1918 року. Але Гетьман Павло Скоропадський скасував цей поділ і відновив поділ території Української Держави на губернії (11 губерній). В УСРР, яка ввійшла до складу СРСР, зберігся поділ території на губернії, закріпивши їх у Конституції УСРР 1919 року. На час утворення було 8 губерній, у 1921 році – 12 губерній, з 1922 до 1925 року – 9 губерній. У 1925 році губернії були ліквідовані і з 1 серпня 1925 року УСРР була поділена на 41 округ та АМСРР. В 1930 році округи були ліквідовані, а в українській правничій термінології з'явився термін «область» внаслідок запровадження в життя рішень позачергової IV сесії ВУЦВК XII скликання від 09.02.1932 року<sup>1</sup>, прийнятих на основі доповіді секретаря ВУЦВК М. Василенка «Районування УСРР за обласною системою», у якій містилася пропозиція від імені президії ВУЦВК утворити Вінницьку, Дніпропетровську, Київську, Одеську та Харківську область<sup>2</sup>.

Інституціоналізація областей пройшла у декілька етапів. Тогочасне законодавство взагалі не передбачало потреби фіксації чисельності та назв областей на конституційному рівні. Механізм впровадження в українську дійсність «реформи 1932 року» обумовлювався положеннями актів російських партійних та радянських органів влади. З позиції сьогодення, ці органи претендували на виконання функцій «наднаціональних органів», рішення яких підлягали обов'язковому виконанню. У той час увага не акцентувалась на «економічні», «політичні», «національні» чи інші критерії утворення адміністративно-територіальної одиниці. До уваги брались лише ті критерії, які розглядались винятково в контексті ідеології керуючої партії: «партійно-економічні», «партійно-політичний», «партійно-національні» і т.д. Дихотомія цих правових актів проявлялась в їх яскраво вираженому політичному характері. Звідси їх спірність та до певної міри утаємниченість.

Отож на початку 1932 року територію України було поділено на 5 областей та АМСРР. З того часу змінювалася кількість областей, їх конфігурація і назви, але незмінно область залишалася уніфікованою складовою системи адміністративно-територіального поділу союзної держави, охоплюючи собою цілий комплекс адміністративних утворень, і вважалась найбільшою адміністративно-територіальною одиницею. Це була частина державної території, у межах якої здійснювалась адміністративно-політична юрисдикція функціонуючого на ній обласного органу державної влади. Такий підхід визначив область виключно як адміністративно-територіальне утворення, що формується з метою встановлення територіальних меж дії обласних органів державної влади. На той час вона розглядалась виключно як об'єкт управління. Будь-які концептуальні зміни її території та моделі управління запроваджувались із-зовні. Під цим кутом зору звернімо увагу на план ГО-ЕЛРО, прийнятий VIII Всеросійським з'їздом Рад (м. Москві 22-29.11.1920 р.) та рішення X з'їзду РКП(б) (8-12 березня 1921 р.), яким закладається концепція нової економічної політики. аме ці рішення лягли в основу подальшого становлення системи обласного поділу. На виконання постанов VIII з'їзду Рад була скликана 1 сесія В.Ц.В.К., в порядок денний якої включається доповідь комісії по

<sup>1</sup> Вісті Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. Понеділок 08 лютого 1932. № 32 (3430).

<sup>2</sup> Постанова IV позачергової сесії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету XII скликання від 09.02.1932 р. «Про утворення обласних виконавчих комітетів на території УСРР» // Вісті... 1932, 10 лютого. № 34 (3432).

перегляду меж адміністративно-господарських районів Р.С.Ф.С.Р.. Виступ по цьому питанню 19 березня зробив Владимирський. А вже 20.03.1921 р. по даній доповіді сесія В.Ц.В.К. приймає резолюцію, згідно якої формується Адміністративна комісія по виробленню загальних положень встановлення меж адміністративно-господарських районів. Проект нового районування, з метою узгодження спірних положень, мав бути розісланий Губвиконкомом. З підписанням 28.12.1920 р. Союзного Договору, Україна пішла шляхом запровадження російської моделі територіальної організації, витоки якої знаходяться якраз у згаданих рішеннях. Договір визначив об'єм повноважень, які від тепер почали розглядати як «об'єкт спільного відання». Регулювання суспільних відносин в галузі територіального устрою відносилось до повноважень Української РСР. Залишаючись формально суверенною, УСРР продовжувала копіювати дії свого політичного партнера. А прийняття Постанови ВУЦВК від 01.02.1922р. «Про адміністративно-територіальний поділ України» стало лише наслідком реформ, що розгортались у росії.

Зауважимо, що Договір 28.12.1920 р.<sup>3</sup>, визначив об'єм повноважень територіальної організації влади, які почали розглядатися як «об'єкт спільного відання». Регулювання суспільних відносин в галузі територіального устрою відносилось до повноважень Української РСР. Залишаючись формально суверенною, УСРР продовжувала копіювати дії свого політичного партнера росії. А прийняття Постанови ВУЦВК від 01.02.1922 р. «Про адміністративно-територіальний поділ України»<sup>4</sup> стало лише наслідком реформ, що розгортались у росії. Захоплення більшовицькою ідеологією інколи приводило до курйозів. Для прикладу, Миколаївська міська рада у свій час звернулася з клопотанням про перейменування м. Миколаїв у м. Вірноленінськ, але центральний уряд назву міста не змінив.

Сформована практика утворення нових областей після 09.02.1932 р демонструє низку яскравих прикладів, як вирішення швидкоплинних політико-ідеологічних завдань сприяло постійному розширенню кола підстав утворення тої чи іншої області. Утворюючи Житомирську, Кам'янець-Подільську, Миколаївську та Полтавську область, переслідували мету посилення військової присутності на західних кордонах шляхом реорганізації військових округів. Сталінська та Ворошиловградська області мали стати флагманами радянської індустрії (згодом вони трансформувались в надійні ідеологічно виважені прорадянські (а також прокомуністичні) виборчі округи). Межі областей Західної України після її включення до складу УРСР на перших порах фактично співпадали з межами воєводства. Ще задовго до утворення цих областей на західноукраїнських землях, радянські засоби масової інформації активно вживали поняття «Станіславська область», «Луцька область», «Львівська область», «Тарнопольська область» і т.д. Конституційно-правове інституціонування цих областей розпочалось 04.12.1939 р. з прийняттям Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про утворення Волинської, Дрогобицької, Львівської, Ровенської, Станіславської, Тарнопольської областей в складі Української РСР»<sup>5</sup>, нової редакції ст. 23 Конституції СРСР та ст. 18 Конституції УРСР і відображало бажання запровадження тотального контролю за населенням приєднаних територій.

Про волюнтаризм при прийнятті рішень щодо утворення нових областей свідчить такі факти. 13.08.1944 р було опубліковано указ Президії ВР СРСР щодо утворення Костромської, Томської, Тюменської, Володимирської областей РРФСР. У 1944 році не було указу про утворення Херсонської області. Академік В. Мамутов згадував, що у 1944 р. Радінформбюро цілком випадково подало інформацію про визволення обласного центру Херсон. На справді згадане місто по своєму статусі не було обласним центром. Публічно визнати помилку державної інформаційної агенції, згідно правил того часу, вважалось неможливим. Тому було прийнято рішення про заснування нової області. Конституційно-правова інституціоналізація відбулась лише у 1946 році<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Про союзний договір поміж УСРР та РСФРР (28 грудня 1920 р.) // Збір законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України і уповноважених РСФРР. 1921. Ст. 93.

<sup>4</sup> ЗУ та РР-СУ України. 1922. Ч. 5. Ст. 74.

<sup>5</sup> Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про утворення Волинської, Дрогобицької, Львівської, Ровенської, Станіславської, Тарнопольської областей в складі Української РСР» // Вісті... 1939. 05.12. № 278 (5768).

<sup>6</sup> Закон УРСР «Про доповнення статті 18 Конституції Української РСР» // ВВР УРСР. 1947. №9-10. С. 60.

Починаючи з 1932 р. і по прийняття Конституції СРСР 1936 р. утворення нових областей відбувалось шляхом прийняття Постанов ВЦВК. Чинність конституційних актів та особливості правового регулювання області періодично змінювалась, що дає підстави говорити про п'ять фаз становлення обласного поділу (09.02.1932 р. – 04.12.1936 р.; 05.12.1936 р. – 10.02.1957 р.; 11.02.1957 р. – 06.10.1977 р.; 07.10.1977 р. – 27.06.1996 р.; 28.06.1996 р. – по теперішній час). Критерієм наведеної систематизації є кількість областей, яка передбачалась відповідними статтями конституційних актів на час вступу цих актів у законну силу; кількість областей, яка визначається конституційним законом внаслідок внесення відповідних змін і доповнень до Основних законів СРСР, УРСР та України.

Отож Україна услід за росією, яка подарувала їй цей термін на заміну царських губерній, досі використовує його як уніфіковану назву адміністративно-територіальної одиниці на яку покладається реалізація регіональних функцій держави. Нагадаємо, що до лютого місяця 1957 року питання утворення областей і внесення змін в обласний поділ знаходилися у компетенції Союзу РСР, а не в компетенції республік. Це було зафіксовано Конституцією СРСР 1936 року. Законом СРСР від 11 лютого 1957 року «Про віднесення до відання союзних республік вирішення питань обласного, краєвого адміністративно-територіального устрою»<sup>7</sup> з Конституції СРСР було виключено статтю 29; в новій редакції статті 28 проголошувалося: «Вирішення питань про обласний, крайовий адміністративно-територіальний устрій союзних республік відноситься до відання союзних республік»).

Після рішення Пленуму ЦК КПРС про перехід до територіальних форм управління народним господарством, у травні 1957 року відповідно до Закону «Про подальше удосконалення організації управління промисловістю і будівництвом в УРСР» в Україні було утворено 11 адміністративних економічних районів (раднаргоспів) - Вінницький, Ворошиловградський (з 18 березня 1958 року - Луганський), Дніпропетровський, Запорізький, Київський, Львівський, Одеський, Сталінський (з 17 листопада 1961 року - Донецький), Станіславський, Харківський, Херсонський (Відомості Верховної Ради Української РСР. 1957. № 4 (31 травня). С. 102-106). У 1960 до них долучено ще 3 раднаргоспи - Кримський, Полтавський, Черкаський (Відомості Верховної Ради Української РСР. 1960. № 17, 23. С. 205, 328-329.). Фактично лише з того часу Україна могла обережно замінювати побудований в інтересах метрополії адміністративно-територіальний устрій з урахуванням природних і економічних особливостей території та кількості населення, а не в основному з розрахунку потрібної кількості працівників МГБ-НКВД-КГБ і міліції, щоб тримати під контролем людей, що проживали на її території.

З часу запровадження областей їх чисельність зросла у п'ять разів, а конституційно-правове забезпечення області як адміністративно-територіальної одиниці, статусу її органів публічної влади визначався шістьма радянськими конституціями. Три з яких приймалися на рівні Союзу РСР (31.01.1924 р.; 05.12.1936 р.; 07.10.1977 р.), а решта - на рівні Української РСР (15.05.1929 р.; 30.01.1937р.; 20.04.1978 р.). Зауважимо, що після проголошення Акту про незалежність України (24.08.1991 р.)<sup>8</sup>. правове забезпечення області обумовлювалося положеннями Законів України про внесення змін до Конституції УРСР<sup>9</sup>, Конституційним Договором (05.06.1995 р.)<sup>10</sup> та Конституцією України (28.06.1996 р.)<sup>11</sup>.

Сучасна область, як і будь-яка інша адміністративно-територіальна одиниця, є системним продуктом політико-правової та соціально-економічної діяльності держави. Її особливістю стало

<sup>7</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. – М.: Издание Верховного Совета СССР, 1957. – № 4 (24 февраля). – 113 – 160 с. – [Ст. 80].

<sup>8</sup> Постанова Верховної Ради Української РСР «Про проголошення незалежності України» // Відомості Верховної Ради України, 1991, № 38, ст.502. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12#Text>

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Відомості Верховної Ради України. 1995. № 18. Ст. 133.

<sup>11</sup> Конституція України (28.06.1996р.) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

те, що будучи невід'ємним елементом системи адміністративно-територіального устрою України, законодавець не спромігся на рівні закону окреслити її цілісну політичну, організаційну та правову природу.

Сьогодні на конституційному рівні термін «область» вживається в контексті частини державної території, яка формує адміністративно-територіальну одиницю та перебуває в тотожному правовому регулюванні з містами із спеціальним статусом (Київ та Севастополь), а також АР Крим. Залишаючи поза увагою в національному конституційному праві соціально-політичне та організаційно-правове наповнення змісту цього вельми складного правового явища, законодавець сприяє поширенню різних політичних прогнозів та наростанню невизначеності щодо конституційних перспектив цього адміністративно-територіального утворення.

Область була покликана виконувати функцію адміністративно-територіальної одиниці, а з початку 90-рр. XX ст. функцію сформованого державою об'єднання територіальних громад (Дуалізм її політико-правової природи обумовлений особливим місцем, що відводиться області у системі територіальної організації влади. Ця парадигма сприяє сприйняттю області не як «об'єкту управління», а як «суб'єкта управління». На обласному рівні найбільш ефективно забезпечується реалізація більшості принципів демократичного конституційного ладу (громадянська злагода; консолідація і розвиток української нації; захист суверенітету і територіальної цілісності; унітаризм державного устрою; народний суверенітет; багатоманітність форм економічного, політичного і духовного життя та інші).

На сьогодні виявилось, що вельми показовий, на перший погляд критерій «кількість областей», вимушений поступитися іншим, також не менш важливим критеріям – «юрисдикційний» та «модель управління».

Але якщо критерій «кількість областей» характеризується довготривалістю застосування (понад дев'яносто років), то критерій «юрисдикція» проявився уже в новітній час – з російським збройним вторгненням в Крим 2014 року та з широкомасштабним вторгненням на територію України в лютому 2022 року, в результаті якого 20% території України було окуповано. РФ знищила засади конституційного ладу та суттєво підірвала демографічні, соціально-економічні та політико-правові процеси в окупованих областях України. Нові виклики, які постали перед Україною, не можуть не позначитися на подальшій моделі функціонування держави.

З часу утворення у 2015 році у Донецькій та Луганській областях України указом Президентом України військово-цивільних адміністрацій забезпечення правового регулювання цих областей суттєво відрізнялося від інших областей. Утворення 24 лютого 2022 р. Указом Президента України № 68/2022 на всій території України 25 обласних військових адміністрацій вирівняло ситуацію. Після повернення окупованих територій до складу України, перед державою стоятиме завдання відновлення знищеного потенціалу та рівномірного забезпечення реалізації завдань та функцій держави на всій території України, що логічно підводить нас до доцільності застосування критерію «модель управління». Із звільненням окупованих територій почнеться процес відродження системи адміністративно-територіального поділу областей. Підтримуючи у загальних рисах цей процес, держава не зможе у короткостроковій перспективі повернутися до попереднього стану. Велика кількість населених пунктів стерто з лиця землі, а отже, суттєво змінена система поселень в окремих областях. Величезні площі земель, що заміновані, залишатимуться потенційно небезпечними та будуть тимчасово виведені із господарського обороту. І все це посилюватиметься браком людських ресурсів, кваліфікованої робочої сили. Пошук нових моделей управління територіями регіонального рівня уже є нагальною потребою та завданням національної політики у найближчий час.

Критерій «модель управління» набуває якісно нового розуміння у процесі формування нової конституційно-правової парадигми, суть якої зводиться до декомунізації, дерадянізації та дерусифікації національного права та управління. Розкриттю природи «області» сприятиме порівняльно-

правовий аналіз регіонів Номенклатури територіальних одиниць для статистики (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics*), а саме NUTS<sup>12</sup>.

Аналіз інформації, поданої в Додатках 1-11, дає можливість зробити **ВИСНОВКИ**:

1. Невластивий Україні поділ її території на області був нав'язаний ззовні і здійснювався в інтересах Москви, а не Києва. Територіальне розміщення продуктивних сил на території України це підтверджує.

2. Заміна областями губерній, які подрібнювалися, мала на меті посилення контролю за населенням через розгалужену систему органів МГБ-НКВД-КГБ, а не здійснення народовладдя чи економічний розвиток.

3. При введенні обласного поділу не було дано легальне визначення області і не вироблено формальних вимог до неї (переліку параметрів її визначення та діапазону їх можливих змін, щоб адміністративно-територіальна одиниця могла бути областю).

4. Оскільки нова парадигма держави передбачає не контроль нею суспільства, а навпаки: суспільство має контролювати державу, то її адміністративно-територіальний поділ має робитися так, щоб забезпечити надання людині ефективних адміністративних і соціальних послуг, відповідних економічному розвитку держави.

5. Сьогодні перед суспільством стоїть завдання реформ в державі, необхідних, щоб виграти війну. Після завершення війни загостриться потреба проведення модернізації держави, її нової організації під завдання забезпечити безпеку і конкурентоспроможність у новому світі, що постане. Вироблення і реалізація новітньої державної регіональної політики має бути прив'язана не тільки до бачення (візії) майбутньої держави, стратегії її розвитку, але і до Генеральної схеми планування території України, а значить виправданого в нових умовах адміністративно-територіального поділу.

6. Новий адміністративно-територіальний поділ має відповідати вимогам NUTS і уможливити:

- проведення ефективної державної регіональної політики для досягнення поставлених перед нею цілей;

- реалізацію цілей визначених Договором про функціонування Європейського Союзу (*глава «Економічна, соціальна та територіальна єдність» (статті 174-178)*)<sup>13</sup> та Угодою про асоціацію між Україною та ЄС (*розділ V Угоди «Економічне та галузеве співробітництво», глава 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво», стаття 446*)<sup>14</sup>.

Викладені вище аргументи свідчать про потребу проведення ретельного аналізу існуючих областей на предмет того наскільки вони будуть ефективними суб'єктами багаторівневого врядування та проведення моделювання нового адміністративно-територіального поділу України на третьому адміністративному рівні.

## Список використаних джерел

### Перелік юридичних документів:

1. Ведомости Верховного Совета СССР. – М.: Издание Верховного Совета СССР, 1957. – № 4 (24 февраля). – 113 – 160 с. – [Ст. 80].

<sup>12</sup> Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 1059/2003 від 26 травня 2003 року про встановлення спільної класифікації територіальних одиниць для статистики (NUTS)  
URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_005-03#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_005-03#Text).

<sup>13</sup> Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b06/print](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06/print).

<sup>14</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони  
URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011/card2#Card](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/card2#Card).



2. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 18. Ст. 133.
3. Вісті Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. Понеділок 08 лютого 1932. № 32 (3430).
4. ЗУ та РР-СУ України. 1922. Ч. 5. Ст. 74.
5. Закон УРСР «Про доповнення статті 18 Конституції Української РСР» // ВВР УРСР. 1947. №9-10. С. 60.
6. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b06/print](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06/print).
7. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001\\_001#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_001#Text).
8. Конституція України (28.06.1996р.) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
9. Постанова IV позачергової сесії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету XII скликання від 09.02.1932 р. «Про утворення обласних виконавчих комітетів на території УСРР» // Вісті... 1932, 10 лютого. № 34(3432).
10. Постанова Верховної Ради Української РСР «Про проголошення незалежності України» // Відомості Верховної Ради України, 1991, № 38, ст.502. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12#Text>
11. Про союзний договір поміж УСРР та РСФРР (28 грудня 1920 р.) // Збір законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України і уповноважених РСФРР. 1921. Ст. 93.
12. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 1059/2003 від 26 травня 2003 року про встановлення спільної класифікації територіальних одиниць для статистики (NUTS) URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_005-03#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_005-03#Text).
13. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011/card2#Card](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/card2#Card).
14. Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про утворення Волинської, Дрогобицької, Львівської, Ровенської, Станіславівської, Тернопольської областей в складі Української РСР» // Вісті... 1939. 05.12. № 278 (5768).

## References

### List of legal documents:

1. Konsolidovani versii Dohovoru pro Yevropeyskiy Soiuz ta Dohovoru pro funksiionuvannia Yevropeiskoho Soiuzu z protokolamy ta deklaratsiiamy URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b06/print](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06/print).
2. Konstytutsiia (Osnovnyi Zakon) Ukrainiskoi Radianskoi Sotsialistychnoi Respubliki URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001\\_001#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_001#Text).
3. Konstytutsiia Ukrainy (28.06.1996r.) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Postanova IV pozacherhovoї sesii Vseukrainskoho Tsentralnoho Vykonavchoho Komitetu XII sklykannia vid 09.02.1932 r. «Pro utvorennia oblasnykh vykonavchykh komitetiv na terytorii USRR» // Visti... 1932, 10 liutoho. № 34(3432).
5. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainiskoi RSR «Pro proholoshennia nezalezhnosti Ukrainy» // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 1991, № 38, st.502. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12#Text>
6. Pro soiuznyi dohovir pomizh USRR ta RSFR (28 hrudnia 1920 r.) // Zbir zakoniv i rozporiadzhen robitnycho-selianskoho uriadu Ukrainy i upovnovazhenykh RSFR. 1921. St. 93.
7. Rehlament Yevropeiskoho Parlamentu i Rady (YES) № 1059/2003 vid 26 travnia 2003 roku pro vstanovlennia spilnoi klasyfikatsii terytorialnykh odynyts dlia statystyky (NUTS) URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_005-03#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_005-03#Text).
8. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnyim derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011/card2#Card](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/card2#Card).
9. Ukaz Prezydii Verkhovnoi Rady SRSR «Pro utvorennia Volynskoi, Drohobytskoi, Lvivskoi, Rovenskoi, Stanislavivskoi, Tarnopolskoi oblasti v skladi Ukrainiskoi RSR» // Visti... 1939. 05.12. № 278(5768).
10. Vidomosti Verkhovnoho Soveta SSSR. – M.: Yzdanye Verkhovnoho Soveta SSSR, 1957. – № 4 (24 fevralia). – 113 – 160 s. – [St. 80].
11. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1995. № 18. St. 133.
12. Visti Vseukrainskoho Tsentralnoho Vykonavchoho Komitetu. Ponedilok 08 liutoho 1932. № 32 (3430).
13. ZU ta RR-SU Ukrainy. 1922. CH. 5. St. 74.
14. Zakon URSR «Pro dopovnennia statii 18 Konstytutsii Ukrainiskoi RSR» // VVR URSR. 1947. №9-10. S. 60.

УДК 342.8

doi.org/10.30970/jcl.2.2024.3



## Вернер Мігель Кюн

Доктор юридичних наук  
Кільський університет імені Крістіана Альбрехта.  
Провідний юрист у Суді Європейського Союзу.  
Кіль, Німеччина  
E-mail: [werner.kuhn@curia.europa.eu](mailto:werner.kuhn@curia.europa.eu)

# THE UPCOMING REFORM OF THE JUDICIAL SYSTEM OF THE EUROPEAN UNION

## Werner Miguel Kühn<sup>1</sup>

Doctorate in Law, University of Kiel (cau). Law Clerk at the Court of Justice of the European Union.  
Kiel, Germany

**Abstract** | The Court of Justice of the European Union («CJEU») has requested an amendment to its statute in order to cope with the challenges resulting from an ever-increasing workload. The aim is to redefine the jurisdiction of the EU courts with a view to allow them to continue to carry out, within reasonable time limits, the task assigned to them by the drafters of the Treaties in Article 19(1) TUE, namely to ensure that «in the interpretation and application of the Treaties the law is observed». The reform concretely envisages a partial transfer of interpretative powers to the General Court («GC»), combined with the CJEU's power to deal itself with cases of particular relevance. Furthermore, the possibility of lodging an appeal before the CJEU shall be restricted if legal review has already taken place in the first instance by the boards of appeal of EU agencies. A number of safeguards shall prevent a situation, in which the sharing of workload by two separate judicial bodies might have a negative effect on the uniformity and consistency of the case-law.

**Keywords:** Court of Justice of the European Union, General Court, judicial workload, jurisdictional redefinition, case-law consistency.

### I. Introduction

The first paragraph of Article 281 TFEU provides that the Statute of the CJEU shall be laid down in a separate Protocol<sup>2</sup>. Pursuant to the second paragraph of Article 281 TFEU, the Statute may be amended by the European Parliament and the Council acting in accordance with the ordinary legislative procedure (with the exception of Title I and Article 64 of the Statute). This is done through the adoption of a regulation, as defined in Article 288 TFEU. Both co-legislators decide either at the request of the CJEU after consulting the Commission or on a proposal from the Commission after consulting the CJEU. The reform, which shall be discussed in this paper, has been initiated by the CJEU itself. The request contains an explanation

<sup>1</sup> Doctorate in law (University of Kiel). Law clerk at the Court of Justice of the European Union. The present article merely reflects the author's personal opinion.

<sup>2</sup> This is Protocol (N° 3) on the Statute of the Court of Justice of the European Union.

of the reform, which provides valuable insight into the CJEU's considerations<sup>3</sup>. In the meantime, the Commission has been consulted and it should be noted that, in its opinion of 10 March 2023, this institution expressed its support for the reform plan<sup>4</sup>. In addition, on 9 May 2023, the Presidents of both EU courts and the Deputy Director-General were heard by the Committee on Legal Affairs of the European Parliament at a meeting, during which several reform issues were discussed. Nevertheless, a number of outstanding questions remain as to the legality and the expediency of this reform. After an introductory overview of the main regulatory aspects, this paper will examine two key aspects of the reform: **(III.)** the transfer to the GC of jurisdiction to hear and determine questions referred for preliminary rulings and **(IV.)** the mechanism for the determination of whether an appeal is allowed to proceed before the CJEU. First of all, however, it is necessary to examine the circumstances which gave rise to that reform. It will also address considerations that may have played a role in this reform.

## II. Factors requiring a reform of the judicial system of the EU

The CJEU, as a judicial body, is characterised by the fact that, unlike most national courts, it performs several functions simultaneously. It is inter alia a constitutional, labour, civil, administrative, social, asylum and criminal court. This is due to, on the one hand, the continuous extension of the EU's legislative powers to new policy areas and, on the other hand, the CJEU's monopoly on the interpretation of EU law. The geographical expansion of the EU through the accession of new Member States has also led to an increase in cooperation between the CJEU and national courts in recent years, with an increase in the number of cases. It should also be borne in mind that the EU is an integration system with 24 official languages, which recognises the right of every individual to use his or her mother tongue in proceedings before the CJEU. Given the limited human and material resources available to the CJEU, it cannot be excluded that these circumstances may have adverse effects, such as the length of proceedings. However, given that the CJEU has explicitly recognised the right to a reasonable time in its case-law<sup>5</sup>, such a development would not be desirable. The EU has attempted to counteract these developments by not only allocating financial and human resources to the CJEU, but also by creating subsidiary bodies endowed with their own powers. Examples include the GC and the Civil Service Tribunal («CST»), now incorporated into the GC. One advantage of this outsourcing was not only a fair distribution of the workload, but also the promotion of specialisation within the EU courts. In general, the extension of the EU's legislative powers has made it necessary to create specialised subsidiary bodies capable of dealing with very specific technical questions.

An important reform of the EU's judicial system has taken place with the progressive increase of the number of judges of the GC (currently doubling the number of Member States), as efficiency gains have been demonstrated. The significant reduction of the backlog of cases pending before the GC now opens up new possibilities to relieve the burden on the CJEU in the long term. It should be borne in mind that a transfer of the jurisdiction to deal with requests for a preliminary ruling in certain areas necessarily implies a certain loss of control. In order to preserve the role of the CJEU as the supreme instance within the EU judiciary and to guarantee the uniformity of interpretation of EU law, it is necessary to ensure that this transfer of powers is only ad hoc and that the CJEU retains its right to assume responsibility if this appears necessary. A transfer of the jurisdiction to deliver preliminary rulings seems particularly useful in areas where case-law has already been established, where the CJEU has laid down the basic principles and it is only necessary to apply them to specific cases. A right to assume responsibility makes it possible to identify situations in cases in which a further development of those principles is required. In view of the fact that an early detection (ex ante control) of those situations may not always be easy, especially as sensitive legal

---

<sup>3</sup> The document is available on the website of the CJEU: [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/demande\\_transfert\\_ddp\\_tribunal\\_en.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/demande_transfert_ddp_tribunal_en.pdf)

<sup>4</sup> See Commission opinion of 10 March 2023 on the draft amendment to Protocol N° 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union, presented by the Court of Justice on 30 November 2022, COM(2023) 135 final.

<sup>5</sup> Kühn, W.M., "Responsabilidad extra contractual de la Unión Europea: Violación por parte de su Tribunal de Justicia del derecho fundamental a una duración razonable del proceso", *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 2018, N° 12, p. 169-199.

issues very often only become apparent once a case has been examined in detail, the right to assume responsibility would ideally have to be complemented by a procedure allowing the CJEU to take up a case at a later stage (ex post control). The question arises as to who should exercise this right to assume responsibility within the CJEU.

Moreover, in order to relieve the burden on the CJEU, it seems appropriate to restrict the right to appeal in cases in which the CJEU acts as a court of appeal vis-à-vis the GC where a judicial review has already been carried out by several instances. In such a scenario, it may be assumed that the facts of a case have been exhaustively clarified and that all the essential points of law have been assessed. A judicial review by several instances took place, for example, at the time when the CST dealt with specific issues of civil service law as court of first instance, while the GC acted as a court of appeal<sup>6</sup>. A similar structure of legal review currently exists between the boards of appeal, which are located in several EU agencies, and the GC. However, as was the case at the time of the CST, it is necessary that decisions taken by the GC as court of appeal can, if necessary, be subject to legal review by the CJEU. However, it should be borne in mind that the CJEU would not actually be relieved of its workload if it were obliged to apply the same standards as the court of appeal. Instead, it seems reasonable to provide for such a possibility of legal review only where there is a risk to the unity, consistency and development of EU law, since only then would the risk of potential deviation from the case-law of the CJEU be countered. Such a legal review could be carried out either ex officio or at the request of the parties to the proceedings. In the first case, the First Advocate General could be given the power to encourage such a review, as is currently the case with regard to decisions of the GC on appeals against the decisions of the specialised courts<sup>7</sup>. Such a right of initiative on the part of the First Advocate General, in the exercise of a role that could be described as a «guardian of EU law», would also be conceivable with regard to preliminary rulings of the GC, provided that such competence is conferred on the latter.

As will be shown in what follows, the considerations set out above appear to have been taken into account in the design of the new architecture of the EU judicial system, since certain aspects of the reform clearly reflect the concern of the CJEU not to obtain relief at the expense of the consistency of the case-law or the effectiveness of the legal protection of individuals.

### **III. Transfer of the jurisdiction to give preliminary rulings under**

#### **Article 267 TFEU in specific areas defined in the Statute**

##### **1. The risks to the consistency of the case-law**

The transfer of the jurisdiction to give preliminary rulings under Article 267 TFEU in specific areas laid down in the Statute is not surprising in itself, especially as this possibility is already expressly provided for in the third paragraph of Article 254 TFEU. It is rather surprising that the CJEU has agreed to relinquish this competence more than 20 years after the entry into force of the Treaty of Nice. It should be recalled that the Intergovernmental Conference which led to the signing of the Treaty of Nice on 20 February 2001 decided to amend Article 225 TEC in order to confer on the GC jurisdiction to give preliminary rulings under Article 234 EC. However, it must be assumed that the CJEU had reasonable grounds for not doing so at that time, primarily the fear of sacrificing the uniformity of the case-law and, ultimately, the unity of the EU legal order. The CJEU appears to have been in a similar situation to that at the time of the discussion on the possible establishment of specialised courts dealing with certain matters under Article 257 TFEU.

In that regard, it should be noted that, although the transfer of interpretative powers is at the heart of the reform, it also comprises the power, enshrined in Article 267(1) lit. b) TFEU, to give preliminary rulings on the validity and interpretation of acts of the institutions, bodies, offices or agencies of the EU. In this respect, the following explanations also apply by analogy to this competence. An interesting development in the architecture of the EU judicial system is thus emerging, since the CJEU has repeatedly pointed

<sup>6</sup> Lenaerts, K./Maselis, I./Kathleen, G., *EU Procedural Law*, Oxford 2014, paragraph 2.44, p. 36.

<sup>7</sup> See the second subparagraph of Article 256(2) TFEU in conjunction with Article 62 of the Statute of the CJEU.

out in its case-law that it has exclusive jurisdiction in this area, which it justified on the grounds of the need to preserve the coherence of the system of judicial protection and the unity of the EU legal order<sup>8</sup>.

There are areas of law that, although formally speaking, may well be distinguished from each other, such as trademarks and copyrights, they nevertheless share common aspects as part of the overarching area of intellectual property rights. In view of the fact that those areas are essentially governed by the same common principles of law, the interpretation of the principles in question may simultaneously affect various areas of law. A division of competences between several jurisdictions that does not take this fact into account may ultimately create problems. While, for example, the GC has jurisdiction to hear actions for annulment in trademark disputes, the CJEU retains jurisdiction to give preliminary rulings on the interpretation of the EU Trademark Regulation<sup>9</sup>, the Trademark Directive<sup>10</sup> and the Copyright Directive<sup>11</sup>. The risk of a conflicting interpretation of the principles or horizontal aspects of intellectual property law cannot therefore be completely ruled out. It can be assumed that those considerations might have precluded the establishment of a specialised court for the specific area of trade mark law. Similar problems would arise if the CJEU were to share the monopoly of interpretation with the GC. For this reason, the transfer of jurisdiction for preliminary rulings should be carefully planned.

## **2. There is no general but only a partial transfer of competences limited to specific areas**

Consequently, according to the CJEU's proposal, there shall be no general but only a partial transfer of powers limited to specific areas. The areas in which the GC may exercise powers of interpretation in preliminary ruling proceedings are the common system of value added tax («VAT»), excise duties, the Customs Code and the tariff classification of goods in the Combined Nomenclature, compensation and assistance to passengers and the scheme for greenhouse gas emission allowance trading. The Statute shall be amended in order to incorporate a provision, namely the first paragraph of Article 50b, which lists the specific areas referred to above. In its request for amendment of the Statute, the CJEU states that these areas are clearly defined and sufficiently separable from other areas covered by EU law. The criterion of sufficient demarcation from other areas governed by EU law, applied by the CJEU, aims at preventing issues about the precise scope of the questions referred by the national courts and, ultimately, about the jurisdiction of the GC to deal with these questions. This indicates that the authors of the reform were aware of the abovementioned risks to the consistency of case-law and wished to minimise them as far as possible.

Another reason stated in the proposal is that the areas defined are governed by a limited number of secondary legislation and rarely lead to judgments of principle. Finally, the CJEU points out that these areas have led to extensive case-law, which should significantly limit the risks of divergences in the case-law. Indeed, it should be noted that the common system of VAT leaves less scope for questions of interpretation, not least because of the adoption by the EU legislature of ever more detailed rules. As regards the tariff classification of goods in the Combined Nomenclature, it should be mentioned that the questions referred by the national courts are rather «practical» and do not usually raise abstract legal questions. Their legal complexity is relatively low, which in the practice of the CJEU means that, as a rule, the respective cases are assigned to chambers of only three judges. In most cases, there is no need to convene a hearing or to request the Advocate General's Opinion. Moreover, these cases rather concern very concrete and specific situations, which rarely permit the application of the case-law to other circumstances. However, these facts should not lead to the erroneous assumption that the cases in question do not create work. On the contrary, they form part of the requests for a preliminary ruling to which the CJEU is obliged to respond. A transfer of powers to the GC would therefore in any event reduce the workload of the CJEU. Another positive effect

---

<sup>8</sup> See CJEU judgment of 28 March 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, paras. 78 to 81).

<sup>9</sup> Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC (OJ L 130, 17.5.2019, p. 92).

<sup>10</sup> Regulation (EU) 2017/1001 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017 on the European Union trade mark (OJ L 154, 16.6.2017, p. 1).

<sup>11</sup> Directive (EU) 2015/2436 of the European Parliament and of the Council of 16. December 2015 to approximate the laws of the Member States relating to trade marks (OJ L 336, 23.12.2015, p. 1).

would be that the CJEU could focus on much more important legal questions that may be relevant to a large number of similar cases.

The inclusion of all cases concerning compensation and assistance to passengers seems equally useful, as requests for a preliminary ruling are usually limited to the interpretation of a single legal act, namely Regulation (EC) N° 261/2004<sup>12</sup> and Regulation (EU) 2021/782 respectively<sup>13</sup>. In view of the fact that the compatibility with higher-ranking EU law of the main rules contained in that regulation is deemed to have already been clarified in the case-law<sup>14</sup>, it is not to be expected that future requests for a preliminary ruling will raise questions of law challenging the fundamental existence of those rules. Exceptions apart, the main purpose of the references made by national courts is currently to interpret the provisions of that regulation in the light of the specific circumstances of the case. This has given rise to a case-by-case approach. In that regard, it must be borne in mind that, although the situations are likely to vary from one case to another, the case-law of the CJEU in this area is already so extensive that this judicial institution increasingly avails itself of the possibility of adopting a decision by reasoned order pursuant to Article 99 of the Rules of Procedure, since the answer to the question referred for a preliminary ruling may be clearly deduced from the existing case-law. Against that background, the GC should indeed be able to rely on both the general principles of law, which characterise the respective specific area, and the related case-law in order to give an appropriate answer to the questions referred to it.

### 3. A single competent instance responsible for receiving requests for a preliminary ruling

Legal certainty would not be served if national courts were required to identify each time the EU court that actually has jurisdiction to rule on their requests for a preliminary ruling. Although the definition of specific areas considerably facilitates the task, it should be borne in mind that references for a preliminary ruling may raise a large number of legal questions that can be attributed to several specific areas. In this respect, it cannot be ruled out that a decision by the CJEU itself will be necessary, even though a question formally falls within one of the areas mentioned above. It must also be borne in mind that a reference to a EU court lacking jurisdiction, combined with the necessary referral to the competent court, whether by the referring national court itself or by the respective EU court, would be time-consuming and hardly compatible with the principle that the duration of proceedings must be reasonable. In this respect, it is to be welcomed that the reform proposal foresees an approach whereby the CJEU acts as the sole competent instance to receive requests for a preliminary ruling (English: «one stop shop»; French: «*guichet unique*»). This mitigates potential conflicts of jurisdiction and ensures that the substantively competent court is entrusted with the case without undue delay.

It should be noted that the CJEU does not in any way interpret this competence as an expression of the power to decide, at its own discretion, which cases it is dealing with itself and which it assigns to the GC. In its request, the CJEU expressly states that criteria such as the «appropriateness» or the «importance of the questions referred for a preliminary ruling» are, in principle, irrelevant at this stage of the proceedings. Instead, the CJEU emphasises the principle of limited powers, relying on Article 256(3) TFEU, which, in its view, does not confer on the GC jurisdiction to give preliminary rulings on questions that do not fall within one or more of the specific areas laid down in the first paragraph of Article 50b of the Statute. In other words, the CJEU sees Article 256(3) TFEU as a rule laid down by the EU legislature which makes jurisdiction dependent solely on the substantive classification of the cases and, consequently, does not confer any discretion on the EU courts. This interpretation is correct and consistent with the clear wording of the said provision. It is worth noting that the CJEU also appears to interpret this provision in the sense of an exception to its general jurisdiction to give preliminary rulings, which must be interpreted strictly.

---

<sup>12</sup> Regulation (EC) N° 261/2004 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights, and repealing Regulation (EEC) N° 295/91 (OJ L 46, 17.2.2004, p. 1).

<sup>13</sup> Regulation (EU) 2021/782 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 on rail passengers' rights and obligations (OJ L 172, 17.5.2021, p. 1).

<sup>14</sup> Judgment of 23 October 2012, *Nelson and Others* (Joined Cases C-581/10 and C-629/10, EU:C:2012:657).

Accordingly, the CJEU assumes that only a request for a preliminary ruling that relates exclusively to one or more of the specific areas in question should be automatically assigned to the GC. On the other hand, where a request relates both to one or more of the areas defined in the first paragraph of Article 50b of the Statute and to areas not covered by that provision, it is dealt with by the CJEU itself. The new second paragraph of Article 50b of the Statute expressly mentions the first mentioned scenario, although detailed rules governing the attribution of jurisdiction must still be specified in the Rules of Procedure, to be amended for that purpose. For the sake of completeness, it should be recalled in this context that, in accordance with Article 253 TFEU, the Rules of Procedure are adopted by the CJEU, with the approval of the Council alone being required. Unlike the adoption of the Statute, the Parliament's involvement is not foreseen, which seems to be a reason why the Parliament has so far shown such a high level of interest in the reform<sup>15</sup>.

The allocation of cases shall take place at an early stage of the proceedings, namely at the moment when the President of the CJEU usually designates the Judge-Rapporteur. Both the First Advocate General and the Vice-President shall be allowed to express their views on any allocation to the GC. If there are doubts as to the delimitation of powers, in particular with regard to the existence of circumstances that preclude an allocation to the GC – for example because the legal issues raised go beyond the specific areas mentioned above – the issue shall be addressed at the General Assembly (French: «*Réunion Générale*») of the members of the CJEU, which takes a final decision on jurisdiction. This information stems from reports of the hearing at the European Parliament's Committee on Legal Affairs, but not from the request of the CJEU itself<sup>16</sup>. Although the principle of the right to a judge assigned by law does not have the same prominence in the EU judicial system as in some national legal systems, as it is for example the case of the fundamental right enshrined in the second sentence of Article 101(1) of the German Basic Law<sup>17</sup>, it would be desirable, in the interest of transparency, for this approach to be laid down somewhere. If not in the Statute itself, then at least in the Rules of Procedure.

The second and third subparagraph of Article 256(3) TFEU provide that the GC may refer a case to the CJEU for a ruling if it considers that «the case requires a decision of principle likely to affect the unity or consistency of EU law». A review by the CJEU is also possible «where there is a serious risk of the unity or consistency of EU law being affected». Whilst the Treaties themselves do not contain any more specific provisions in this regard, the CJEU rightly points out in its request that such a review should be carried out only «in exceptional cases» in view of the need for a final decision, since the submission of a request for a preliminary ruling has the effect of suspending the proceedings pending before the referring court. In other words, in the interest of the expeditious conduct of the procedure and not least legal certainty, it is necessary for the CJEU to exercise its right to assume responsibility – with the delays that such action entails for the proceedings – solely in order to achieve a higher objective, namely the protection of the EU legal system.

In its opinion of 10 March 2023, the Commission puts forward a number of proposals that the author believes should be seriously considered. First of all, these proposals aim at a more precise delimitation of jurisdiction between the EU courts. In so far as the reform foresees the GC's jurisdiction to hear and determine requests for a preliminary ruling that «come exclusively within one or several of the specific areas», this condition should be clarified to the effect that such jurisdiction must also cover related questions of interpretation of provisions of primary law, general principles of law or of the Charter of fundamental rights of the EU. Otherwise, it would have to be assumed that the CJEU has automatically jurisdiction as soon as these questions are raised. In view of the fact that in practice it is not uncommon that constitutional questions arise in addition to problems of interpretation, realistically speaking, such a scenario would

---

<sup>15</sup> See the opinion of the European Parliament's Committee on Legal Affairs on the proposed reform, report of 13 January 2022, 2022/0906(COD).

<sup>16</sup> See Iglesias Sánchez, S., Insight: "Moving forward towards the Preliminary Ruling's Reform: Hearing before the Legal Affairs Committee of the European Parliament", *EU Law Live*, online article of 22 May 2023.

<sup>17</sup> See Rönna, T./Hoffmann, A., „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser: Das Prinzip des gesetzlichen Richters am EuGH“, *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 2018, N° 7-8, p. 233.



hardly lead to a relief of the CJEU's workload. An authentic reduction in workload can only be achieved if the GC is given the necessary autonomy to also rule on these related questions. The author agrees with the Commission that this should also apply to questions concerning the interpretation of EU law (in the specific areas) in the light of public international law. Such a situation should not, in principle, preclude the jurisdiction of the GC.

The author agrees as well with the Commission's view that requests for a preliminary ruling raising questions which, as such, do not concern the interpretation of an act falling within one of those specific areas, but which concern, for example, provisions of primary law, general principles of law or the Charter, should remain within the jurisdiction of the CJEU, even if the legal framework of the main proceedings falls within one of those specific areas. This can be justified by the role of the CJEU as a constitutional court within the EU judicial system. In the interest of the unity and consistency of the EU legal order, the handling of cases relating exclusively to constitutional matters should be reserved to this judicial institution. If a case has been assigned to the GC, even though it justifies a referral to the CJEU, it is entirely free to request a referral to the CJEU on its own motion.

However, since the provisions of the Statute, which the CJEU proposes to amend, do not explicitly regulate these aspects, consideration should be given to supplementing the Rules of Procedure with the necessary provisions. As the Commission rightly points out, the inclusion of an interpretative guidance in the recitals of the regulation to be adopted would considerably facilitate the practical application of those provisions. Indeed, good legislative technique of the political institutions of the EU tends to aim at a situation in which the recitals provide a useful background to the provisions of a legal text<sup>18</sup>. The concerns expressed by the European Parliament's Committee on Legal Affairs show that the question of delimitation of competences still needs to be clarified.

#### **4. Procedural guarantees essential for ensuring that the CJEU and the GC deal with requests for a preliminary ruling in the same manner**

In view of the fact that the transfer of interpretative powers to the GC is essentially intended to contribute to the relief of the CJEU's workload, there is no objective reason why requests for a preliminary ruling should be treated differently by the GC from the previous practice of the CJEU. Therefore, provision should be made to ensure that, firstly, parties to the proceedings are treated equally and, secondly, that the GC can fulfil its tasks in accordance with the new requirements. The aim is to ensure the interpretation of EU law while preserving the unity of the legal order, irrespective of whether the CJEU or the GC is called upon to rule on a request for a preliminary ruling.

The proposed measures include the designation of special chambers to deal with the cases assigned to them. They are intended to treat requests for a preliminary ruling made in the specific areas laid down in the first paragraph of Article 50b of the Statute. Detailed rules are to be laid down in the Rules of Procedure. As a result, the CJEU expects to achieve enhanced consistency in the treatment of references for a preliminary ruling. This measure has the additional effect of promoting the specialisation of judges, which in principle increases the quality of the case-law. This is necessary precisely because these areas are very specific, materially delimited and require particular expertise and experience. The CJEU takes advantage of an established practice at the GC that foresees the designation of chambers for the purpose of dealing with civil service and intellectual property cases.

Proceedings before the GC may in principle also foresee the involvement of an Advocate General, even though this possibility has so far been hardly used in practice. Unlike the CJEU, there are no members of the GC who exercise this function on a permanent and exclusive basis. On the contrary, if necessary, one of the members of the judiciary will be specifically selected for taking over that role in a specific procedure<sup>19</sup>. As was stated at the hearing before the European Parliament's Committee on Legal Affairs, this

<sup>18</sup> See Opinion of Advocate General Szpunar of 12 March 2019, Planet49 (C-673/17, EU:C:2019:246, paragraph 71).

<sup>19</sup> See Articles 30 and 31(2) of the Rules of Procedure of the GC.

practice shall continue, subject to the condition that the appointed Advocates General perform this function for a period of three years. Since there is nothing in this sense stated in the request submitted by the CJEU, it is to be expected that such provisions will be found in the Rules of Procedure. With the adoption of interpretative powers, it is expected that the number of pending cases will increase significantly, including the frequency with which the GC will have to deal with new legal questions.

It is therefore to be welcomed that the second sentence of the third paragraph of Article 50b of the Statute expressly provides for the appointment of an Advocate General in accordance with the detailed rules to be laid down in the Rules of Procedure. In line with his traditional role, the Advocate General offers the possibility of an additional, in-depth analysis of the case in question, from a practical and dogmatic point of view, hereby delivering a basis for the further development of the case-law. However, similar to the CJEU, the appointment of an Advocate General will not be necessary in every case, but only in those cases that raise new questions of law. It is also to be expected that the Advocate General at the GC will also be allowed to limit his Opinion to certain questions referred for a preliminary ruling (so-called «*conclusions ciblées*» in French; translatable in English as «*focused/targeted Opinion*») in order to focus on the analysis of the most relevant legal issues. Overall, it is to be expected that the CJEU's decades of experience will decisively shape the future role of the Advocate General at the GC. The inclusion of the Advocate General in the reform of the EU judicial system must be regarded as an important sign of recognition of his contribution to the evolution of the case-law.

Moreover, the CJEU's request provides for an amendment of Article 50 of the Statute, which would allow the GC to sit in a medium-sized formation, between the chambers of five judges and the Grand Chamber of 15 judges. The questions referred to the GC for a preliminary ruling are not intended to be decided by the Grand Chamber of the GC, since cases that require a decision of principle and normally fall within the jurisdiction of the Grand Chamber are, in accordance with the second subparagraph of Article 256(3) TFEU, to be referred to the CJEU. The request also points out that an assignment to the Grand Chamber of the GC would have as a consequence that judges who are not members of the chambers designated for that purpose would participate in preliminary ruling proceedings, a scenario that would undermine the objective of establishing a jurisdiction specialised in certain areas of law with all the advantages associated with it. Article 50(3) of the Statute clarifies that the composition of the chambers and the circumstances and conditions under which the GC shall sit in those different formations is governed by the Rules of Procedure of the GC. In other words, the organisational autonomy of the GC is largely preserved and restricted only to the extent necessary to ensure cooperation with the CJEU with regard to the handling of requests for a preliminary ruling.

#### **IV. Extension of the mechanism for the determination of whether an appeal is allowed to proceed**

Another focus of the reform is the mechanism for the determination of whether an appeal is allowed to proceed. It should be recalled in this context that this mechanism was introduced in 2019 with the aim of addressing the problem of the increasing number of cases. At that time, the reform proposal was based on the observation that a significant part of the appeals lodged had to be dismissed as manifestly inadmissible or unfounded, even though the cases in question had already been subject twice to legal review, first by the independent boards of appeal of EU agencies and then by the GC. In the light of the fact that it was considered necessary to deal with the resources of the CJEU as carefully as possible, it was decided to allow a third legal review only exceptionally, namely in cases where the appellant has convincingly demonstrated that the decision of the GC is vitiated by a serious error of law which may affect future cases. The CJEU has obviously been inspired by the judicial systems of the Member States, which often make the admissibility of an appeal before a higher instance subject to the fulfilment of certain conditions, such as the requirement that the case be «essentially important» or the contested judicial decision «deviating from

the case-law of the supreme courts»<sup>20</sup>. In such cases, the judicial systems of the Member States provide that a decision of the highest court is necessary in order to provide legal clarity.

Since then, in accordance with Article 170a of the Rules of Procedure, the appellant has been required to attach to his appeal a request that the appeal be allowed to proceed, setting out the «issue that is significant with regard to the unity, consistency or development of Union law» raised by the appeal and which must contain all the information necessary to enable the CJEU to rule on that request. In the absence of such a request, the Vice-President of the CJEU shall declare the appeal inadmissible. It should be noted that the request in question must not exceed 7 pages, which requires the appellant to identify as precisely as possible the error of law that, in his view, poses a risk to the unity, consistency or development of EU law. So far, these strict requirements have been considered to have been met in only a few cases<sup>21</sup>, which may discourage potential appellants. However, it should be noted that the case-law that has arisen to date gradually clarifies the legal criteria necessary for an appeal to be allowed to proceed<sup>22</sup>. It is therefore safe to say that, with these proceedings, the CJEU is only at the beginning of a development, the end of which is not yet foreseeable. The material requirement laid down in Article 58a of the Statute («significant issue with respect to the unity, consistency or development of EU law») did not exist before the introduction of the mechanism for the determination of whether an appeal is allowed to proceed. It is true that it is similar to the criteria laid down in Article 256(2) TFEU for the review of decisions of the GC taken in the context of decisions of the former SCT («where there is a serious risk of the unity or consistency of EU law being affected»)<sup>23</sup>. However, it should be noted that the wording of Article 58a of the Statute appears to be broader. The CJEU has not yet ruled on the connection between the two provisions.

In view of the need to preserve the functioning of the CJEU, it is a right move to restrict the possibility of lodging an appeal, especially as sufficient legal protection is guaranteed by the boards of appeal and the GC. Such an approach undoubtedly means enhancing the role of the boards of appeal within the EU's judicial system, which the author has explained in another article<sup>24</sup>. As stated in Article 58a of the Statute, the mechanism of admission of appeals concerns judgments or orders of the GC related to decisions of independent boards of appeal of the following offices, bodies and agencies of the EU: the European Union Intellectual Property Office; the Community Plant Variety Office; the European Chemicals Agency; the European Union Aviation Safety Agency. In addition, this mechanism applies to appeals against judgments or orders of the GC concerning a decision of an independent board of appeal set up after 1 May 2019 within any other EU office, body or agency and to be seized before an action can be brought before the GC. However, this provision disregards the fact that, on 1 May 2019, there were already other EU bodies, offices or agencies, which also had an independent board of appeal, but were not included in the list of EU bodies, offices or agencies referred to in the first paragraph of Article 58a of the Statute. In its request, the CJEU mentions the European Union Agency for Railways, the European Banking Authority, the European Securities and Markets Authority and the European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators. The reform aims to fill this gap by including these agencies in this list.

Finally, the CJEU proposes to extend the scope of that mechanism to appeals against decisions of the GC concerning the performance of a contract concluded by or on behalf of the EU and containing an arbitration clause, within the meaning of Article 272 TFEU. The CJEU justifies this proposal on the ground that

---

<sup>20</sup> See, for example, the grounds for authorising the appeal on a point of law in German administrative procedure (§132 VWGO).

<sup>21</sup> See orders of the CJEU of 10 December 2021, *EUIPO v The KaiKai Company Jaeger Wichmann* (C-382/21 P, EU:C:2021:1050), of 7 April 2022, *Indo European Foods Ltd* (C-801/21 P, EU:C:2022:295) and of 11 July 2023, *EUIPO/Neperl* (C-93/23 P, EU:C:2023:601).

<sup>22</sup> Oró Martínez, C., "The filtering of appeal by the Court of Justice: Taking stock of the first two orders allowing an appeal to proceed", *EU Law Live*, N° 112, edition of 17 September 2022, p. 11.

<sup>23</sup> Kühn, W.M., „Das Überprüfungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften: Überblick und Analyse“, *Zeitschrift für Europarecht*, 2010, N° 1, p. 4-14.

<sup>24</sup> Kühn, W.M., "The phenomenon of Agencification in the administration of the European Union", *Ukrainian Journal of Constitutional Law*, 2020, N° 4, p. 45-67.

appeals in this area cannot, in principle, raise an issue that is significant with regard to the unity, consistency or development of EU law, since it usually concerns only the application of the national law to which the arbitration clause refers, and not the application of EU law. This part of the reform is peculiar and different from the aspects discussed above, since it is not based on the consideration that an appeal shall not be allowed because there has already been a two-fold review of legality. In other words, the CJEU acknowledges that a one-off examination is sufficient. As very few comments from the Commission and the European Parliament's Committee on Legal Affairs have so far been heard, which could serve as a basis for further investigation, it remains to be seen what changes the legislative process will bring about.

## V. Conclusion and outlook

The reform of the judicial system sought by the CJEU in the form of the transfer to the GC of jurisdiction to hear and determine questions referred for preliminary rulings and the mechanism for the determination of whether an appeal is allowed to proceed before the CJEU should not be surprising. Indeed, this reform started many years ago when the corresponding legal bases were created in the Treaties. The doubling of the number of judges and the consequent reduction of the backlog of pending cases has freed up capacity at the GC, allowing it to assume part of the responsibility for dealing with requests for a preliminary ruling. For the sake of consistency, it is necessary to ensure that proceedings before both EU courts are conducted in the same manner. Furthermore, the above-mentioned mechanism needs to be «calibrated» so that the CJEU can take corrective action in cases where it appears justified. The amendments proposed by the CJEU to its Statute seem at least to pursue these objectives. The views expressed by the Commission and the Parliament indicate that the reform proposals are unanimously welcomed. However, it should be noted that some provisions need to be clarified, hopefully still in the legislative process. Although it is apparent from the previous hearings of the Presidents of the EU courts that there seem to be solutions to many of the issues raised, they do not yet appear to have been codified in the proposed amendments. Much seems to be awaiting a provision in the Rules of Procedure itself. However, legal certainty requires that legal practitioners be informed as detailed as possible of the various aspects of the procedure.

## References

### Bibliography:

1. Iglesias Sánchez, S., Insight: «Moving forward towards the Preliminary Rulings Reform: Hearing before the Legal Affairs Committee of the European Parliament», EU Law Live, online article of 22 May 2023.
2. Kühn, W.M., «Das Überprüfungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften: Überblick und Analyse», Zeitschrift für Europarecht, 2010, № 1, p. 4-14.
3. Kühn, W.M., «Responsabilidad extra contractual de la Unión Europea: Violación por parte de su Tribunal de Justicia del derecho fundamental a una duración razonable del proceso», Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión, 2018, № 12, p. 169-199.
4. Kühn, W.M., «The phenomenon of Agencification in the administration of the European Union», Ukrainian Journal of Constitutional Law, 2020, № 4, p. 45-67.
5. Lenaerts, K./ Maselis, I./ Kathleen, G., EU Procedural Law, Oxford 2014, paragraph 2.44, p. 36.
6. Oró Martínez, C., «The filtering of appeal by the Court of Justice: Taking stock of the first two orders allowing an appeal to proceed», EU Law Live, № 112, edition of 17 September 2022, p. 11.
7. Rönnau, T./Hoffmann, A., «Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser: Das Prinzip des gesetzlichen Richters am EuGH», Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, 2018, № 7-8, p. 233.

### List of legal documents:

8. Articles 30 and 31(2) of the Rules of Procedure of the GC.
9. CJEU judgment of 28 March 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, paras. 78 to 81).
10. Commission opinion of 10 March 2023 on the draft amendment to Protocol № 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union, presented by the Court of Justice on 30 November 2022, COM(2023) 135 final.
11. Directive (EU) 2015/2436 of the European Parliament and of the Council of 16. December 2015 to approximate the laws of the Member States relating to trade marks (OJ L 336, 23.12.2015, p. 1).

12. Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC (OJ L 130, 17.5.2019, p. 92).
13. Judgment of 23 October 2012, Nelson and Others (Joined Cases C-581/10 and C-629/10, EU:C:2012:657).
14. Opinion of Advocate General Szpunar of 12 March 2019, Planet49 (C-673/17, EU:C:2019:246, paragraph 71).
15. Opinion of the European Parliaments Committee on Legal Affairs on the proposed reform, report of 13 January 2022, 2022/0906(COD).
16. Orders of the CJEU of 10 December 2021, EUIPO v The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, EU:C:2021:1050), of 7 April 2022, Indo European Foods Ltd (C-801/21 P, EU:C:2022:295) and of 11 July 2023, EUIPO/Neoperl (C-93/23 P, EU:C:2023:601).
17. Regulation (EC) № 261/2004 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights, and repealing Regulation (EEC) № 295/91 (OJ L 46, 17.2.2004, p. 1).
18. Regulation (EU) 2017/1001 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017 on the European Union trade mark (OJ L 154, 16.6.2017, p. 1).
19. Regulation (EU) 2021/782 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 on rail passengers rights and obligations (OJ L 172, 17.5.2021, p. 1).
20. Request submitted by the Court of Justice pursuant to the second paragraph of Article 281 of the Treaty on the Functioning of the European Union, with a view to amending Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union. URL: [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/demande\\_transfert\\_ddp\\_tribunal\\_en.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/demande_transfert_ddp_tribunal_en.pdf).
21. Second subparagraph of Article 256(2) TFEU in conjunction with Article 62 of the Statute of the CJEU.
22. This is Protocol (№ 3) on the Statute of the Court of Justice of the European Union.

УДК 342.8

doi.org/10.30970/jcl.2.2024.4



## Вернер Мігель Кюн

Доктор юридичних наук  
Кільський університет імені Крістіана Альбрехта.  
Провідний юрист у Суді Європейського Союзу.  
Кіль, Німеччина  
E-mail: [werner.kuhn@curia.europa.eu](mailto:werner.kuhn@curia.europa.eu)

# НАБЛИЖАЄТЬСЯ РЕФОРМА СУДОВОЇ СИСТЕМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

## THE UPCOMING REFORM OF THE JUDICIAL SYSTEM OF THE EUROPEAN UNION

### Werner Miguel Kühn<sup>1</sup>

Doctorate in Law, University of Kiel (cau). Law Clerk at the Court of Justice of the European Union.  
Kiel, Germany

**Abstract** | The Court of Justice of the European Union («CJEU») has requested an amendment to its statute in order to cope with the challenges resulting from an ever-increasing workload. The aim is to redefine the jurisdiction of the EU courts with a view to allow them to continue to carry out, within reasonable time limits, the task assigned to them by the drafters of the Treaties in Article 19(1) TUE, namely to ensure that «in the interpretation and application of the Treaties the law is observed». The reform concretely envisages a partial transfer of interpretative powers to the General Court («GC»), combined with the CJEU's power to deal itself with cases of particular relevance. Furthermore, the possibility of lodging an appeal before the CJEU shall be restricted if legal review has already taken place in the first instance by the boards of appeal of EU agencies. A number of safeguards shall prevent a situation, in which the sharing of workload by two separate judicial bodies might have a negative effect on the uniformity and consistency of the case-law.

**Keywords:** Court of Justice of the European Union, General Court, judicial workload, jurisdictional redefinition, case-law consistency.

**Анотація** | Суд Європейського Союзу (СЄС) звернувся з ініціативою внести зміни до свого статуту, щоб вирішити проблеми, пов'язані зі зростаючим робочим навантаженням. Метою реформи є переосмислення юрисдикції судів ЄС з тим, щоб забезпечити їм можливість виконання завдань, покладених на них, зокрема, у статті 19(1) Договору про Європейський Союз (ДЄС), а саме: забезпечення в розумні строки "дотримання права при тлумаченні та застосуванні Договорів". Реформа безпосередньо передбачає часткову передачу повноважень з тлумачення Загальному суду ("ЗС") у поєднанні з повноваженнями СЄС самостійно розглядати справи, що мають особливе значення. Крім того,

<sup>1</sup> Доктор права (Кільський університет). Провідний юрист Суду Європейського Союзу. Ця стаття відображає виключно особисту точку зору автора.

можливість подачі апеляції до СЄС повинна бути обмежена, якщо юридичний перегляд справи вже відбувся в першій інстанції апеляційними радами органів ЄС. Низка запобіжних заходів повинна допомогти уникнути ситуації, за якої розподіл навантаження між двома окремими судовими органами може негативно вплинути на уніфікацію та узгодженість судової практики.

**Ключові слова:** Суд Європейського Союзу, Суд загальної юрисдикції, завантаженість судів, перерозподіл юрисдикції, узгодженість прецедентного права.

## I. Вступ

Перший пункт статті 281 ДФЄС передбачає, що Статут СЄС має бути викладений в окремому Протоколі<sup>2</sup>. Відповідно до другої частини статті 281 ДФЄС, поправки до Статуту можуть бути внесені Європейським Парламентом та Радою, які діють відповідно до звичайної законодавчої процедури (за винятком Розділу I та статті 64 Статуту). Це здійснюється шляхом ухвалення регламенту, як це визначено у статті 288 ДФЄС. Обидва співзаконодавці приймають рішення або на вимогу СЄС після консультацій з Комісією, або на пропозицію Комісії після консультацій з СЄС. Реформа, про яку йтиметься в цьому документі, була ініційована самим СЄС. Запит містить обґрунтування реформи, яке дає уявлення про мотиви, якими керувався СЄС<sup>3</sup>. Водночас, були проведені консультації з Комісією. Слід зазначити, що у своєму висновку від 10 березня 2023 року ця інституція висловила свою підтримку плану реформування<sup>4</sup>. Крім того, 9 травня 2023 року на засіданні Комітету з правових питань Європейського парламенту було заслухано Голів обох судів ЄС та заступника Генерального директора, а також проведено обговорення низки питань щодо реформи. Тим не менш, залишається ряд невирішених питань щодо законності та доцільності цієї реформи. Після вступного огляду основних регуляторних аспектів у даному документі розглядаються два ключові аспекти реформи: (III) передача Великій Палаті повноважень щодо розгляду та вирішення питань, які підлягають попередньому розгляду, та (IV) механізм визначення можливості розгляду апеляції в Суді Європейського Союзу. Однак, перш за все, необхідно проаналізувати обставини, які зумовили потребу в цій реформі. Також будуть розглянуті фактори, які, ймовірно, вплинули певним чином на дану реформу.

## II. Чинники, що зумовлюють необхідність реформування судової системи ЄС

Суд ЄС, як судовий орган, характеризується тим, що, на відміну від більшості національних судів, він виконує кілька функцій одночасно. Зокрема, йдеться про його функції як суду конституційної, трудової, цивільної, адміністративної, соціальної, імміграційної та кримінальної юрисдикції. По-перше, це зумовлено постійним розширенням законодавчих повноважень ЄС у нових сферах політики, а, по-друге, - монополією Суду ЄС на тлумачення права ЄС. Географічне розширення ЄС в останні роки за рахунок приєднання нових держав-членів також призвело до активізації співпраці між Судом ЄС та національними судами, що супроводжувалося збільшенням кількості судових справ. Слід також мати на увазі, що ЄС є інтеграційною системою з 24 офіційними мовами, яка визнає право кожної особи використовувати свою рідну мову в судових процесах, що розглядаються в Суді ЄС. Враховуючи обмеженість людських і матеріальних ресурсів, наявних у розпорядженні Суду ЄС, не виключено, що ці обставини можуть призвести до негативних наслідків, наприклад, до затягування розгляду справ. Однак, враховуючи, що Суд ЄС у своїй практиці чітко визнав право на

<sup>2</sup> This is Protocol (№3) on the Statute of the Court of Justice of the European Union.

<sup>3</sup> The document is available on the website of the CJEU: [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/demande\\_transfert\\_ddp\\_tribunal\\_en.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/demande_transfert_ddp_tribunal_en.pdf)

<sup>4</sup> See Commission opinion of 10 March 2023 on the draft amendment to Protocol № 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union, presented by the Court of Justice on 30 November 2022, COM(2023) 135 final.



розумний строк<sup>5</sup>, такий розвиток подій був би небажаним. ЄС намагався протидіяти таким процесам, не лише виділяючи додаткові фінансові та людські ресурси для СЄС, але й створюючи допоміжні органи, наділені власними повноваженнями. Прикладами можуть слугувати Суд загальної юрисдикції (ГС) та Трибунал у справах публічної служби (CST), який зараз входить до складу Суду загальної юрисдикції. Однією з переваг такого аутсорсингу був не лише справедливий розподіл робочого навантаження, але й сприяння спеціалізації в судах ЄС. Загалом, розширення законодавчих повноважень ЄС виявило необхідність створення спеціалізованих допоміжних органів, здатних вирішувати дуже вузькі технічні питання.

Важливою складовою реформи судової системи ЄС стало поступове збільшення кількості суддів Суду загальної юрисдикції (наразі вона вдвічі перевищує кількість держав-членів), що дозволило досягти значного підвищення ефективності його роботи. Істотне скорочення кількості справ, що перебувають на розгляді в Суді загальної юрисдикції, відкриває нові можливості для зменшення навантаження на СЄС у довгостроковій перспективі. При цьому слід враховувати, що передача юрисдикції щодо розгляду звернень на винесення попереднього рішення в окремих категоріях справ неминуче тягне за собою певну втрату контролю. Для того, щоб зберегти статус Суду ЄС як найвищої інстанції в судовій системі ЄС і забезпечити уніфікованість тлумачення права ЄС, необхідно домогтися того, щоб така передача повноважень носила лише тимчасовий характер і, щоб Суд ЄС зберіг за собою право, за необхідності, брати на себе відповідальність. Передача повноважень з винесення попередніх рішень видається найбільш доцільною у тих сферах, де прецедентне право вже є усталеним, де СЄС сформулював основні принципи, і необхідно лише застосувати їх до конкретних справ. Право брати на себе відповідальність дозволяє виявити ситуації, в яких необхідний подальший розвиток цих принципів. Враховуючи той факт, що виявлення таких ситуацій на ранніх етапах (контроль *ex ante*) не завжди може бути легким, особливо з огляду на те, що чутливі правові питання часто стають очевидними лише після детального вивчення справи. Право брати на себе відповідальність в ідеалі має бути доповнене процедурою, яка дозволяє Суду ЄС братися за справу на більш пізній стадії розгляду (контроль *ex post*). Виникає питання: хто повинен реалізовувати це право - брати на себе відповідальність - в рамках СЄС?

Крім того, щоб розвантажити Суд ЄС, видається доцільним обмежити право на оскарження рішень у справах, в яких Суд ЄС виступає апеляційною інстанцією стосовно рішень Верховного Суду, в яких судовий розгляд вже відбувся в кількох судових інстанціях. За такого сценарію можна припустити, що факти справи були вичерпно з'ясовані і, що всі суттєві правові аспекти були оцінені. Судовий розгляд у кількох інстанціях мав місце, наприклад, тоді, коли Трибунал у справах публічної служби (CST) розглядав окремі справи щодо публічної служби як суд першої інстанції, а **Верховний Суд** виступав як суд апеляційної інстанції<sup>6</sup>. Подібна структура правового контролю нині існує між апеляційними колегіями, які діють у кількох установах ЄС і СЄС. Однак, як і за часів Трибуналу у справах публічної служби (CST), необхідно, щоб рішення, ухвалені Судом загальної юрисдикції (ГС), як судом апеляційної інстанції, могли, за необхідності, бути предметом правового розгляду з боку Суду Європейського Союзу (СЄС). Однак, слід мати на увазі, що Суд ЄС фактично не розвантажиться, якщо буде зобов'язаний застосовувати ті самі стандарти, що й суд апеляційної інстанції. Натомість, видається доцільним передбачити таку можливість оскарження лише у випадках, коли існує ризик для уніфікації, узгодженості та вдосконалення права ЄС, оскільки лише тоді можна буде протидіяти ризику потенційного відхилення від прецедентного права СЄС. Такий правовий аналіз може здійснюватися або *ex officio*, або на прохання сторін провадження. У першому випадку Першому генеральному адвокату можна було б надати повноваження ініціювати такий

<sup>5</sup> Kühn, W.M., "Responsabilidad extra contractual de la Unión Europea: Violación por parte de su Tribunal de Justicia del derecho fundamental a una duración razonable del proceso", Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión, 2018, № 12, p. 169-199.

<sup>6</sup> Lenaerts, K./Maselis, I./Kathleen, G., EU Procedural Law, Oxford 2014, paragraph 2.44, p. 36.

перегляд справи, як це має місце у випадку з рішеннями Суду ЄС щодо апеляцій на рішення спеціалізованих судів<sup>7</sup>. Таке право ініціативи з боку Першого генерального адвоката, який виконує роль «охоронця права ЄС», було б також можливим щодо попередніх рішень СЄС, за умови, що така компетенція буде надана останньому.

Як буде показано далі, викладені вище міркування, схоже, були враховані при розробці нової архітектури судової системи ЄС, оскільки певні аспекти реформи чітко відображають занепокоєння СЄС щодо того, аби не допустити послаблення судового захисту коштом узгодженості прецедентного права або ефективності правового захисту приватних осіб.

### III. Передача юрисдикції виносити попередні рішення відповідно до статті 267 Договору про функціонування Європейського Союзу у конкретних сферах, визначених у Статуті

#### 1. Ризики для узгодженості судової практики

Сама по собі передача юрисдикції виносити попередні рішення відповідно до статті 267 Договору про функціонування Європейського Союзу в конкретних сферах, визначених у Статуті, не викликає подиву, тим більше, що така можливість вже прямо передбачена в третьому пункті статті 254 Договору про функціонування Європейського Союзу. Дивує радше те, що СЄС погодився відмовитися від цієї компетенції більш, ніж через 20 років після набрання чинності Ніццьким договором. Слід нагадати, що Міжурядова конференція, за результатами якої 20 лютого 2001 року було підписано Ніццький договір, ухвалила рішення внести зміни до статті 225 ДЕС, щоб надати Суду загальної юрисдикції повноваження виносити попередні рішення за статтею 234 Договору. Однак, слід визнати, що Суд ЄС мав обґрунтовані підстави не допустити прийняття такого рішення, насамперед, через побоювання принести в жертву узгодженість судової практики і, в кінцевому рахунку, цілісність правового порядку ЄС. Схоже, що СЄС перебував у аналогічній ситуації під час обговорення можливості створення спеціалізованих судів для розгляду певних питань відповідно до статті 257 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС).

У зв'язку з цим слід відзначити, що, хоча передача повноважень з тлумачення лежить в основі реформи, вона також включає повноваження (закріплені в статті 267(1), підпункт b) ДФЄС) надавати попередні висновки щодо чинності та тлумачення актів інституцій, органів, офісів або агентств ЄС. Отже, наступні роз'яснення також застосовуються за аналогією. Таким чином, в архітектурі судової системи ЄС відбувається цікавий розвиток, оскільки СЄС неодноразово вказував у своїй практиці, що він має виключну юрисдикцію у цій сфері, яку він обґрунтовував необхідністю збереження узгодженості системи судового захисту та єдності правопорядку ЄС<sup>8</sup>.

Існують галузі права, які з формальної точки зору можна чітко розмежувати, наприклад, право на торговельні марки та авторське право, проте, вони мають певні дотичності, оскільки є частиною загальної сфери прав інтелектуальної власності. З огляду на той факт, що ці сфери по суті регулюються одними і тими ж загальними принципами права, інтерпретація цих принципів може одночасно впливати на різні галузі права. Розподіл компетенції між кількома юрисдикціями, який не враховує цього факту, може в кінцевому підсумку створити проблеми. Наприклад, у той час як Суд загальної юрисдикції має повноваження розглядати позови про анулювання у спорах щодо торговельних марок, Суд ЄС зберігає повноваження виносити попередні рішення щодо тлумачення Регламенту ЄС про торговельні марки<sup>9</sup>, Директиви про торговельні марки<sup>10</sup> та Директиви

<sup>7</sup> See the second subparagraph of Article 256(2) TFEU in conjunction with Article 62 of the Statute of the CJEU.

<sup>8</sup> See CJEU judgment of 28 March 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, paras. 78 to 81).

<sup>9</sup> Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC (OJ L 130, 17.5.2019, p. 92).

<sup>10</sup> Regulation (EU) 2017/1001 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017 on the European Union trade mark (OJ L 154, 16.6.2017, p. 1).

про авторське право<sup>11</sup>. Тому не можна повністю виключити ризик суперечливого тлумачення принципів або горизонтальних аспектів права інтелектуальної власності. Можна припустити, що ці міркування могли б перешкодити створенню спеціалізованого суду для конкретної сфери права на торговельні марки. Аналогічні проблеми виникли б, якби ЄС розділив монополію на тлумачення з Судом загальної юрисдикції. З цієї причини передача юрисдикції щодо винесення попередніх рішень повинна бути ретельно прописаною.

## **2. Йдеться не про повну, а лише про часткову передачу повноважень, обмежених конкретними сферами**

Отже, згідно з пропозицією ЄС, має відбутися не повна, а лише часткова передача повноважень, обмежених конкретними сферами. Сферами, в яких Суд загальної юрисдикції може використовувати повноваження щодо тлумачення в процедурі винесення попереднього рішення, є: загальна система податку на додану вартість ("ПДВ"), акцизні збори, Митний кодекс та тарифна класифікація товарів за Комбінованою номенклатурою, компенсації та допомога пасажиром, а також схема торгівлі квотами на викиди парникових газів. До Статуту необхідно внести зміни з метою включення положення, а саме першого абзацу статті 50b, в якому перераховані конкретні сфери, згадані вище. У своєму запиті про внесення змін до Статуту ЄС вказує, що ці сфери є чітко визначеними і достатньо відокремленими від інших сфер, що регулюються правом ЄС. Критерій достатнього відмежування від інших сфер, що регулюються правом ЄС, застосований Судом ЄС, має на меті запобігти виникненню спорів щодо точного обсягу питань, переданих на розгляд національних судів, і, зрештою, щодо компетенції Суду загальної юрисдикції вирішувати ці питання. Це свідчить про те, що автори реформи усвідомлювали вищезазначені ризики для узгодженості судової практики та прагнули, наскільки це можливо, їх мінімізувати.

У пропозиції також зазначено, що визначені сфери регулюються обмеженою кількістю підзаконних актів і рідко призводять до винесення принципових судових рішень. Нарешті, ЄС наголошує, що зазначені сфери сформували широку судову практику, яка повинна суттєво обмежити ризики розбіжностей у прецедентному праві. Дійсно, варто зауважити, що загальна система ПДВ залишає менше простору для питань інтерпретації, не в останню чергу через прийняття законодавчими органами ЄС все більш деталізованих правил. Що стосується тарифної класифікації товарів у Комбінованій номенклатурі, необхідно підкреслити, що питання, які розглядаються національними судами, є скоріше «практичними» і, як правило, не порушують основоположних правових питань. Їх юридична складність є відносно низькою, що в практиці Суду ЄС означає, що, як правило, відповідні справи передаються на розгляд палатам, які складаються лише з трьох суддів. У більшості випадків немає необхідності скликати слухання або запитувати висновок Генерального адвоката. Більше того, ці справи скоріше стосуються дуже конкретних і специфічних ситуацій, які рідко дозволяють застосовувати прецедентне право в інших випадках. Однак, ці фактори не повинні створювати хибного уявлення про те, що такі справи не додають роботи. Навпаки, вони є частиною запитів на отримання попереднього рішення, на які ЄС зобов'язаний реагувати. Таким чином, передача повноважень Суду загальної юрисдикції в будь-якому випадку зменшила б навантаження на ЄС. Іншим позитивним ефектом було б те, що Суд ЄС міг би зосередитися на набагато важливіших правових питаннях, які можуть мати стосунок до великої кількості аналогічних справ.

Доречним видається включення також всіх справ, що стосуються компенсації та допомоги пасажиром, оскільки запити на отримання попереднього рішення зазвичай обмежуються тлумаченням одного нормативно-правового акта, а саме Регламенту (ЄС) № 261/2004<sup>12</sup> та Регламенту

<sup>11</sup> Directive (EU) 2015/2436 of the European Parliament and of the Council of 16. December 2015 to approximate the laws of the Member States relating to trade marks (OJ L 336, 23.12.2015, p. 1).

<sup>12</sup> Regulation (EC) № 261/2004 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights, and repealing Regulation (EEC) № 295/91 (OJ L 46, 17.2.2004, p. 1).

(ЄС) 2021/782<sup>13</sup>, відповідно. З огляду на той факт, що сумісність з правом ЄС основних правил, що містяться в цьому Регламенті, вважається вже з'ясованою в судовій практиці<sup>14</sup>, не варто очікувати, що в майбутніх запитах на отримання попереднього рішення будуть порушуватися питання права, що ставлять під сумнів фундаментальне існування цих правил. За деякими винятками, основною метою посилення, зроблених національними судами, наразі є тлумачення положень цього регламенту у світлі конкретних обставин справи. Це призвело до виникнення індивідуального підходу в кожному конкретному випадку. У зв'язку з цим необхідно мати на увазі, що, хоча ситуації, ймовірно, будуть відрізнятися від випадку до випадку, практика Суду ЄС у цій сфері вже настільки широка, що ця судова установа все частіше користується можливістю прийняття рішення вмотивованою постановою відповідно до статті 99 Регламенту, оскільки відповідь на питання, передане для винесення попереднього рішення, може бути чітко виведена з існуючої судової практики. З огляду на це, Суд загальної юрисдикції повинен мати можливість покладатися як на загальні принципи права, що характеризують конкретну сферу, так і на відповідну судову практику для того, щоб дати належну відповідь на поставлені йому питання.

### **3. Єдина уповноважена інстанція, відповідальна за отримання запитів на видачу попереднього рішення**

Правова визначеність не буде забезпечена, якщо національні суди будуть зобов'язані щоразу встановлювати суд ЄС, який фактично має юрисдикцію виносити рішення за їхніми запитами на видачу попереднього рішення. Хоча визначення конкретних сфер значно полегшує завдання, слід мати на увазі, що звернення за попереднім рішенням може викликати велику кількість правових питань, які можна віднести до кількох конкретних сфер. У зв'язку з цим, не виключено, що буде необхідним рішення самого Суду ЄС, навіть якщо питання формально підпадає під одну зі згаданих вище сфер. Слід також мати на увазі, що звернення до суду ЄС, який не має юрисдикції, у поєднанні з необхідним перенаправленням до компетентного суду, як самим національним судом, так і відповідним судом ЄС, займе багато часу і навряд чи буде сумісним із принципом розумності строків розгляду справи. Тому, слід позитивно оцінити той факт, що пропозиція щодо реформи передбачає підхід, за якого СЄС виступає єдиною компетентною інстанцією для отримання запитів на винесення попереднього рішення (англ. «one stop shop»; фр. «guichet unique» - «єдине вікно»). Це пом'якшує потенційні конфлікти юрисдикцій та гарантує передачу справи до компетентного суду без зайвих затримок.

Слід зазначити, що СЄС жодним чином не тлумачить цю компетенцію як вираження повноважень на власний розсуд вирішувати, якими справами він займається сам, а які передає на розгляд Суду загальної юрисдикції. У своєму запиті СЄС прямо зазначає, що такі критерії, як «доцільність» або «важливість питань, переданих для попереднього рішення», в принципі, не мають значення на цій стадії провадження. Натомість СЄС наголошує на принципі обмеженості повноважень, посилаючись на статтю 256(3) ДФЄС, яка, на його думку, не наділяє Суд загальної юрисдикції повноваженнями виносити попередні рішення з питань, які не підпадають під одну або кілька конкретних сфер, визначених у першому абзаці статті 50b Статуту. Іншими словами, СЄС розглядає статтю 256(3) ДФЄС як правило, встановлене законодавчим органом ЄС, яке ставить юрисдикцію в залежність виключно від предметної класифікації справ і, відповідно, не надає судам ЄС жодних дискреційних повноважень. Таке тлумачення є правильним і узгоджується з чітким формулюванням зазначеного положення. Варто зауважити, що СЄС, як видається, також тлумачить це положення як виняток щодо винесення попередніх рішень, який має тлумачитися суворо. Відповідно, СЄС виходить з того, що лише запит на отримання попереднього рішення, який стосується виключно однієї або декількох конкретних сфер, має автоматично передаватися до Суду загальної юрисдикції. З іншого боку, якщо запит стосується як однієї або декількох сфер, визначених у першому

<sup>13</sup> Regulation (EU) 2021/782 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 on rail passengers' rights and obligations (OJ L 172, 17.5.2021, p. 1).

<sup>14</sup> Judgment of 23 October 2012, Nelson and Others (Joined Cases C-581/10 and C-629/10, EU:C:2012:657).

абзаці статті 50b Статуту, так і сфер, не охоплених цим положенням, він розглядається самим СЄС. Новий другий абзац статті 50b Статуту прямо говорить про перший згаданий сценарій, хоча детальні правила, що регулюють розподіл юрисдикції, як і раніше, повинні бути визначені в Регламенті, до якого з цією метою мають бути внесені відповідні зміни. Для повноти картини слід нагадати, що відповідно до статті 253 Договору про функціонування Європейського Союзу, Регламент приймається СЄС, а для його затвердження необхідне лише схвалення Радою ЄС. На відміну від ухвалення Статуту, участь Парламенту не передбачена, що, як видається, є причиною того, чому Парламент досі демонструє такий високий рівень зацікавленості в реформі<sup>15</sup>.

Розподіл справ має відбуватися на ранній стадії провадження, а саме в той момент, коли Голова СЄС зазвичай призначає суддю-доповідача. Перший Генеральний адвокат та заступник Голови СЄС мають право висловити думку під час будь-якого розподілу справ на розгляд Суду загальної юрисдикції. Якщо виникають сумніви щодо розмежування повноважень, зокрема щодо наявності обставин, які унеможливають передачу справи до Суду загальної юрисдикції - наприклад, через те, що порушені правові питання виходять за межі конкретних сфер, згаданих вище, - питання розглядається на Загальних зборах суддів та генеральних адвокатів (фр. «Réunion Générale») СЄС, які приймають остаточне рішення щодо юрисдикції. Ця інформація впливає зі звітів про слухання в Комітет Європейського парламенту із правових питань, а не із запиту самого СЄС<sup>16</sup>. Хоча принцип підсудності визначений правом, він не має такого значення в судовій системі ЄС, на відміну від деяких національних правових систем, як, наприклад, у випадку з основним правом, закріпленим у другому реченні статті 101(1) Основного закону Німеччини<sup>17</sup>. Було б бажано, в інтересах прозорості, щоб цей підхід був десь передбачений - якщо не в самому Статуті, то, принаймні, в Регламенті.

Другий і третій абзаци статті 256(3) ДФЄС передбачають, що Суд загальної юрисдикції може передати справу на розгляд Суду ЄС, якщо вважає, що «справа вимагає принципового рішення, яке може вплинути на єдність або узгодженість права ЄС». Перегляд справи Судом ЄС також можливий, «якщо існує серйозний ризик того, що єдність або узгодженість права ЄС може бути порушена». Хоча самі договори не містять більш конкретних положень з цього приводу, СЄС справедливо вказує у своєму запиті, що такий перегляд повинен здійснюватися лише «у виняткових випадках» з огляду на необхідність прийняття остаточного рішення, оскільки подання запиту на винесення попереднього рішення має наслідком призупинення провадження, що перебуває на розгляді в суді, який направив запит. Іншими словами, в інтересах швидкого проведення процедури і, не в останню чергу, правової визначеності, необхідно, щоб СЄС користувався своїм правом брати на себе відповідальність - із затримками для провадження, які тягнуть за собою подібні дії, - виключно для досягнення вищої мети, а саме захисту правової системи ЄС.

У своєму висновку від 10 березня 2023 року Єврокомісія висуває низку пропозицій, які, на думку автора, заслуговують на серйозний аналіз. Перш за все, ці пропозиції спрямовані на більш чітке розмежування юрисдикції між судами ЄС. Оскільки реформа передбачає юрисдикцію Суду загальної юрисдикції розглядати і приймати рішення щодо запитів на попереднє рішення, які «надходять виключно в межах однієї або декількох конкретних сфер», ця умова має бути уточнена таким чином, щоб ця юрисдикція охоплювала також пов'язані з нею питання тлумачення положень первинного права, загальних принципів права або Хартії основних прав Європейського Союзу. В іншому випадку можна припустити, що СЄС отримує юрисдикцію автоматично при виникненні подібних питань. Враховуючи той факт, що на практиці нерідко виникають конституційні питання на додаток до проблем тлумачення, в реальності такий сценарій навряд чи призведе до зменшення

<sup>15</sup> See the opinion of the European Parliament's Committee on Legal Affairs on the proposed reform, report of 13 January 2022, 2022/0906(COD).

<sup>16</sup> See Iglesias Sánchez, S., Insight: "Moving forward towards the Preliminary Ruling's Reform: Hearing before the Legal Affairs Committee of the European Parliament", EU Law Live, online article of 22 May 2023.

<sup>17</sup> See Rönnau, T./Hoffmann, A., „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser: Das Prinzip des gesetzlichen Richters am EuGH“, Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, 2018, N° 7-8, p. 233.

навантаження на СЄС. Справжнє зменшення навантаження може бути досягнуте лише в тому випадку, коли Суд загальної юрисдикції отримає необхідну автономію, щоб також вирішувати подібні питання. Автор погоджується з Комісією, що це також має стосуватися питань, пов'язаних з тлумаченням права ЄС (у конкретних сферах) у контексті міжнародного публічного права. Така ситуація, в принципі, не повинна виключати юрисдикцію Суду загальної юрисдикції.

Автор також погоджується з думкою Комісії про те, що запити на попереднє рішення, які порушують питання, що самі по собі не стосуються тлумачення акта, який підпадає під одну з цих специфічних сфер, але які стосуються, наприклад, положень первинного права, загальних принципів права або Хартії, повинні залишатися в межах юрисдикції Суду ЄС, навіть, якщо правові рамки основного провадження підпадають під одну з цих специфічних сфер. Це може бути виправдано роллю СЄС як конституційного суду в рамках судової системи ЄС. В інтересах цілісності та узгодженості правового порядку ЄС розгляд справ, що стосуються виключно конституційних питань, повинен бути зарезервований за цією судовою установою. Якщо справу було передано на розгляд Суду загальної юрисдикції, навіть якщо вона підлягає передачі до Суду ЄС, він має повне право вимагати передачі справи до Суду ЄС за власною ініціативою.

Однак, оскільки положення Статуту, до яких СЄС пропонує внести зміни, прямо не регулюють ці аспекти, слід розглянути можливість доповнення Регламенту необхідними положеннями. Як справедливо зазначає Комісія, внесення роз'яснень щодо тлумачення до тексту регламенту, який буде прийнято, значно полегшить практичне застосування цих положень. Дійсно, належна законодавча техніка політичних інститутів ЄС, як правило, спрямована на ситуацію, в якій формулювання забезпечують ефективне підґрунтя для положень правового тексту<sup>18</sup>. Занепокоєння, висловлене Комітетом з правових питань Європейського парламенту, свідчить про те, що питання розмежування повноважень все ще потребує уточнення.

#### **4. Процедурні гарантії, необхідні для забезпечення однакового підходу до розгляду запитів на винесення попереднього рішення з боку СЄС та Суду загальної юрисдикції**

З огляду на той факт, що передача повноважень з тлумачення до Суду загальної юрисдикції, по суті, покликана сприяти зменшенню навантаження на СЄС, немає жодних об'єктивних причин для того, щоб запити на винесення попереднього рішення розглядалися Судом загальної юрисдикції інакше, ніж у попередній практиці СЄС. Тому слід передбачити положення, які, по-перше, забезпечать рівне ставлення до сторін провадження і, по-друге, дозволять Суду загальної юрисдикції виконувати свої завдання згідно з новими вимогами. Мета полягає в тому, щоб забезпечити тлумачення права ЄС, зберігаючи при цьому єдність правопорядку, незалежно від того, до кого звертаються із запитом на винесення попереднього рішення - до Суду ЄС чи до Суду загальної юрисдикції.

Запропоновані заходи включають створення спеціальних палат для розгляду переданих їм справ. Вони призначені для розгляду запитів на винесення попереднього рішення, поданих у конкретних сферах, викладених у першому абзаці статті 50b Статуту. Детальні правила мають бути викладені в Регламенті Суду. В результаті СЄС розраховує досягти більшої узгодженості у розгляді звернень на винесення попереднього рішення. Цей захід має додатковий ефект сприяння спеціалізації суддів, що в принципі підвищує якість судової практики. Це необхідно саме тому, що ці сфери є дуже специфічними, матеріально розмежованими і вимагають особливих знань і досвіду. СЄС користується перевагами усталеної практики, що склалася в Суді загальної юрисдикції, яка передбачає створення палат для розгляду справ, пов'язаних з державною службою та інтелектуальною власністю.

Провадження у Суді загальної юрисдикції в принципі може також передбачати залучення Генерального адвоката, хоча ця можливість поки що майже не використовується на практиці. На відміну від Суду ЄС, у складі Суду загальної юрисдикції немає жодного члена, який би виконував цю

<sup>18</sup> See Opinion of Advocate General Szpunar of 12 March 2019, Planet49 (C-673/17, EU:C:2019:246, paragraph 71).

функцію на постійній та виключній основі. Навпаки, у разі необхідності, один із представників судової влади буде спеціально відібраний для виконання цієї ролі в рамках конкретної процедури<sup>19</sup>. Як було зазначено на слуханнях у Комітеті Європейського парламенту із правових питань, ця практика буде продовжуватися за умови, що призначені генеральні адвокати виконуватимуть свою функцію протягом трьох років. Оскільки в запиті, поданому СЄС, нічого в цьому сенсі не зазначено, слід очікувати, що такі положення будуть відображені в Регламенті. Очікується, що з прийняттям повноважень щодо тлумачення кількості справ, що перебувають на розгляді, значно збільшиться, в тому числі зросте й частота, з якою Суду доведеться стикатися з новими правовими питаннями.

Тому слід позитивно оцінити те, що друге речення третього абзацу статті 50b Статуту прямо передбачає призначення Генерального адвоката відповідно до детальних правил, які будуть викладені в Регламенті Суду. Відповідно до своєї традиційної ролі, Генеральний адвокат пропонує можливість додаткового, поглибленого аналізу справи, що розглядається, з практичної та догматичної точки зору, тим самим створюючи основу для подальшого розвитку прецедентного права. Однак, як і у випадку з СЄС, призначення Генерального адвоката буде необхідним не в кожній справі, а лише в тих випадках, коли виникають нові правові питання. Очікується також, що Генеральний адвокат у Суді загальної юрисдикції матиме право обмежити свій висновок певними питаннями, переданими для попереднього рішення (так звані «conclusions ciblées» французькою; перекладається англійською як «focused/targeted Opinion» (сфокусований/цільовий Висновок)), щоб зосередитися на аналізі найбільш важливих правових питань. Загалом, слід очікувати, що багаторічний досвід СЄС вирішальним чином вплине на майбутню роль Генерального адвоката у Суді загальної юрисдикції. Залучення Генерального адвоката до реформи судової системи ЄС слід розглядати як важливий знак визнання його внеску в еволюцію судової практики.

Крім того, запит СЄС передбачає внесення поправки до статті 50 Статуту, яка б дозволила Суду загальної юрисдикції засідати у середньому складі - між палатами у складі п'яти суддів та Великою палатою у складі 15 суддів. Питання, які передаються на розгляд Суду загальної юрисдикції для винесення попереднього рішення, не призначені для вирішення Великою палатою Суду загальної юрисдикції, оскільки справи, які потребують принципового рішення і, зазвичай, належать до юрисдикції Великої палати, відповідно до другого підпункту статті 256(3) ДФЄС, передаються на розгляд СЄС. У запиті також зазначається, що передача справи до Великої палати Суду загальної юрисдикції призведе до того, що судді, які не є членами палат, призначених з цією метою, братимуть участь у попередньому розгляді справи, що підірве мету створення юрисдикції, яка спеціалізується на певних галузях права, з усіма пов'язаними з нею перевагами. Стаття 50(3) Статуту роз'яснює, що склад палат, а також обставини та умови, за яких Суд загальної юрисдикції засідає в цих форматах, регулюються Регламентом Суду загальної юрисдикції. Іншими словами, організаційна автономія Суду загальної юрисдикції значною мірою зберігається і обмежується лише в тій мірі, в якій це необхідно для забезпечення співпраці з СЄС щодо розгляду запитів на винесення попереднього рішення.

#### IV. Розширення механізму визначення підсудності апеляційної скарги

Ще одним напрямком реформи є механізм встановлення підсудності апеляційної скарги. Тут варто нагадати, що цей механізм був запроваджений у 2019 році з метою вирішення проблеми збільшення кількості справ. Тоді пропозиція щодо реформи ґрунтувалася на спостереженні, що значну частину поданих скарг доводиться відхиляти через їхню непідсудність або безпідставність, незважаючи на те, що відповідні справи вже двічі ставали предметом судового розгляду - спочатку незалежними апеляційними радами органів ЄС, а потім - Судом загальної юрисдикції. З огляду на те, що було визнано за необхідне якомога обережніше поводитися з ресурсами Суду ЄС, було вирішено дозволити третій юридичний перегляд лише у виняткових випадках, а саме тоді, коли апе-

<sup>19</sup> See Articles 30 and 31(2) of the Rules of Procedure of the GC.



лянт переконливо продемонстрував, що рішення Суду загальної юрисдикції містить серйозні правові помилки, які можуть вплинути на майбутні справи. Очевидно, що СЄС спирався на судові системи держав-членів, які часто ставлять прийняття скарги до вищої інстанції в залежність від виконання певних умов, таких як вимога, щоб справа була «істотно важливою» або щоб оскаржуване судові рішення «відхилялося від прецедентної практики вищих судових інстанцій»<sup>20</sup>. У таких випадках судові системи держав-членів передбачають, що рішення найвищої судової інстанції є необхідним для забезпечення правової визначеності.

Відтоді, відповідно до статті 170а Регламенту, апелянт зобов'язаний додати до своєї апеляції прохання про те, щоб апеляція була прийнята до провадження, з викладенням «питання, яке є важливим з точки зору єдності, послідовності або розвитку права Союзу», порушеного в апеляції, і яке повинно містити всю інформацію, необхідну для того, щоб СЄС міг винести рішення за цим проханням. За відсутності такого запиту заступник Голови СЄС оголошує скаргу неприйнятною. Слід зазначити, що обсяг запиту не повинен перевищувати 7 сторінок, що вимагає від заявника якомога точнішого визначення правової помилки, яка, на його думку, становить ризик для єдності, узгодженості або розвитку права ЄС. Досі ці суворі вимоги вважалися дотриманими лише в кількох справах<sup>21</sup>, що може відлякувати потенційних апелянтів. Однак слід зазначити, що судова практика, яка склалася на сьогоднішній день, поступово роз'яснює правові критерії, необхідні для того, щоб апеляція була прийнята до розгляду<sup>22</sup>. Тому можна з упевненістю стверджувати, що з цими провадженнями СЄС перебуває лише на початку шляху, кінець якого поки що не можна передбачити. Матеріальна вимога, викладена в статті 58а Статуту («суттєве питання щодо єдності, узгодженості або розвитку права ЄС»), не існувала до запровадження механізму визначення того, чи може скарга бути прийнята до провадження. Щоправда, це схоже на критерії, викладені у ст. 256(2) ДФЄС для перегляду рішень Суду загальної юрисдикції, прийнятих у контексті рішень колишнього SCT («коли існує серйозний ризик того, що єдність або послідовність права ЄС може бути порушена»)<sup>23</sup>. Однак слід зазначити, що формулювання статті 58а Статуту видається ширшим. СЄС ще не ухвалив рішення щодо співвідношення між цими двома положеннями.

З огляду на необхідність збереження функціонування СЄС, обмеження можливості подачі апеляції є правильним кроком, тим більше, що достатній правовий захист гарантується апеляційними палатами та Судом загальної юрисдикції. Такий підхід, безсумнівно, свідчить про підвищення ролі апеляційних судів у судовій системі ЄС, про що автор вже говорив у іншій статті<sup>24</sup>. Як зазначено у статті 58а Статуту, механізм прийняття апеляцій стосується рішень чи наказів Суду загальної юрисдикції, пов'язаних з рішеннями незалежних апеляційних колегій наступних офісів, органів та агенцій ЄС: Європейська агенція інтелектуальної власності; Бюро сортів рослин Спільноти; Європейське агентство хімічних речовин; Європейська агенція авіаційної безпеки. Крім того, цей механізм застосовується до апеляцій на рішення чи накази Суду загальної юрисдикції щодо рішення незалежної апеляційної ради, створеної після 1 травня 2019 року в будь-якому іншому відомстві, органі чи агентстві ЄС, які мають бути ухвалені до того, як позов може бути поданий до Суду загальної юрисдикції. Однак це положення не враховує той факт, що станом на 1 травня 2019 року вже існували інші органи, установи чи агенції ЄС, які також мали незалежну апеляційну раду, але не були включені до переліку органів, установ чи агенцій ЄС, зазначених у першому абзаці статті 58а

<sup>20</sup> See, for example, the grounds for authorising the appeal on a point of law in German administrative procedure (§132 VWGO).

<sup>21</sup> See orders of the CJEU of 10 December 2021, *EUIPO v The KaiKai Company Jaeger Wichmann* (C-382/21 P, EU:C:2021:1050), of 7 April 2022, *Indo European Foods Ltd* (C-801/21 P, EU:C:2022:295) and of 11 July 2023, *EUIPO/Neoperl* (C-93/23 P, EU:C:2023:601).

<sup>22</sup> Oró Martínez, C., "The filtering of appeal by the Court of Justice: Taking stock of the first two orders allowing an appeal to proceed", *EU Law Live*, N° 112, edition of 17 September 2022, p. 11.

<sup>23</sup> Kühn, W.M., „Das Überprüfungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften: Überblick und Analyse“, *Zeitschrift für Europarecht*, 2010, N° 1, p. 4-14.

<sup>24</sup> Kühn, W.M., "The phenomenon of Agencification in the administration of the European Union", *Ukrainian Journal of Constitutional Law*, 2020, N° 4, p. 45-67.

Статуту. У своєму запиті Суд ЄС згадує Європейську залізничну агенцію, Європейську банківську агенцію, Європейську агенцію з цінних паперів та ринків і Європейську агенцію зі співпраці у сфері регулювання енергетики. Реформа має на меті заповнити цю прогалину, додавши згадані агентства до переліку.

Зрештою, СЄС пропонує поширити сферу дії цього механізму на оскарження рішень Суду загальної юрисдикції щодо виконання контракту, укладеного ЄС або від імені ЄС, який містить арбітражне застереження, у розумінні статті 272 ДФЄС. СЄС обґрунтовує цю пропозицію тим, що апеляції в цій сфері в принципі не можуть порушувати питання, яке є важливим з точки зору єдності, узгодженості або розвитку права ЄС, оскільки вони, зазвичай, стосуються лише застосування національного права, до якого відсилає арбітражне застереження, а не застосування права ЄС. Ця частина реформи є специфічною і відрізняється від аспектів, розглянутих вище, оскільки вона не ґрунтується на тому, що апеляція не може бути прийнята, оскільки вже була проведена подвійна перевірка законності. Іншими словами, СЄС визнає, що достатньо одноразової перевірки. Оскільки наразі було заслухано дуже мало коментарів від Єврокомісії та Комітету з правових питань Європарламенту, які могли б слугувати основою для подальшого дослідження, залишається очікувати, до яких змін призведе законодавчий процес.

## V. Висновки та перспективи

Реформа судової системи, до якої прагне Суд ЄС у формі передачі до Суду загальної юрисдикції повноважень щодо розгляду та вирішення питань, які передаються на попереднє вирішення, а також механізму визначення того, чи допускається апеляція до розгляду в СЄС, не повинна викликати здивування. Адже ця реформа розпочалася багато років тому, коли відповідні правові підстави були закладені в договорах. Подвоєння кількості суддів і, як наслідок, зменшення кількості нерозглянутих справ, вивільнило потенціал Суду загальної юрисдикції, що дозволило йому взяти на себе частину відповідальності за розгляд запитів на винесення попереднього рішення. Задля забезпечення узгодженості необхідно домогтися того, щоб провадження в обох судах ЄС здійснювалося в однаковий спосіб. Крім того, вищезгаданий механізм необхідно «відкалібрувати», щоб СЄС міг вносити корективи у випадках, коли це видається виправданим. Поправки, запропоновані СЄС до свого Статуту, як видається, принаймні, переслідують ці цілі. Думки, висловлені Комісією та Парламентом, свідчать про те, що пропозиції щодо реформи однак підтримуються. Однак, слід зазначити, що деякі положення потребують уточнення, яке, сподіваємося, все ще перебуває на стадії законодавчого процесу. Хоча з попередніх слухань голів судів ЄС очевидно, що рішення для багатьох порушених питань існують, вони ще не були відображені в запропонованих поправках. Багато аспектів, як видається, очікують на закріплення в самому Регламенті. Однак правова визначеність вимагає, щоб юристи-практики були якомога детальніше поінформовані про різні аспекти процедури.

## Список використаних джерел

### Бібліографія:

1. Iglesias Sánchez, S., Insight: «Moving forward towards the Preliminary Ruling's Reform: Hearing before the Legal Affairs Committee of the European Parliament», EU Law Live, online article of 22 May 2023.
2. Kühn, W.M., «Das Überprüfungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften: Überblick und Analyse», Zeitschrift für Europarecht, 2010, № 1, p. 4-14.
3. Kühn, W.M., «Responsabilidad extra contractual de la Unión Europea: Violación por parte de su Tribunal de Justicia del derecho fundamental a una duración razonable del proceso», Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión, 2018, № 12, p. 169-199.
4. Kühn, W.M., «The phenomenon of Agencification in the administration of the European Union», Ukrainian Journal of Constitutional Law, 2020, № 4, p. 45-67.
5. Lenaerts, K./ Maselis, I./ Kathleen, G., EU Procedural Law, Oxford 2014, paragraph 2.44, p. 36.

6. Oró Martínez, C., «The filtering of appeal by the Court of Justice: Taking stock of the first two orders allowing an appeal to proceed», *EU Law Live*, № 112, edition of 17 September 2022, p. 11.
7. Rönnau, T./Hoffmann, A., «Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser: Das Prinzip des gesetzlichen Richters am EuGH», *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 2018, № 7-8, p. 233.

#### Перелік юридичних документів:

8. Articles 30 and 31(2) of the Rules of Procedure of the GC.
9. CJEU judgment of 28 March 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, paras. 78 to 81).
10. Commission opinion of 10 March 2023 on the draft amendment to Protocol № 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union, presented by the Court of Justice on 30 November 2022, COM(2023) 135 final.
11. Directive (EU) 2015/2436 of the European Parliament and of the Council of 16. December 2015 to approximate the laws of the Member States relating to trade marks (OJ L 336, 23.12.2015, p. 1).
12. Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC (OJ L 130, 17.5.2019, p. 92).
13. Judgment of 23 October 2012, *Nelson and Others* (Joined Cases C-581/10 and C-629/10, EU:C:2012:657).
14. Opinion of Advocate General Szpunar of 12 March 2019, *Planet49* (C-673/17, EU:C:2019:246, paragraph 71).
15. Opinion of the European Parliament's Committee on Legal Affairs on the proposed reform, report of 13 January 2022, 2022/0906(COD).
16. Orders of the CJEU of 10 December 2021, *EUIPO v The KaiKai Company Jaeger Wichmann* (C-382/21 P, EU:C:2021:1050), of 7 April 2022, *Indo European Foods Ltd* (C-801/21 P, EU:C:2022:295) and of 11 July 2023, *EUIPO/Neoperl* (C-93/23 P, EU:C:2023:601).
17. Regulation (EC) № 261/2004 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights, and repealing Regulation (EEC) № 295/91 (OJ L 46, 17.2.2004, p. 1).
18. Regulation (EU) 2017/1001 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017 on the European Union trade mark (OJ L 154, 16.6.2017, p. 1).
19. Regulation (EU) 2021/782 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 on rail passengers' rights and obligations (OJ L 172, 17.5.2021, p. 1).
20. Request submitted by the Court of Justice pursuant to the second paragraph of Article 281 of the Treaty on the Functioning of the European Union, with a view to amending Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union. URL: [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/demande\\_transfert\\_ddp\\_tribunal\\_en.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/demande_transfert_ddp_tribunal_en.pdf).
21. Second subparagraph of Article 256(2) TFEU in conjunction with Article 62 of the Statute of the CJEU.
22. This is Protocol (№ 3) on the Statute of the Court of Justice of the European Union.

## References

#### Bibliography:

1. Iglesias Sánchez, S., *Insight: «Moving forward towards the Preliminary Rulings Reform: Hearing before the Legal Affairs Committee of the European Parliament»*, *EU Law Live*, online article of 22 May 2023.
2. Kühn, W.M., «Das Überprüfungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften: Überblick und Analyse», *Zeitschrift für Europarecht*, 2010, № 1, p. 4-14.
3. Kühn, W.M., «Responsabilidad extra contractual de la Unión Europea: Violación por parte de su Tribunal de Justicia del derecho fundamental a una duración razonable del proceso», *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 2018, № 12, p. 169-199.
4. Kühn, W.M., «The phenomenon of Agencification in the administration of the European Union», *Ukrainian Journal of Constitutional Law*, 2020, № 4, p. 45-67.
5. Lenaerts, K./ Maselis, I./ Kathleen, G., *EU Procedural Law*, Oxford 2014, paragraph 2.44, p. 36.
6. Oró Martínez, C., «The filtering of appeal by the Court of Justice: Taking stock of the first two orders allowing an appeal to proceed», *EU Law Live*, № 112, edition of 17 September 2022, p. 11.
7. Rönnau, T./Hoffmann, A., «Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser: Das Prinzip des gesetzlichen Richters am EuGH», *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 2018, № 7-8, p. 233.

#### List of legal documents:

8. Articles 30 and 31(2) of the Rules of Procedure of the GC.
9. CJEU judgment of 28 March 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, paras. 78 to 81).

10. Commission opinion of 10 March 2023 on the draft amendment to Protocol № 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union, presented by the Court of Justice on 30 November 2022, COM(2023) 135 final.
11. Directive (EU) 2015/2436 of the European Parliament and of the Council of 16. December 2015 to approximate the laws of the Member States relating to trade marks (OJ L 336, 23.12.2015, p. 1).
12. Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC (OJ L 130, 17.5.2019, p. 92).
13. Judgment of 23 October 2012, Nelson and Others (Joined Cases C-581/10 and C-629/10, EU:C:2012:657).
14. Opinion of Advocate General Szpunar of 12 March 2019, Planet49 (C-673/17, EU:C:2019:246, paragraph 71).
15. Opinion of the European Parliaments Committee on Legal Affairs on the proposed reform, report of 13 January 2022, 2022/0906(COD).
16. Orders of the CJEU of 10 December 2021, EUIPO v The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, EU:C:2021:1050), of 7 April 2022, Indo European Foods Ltd (C-801/21 P, EU:C:2022:295) and of 11 July 2023, EUIPO/Neoperl (C-93/23 P, EU:C:2023:601).
17. Regulation (EC) № 261/2004 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights, and repealing Regulation (EEC) № 295/91 (OJ L 46, 17.2.2004, p. 1).
18. Regulation (EU) 2017/1001 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017 on the European Union trade mark (OJ L 154, 16.6.2017, p. 1).
19. Regulation (EU) 2021/782 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 on rail passengers rights and obligations (OJ L 172, 17.5.2021, p. 1).
20. Request submitted by the Court of Justice pursuant to the second paragraph of Article 281 of the Treaty on the Functioning of the European Union, with a view to amending Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union. URL: [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/demande\\_transfert\\_ddp\\_tribunal\\_en.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/demande_transfert_ddp_tribunal_en.pdf).
21. Second subparagraph of Article 256(2) TFEU in conjunction with Article 62 of the Statute of the CJEU.
22. This is Protocol (№ 3) on the Statute of the Court of Justice of the European Union.

УДК 342.7

doi.org/10.30970/jcl.2.2024.5



### **Богдан Мохончук**

кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Харків, Україна  
ORCID ID: 0000-0002-8945-0731  
E-mail: [bmokhonchuk@gmail.com](mailto:bmokhonchuk@gmail.com)



### **Олеся Мокроусова**

студентка 3 групи 3 курсу факультету юстиції Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Харків, Україна  
ORCID ID: 0009-0008-0450-3373  
E-mail: [olesiamokrousova@gmail.com](mailto:olesiamokrousova@gmail.com)

## ОЗНАКИ ЛОБІЮВАННЯ В УКРАЇНІ: НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ НА МЕЖІ СВАВІЛЬНОСТІ

## SIGNS OF LOBBYING IN UKRAINE: UNCERTAINTY ON THE VERGE OF ARBITRARINESS

### **Bohdan Mokhonchuk | Olesia Mokrousova**

Phd in Law, a Lecturer at the Department of Constitutional Law of Ukraine of Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine /  
3rd Year Student of the Faculty of Justice,  
Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine

**Abstract** | The article is concerned with the analysis of the signs of lobbying through the prism of the principles of legal certainty and the prohibition of arbitrariness as components of the rule of law.

On February 23, 2024, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the «Act of Lobbying», which introduces the institution of lobbying in Ukraine and defines the signs of lobbying activities. It provides definitions of the concepts of "lobbying", "subject", "object", "sphere", "subject" of lobbying, "client", "beneficiary", and so on. In addition to it, exceptions, which do not fall within the scope of the law are listed.

Compared to the drafts discussed before its adoption, the adopted version removed the mention of advocacy, instead included the concept of commercial activity, which is a key criterion for distinguishing lobbying from the implementation of political rights and the activities of civil society institutions. At the same time, the definition of "commercial interest" is so broad that it includes not only money or other property, but also

personal preferences, privileges and other benefits of a tangible or intangible nature that a person will receive or may receive within the framework of economic activity after influence or attempt to influence.

In accordance with international standards, in particular the conclusions of the European Commission and the recommendations of the Council of Europe, the legal regulation of lobbying should not interfere with the activities of civil society institutions and restrict political rights, such as freedom of expression, association and appeal.

The article proves that the current legislative regulation in Ukraine may violate such standards and the principle of the rule of law, since the overly evaluative nature of the signs of lobbying (influence and attempt to influence, commercial interest) contradicts legal certainty and gives wide discretion to the supervisory body, which can lead to arbitrariness.

**Keywords:** lobbying, lobbying influence, commercial interest, legal certainty, prohibition of arbitrariness.

**Анотація** | Стаття присвячена аналізу ознак лобіювання крізь призму принципів юридичної визначеності та заборони свавільності як складових верховенства права.

23 лютого 2024 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про лобіювання», який запроваджує інститут лобіювання в Україні та визначає ознаки лобістської діяльності. Ним надано визначення понять «лобіювання», «суб'єкт», «об'єкт», «сфера», «предмет» лобіювання, «клієнт», «бенефіціар» та ін. Крім цього перелічено виключення, які не підпадають під сферу дії закону.

Однак порівняно з обговорюваними до його прийняття проектами, у прийнятій редакції було вилучено згадку «адвокації», натомість включено поняття «комерційного інтересу», яка виступає ключовим критерієм розмежування лобіювання від реалізації політичних прав та діяльності інститутів громадянського суспільства. При цьому дефініція «комерційного інтересу» є настільки широкою, що включає не тільки грошові кошти чи інше майно, а й особисті переваги, пільги, інші вигоди матеріального чи нематеріального характеру, які особа отримує чи може отримати в межах провадження господарської діяльності після впливу або спроби впливу.

Відповідно до міжнародних стандартів, зокрема висновків Європейської Комісії та рекомендацій Ради Європи, правове регулювання лобіювання не повинно перешкоджати діяльності інститутів громадянського суспільства та обмежувати політичні права, такі як свобода вираження поглядів, свобода об'єднань та звернень. В роботі доводиться, що чинне законодавче регулювання в Україні може порушувати такі стандарти та принцип верховенства права, оскільки надто оціночний характер ознак лобіювання (вплив та спроба впливу, комерційний інтерес) суперечить правовій визначеності та дає широку дискрецію контролюючому органу, що здатна призводити до свавільності.

**Ключові слова:** лобіювання, лобістський вплив, комерційний інтерес, правова визначеність, заборона свавілля.

**Актуальність.** Тривала історія легалізації інституту лобіювання в Україні призвела до прийняття Закону України «Про лобіювання»<sup>1</sup> (далі - Закон) та Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення законодавства у сфері лобіювання»<sup>2</sup>. Вони вводяться в дію через два місяці з дня початку функціонування Реєстру прозорості (так званого «реєстру лобістів»), але не пізніше 1 січня 2025 року. Тому, враховуючи поспіх у їхньому прийнятті (який, за нашим припущенням, зумовлений висновком Європейської комісії щодо України 2023 року<sup>3</sup>), наразі є час на доопрацювання та вдосконалення нормативно-правового регулювання лобіювання в Україні.

<sup>1</sup> Закон України «Про лобіювання» від 23.02.2024 № 3606-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-20#Text>

<sup>2</sup> Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення законодавства у сфері лобіювання» від 21.03.2024 № 3620-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3620-IX#Text>

<sup>3</sup> Ukraine 2023 Report. Commission Staff Working Document/Ukraine 2023 Report/Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social

Метою даної роботи є аналіз визначених у Законі ознак лобювання крізь призму принципів правової визначеності та заборони свавільності як складових верховенства права. Надане у Законі визначення лобювання передбачає наявність сукупності таких ознак:

- це діяльність, що здійснюється з метою впливу (спроби впливу) на об'єкт лобювання;
- такий вплив (спроба впливу) повинен здійснюватися:
- в комерційних інтересах бенефіціара (за винагороду, що отримується прямо або опосередковано, та/або з оплатою фактичних витрат, необхідних для її здійснення);
- або у власних комерційних інтересах особи.
- ця діяльність має стосуватися предмета лобювання.

**Вплив (спроба впливу) щодо предмета лобювання.** Зміст лобістської діяльності часто визначають через поняття впливу, що характерно не лише вітчизняному Закону.

У тлумачних словниках поняття «вплив» визначається як «дія, яку певна особа чи предмет або явище виявляє стосовно іншої особи чи предмета»<sup>4</sup>, а «впливати» як «діяти певним чином на кого-, що-небудь»<sup>5</sup>.

Вочевидь, в контексті «лобіювання» мова йде про психологічний вплив на суб'єктів правотворчої діяльності чи ініціативи для прийняття, зміни або втрати чинності певним нормативно-правовим актом (виходячи з розуміння поняття предмет лобювання, наданого у п. 8 ч. 1 ст. 1 Закону). Як зазначає автор тлумачного психологічного словника: «У психології під «впливом» розуміють процес і результат зміни індивідом поведінки іншої людини, її установок, намірів, уявлень, оцінок тощо у процесі взаємодії з ним. Розрізняють вплив спрямований і ненаправлений. Механізм першого — переконання і навіювання. При цьому суб'єкт ставить задачу домогтися певного результату від об'єкта впливу. Ненаправлений вплив подібного спеціального завдання не має, хоча ефект впливу виникає, часто виявляючись у дії механізмів зараження і наслідування. Розрізняють також: вплив прямий — коли суб'єкт відкрито пред'являє об'єктові впливу свої домагання і вимоги; вплив непрямий — безпосередньо спрямований не на об'єкт, а на середовище, що його оточує. Критерії корисності впливу — загальнолюдські цінності й інтереси суспільства.»<sup>6</sup>

В законодавстві поняття «впливу» зустрічається, зокрема, в контексті гарантій недоторканості (наприклад, заборона впливу на суддів, ч. 2 ст. 126, ч. 2 ст. 149 Конституції України<sup>7</sup>), протидії корупції (зокрема при визначенні поняття реального конфлікту інтересів та щодо захисту трудових прав викривача) та впливу олігархів (відповідне поняття присутнє у назві Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)»<sup>8</sup>) тощо. В екологічному законодавстві (п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»<sup>9</sup>) міститься дефініція поняття «вплив на довкілля» - будь-які наслідки планованої діяльності для довкілля (тобто, з неї можна встановлювати причинно-наслідкові зв'язки). Щодо антиолігархічного законодавства, то у ст.

Committee and the Committee of the Regions. Communication on EU Enlargement policy. SWD/2023/699. 2023.

URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf)

URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf)

<sup>4</sup> Вплив. Тлумачення із «Словника української мови». 2024. Словник.ua.

URL: <https://slovyk.ua/index.php?swrd=%D0%B2%D0%BF%D0%BB%D0%B8%D0%B2>

<sup>5</sup> Впливати. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970-1980).

URL: <https://sum.in.ua/s/vplyvaty>

<sup>6</sup> Шапар В. Б. Сучасний тлумачний психологічний словник. Х.: Прапор, 2007. С. 65.

<sup>7</sup> Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>8</sup> Закон України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» від 23.09.2021 № 1780-ІХ.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1780-20#Text>

<sup>9</sup> Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23.05.2017 № 2059-VIII.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text>

4 вже згаданого Закону від 23.09.2021 № 1780-IX поняття «значний вплив на засоби масової інформації» вживається не крізь призму діяльності, а швидше як статус особи (наприклад, власник або контролер медіа).

Досліджуючи поняття злочинний вплив (яке вживається у ст. 255, 255-2, 255-3, 258-4 Кримінального кодексу України), Нікітін А.О. підкреслює, що воно може означати:

а) вплив, який сам по собі є злочином, тобто певну дію особи, яка є злочинною і яка виявляється, діє певним чином стосовно визначеної особи (наприклад, заподіяння тілесних ушкоджень), предмета (наприклад, крадіжка майна) або особи і предмета (наприклад, грабїж чи розбїй) (у вузькому розумінні).

б) вплив, який чинить, здійснює процес вчинення злочину або вже вчинений злочин на кого-, що-небудь, наприклад, на ситуацію в певному регіоні чи в суспільстві загалом (у широкому розумінні).<sup>10</sup>

Вищезазначений аналіз дозволяє стверджувати, що поняття впливу є оціночним і може мати різні інтерпретації. Самі по собі суспільні відносини, певною мірою, є сукупністю впливів його учасників один на одного. Більше того, дослідники поза правових факторів впливу на суддівський розсуд наголошують, що на судові рішення може впливати навіть поганий сон та відсутність сніданку<sup>11</sup>. Це ж характерно тим, кого вітчизняний закон відносить до об'єктів лобіювання - суб'єктів правотворчої діяльності та правотворчої ініціативи.

Визначення «лобіювання» (лобістської діяльності) через поняття «впливу» ми вбачаємо цілком прийнятним. Врешті, це відповідає як міжнародним стандартам (поняття впливу згадується у рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи CM/Rec(2017)2 та пояснювальній записці від 22 березня 2017 року<sup>12</sup>, а також у звіті про роль позаінституційних акторів у демократичній системі (лобіювання), прийнятому Венеційською комісією на її 94-му пленарному засіданні 8-9 березня 2013 року<sup>13</sup>), так і зарубіжній практиці (поняття вплив присутнє у законодавчих визначеннях дефініцій лобістської діяльності у Польщі<sup>14</sup>, Литві<sup>15</sup> та зеленій книзі Європейського Союзу<sup>16</sup>). Однак важливо передбачити механізми ідентифікації впливу в ході правозастосування. На нашу думку, цьому можуть сприяти:

1) Законодавче визначення його форм. Наприклад, коли мова йде про незаконний вплив на посадову особу для прийняття певного рішення, то формами може бути пропозиція хабара, шантаж тощо. Щодо законного - це може бути звернення громадян або проведення мирних зібрань. По суті те, що у ст. 7 Закону віднесено до методів лобіювання, і є формами впливу. Однак проблемними питаннями є те, що, по-перше, цей перелік є відкритим (тобто форми впливу можуть бути будь-які), а, по-друге - такі методи не характерні виключно лобістській діяльності, а виступають також формою реалізації свободи вираження поглядів та політичних прав загалом (запрошення до участі

<sup>10</sup> Нікітін А. О. Щодо визначення поняття «злочинний вплив» у Кримінальному кодексі України. *Наукові записки НаУКМА*. Юридичні науки. 2020. Т. 6. С. 47.

<sup>11</sup> Шевчук В. А. Вплив позаправових факторів при прийнятті рішення суддею: теоретичний і практичний аспект. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 434-438.

<sup>12</sup> Legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making. Recommendation CM/Rec(2017)2 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 22 March 2017 and explanatory memorandum. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>

<sup>13</sup> Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013). CDL-AD(2013)011-e. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e)

<sup>14</sup> Art. 2. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. *ArsLegis*. URL: <https://lexlegis.pl/ustawa-o-dzialalnosci-lobbingowej-w-procesie-stanowienia-prawa/art-2/>

<sup>15</sup> Lobistinė veikla. 2 straipsnis. Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymas. Įsigalioja 2001-01-01. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.104674/asr>

<sup>16</sup> Green Paper “European transparency initiative”. COM/2006/0194 final. Brussels, 2006. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52006DC0194>



в публічних заходах, поширення результатів досліджень та пропозицій тощо), тому можуть здійснюватися в ході будь-якої адвокаційної діяльності.

2) Встановлення причинно-наслідкових зв'язків між лобістським впливом та його наслідком (в нашому випадку розробленням, прийняттям або втратою чинності нормативно-правового акта). В цьому контексті проблемою може бути те, що відповідно до Закону лобіюванням є, також, спроба впливу. Це ще більше розмиває і без того оціночну категорію. Вочевидь, коли мова йде про спробу впливу - встановлення таких причинно-наслідкових зв'язків неможливе, а ідентифікації підлягатиме лише спрямованість впливу. І якщо, наприклад, в кримінальному провадженні доведення спрямованості умислу забезпечується слідчими (розшуковими) діями, а протидія свавільності - стандартом доказування «поза розумним сумнівом», то у випадку ідентифікації лобіювання (незаконного лобіювання) в ході притягнення до адміністративної відповідальності питання про інструменти доведення спрямованості впливу залишається відкритим.

**Комерційний інтерес.** Однією з найбільш дискусійних ознак «вітчизняного» лобіювання є поняття «комерційний інтерес», яке червоною ниткою проходить через дефініції, надані у ст. 1 Закону, зокрема такі як бенефіціар, договір про надання послуг з лобіювання, клієнт та конфлікт інтересів під час лобіювання.

Ми вже аналізували проекти, опубліковані Національним агентством з питань запобігання корупції (далі - НАЗК)<sup>17</sup>, що лягли в основу Закону. Проте в початковій редакції, опублікованого НАЗК в листопаді 2023 року тексті проекту закону, була відсутня згадка про комерційний інтерес<sup>18</sup>. Під час обговорень в Комітеті з питань правової політики Верховної Ради України виникла ідея включити його як ознаку лобіювання, що, серед іншого, має відмежовувати таку діяльність від адвокаційної (водночас поняття «адвокації» взагалі вилучили із тексту Закону). Це дозволить визначити «лобістською» діяльність інституів громадянського суспільства та здійснення політичних прав громадянами, якщо вона стосується комерційних інтересів (що впливає з п. 8, 9 ч. 2 ст. 3 Закону).

Закон містить дефініцію «комерційного інтересу», визначаючи, що це «грошові кошти чи інше майно, особисті переваги, пільги, інші вигоди матеріального чи нематеріального характеру, які особа отримує чи може отримати в межах провадження господарської діяльності після впливу (спроби впливу) на об'єкт лобіювання в результаті прийняття (видання) нормативно-правового акта, внесення до нього змін, втрати чинності (скасування) нормативно-правовим актом, який є предметом лобіювання, або в результаті утримання від таких дій». Фактично, це дозволить контролюючому органу встановлювати наявність комерційного інтересу (і стверджувати про незаконне здійснення лобіювання, що формуватиме склад адміністративного правопорушення за ст. 188-46-1 КУпАП, яке набуде чинності разом із введенням в дію Закону України «Про лобіювання») в діяльності всіх суб'єктів, які не підпадають від виключення у ст. 3 Закону, зокрема, громадських об'єднань, благодійних об'єднань та професійних спілок.

На нашу думку, визначення у Законі комерційного інтересу як ознаки лобіювання є внутрішньо (щодо самого поняття «комерція» як такого) і зовнішньо (тобто щодо суміжних категорій, вжитих у законодавстві) суперечливим.

<sup>17</sup> Мохончук Б., Мокроусова О. Лобіювання та адвокація: міжнародні стандарти, зарубіжний досвід та перспективи правового регулювання в Україні. Український часопис конституційного права. 2023. № 4. С. 77-90. URL: <https://www.constjournal.com/pub/4-2023/lobiuvannia-advokatsiia-mizhnarodni-standarty-zarubizhnyi-dosvid-perspektyvy/>

<sup>18</sup> НАЗК запрошує до участі у громадському обговоренні законопроектів про добросовісне лобіювання та адвокацію в Україні. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2023. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-zaprosyuye-do-uchasti-u-gromadskomu-obgovorenni-zakonoproektiv-pro-dobroshesne-lobiuvannya-ta-advokatsiyu-v-ukrayini/>

Поняття «комерційний» (від лат. commercium - торгівля) вочевидь є категорією цивільного або господарського права (корінь слова «комерц» згадується 100 разів у Цивільному кодексі України<sup>19</sup> і 232 у Господарському кодексі України<sup>20</sup>, зокрема, мова йде про такі поняття як «комерційне найменування», «комерційна таємниця», «комерційне представництво» та ін.). Він означає пов'язаний із торгівлею<sup>21</sup> (реалізацією товарів<sup>22</sup>).

Щодо законодавства України, то існує поділ господарської діяльності на комерційну і некомерційну (глави 4 і 5 Господарського кодексу України<sup>23</sup> відповідно). Можна довго аналізувати пов'язані з «комерційним інтересом» спільнокореневі поняття, проте у багатьох з них червоною ниткою простежується важлива теза - така діяльність має на меті одержання прибутку. Зокрема, це випиває з понять електронна комерція («відносини, спрямовані на отримання прибутку», п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про електронну комерцію»<sup>24</sup>) та, протилежного, некомерційне господарювання («без мети одержання прибутку», ч. 1 ст. 52 Господарського кодексу України<sup>25</sup>).

Схожі підходи присутні в академічній доктрині. Так, Крисько Ж. Л. аналізуючи визначення комерційної діяльності дев'ятьма авторами, навіть інтерпретуючи його більш широко, вважає, що комерційна діяльність охоплює всі процеси закупівельно-збутової діяльності з метою отримання прибутку<sup>26</sup>. Кризь призму основного завдання у формі отримання прибутку визначають комерційну діяльність й автори посібника «Комерційна діяльність»<sup>27</sup>.

Отже, основною метою комерційної діяльності є отримання прибутку. Своєю чергою, вищезгадані інституції, такі як громадські об'єднання, благодійні об'єднання та професійні спілки є неприбутковими за визначенням. Зокрема, це випиває із ч. 5 ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання»<sup>28</sup> («громадське об'єднання зі статусом юридичної особи є непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку»), ч. 1 ст. 11 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації»<sup>29</sup> («метою благодійних організацій не може бути одержання і розподіл прибутку серед засновників, членів органів управління, інших пов'язаних з ними осіб, а також серед працівників таких організацій»), абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»<sup>30</sup> («професійна спілка (профспілка) - добровільна неприбуткова громадська організація...»), а також п. 133.4.6. ст. 133 Податкового кодексу України<sup>31</sup> (яким їх усіх віднесено до неприбуткових організацій).

Крім цього, Кочин В. В., який досліджував правове регулювання цивільних відносин у непідприємницьких товариствах та установах, зазначає, що «непідприємницьке товариство та установа

<sup>19</sup> Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

<sup>20</sup> Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

<sup>21</sup> Комерційний. Тлумачення із «Словника української мови». 2024. Словник.ua.

URL: <https://slovyk.ua/index.php?swrd=%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D1%80%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B8%D0%B9>

<sup>22</sup> Комерція. «Словник іншомовних слів». 2024. URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Article=9920&action=show>

<sup>23</sup> Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

<sup>24</sup> Закон України «Про електронну комерцію» від 03.09.2015 № 675-VIII.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675-19#Text>

<sup>25</sup> Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

<sup>26</sup> Крисько Ж. Л. Сутність та види комерційної діяльності підприємства. *Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє*: Щорічник / За заг. ред. М. В. Лазаровича. Тернопіль: Економічна думка ТНЕУ, 2013. Випуск 18. С. 78.

<sup>27</sup> Криковцева Н.О., Казакова О.Б., Саркісян Л.Г., Авдеєнко Л.Л., Дяченко Г.А., Курська Л.С., Сахарова О.Н. Комерційна діяльність. К.: Центр учбової літератури, 2007. С. 7.

<sup>28</sup> Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>

<sup>29</sup> Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 № 5073-VI.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text>

<sup>30</sup> Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 № 1045-XIV.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text>

<sup>31</sup> Податкового кодексу України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

здійснюють некомерційну діяльність та є неприбутковими *a priori*»<sup>32</sup>. Ми можемо лише підтримати цю тезу, яка відповідає як природі інститутів громадянського суспільства (захист прав і свобод, суспільних інтересів), так і їхньому правовому регулюванню в Україні. Враховуючи це, виникатиме своєрідний дисонанс, коли контролюючий орган буде встановлювати наявність комерційного інтересу в діяльності некомерційних (неприбуткових, непідприємницьких) організацій.

Тому, на нашу думку, з точки зору вітчизняного законодавства при ідентифікації лобіювання, варто виходити не з «комерційного інтересу», а з отримання прибутку за таку діяльність або в результаті її здійснення. Своєю чергою, надане у Законі поняття «комерційного інтересу», яке включає будь-які вигоди матеріального чи нематеріального характеру, є невизначеним та дозволяє віднести до них діяльність, яка лежить в основі інститутів громадянського суспільства чи політичних прав громадян. Адже нематеріальну вигоду можна «знайти» й під час:

- захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів (мета діяльності громадських об'єднань);
- здійснення представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки (мета діяльності професійних спілок);
- надання допомоги для сприяння законним інтересам набувачів благодійної допомоги, а також розвитку і підтримки цих сфер у суспільних інтересах (мета діяльності благодійних організацій);
- свободи вираження поглядів, якщо це стосується прийняття, зміни або втрати чинності нормативно-правового акта.

**Висновки.** Попри тривалу історію намагань прийняти закон про лобіювання, який налічував не менше 10 законопроектів ще з 1999 року<sup>33</sup>, Закон України «Про лобіювання» розроблявся та приймався відвертим поспіхом, на чому наголошувала Громадянська мережа ОПОРА<sup>34</sup> та заявили понад 200 громадських організацій<sup>35</sup>. Можемо припустити, що це зумовлено висновком Європейської комісії щодо України 2023 року. Однак, як у висновку Європейської комісії<sup>36</sup>, так і вищезгаданих рекомендаціях органів Ради Європи<sup>37 38</sup> наголошується, що правове регулювання лобіювання

<sup>32</sup> Кочин В. В. Правове регулювання цивільних відносин у непідприємницьких товариствах та установах в умовах адаптації до правової системи Європейського Союзу. Монографія. К.: НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2020. С. 383.

<sup>33</sup> Мохончук Б., Мокроусова О. Лобіювання та адвокація: міжнародні стандарти, зарубіжний досвід та перспективи правового регулювання в Україні. Український часопис конституційного права. 2023. № 4. С. 79.  
URL: <https://www.constjournal.com/pub/4-2023/lobiuvannia-advokatsiia-mizhnarodni-standarty-zarubizhnyi-dosvid-perspektyvu/>

<sup>34</sup> Позиція ОПОРИ щодо проекту Закону України «Про добросовісне лобіювання та адвокацію в Україні». Громадянська мережа ОПОРА. 2023. URL: <https://www.oporaua.org/other/poziciya-opori-shhodo-proyektu-zakonu-ukrayini-pro-dobrochesne-lobiyuvannya-ta-advokaciyu-v-ukrayini-25019>

<sup>35</sup> Заява щодо необхідності забезпечення прозорих, змістовних та інклюзивних публічних консультацій щодо законопроектів про лобіювання. Громадянська мережа ОПОРА. 2023. URL: <https://www.oporaua.org/viyna/zayava-shhodo-neobhidnosti-zabezpechennya-prozorih-zmistovnih-ta-inklyuzivnih-publichnih-konsul-tacyi-shhodo-zakonoprojektiv-pro-lobiyuvannya-25025>

<sup>36</sup> Ukraine 2023 Report. Commission Staff Working Document/Ukraine 2023 Report/Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Communication on EU Enlargement policy. SWD/2023/699. 2023. P. 35. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf)

<sup>37</sup> Legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making. Recommendation CM/Rec(2017)2 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 22 March 2017 and explanatory memorandum. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>

<sup>38</sup> Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013). CDL-AD(2013)011-e. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e)

не повинно перешкоджати діяльності інститутів громадянського суспільства та обмежувати політичні права, такі як свобода вираження поглядів, свобода об'єднань та звернень.

В результаті цього поспіху ми отримали Закон, первинна редакція якого не складає враження намагання побудувати здоровий ринок лобістської діяльності, з необхідними заохоченнями (варто лише поглянути на ст. 14 закону і перелік прав суб'єкта лобіювання, який суттєво не відрізняється від існуючих сьогодні можливостей, та порівняти його з покладеними обов'язками), що спонукали реєструватися лобістом та змогли би витіснити «тіньові» (незаконні) прояви лобіювання. Чинний Закон швидше побудований для максимізації можливостей пошуку проявів «лобіювання» у діяльності фізичних осіб та інститутів громадянського суспільства. Адже поняття впливу (спроби впливу) та комерційного інтересу як ознак «вітчизняної» моделі лобістської діяльності є досить невизначеними. Це дає широку дискрецію контролюючому органу, яка здатна призводити до свавільності. Тому, на нашу думку, вживання таких оціночних категорій (особливо в контексті притягнення до юридичної відповідальності) як «визначальних ознак лобіювання» не відповідає принципу верховенства права, до складових якого Венеційська комісія відносить юридичну визначеність та заборону свавільності<sup>39</sup>.

### Список використаних джерел

#### Бібліографія:

1. Вплив. Тлумачення із «Словника української мови». 2024. Словник.ua. URL: <https://slovnnyk.ua/index.php?swrd=%D0%B2%D0%BF%D0%BB%D0%B8%D0%B2>.
2. Впливати. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970-1980). URL: <https://sum.in.ua/s/vplyvaty>.
3. Головатий С. Мірило правовладдя. Коментар. Глосарій. Rule of Law Checklist. Київ: ВАІТЕ, 2017. 163 с.
4. Заява щодо необхідності забезпечення прозорих, змістовних та інклюзивних публічних консультацій щодо законопроектів про лобіювання. Громадянська мережа ОПОРА. 2023. URL: <https://www.oporaua.org/viyna/zayava-shhodo-neobhidnosti-zabezpechennya-prozorih-zmistovnih-ta-inklyuzivnih-publichnih-konsul-taciy-shhodo-zakonoprojektiv-pro-lobiyuvannya-25025>.
5. Комерційний. Тлумачення із «Словника української мови». 2024. Словник.ua. URL: <https://slovnnyk.ua/index.php?swrd=%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D1%80%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B8%D0%B9>.
6. Комерція. «Словник іншомовних слів». 2024. URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Article=9920=show>.
7. Кочин В. В. Правове регулювання цивільних відносин у підприємницьких товариствах та установах в умовах адаптації до правової системи Європейського Союзу. Монографія. К.: НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2020. 435 с.
8. Криковцева Н.О., Казакова О.Б., Саркісян Л.Г., Авдєєнко Л.Л., Дяченко Г.А., Курська Л.С., Сахарова О.Н. Комерційна діяльність. К.: Центр учбової літератури, 2007. 296 с.
9. Крисько Ж. Л. Сутність та види комерційної діяльності підприємства. Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє: Щорічник / За заг. ред. М. В. Лазаровича. Тернопіль: Економічна думка ТНЕУ, 2013. Випуск 18. С. 75-83.
10. Мохончук Б., Мокроусова О. Лобіювання та адвокація: міжнародні стандарти, зарубіжний досвід та перспективи правового регулювання в Україні. Український часопис конституційного права. 2023. № 4. С. 77-90. URL: <https://www.constjournal.com/pub/4-2023/lobiuvannia-advokatsiia-mizhnarodni-standarty-zarubizhnyi-dosvid-perspektivy/>.
11. НАЗК запрошує до участі у громадському обговоренні законопроектів про добросовісне лобіювання та адвокацію в Україні. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2023. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-zaproshuye-do-uchasti-u-gromadskomu-obgovorenni-zakonoproektiv-pro-dobrochesne-lobiyuvannya-ta-advokatsiyu-v-ukrayini/>.
12. Нікітін А. О. Щодо визначення поняття «злочинний вплив» у Кримінальному кодексі України. Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. 2020. Т. 6. С. 46-56.

<sup>39</sup> Головатий С. Мірило правовладдя. Коментар. Глосарій. Rule of Law Checklist. Київ: ВАІТЕ, 2017. С. 10.

13. Позиція ОПОРИ щодо проекту Закону України «Про добросчесне лобіювання та адвокацію в Україні». Громадянська мережа ОПОРА. 2023. URL: <https://www.oporaua.org/other/poziciya-opori-shhodo-proyektu-zakonu-ukrayini-pro-dobroshesne-lobiyuvannya-ta-advokaciyu-v-ukrayini-25019>.
14. Шапар В. Б. Сучасний тлумачний психологічний словник. Х.: Прапор, 2007. 640 с.
15. Шевчук В. А. Вплив позаправових факторів при прийнятті рішення суддею: теоретичний і практичний аспект. Часопис Київського університету права. 2020. № 1. С. 434-438.

#### Перелік юридичних документів:

16. Art. 2. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbngowej w procesie stanowienia prawa. ArsLegе. URL: <https://lexlege.pl/ustawa-o-dzialalnosci-lobbingowej-w-procesie-stanowienia-prawa/art-2/>.
17. Green Paper «European transparency initiative». COM/2006/0194 final. Brussels, 2006. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52006DC0194>.
18. Legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making. Recommendation CM/Rec(2017)2 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 22 March 2017 and explanatory memorandum. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>.
19. Lobistinė veikla. 2 straipsnis. Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymas. Įsigalioja 2001-01-01. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.104674/asr>.
20. Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013). CDL-AD(2013)011-e. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e).
21. Ukraine 2023 Report. Commission Staff Working Document/Ukraine 2023 Report/Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Communication on EU Enlargement policy. SWD/2023/699. 2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf).
22. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.
23. Закон України «Про електронну комерцію» від 03.09.2015 № 675-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675-19#Text>.
24. Закон України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» від 23.09.2021 № 1780-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1780-20#Text>.
25. Закон України «Про лобіювання» від 23.02.2024 № 3606-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-20#Text>.
26. Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення законодавства у сфері лобіювання» від 21.03.2024 № 3620-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3620-IX#Text>.
27. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
28. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.

## References

#### Bibliography:

1. Holovaty S. Mirylo pravovladdia. Komentar. Hlosarii. Rule of Law Checklist. Kyiv: VAITE, 2017. 163 s.
2. Kochyn V. V. Pravove rehulivannia tsyvilnykh vidnosyn u nepidpriemnytskykh tovarystvakh ta ustanovakh v umovakh adaptatsii do pravovoi systemy Yevropeiskoho Soiuzu. Monohrafiia. K.: NDI pryvatnoho prava i pidpriemnytstva imeni akademika F. H. Burchaka NAPrN Ukrainy, 2020. 435 c.
3. Komertsiia. «Slovyk inshomovnykh sliv». 2024. URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Article=9920=show>.
4. Komertsiinyi. Tlumachennia iz «Slovyka ukrainskoi movy». 2024. Slovyk.ua. URL: <https://slovyk.ua/index.php?swrd=%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D1%80%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B8%D0%B9>.
5. Krykovtseva N.O., Kazakova O.B., Sarkisian L.H., Avdieienko L.L., Diachenko H.A., Kurska L.S., Sakharova O.N. Komertsiina diialnist. K.: Tsentр uchbovoi literatury, 2007. 296 c.
6. Krysko ZH. L. Sutnist ta vydy komertsiinoi diialnosti pidpriemstva. Ukrainaska nauka: mynule, suchasne, maibutnie: Shchorichnyk / Za zah. red. M. V. Lazarovycha. Ternopil: Ekonomichna dumka TNEU, 2013. Vypusk 18. S. 75-83.

7. Mokhonchuk B., Mokrousova O. Lobiiuvannia ta advokatsiia: mizhnarodni standarty, zarubizhnyi dosvid ta perspektyvy pravovoho rehuliuвання v Ukraini. *Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava*. 2023. № 4. S. 77-90. URL: <https://www.constjournal.com/pub/4-2023/lobiiuvannia-advokatsiia-mizhnarodni-standarty-zarubizhnyi-dosvid-perspektyvy/>.
8. NAZK zaprosuie do uchasti u hromadskomu obhovorenni zakonoproiektiv pro dobrochesne lobiiuvannia ta advokatsiui v Ukraini. *Natsionalne ahentstvo z pytan zapobihannia koruptsii*. 2023. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-zaprosuie-do-uchasti-u-gromadskomu-obgovorenni-zakonoproektiv-pro-dobrochesne-lobiyuvannya-ta-advokatsiyu-v-ukrayini/>.
9. Nikitin A. O. Shchodo vyznachennia poniattia «zlochynnyi vplyv» u Kryminalnomu kodeksi Ukrainy. *Naukovi zapysky NaUKMA. Yurydychni nauky*. 2020. T. 6. S. 46-56.
10. Pozyttsiia OPORY shchodo proiektu Zakonu Ukrainy «Pro dobrochesne lobiiuvannia ta advokatsiui v Ukraini». *Hromadianska merezha OPORA*. 2023. URL: <https://www.oporaua.org/other/pozyciya-opori-shchodo-proyektu-zakonu-ukrayini-pro-dobrochesne-lobiyuvannya-ta-advokatsiyu-v-ukrayini-25019>.
11. Shapar V. B. *Suchasnyi tlumachnyi psykholohichni slovnyk*. X.: Prapor, 2007. 640 s.
12. Shevchuk V. A. Vplyv pozaprovovykh faktoriv pry pryiniatti rishennia suddeiu: teoretychni i praktychni aspekt. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. 2020. № 1. S. 434-438.
13. Vplyv. *Tlumachennia iz «Slovnika ukrainskoi movy»*. 2024. *Slovnuk.ua*. URL: <https://slovnuk.ua/index.php?swrd=%D0%B2%D0%BF%D0%BB%D0%B8%D0%B2>.
14. Vplyvaty. *Slovnuk ukrainskoi movy. Akademichni tlumachnyi slovnyk (1970-1980)*. URL: <https://sum.in.ua/s/vplyvaty>.
15. Zaiava shchodo neobkhdnosti zabezpechennia prozorykh, zmistovnykh ta inkliuzyvnykh publichnykh konsultatsii shchodo zakonoproiektiv pro lobiiuvannia. *Hromadianska merezha OPORA*. 2023. URL: <https://www.oporaua.org/viyna/zayava-shchodo-neobkhdnosti-zabezpechennya-prozorih-zmistovnih-ta-inkliuzivnih-publichnykh-konsul-tacyi-shchodo-zakonoproiektiv-pro-lobiyuvannya-25025>.

#### List of legal documents:

16. Art. 2. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. *ArsLege*. URL: <https://lexlege.pl/ustawa-o-dzialalnosci-lobbingowej-w-procesie-stanowienia-prawa/art-2/>.
17. Green Paper «European transparency initiative». COM/2006/0194 final. Brussels, 2006. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52006DC0194>.
18. *Hospodarskyi kodeks Ukrainy vid 16.01.2003 № 436-IV*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.
19. *Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
20. Legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making. Recommendation CM/Rec(2017)2 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 22 March 2017 and explanatory memorandum. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>.
21. *Lobistinė veikla. 2 straipsnis. Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymas. Įsigalioja 2001-01-01*. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.104674/asr>.
22. Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013). CDL-AD(2013)011-e. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e).
23. *Tsyvilnyi kodeks Ukrainy vid 16.01.2003 № 435-IV*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
24. *Ukraine 2023 Report. Commission Staff Working Document/Ukraine 2023 Report/Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Communication on EU Enlargement policy. SWD/2023/699*. 2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf).
25. *Zakon Ukrainy «Pro elektronnu komertsiiu» vid 03.09.2015 № 675-VIII*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675-19#Text>.
26. *Zakon Ukrainy «Pro lobiiuvannia» vid 23.02.2024 № 3606-IX*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-20#Text>.
27. *Zakon Ukrainy «Pro zapobihannia zahrozam natsionalnii bezpetsi, poviazanym iz nadmirnym vplyvom osib, yaki maiut znachnu ekonomichnu ta politychnu vahu v suspilnomu zhytti (oliharkhiv)» vid 23.09.2021 № 1780-IX*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1780-20#Text>.
28. *Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Kodeksu Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia shchodo vstanovlennia vidpovidalnosti za porushennia zakonodavstva u sferi lobiiuvannia» vid 21.03.2024 № 3620-IX*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3620-IX#Text>.

УДК 342.5

doi.org/10.30970/jcl.2.2024.6



## Карл Левенштайн

Професор політичних наук, Єльський університет, США

### ВОЙОВНИЧА ДЕМОКРАТІЯ ТА ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ПРАВА

### MILITANT DEMOCRACY AND FUNDAMENTAL RIGHTS

#### Karl Loewenstein

Professor of Political Science, Yale University, USA

#### Біографічна довідка |

**«Із вогнем потрібно боротися вогнем»:**

#### **Карл Льовенштайн і його концепція боєздатної демократії**

Німецький правознавець і політолог Карл Льовенштайн – один із впливових конституціоналістів ХХ сторіччя, народився 9 листопада 1891 року в Мюнхені. З 1910 по 1914 роки здобував університетську освіту в Мюнхені, Гайдельберзі, Парижі і Берліні, де студював право, історію, філософію і політичні науки. 1919 року в Мюнхенському університеті отримав ступінь доктора права з цивільного та церковного права *summa cum laude*<sup>1</sup>. 1931 року закінчив аспірантуру з порівняльного правознавства і розпочав працювати приват-доцентом юридичного факультету Мюнхенського університету. В 1933 році, у зв'язку з приходом до влади в Німеччині нацистів і прийняттям антисемітського законодавства Льовенштайн був змушений емігрувати до США, де за сприяння Надзвичайного комітету з допомоги переміщеним німецьким ученим протягом двох років викладає політичні науки в Йельському університеті. 1936 року він стає завідувачем кафедри політології та юриспруденції в коледжі Амгерста, США. Невдовзі після цього дослідник розпочинає активно публікувати матеріали про європейські та південноамериканські фашистські рухи.

Під час Другої світової війни Льовенштайн працював у державних відомствах США. Після закінчення війни за пропозицією Міністерства юстиції США стає консультантом юридичного відділу Управління воєнної адміністрації (Office of Military Government for Germany), який був уповноважений готувати реформування правової системи Німеччини. Будучи на цій посаді, Льовенштайн інтерв'ював представників правничого фаху з метою виявлення осіб, яким доцільно було б заборонити подальшу професійну юридичну діяльність в Німеччині, за що отримав від колег прізвисько «тата денацифікації». В цей період Льовенштайну було доручено, зокрема, розслідування справи Карла Шмітта – знаного конституціоналіста й політолога, який в часи Третього рейху перетворився на одного з головних ідеологів нацистських і фашистських рухів.

<sup>1</sup> «Із відзнакою». – Прим. ред.

У 1942-1944 роках Льовенштайн був залучений до підготовки унікального документа - «Заяви про основні права людини», розроблюваного під егідою Американського інституту права (ALI) і згодом використаного для роботи над проєктом Загальної декларації прав людини 1948 року.

З повоєнних років і до кінця життя основним заняттям Льовенштайна стала викладацька діяльність в університетах Європи, Америки і Азії, у яких він понад чотирнадцять разів обіймав посаду запрошеного професора. Науковець продовжував працювати і як експерт з питань конституційного і міжнародного права (так, у 1961-1962 роках він став радником Комісії з конституційної реформи Японії). Льовенштайн помер 10 липня 1973 року під час візиту в Гайдельберг.

Правознавець став автором чотирнадцяти книг і численних статей, брошюр, рецензій та есе. До його наукових і практико-юридичних здобутків належить, зокрема, формулювання «права на участь в управлінні державними справами»<sup>2</sup>, розроблення авторської класифікації й типології конституцій, концепції політичних режимів. Однак світову популярність Льовенштайну принесла висунута ним ідея «войовничої демократії» або ж «демократії, здатної захистити себе» (англ. *Militant Democracy*, нім. *streitbare Demokratie, wehrhafte*).

Ця концепція постала як реакція на поширення в Європі фашизму і націонал-соціалізму й на той небезпечний процес, який Льовенштайн характеризував як утворення «Фашистського інтернаціоналу». *Militant Democracy* це демократія, озброєна конституційно-правовими механізмами, здатними ефективно запобігти зловживанню демократичними інститутами з боку політичних рухів і партій тоталітарного й авторитарного спрямування, інструментами, спроможними попередити знищення самої демократії зовні демократичними методами – виборами й референдумами, поєднаними з технологіями маніпулювання масовою свідомістю. Ці завдання, на жаль, не втрачають свої нагальності і нині, коли політичні партії і рухи правопопулістського спрямування на європейському континенті прагнуть знову підняти голову на тлі новітніх політичних викликів – демографічної кризи, проблем міграції й боротьби з тероризмом.

Водночас більш аніж очевидно видається актуальність цих завдань для нашої держави, щодня змушеної вести боротьбу з російською агресією як на полі бою, так і в інформаційному просторі, ефективно протистояти диверсійно-підривної діяльності та інформаційно-психологічним спеціальним операціям з боку ворогів української державності.

Особливу складність становить протидія тим видам антиукраїнської діяльності, які здійснюються із використанням конституційно-правових засобів, у формах реалізації прав і свобод людини і громадянина. Тому прикметно, що в практиці Конституційного Суду України сьогодні також містяться покликання на концепцію «демократії, здатної захистити себе»<sup>3</sup>. Згідно з юридичними позиціями спеціалізованого органу конституційної юрисдикції, для стабільності демократичного конституційного ладу держава може здійснювати конкретні заходи з метою його захисту. Саме тому кожного разу, коли держава вважає за потрібне посилатися на принцип «демократії, здатної захистити себе», щоб виправдати втручання в права особи, вона має зважено оцінювати межі й наслідки передбачених заходів задля дотримання зазначеної рівноваги.

В історії конституціоналізму ідеї «войовничої демократії» вперше були викладені у двох статтях Льовенштайна, надрукованих 1937 року в *American Political Science Review*. Ці публікації, які нині можуть претендувати вже на статус класичних і український переклад яких наразі пропонується увазі читачів часопису, містять компаративний огляд державно-правових інструментів протидії поширенню нацизму і фашизму в тодішніх «поки що демократичних» Фінляндії, Естонії, Австрії й Чехословаччині. Аналіз, здійснений талановитим німецьким дослідником невдовзі перед початком Другої світової війни, нині становить не тільки історико-правовий та академічний, а й практичний інтерес для правового забезпечення української державності в умовах викликів сьогодення, з перспективи вивчення причин здобутків і поразок європейської демократії й конституціоналізму.

<sup>2</sup> Rensmann. Munich Alumni and the Evolution of International Human Rights Law (англ.) // European Journal of International Law. — 2011. — Vol. 22, iss. 4. — P. 973—991.

<sup>3</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі щодо конституційності Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 16 липня 2019 року № 9-р/2019. Вісник КСУ від 2019, № 5, стор. 19; Рішення Конституційного Суду України у справі щодо конституційності окремих приписів статті 6 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», статей 15, 15-1, 26 Закону України «Про кінематографію» від 21 грудня 2021 року № 3-р/2021. Вісник КСУ. 2022 р. № 1-2, стор. 12.



## Переклад статті |

## I.4

*Фашизм — світовий рух.* Фашизм більше не є ізольованим випадком в індивідуальній історії кількох країн. Він перетворився на всесвітній рух, який у своєму, здавалося б, непереборному сплеску можна прирівняти з піднесенням Європейського лібералізму, що прийшов на зміну абсолютизму після Великої французької революції. У тій чи іншій формі він охоплює сьогодні більше територій і народів у Європі та за її межами, ніж ті, що досі залишаються вірними конституційному правлінню. Модель політичної організації фашизму має безліч відтінків. Однопартійні диктатури, контрольовані однією партією, панують в Італії, Німеччині, Туреччині, а в разі перемоги Франко — і в Іспанії. Так звані «авторитарні» держави можна класифікувати як такі, що належать до однопартійного або багатопартійного типу. До однопартійної авторитарної групи, без справжніх представницьких інститутів, сьогодні належать Австрія, Болгарія, Греція та Португалія; тоді як Угорщина, Румунія, Югославія, Латвія та Литва можуть бути віднесені до авторитарних держав багатопартійного типу, з видимістю парламентських інститутів. Польща в даний час перебуває в процесі трансформації з багатопартійної держави в однопартійну диктатуру. Не будучи номінально фашистськими, всі ці держави є авторитарними в тій мірі, в якій група, що перебуває при владі, контролює громадську думку, а також державний апарат. Більше того, для мети цієї класифікації не має великого значення, що в деяких з них домінуюча група перебуває, принаймні, нібито, в стані оборони від власне фашистських рухів, у першу чергу через загрозу «Ote-toi que je m'y mette»<sup>4</sup>.

Серед демократичних країн з конституційним правлінням наразі залишились: Велика Британія та Ірландська Вільна держава, Франція, Бельгія, Нідерланди, Швейцарія, скандинавські країни (Швеція, Норвегія та Данія), Фінляндія, Чехословаччина, та, певною мірою, Естонія.

Загальні риси та особливості диктаторського та авторитарного режиму є надто добре відомими, аби повторити їх тут. Виражаючись емпіричною формулою, такий режим є заміщенням конституційного правління – емоційним правлінням. Конституційне правління передбачає верховенство права, яке гарантує раціональність та прорахованість управління, зберігаючи при цьому певну сферу приватного права та фундаментальних прав. З іншого боку, диктатура, що означає підміну верховенства права на узаконений опортунізм під виглядом *raison d'etat*. (національних інтересів). Повне злиття приватного права з публічним призводить до того, що від верховенства права та особистих прав не залишається жодного сліду. Позитивне право більше не вимірюється з погляду конституційної законності, а лише з погляду беззаперечного наказу. Оскільки в довгостроковій перспективі жоден режим не може покладатись лише на силу чи насильство, цілісність авторитарної та диктаторської держави ґрунтується на емоціоналізмі, який, таким чином, витіснив елемент правової безпеки у попередньому аналізі, що визначає конституційне правління. Технічні засоби для використання емоціоналізму є геніальними та вражають різноманітністю та ефективністю, хоча останнім часом вони стають більш стандартизованими. Серед них, окрім високого націоналістичного ентузіазму, найважливішим засобом є, напевне, перманентний психічний примус, що часом з наукового погляду можна прирівняти до залякування чи терору. Доречний приклад, вибраний з досвіду демократичної держави, може пояснити суттєву різницю між конституційним та емоційним методами правління. Нещодавню політичну кризу в Англії було вирішено Кабінетом Міністрів та Палатою громад через раціональні методи. Залишити це питання на розсуд народу означало б вдатися до емоційних методів, хоча загальні вибори, очевидно, є абсолютно легітимним механізмом конституційного правління.

<sup>4</sup> Переклад з англійської виконано студентом I курсу юридичного факультету ЛНУ імені Івана Франка Захарієм Вовком за виданням: Karl Loewenstein. *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I. *The American Political Science Review*, Vol. 31, No. 3 (Jun., 1937), pp. 417-432.

URL: [https://www.warwick.ac.uk/fac/arts/history/students/modules/hi290/seminars/revolution/lowenstein\\_militant\\_democracy\\_i.pdf](https://www.warwick.ac.uk/fac/arts/history/students/modules/hi290/seminars/revolution/lowenstein_militant_democracy_i.pdf) Наукове редагування перекладу: проф. Олена Бориславська, проф. Сергій Рабінович.

<sup>5</sup> Забирайся геть, аби я міг зайняти твоє місце (фр.). – Прим. перекладача.

*Фашистський інтернаціонал у процесі творення.* На додаток до цих більш-менш однакових рис внутрішньої організації, очевидно, створюється більш тісне транснаціональне об'єднання або «блок» фашистських націй, «Союз відродження націй Європи», Інтернаціональний фашизм різнокольорових сорочок, що виходить за межі національних кордонів і глибоко пронизує історичне розмаїття традиційно роз'єднаних націоналізмів. Сучасні хрестоносці за порятунку західної цивілізації від більшовицького «хаосу» — бойовий клич, який у всіх країнах, що стали фашистськими, довів свою безцінність — поки що відкидають розбіжності між собою і діють разом за спільним планом. Під цим місіонерським поривом, який є однією з найдивовижніших суперечностей політичної системи, заснованої на комплексі вищості кожної окремої нації, те, що є відмінного в програмі, ідеології та національно обумовлених засадах *Realpolitik*, зменшується аж до мізерності. В Іспанії проти міжнародних батальйонів антифашистів воюють фашистські «добровольці» і найманці з багатьох країн.

Так само встановлюється тісний контакт і співпраця між штаб-квартирами Інтернаціонального фашизму в Берліні та Римі та форпостами в різних країнах, які досі дотримуються демократії, запитуються і охоче надаються експертні поради, напівофіційні заклики фашистських лідерів з-за кордону більше не ігноруються, і, як повідомляють достовірні джерела, духовне опромінення за допомогою прийомів і хитрощів посилюється суттєвою грошовою підтримкою. Була розроблена модель специфічної техніки фашистського проникнення і завоювання, яка, довівши свою ефективність у великих фашистських країнах, охоче пристосовується до національних умов усіма фашистськими рухами, що тільки-но формуються.

*Фашистські рухи в країнах, що досі є демократичними.* Слід зазначити, що фашистські групи чи партії відкрито чи таємно існують сьогодні в усіх країнах, які зберегли вірність верховенству права. У Бельгії рексисти на чолі з Леоном Дегрелем стали тривожною загрозою для демократії; Франція демонструє різноманітні напів фашистські, авторитарні або більш скромні рухи «оновлення», найвідоміший з яких, розпущений *Croix de Feu*, був реанімований під виглядом *Parti Francais Social* (Французька соціальна партія); Громадське життя Швейцарії позначене різними «фронтами», особливо в кантонах Цюрих, Шаффхаузен і Женева; в Норвегії — націонал-соціалісти майора Квіслінга; фашисти в Нідерландах наслідують, серед інших, *Mynheer*<sup>6</sup> Муссерта; Ірландія має свої «блакитні сорочки» під проводом генерала О'Даффі; Данія і Швеція мають свої місцеві різновиди; а в Англії сер Освальд Мослі проповідує і сповідує нову *евангелію*.

Не вдаючись у деталі, політичну ситуацію з фашизмом у різних демократичних країнах можна підсумувати наступним чином: У Швеції, Норвегії та Данії «авторитарні» рухи поки що досить незначні; нечисленний націонал-соціалізм не отримав доступу до жодного з національних парламентів, хоча час від часу його представники обираються до муніципальних органів. У Нідерландах нацистська партія в 1935 році досягла значного успіху на виборах до провінційних законодавчих органів і до Першої палати національного парламенту, набравши близько восьми відсотків голосів виборців; хоча з того часу цей рух, схоже, втратив свої позиції. У Бельгії на загальних виборах у травні 1936 року нова Рексистська партія Дегреля здобула вражаючу перемогу, в основному за рахунок католицької та ліберальної партій, набравши понад десять відсотків голосів і провівши двадцять одного депутата до Палати представників. Крім того, фламандські націоналісти, які так само схильні до авторитарних методів, подвоїли свою попередню квоту у вісім місць. Однак, коли Дегрель, спираючись на зростаючу, як він вважав, популярність руху, змусив провести довибори в Брюсселі у квітні 1937 року, урядові партії прийняли виклик, і прем'єр ван Зееланд завдав йому нищівної поразки. Деякі спостерігачі інтерпретують ці вибори — можливо, передчасно — як поворот фашистської хвилі в Бельгії та інших країнах.

У Франції на загальних виборах у квітні-травні 1936 року різні фашистські або авторитарні угруповання не конкурували з легальними партіями. Їхню силу неможливо виміряти кількістю го-

<sup>6</sup> У Нідерландах термін «*Mynheer*» є відповідником титулу «сер» або ж «пан». – Прим. перекладача.

лосів, але полковник де Ля Рокк стверджує, що за його нову Французьку соціальну партію проголосувало щонайменше два мільйони виборців. Інші більш відверто фашистські групи були розпущені, і в будь-якому випадку не мали великого чисельного і політичного значення. В Ірландській вільній державі «блакитні сорочки» не представлені в парламенті, а в Англії «Союз британських фашистів Мослі» очевидно, привернув своєю гучною пропагандою набагато більше уваги громадськості, ніж це виправдовує його чисельність; муніципальні вибори в Лондоні в березні 1937 року показали, що кількість голосів, відданих за нього, була мізерною, і жоден фашистський кандидат не був повернутий назад. Фашистські партії заборонені або перебувають під суворими правовими обмеженнями в країнах Балтії, Фінляндії та Чехословаччині. Цей факт, однак, не свідчить про їхнє фактичне зникнення. У Чехословаччині пан Конрад Генлейн відновив розпущену *Німецьку націонал-соціалістичну партію* у формі легальної політичної партії, *Sudetendeutsche Partei* (Судетської партії); і на загальних виборах у травні 1935 року ця партія набрала більше голосів, ніж будь-яка інша, і отримала сорок чотири місця в Палаті представників, тобто лише на одне місце менше, ніж провідна чеська урядова партія. Сильні фашистські або націонал-соціалістичні рухи існують, хоча номінально заборонені або придушені, в Румунії, Угорщині, Болгарії та Югославії.

Програмні та ідеологічні складові цього широко розгалуженого руху міжнародного фашизму напрочуд одноманітні: ненависть до комунізму і його родичів — марксизму і соціалізму; антисемітизм, за помітним винятком Італії, хоча і тут, очевидно, під впливом «Осі Берлін-Рим», помітна зміна ставлення; ворожість до масонів, пацифістів і подібних міжнародних організацій; принцип «вождизму» і заперечення ліберальної демократії та її інститутів; туманний різновид корпоративізму; «генеральне прибирання» під гаслами «регенерації» і «оновлення»; розгул націоналізму. Рекрути, як правило, походять з депресивних середніх класів, деяких верств інтелігенції, а найбільше — з молоді, з неабиякою домішкою відставних офіцерів та невдоволених політиків. При уважному спостереженні помітна також схожість особистостей «лідерів». Якщо є можливість вибору, людина з нижчого середнього класу або з пролетарського прошарку вважається кращою за інтелектуала, що пояснює зіставлення М. Доріо з полковником де Ля Рокком у Франції. З технічних причин, які будуть показані пізніше, фактична особистість лідера не має першорядного значення. Незважаючи на незначні національні відмінності, схожість фашистських рухів у різних демократичних країнах є настільки разючою, що свідчить, принаймні для поверхневого спостерігача, про спільні причини виникнення і зростання.

*Неможливість пояснити Інтернаціональний фашизм спільною причиною.* Однак, як не дивно, жоден із загальноприйнятих мотивацій фашизму не витримує критики. Фашистський націоналізм більше не породжують лише національно розчаровані нації. Жодна зі скандинавських країн, а також Франція, Іспанія чи Бельгія не страждають від незадоволених національних амбіцій. Неправда і те, що нації, наділені досвідом і традиціями самоврядування, мають імунітет від фашистського вірусу. Франція і Бельгія, які сьогодні найбільше піддаються впливу фашизму, доводять протилежне. Не можна також стверджувати, що економічний тиск є єдиною причиною того, що люди йдуть до політичних шарлатанів і заклиначів. Депресія помітно йде на спад; у Бельгії та інших країнах «золотого блоку» майже не відчувається гострої бідності, хоча відтермінування девальвації могло затримати відновлення. Коротше кажучи, не можна знайти спільного знаменника для виникнення фашизму серед націй, що так сильно відрізняються за національним характером, історичними традиціями та економічною структурою.

Іншим поширеним припущенням є те, що приватний капіталізм, якому загрожує соціалістична хвиля і пов'язана з нею втрата привілеїв, вибудовує фашизм як захисну стіну контрреволюції. Поза сумнівом, ця теорія емпірично підтверджується подіями в Німеччині, Італії, Австрії, а останнім часом і в Іспанії. Але було б надмірною вірою в самоодурманення капіталістичного класу припускати, що він не повинен був повністю усвідомлювати кінцеву долю приватного капіталізму під фашистським пануванням в умовах тоталітарного режиму. Приватний капіталізм не міг не розуміти, що принаймні в Італії та Німеччині він потрапив з пательні у вогонь, і що капітал, який контролює

демократію, набагато кращий, ніж корпоративна бюрократія середнього класу, яка контролює капіталізм. Незважаючи на ризики, пов'язані із загальним виборчим правом, капіталізм найкраще процвітає в умовах демократії з її передбачуваністю верховенства права. Крім того, тоталітарна держава врешті-решт призводить до війни, тоді як демократія і капіталізм потребують миру і безпеки інвестицій більше, ніж будь-чого іншого. Диктатори середнього класу на роздоріжжі обов'язково повернуть ліворуч. Тут з'являється принаймні один з потенційних запобіжників фашизму.

З огляду на нинішню ситуацію, напрашується один з двох висновків. З одного боку, фашизм може бути нічим іншим, як одним з підземних поштовхів духу, які за своєю універсальною природою нестримно трансформують світ, який сьогодні тісніше пов'язаний між собою, ніж будь-коли раніше. Якщо це так, то демократія як модель політичної організації приречена, як колись був приречений королівський абсолютизм, коли ліберальна демократія завоювала світ. Опір невблаганному ходу історії був би марною тратою часу та енергії і лише посилив би катастрофу остаточної капітуляції. Неможливо втекти від духу. Фашистській пропаганді вдалося прищепити масам це переконання, і, як і будь-яке переконання, воно не підлягає сумніву. З іншого боку, якщо фашизм не є духовним полум'ям, що перекидається через кордони, то очевидно, що він є лише технікою здобуття і утримання влади, заради самої влади, без того метафізичного виправдання, яке може бути виведене лише з абсолютних цінностей. Якщо ця гіпотеза реалізується, то відповідь так само немінуча. Якщо демократія переконана, що вона ще не виконала свого призначення, вона повинна боротися на своїй власній площині з технікою, яка служить лише цілям влади. Демократія повинна стати войовничою.

*Фашизм — це не ідеологія, а політична технологія.* Про те, що фашизм — це не ідеологія, а лише політична технологія, переконливо свідчить величезний досвід останнього десятиліття. Фашизм — це не філософія, навіть не реалістична конструктивна програма, — а найефективніша політична технологія в сучасній історії. Його концептуальна безплідність чітко викривається у зв'язку з іспанським повстанням. Так само, як в Італії похід на Рим передував формулюванню програми — факт, який фашизм з гордістю визнає, — завоювання влади генералом Франко і його найманцями є єдиною метою і не потребує навіть приводу для обґрунтованої програми. Фашизм просто хоче панувати. Розпливчастість фашистських пропозицій перетворюється на конкретну інвективу лише тоді, коли об'єктом атаки стають явні недоліки демократичної системи. Лідерство, порядок і дисципліна протиставляються парламентській корупції, хаосу та егоїзму, а політичне представництво замінюється загадковим корпоративізмом. Загальне невдоволення фокусується на очевидних об'єктах (євреї, масони, банкіри, мережеві магазини). Розгортається колосальна пропаганда проти того, що здається найбільш вразливими цілями. Розробляється і застосовується техніка безперервного повторення, перебільшень і спрощень. Різні верстви населення протиставляються одна одній. Якщо коротко, то пробуджувати, спрямовувати і використовувати емоційність у її найгрубіших і найвитонченіших формах - це суть фашистської техніки, для якої рух і емоція не лише лінгвістично тотожні<sup>7</sup>. Особливістю емоційної техніки є те, що ті, хто вводиться в гру як інструмент, тобто маси, не повинні знати про раціональні розрахунки, якими керуються ті, хто тягне за ниточки. Фашизм — справжнє дітище епохи технічних чудес і емоційних мас.

Цей метод може перемогти лише за надзвичайних умов, запропонованих демократичними інституціями. Її успіх ґрунтується на ідеальному пристосуванні до демократії. Демократія і демократична толерантність були використані для власного знищення. Під прикриттям фундаментальних прав і верховенства права антидемократична машина може бути побудована і запущена на законних підставах. Спритно розрахувавши, що демократія не може без самозречення відмовити жодному органу громадської думки у повному використанні вільних інститутів слова, преси, зборів та парламентської участі, фашистські представники систематично дискредитують демократичний порядок і роблять його непрацездатним, паралізуючи його функції, аж доки не запанує хаос. Вони

<sup>7</sup> «... for which movement and emotion are not only linguistically identical» — у оригіналі гра слів, адже слова «movement» та «emotion» мають спільний корінь «mov», а тому вони й справді лінгвістично ідентичні. — Прим. перекладача.

експлуатують толерантну впевненість демократичної ідеології в тому, що в довгостроковій перспективі правда сильніша за брехню, що дух перемагає силу. Демократія не змогла заборонити ворогам самого свого існування користуватися демократичними інструментами. До останнього часу демократичний фундаменталізм і легалістична сліпота не бажали усвідомлювати, що механізм демократії — це троянський кінь, на якому ворог в'їжджає в місто. Фашизму під виглядом легально визнаної політичної партії були надані всі можливості демократичних інститутів.

Головним принципом демократії є поняття законності. Тому фашизм офіційно анексував законність. Оскільки досвід, набутий в інших країнах, не схвалює *coup d'etat* (державного перевороту) для негайного завоювання держави, влада здобувається на підставі «законності», виведеної з теорії. Якщо можливо, отримується доступ до національних і муніципальних представницьких органів. Цій меті сприяє найсерйозніша помилка демократичної ідеології — пропорційне представництво. Демократичні держави юридично зобов'язані допускати появу і зростання антипарламентських і антидемократичних партій за умови, що вони зовні відповідають принципам законності і вільної гри громадської думки. Це перебільшений формалізм правової держави, яка під чарами формальної рівності не вважає за потрібне виключати з гри партії, що заперечують саме існування її правил.

Одночасно рух організовується у вигляді напіввійськового *корпусу*, партійної міліції або приватної армії партії. Під приводом самозахисту первісне ядро особистої охорони лідерів і стюардів для підтримання порядку на мітингах розвивається у велике бойове тіло з високою ефективністю, оснащене найповнішою військовою атрибутикою, такою як військова ієрархія, уніформа та інша символіка, а також, якщо можливо, зброєю. Знову ж таки, ця техніка має сильне емоційне значення і цілі. По-перше, сама по собі демонстрація військової сили, навіть без реального насильства, не може не справити глибокого враження на мирних і законслухняних буржуа. Її прояв, настільки чужий нормальним проявам партійного життя, сам по собі є джерелом залякування і емоційної напруги для громадян. З іншого боку, якщо для демократичних партій характерна слабкість духовної відданості, то військова організація фашистських партій підкреслює нерозривність політичного зв'язку. Вона створює і підтримує те відчуття містичного товаришування «один за всіх і усі за одного», ту винятковість політичної одержимості, порівняно з якою звичайна партійна лояльність є лише однією з багатьох плюралістичних лояльностей. Коли партійна лояльність нарешті виходить за межі лояльності до держави, створюється небезпечна атмосфера паралельної законності. Військова дійсність, оскільки вона спрямована проти знехтуваної демократії, етично прославляється як частина партійної ідеології, яка, своєю чергою, є частиною емоційного домінування. Непокоря конституційній владі природно переростає в насильство, а насильство стає новим джерелом дисциплінованого емоціоналізму. Конфлікти з державою — неминучі при досягненні цієї фази активної агресивності — посилюють загальне відчуття переслідування, мучеництва, героїзму та небезпечного життя, що так схоже на легалізоване насильство під час війни. Крім того, цей рух у своїх власних межах є справді демократичним. Успішний невіглас одразу ж піднімається до вищих щаблів в його ієрархії. Військова форма має містичну привабливість навіть у відверто немілітаристських країнах. Вплив військової демонстрації на «м'якого» буржуа є тим більш тривалим, що він протиставляє твердість мети акумульованої сили у фашизмі неконтрольованим коливанням нормального політичного життя. У політиці єдиним критерієм успіху є успіх. Фашизм мав непереборний успіх в інших країнах; досі він ніколи не зустрічав зворотного. У жодній демократичній країні, навіть традиційно тверезій і врівноваженій, існування політичного руху, організованого як військова сила, викликає у пересічного громадянина тривогу і відчуття неспокою, якого потребує емоційна політика.

І останнє, але не менш важливе: партійна армія перетворюється на потенційну конкуренцію регулярним збройним силам у випадку державного перевороту, який незмінно настає після того, як період удаваної законності досяг своєї мети — підірвати сили опору. Репресивна протидія держави, якій загрожує небезпека, зазвичай запізнюється і паралізується страхом перед громадянською війною.

У минулі епохи революційні рухи діяли обережно і таємно. Вони були небезпечні через свою підпільну природу. Вони могли завдати удару без попередження. У більшості держав було прийнято законодавство, спрямоване проти таємних товариств. В епоху емоційних мас ситуація змінилася. Революційний фашизм потребує максимальної публічності. Він ніколи не міг розгортатися в темряві. Таким чином, фашизм виштовхує себе на передній план, де його емоційні чари можуть бути застосовані до мас. Його техніка — невпинна самореклама і пропаганда. Демократія не може рахуватися з ефектом відкритої пропаганди. Поки пильність у фатальному нерозумінні зміненої техніки революційних рухів, була зосереджена на таємних діях, не існувало жодних законодавчих механізмів, щоб компенсувати революційний емоціоналізм в одязі законності, пропаганди і військової символіки. Фашизм спритно капіталізував цю ситуацію і здобув свої найвизначніші перемоги, використовуючи слабкість демократичної системи.

*Приклад Німеччини.* Причини провалу демократичного експерименту в Німеччині є надто складними, щоб їх можна було виміряти за допомогою єдиного знаменника. Але недостатня войовничість Веймарської республіки у боротьбі з підливними рухами, навіть якщо вона була чітко визнана такою, виділяється на тлі післявоєнної скрути демократії і як ілюстрація, і як застереження. Загальновідомо, що фактичні труднощі і духовні приниження Версальського безумства, які так вперто нав'язувалися бездарними юристами, що діяли як французькі державні діячі, в кінцевому підсумку слугували лише для того, щоб допомогти Гітлеру втриматися в сідлі. Але глибшу провину посередніх бюрократів, що діяли як німецькі державні діячі, в жодному разі не слід применшувати, як це стало звичкою односторонніх історіографів. Коли воєнізовані патріотичні рухи початку двадцятих років були загнані в підпілля під командуванням Парижа, Гітлер прийшов до влади, свідомо експлуатуючи національну схильність до військових форм суспільного життя, для яких не існувало законного виходу. Опинившись перед цією трагічною дилемою, жоден німецький уряд не зміг змусити себе зайняти рішучу позицію проти рухів, чиї патріотичні цілі приваблювали навіть тих, хто не схвалював застосовані політичні методи. Обтяжена спадщиною Договору, Республіка була безсилою проти партії, яка, просуваючи власні інтереси, боролася за вирішення національних проблем. Буржуазія, оговтавшись від першого шоку, викликаного незрілими схемами соціалістичних доктринерів, повністю перейшла на бік Рейхсверу і великого бізнесу, які таємно потурали націонал-соціалізму. Таким чином, соціалістичні та демократичні кабінети центру опинилися в ситуації боротьби на два фронти — проти радикально налаштованих мас і патріотично налаштованих *саботажників* демократії. Крім того, законослухняний розум німецького народу розвинув новомодні ідеології демократичної рівності та чесної гри для всіх у саморуйнівний легалізм, доречною ілюстрацією якого є рішення Верховного конституційного трибуналу.

Огляд законодавчого захисту республіки від ворогів демократичного ладу розкриває майже трагікомічну картину половинчастих, млявих і абсолютно неефективних методів боротьби з підливною технікою. Закон про захист республіки, що виник внаслідок народного обурення вбивством пана Ратенау в червні 1922 року, був відкрито знехтуваний Баварією і таємно притуплений гіперлегалістичними, а то й бунтівними судами з самого початку; а коли його поновили в 1930 році, він вийшов з парламенту безглуздим і слабким. Вибори у вересні 1930 року призвели до політичного глухого кута, в якому будь-яка конституційна поправка залежала від підтримки тих, проти кого вона була спрямована; була створена атмосфера беззаконня і державної зради, яка в кінцевому підсумку вбила Республіку. Жоден уряд не наважився б вилучити зброю, якою незаконно володіли мілітаризовані партії, оскільки приховування зброї було патріотичним проявом, спрямованим проти Договору. Як можна було забезпечити дотримання законодавства про захист демократичних інститутів і символів, коли німецька буржуазія затаврувала демократію тавром Версаля? Заходи, спрямовані на приборкання політичних ексцесів, були марними, коли кожен радикальний депутат міг під захистом священної парламентської недоторканності використати трибуну для підливу республіки. Менш ніж за два місяці, навесні 1932 року, носіння політичної уніформи на публіці було заборонено надзвичайним декретом Рейху. Але виконати цей указ було неможливо через

різноманітність політичного складу урядів земель, яким було доручено забезпечити його виконання. У світлі подальших подій постановою кабінету фон Папена в червні 1932 року, за якою об'єднання, «члени яких зазвичай з'являються на публіці в закритому складі», були зобов'язані подати свої статuti на розгляд міністра внутрішніх справ, виглядає як пародія на закон.

Німецька Республіка була заснована на власних концепціях конституційної законності, які відкрили шлях до влади Гітлеру. Демократія капітулювала перед націонал-соціалізмом задовго до того, як Гітлер був «законно» призначений канцлером Рейху. З іншого боку, слід відверто визнати, що націонал-соціалізм знав, як отримати вигоду з катастрофічного досвіду Веймарської республіки. Однопартійна система була логічною відповіддю на демократичну толерантність розгромленої республіки.

*Неможливість демократичного емоціоналізму.* Як тільки визнається характер революційного фашизму як методу емоційного знищення демократії, значна частина його чарів розвіюється. Наочний практичний урок, отриманий з досвіду останнього десятиліття, не був повністю втрачений країнами, які все ще дотримуються демократії. Нарешті демократії усвідомили загрозу, і тепер вони організують оборону. Загалом, перспективи демократії значно покращилися, як психологічно, так і матеріально. Хвиля фашизму, здається, повертає назад, хоча в деяких країнах, наприклад, у Бельгії та Франції, все ще існує безпосередня небезпека. Одним із методів подолання фашистського емоціоналізму, безумовно, було б компенсувати або перевершити його подібними емоційними інструментами. Очевидно, що демократична держава не може взятися за цю справу. Демократія абсолютно не здатна відповісти на емоційну атаку емоційною контратакою. Конституційна влада, за своєю природою, може апелювати лише до розуму; вона ніколи не могла успішно мобілізувати емоціоналізм; навіть її емоційні складові є лише прелюдією до розуму. Емоційне минуле раннього лібералізму і демократії не може бути відроджене. Сьогодні люди не хочуть вмирати за свободу. Героїчні захисники Іспанії від Франко та його фашистських посібників борються не за свободу як таку, а за новий суспільний ідеал, або, можливо, лише за своє життя. Як раціональна система, демократія може довести свою перевагу лише своїми досягненнями, які затьмарюються економічними негараздами і дискредитуються соціальними недоліками. Цінності свободи здаються надійними, в результаті чого багатьом вони здаються зношеними рутинною, вицвілими, блідими і позбавленими гламуру. Демократія не змогла вигадати емоційних формул, здатних конкурувати з фашистськими флейтистами. Демократія *a la recherche d'une nouvelle mystique* (у пошуках нової містики) видається безнадійною, якщо не смішною. Демократичний романтизм сам по собі є протиріччям.

*Концепція «Спільного фронту».* Реалістично, захист демократії може бути спроектований лише на політичну та законодавчу лінії. Ці два методи чітко розрізняються, хоча без політичних передумов законодавчі дії неможливі. Духовно обидва вони впливають з однієї і тієї ж волі до самозахисту і самозбереження. Але в той час, як політична позиція спрямована на створення Об'єднаних та єдиних дій серед демократично налаштованих верств населення проти спільного ворога, антифашистське законодавство в демократичних державах прямо спрямоване проти фашистської техніки; воно може бути прийняте, навіть якщо формального політичного порозуміння між різними антифашистськими партіями не існує. З іншого боку, політичне об'єднання саме по собі, без технічного законодавства, не досягне своєї мети.

У багатьох державах демократичні партії усвідомили, що на кону саме існування демократії. Війна доктрин нарешті в розпалі. Це правда, що фашизм на сучасному етапі претендує на хрестовий похід переважно проти марксизму. Але його речники засуджують лібералізм і демократію, носіїв і розсадників соціалізму і комунізму, як ворота до більшовизму. Логічним результатом стало виникнення ідеї «Спільного фронту» в кількох країнах. Зародившись в Іспанії, вона була підхоплена у Франції з безсумнівним успіхом, принаймні на даний момент. У Франції, як і в інших країнах, головною проблемою в об'єднанні антифашистських партій є сильна неприязнь значної частини буржуазного середнього класу і фермерів до лівих; відданість комуністичного партнера конституційному правлінню і принципам приватної власності викликає справедливу недовіру. Ідея Єдиного

фронту, нова і не випробувана, виявилася палицею з двома кінцями, а двозначність політичного альянсу широко використовується фашистською пропагандою. Тому вона не може розглядатися як остаточний визначальний фактор у вирішенні проблеми політичного об'єднання проти фашизму.

Крім того, з різних причин у більшості країн, наприклад, в Англії та Швейцарії, план «Спільного фронту» має мало шансів на реалізацію. У деяких випадках комунізм зазнав суворих обмежень, а в інших його майже не існує. Відсутність тривожного елементу комунізму сприяла більш тісному зближенню буржуазних ліберальних і поміркованих соціалістичних партій для спільного захисту без хиткої конструкції політичного союзу у вигляді спільного фронту. Цим пояснюється той факт, що в більшості демократичних країн, за винятком Франції, захист поміркованих партій спрямований однаково проти комунізму і фашизму, в результаті чого антиекстремістське законодавство може бути узгоджене без грубого порушення демократичних принципів. Як гумористично зауважує А. П. Герберт, член Парламенту Великої Британії: «Чума на обидві ваші сорочки». Таким чином, католицькі партії змогли боротися з антирелігійною пропагандою комунізму, а партії ліберального центру, які зазвичай першими програють фашизму, змогли сконцентрувати свою діяльність проти цього ворога. У всіх демократичних країнах, окрім Франції, встановилася одночасна позиція конституційних партій проти фашизму і комунізму, а антиекстремістське законодавство було підтримане парламентським голосуванням і громадською думкою в цілому.

*Брак співпраці між демократичними державами.* З іншого боку, в той час як Інтернаціональний фашизм, здається, діє згідно зі стратегічним планом на транснаціональному рівні, дуже мало було зроблено для налагодження тіснішої співпраці між демократіями на міжнародному рівні. Демократії все ще дотримуються переконання, що війни доктрин слід уникати за будь-яку ціну. Існування спільної небезпеки не визнається до кінця. Міжнародний фашизм знову отримує вигоду. У кожній країні, де фашизм захоплював владу, йому найбільше допомагала роз'єднаність його супротивників. Міжнародний фашизм, очевидно, впевнений, що таку ж стратегію можна застосувати і до Європи в цілому. Валютна угода восени 1936 року між країнами золотого блоку, стерлінгового блоку і Сполученими Штатами була суто опортуністичною і однією з багатьох втрачених можливостей для узгоджених дій. Навіть чудовий експеримент Панамериканської конференції зі створення регіональної солідарності по цей бік океану видається менш сприятливим з огляду на дезінтеграційні тенденції місцевих фашистських рухів. Зусилля, спрямовані на взаємне економічне порозуміння, принаймні здійснюються між Нідерландами та скандинавськими країнами, а також між членами Балтійської групи. Більшу згуртованість демонструє Іспанія, де міжнародні антифашисти об'єдналися на підтримку іспанської республіки. Цей перший випадок енергійного захисту водночас є чітким свідченням того, що війну доктрин більше не можна ігнорувати. У будь-якому випадку, іспанський приклад допомагає переконати як фашизм, так і демократичні держави, що в кожній конкретній країні фашистський державний переворот означає громадянську війну.

*Демократія стає войовничою.* Найважливіший крок було зроблено в іншому напрямку. Дедалі більше усвідомлюється, що політичну технологію можна перемогти лише на її власній площині та її власними засобами, що просте мовчазне схвалення та оптимістична віра в остаточну перемогу духу над силою лише заохочує фашизм, не стабілізуючи демократію. Оскільки фашизм — це техніка, підкріплена ідеями *ex post facto* (постфактум), йому можна поотиставити лише аналогічну техніку йому можна протиставити тільки таку ж техніку. Знадобилися роки, щоб подолати демократичну оману про те, що головною перешкодою для захисту від фашизму є сам демократичний фундаменталізм. Демократія виступає за фундаментальні права, за чесну гру для всіх думок, за свободу зібрань, преси. Як вона може обмежувати ці права, не руйнуючи при цьому саму основу свого існування і виправдання? Врешті-решт, однак, легалістична самозадоволеність і самовбивча млявість поступилися місцем кращому розумінню реалій. Більш уважне вивчення фашистських технологій дозволило виявити вразливі місця в демократичній системі і зрозуміти, як їх захистити. У всіх демократичних країнах було прийнято детальне антифашистське законодавство. Ці поло-



ження були розроблені саме для того, щоб викрити перевірити особливу емоційну тактику фашизму. Крок за кроком на кожен прийом, на якому ґрунтується успіх фашизму, було знайдено законодавче положення, яке його зруйнувало. Більше того, фашизм як метод пішов шляхом усіх суто технічних вигадок. Він став стереотипним. Таким чином можна було запобігти повторенню формул і моделей дій, які були успішними в інших країнах. З точки зору міжнародного застосування, фашистська технологія виглядає досить умовною і стандартизованою; варіації її схематичного механізму порівняно рідкісні, незважаючи на її винахідливість у пристосуванні до конкретних національних ситуацій. Таким чином, законодавча протидія може цілком відповідати емоційній техніці. Яскравим свідченням зростаючого небажання демократичних країн віддавати парламентські інститути на поталу фашистській техніці використання їх у своїх корисливих цілях є те, що бельгійський парламент у березні 1937 року ухвалив законопроект, спрямований на запобігання складанню депутатських мандатів лише заради полегшення пропагандистської роботи на довиборах, що відбулися після цього. Хоча демократичні країни не змогли домовитися про узгоджені дії на міжнародному рівні, профілактичні заходи, прийняті в кожній окремій країні, напрочуд схожі. Після довгих вагань і юридичного гальмування ефективні заходи проти фашизму були закріплені в законодавстві. Незважаючи на електоральні успіхи фашистських рухів у деяких країнах, таких як Чехословаччина, Бельгія та Нідерланди, законодавство утримує ці рухи в рамках звичайних політичних партій, і якщо фашизм не вийшов з-під контролю в жодній демократичній країні, яка прийняла антифашистське законодавство, то це тому, що демократія врешті-решт стала войовничою.

*Чи може ідея бути придушеною?* Тут може виникнути серйозне заперечення. Жоден духовний рух не можна, в кінцевому рахунку, придушити лише законодавчими та адміністративними заходами. У кращому випадку, його можна лише сповільнити. Лібералізм пережив реакцію Священного союзу, а в другій половині XIX століття завоював світ. Німецький закон про заборону соціалізму в період 1878-90 років не завадив реанімації соціал-демократів після його скасування. Російський комунізм, заборонений до і після 1905 року, сьогодні керує «Імперією царя». Завжди дух розриває свої кайдани. Але соціалізм був ідеєю, можливо, найсильнішою ідеєю з 1789 року; а історія вчить, що ідеї — безсмертні. Цей же аргумент, однак, не працює на користь фашизму, оскільки він не є ідеологічним рухом, а лише політичною технологією під ідеологічним прикриттям. Немає жодного історичного доказу того, що політична технологія є непереборною, якщо її визнати і боротися з нею як з такою.

Демократії витримали випробування Світової війни набагато краще, ніж автократичні держави, які застосовували авторитарні методи. Мало хто серйозно заперечував проти тимчасового призупинення дії конституційних принципів заради національної самооборони. Під час війни, зауважує Леон Блюм, законність бере відпустку. Демократія знову перебуває у стані війни, хоча й підпільної, на внутрішньому фронті. Конституційні принципи більше не можуть стримувати від обмежень демократичних засад заради збереження цих самих засад. Ліберально-демократичний порядок рахується з нормальним часом. Гарантія індивідуальних і колективних прав слугує правовою основою для компромісу між інтересами, які, звісно, можуть вступати в конфлікт, але які, тим не менш, живляться спільною лояльністю до основ державного устрою. Конституції є динамічними в тій мірі, в якій вони дозволяють мирні зміни звичайними методами, але вони повинні бути жорсткішими і твердішими, коли стикаються з рухами, що мають намір їх зруйнувати. Там, де фундаментальні права інституціоналізовані, їх тимчасове призупинення є виправданим. Коли звичайні законодавчі канали заблоковані обструкцією і саботажем, демократична держава використовує надзвичайні повноваження для прийняття законів, які імпліцитно, якщо не явно, пов'язані з самим поняттям «уряд». Уряд призначений для управління. Фашизм оголосив війну демократії. Віртуальний стан війни загрожує європейським демократіям. Облоговий стан означає, навіть за демократичних конституцій, концентрацію влади в руках уряду і призупинення фундаментальних прав.

Якщо демократія вірить у перевагу своїх абсолютних цінностей над опортуністичними банальностями фашизму, вона повинна відповідати вимогам часу і докладати всіх можливих зусиль для її порятунку, навіть ризикуючи і ціною порушення фундаментальних принципів.

## II.<sup>8</sup>

*Деякі приклади войовничої демократії.* Перш ніж перейти до більш систематичного розгляду антифашистського законодавства в Європі, можна розглянути нещодавні події в кількох країнах як приклад того, чого може досягти войовнича демократія в боротьбі з підривним екстремізмом, коли воля до виживання поєднується з відповідними заходами для боротьби з фашистськими методами.

1. *Фінляндія:* Від самого початку Фінляндська Республіка була особливо вразливою до радикалізму як зліва, так і справа. Новостворена держава була повністю позбавлена попереднього досвіду самоврядування, розбурхана жорстоким націоналізмом, межувала з більшовицькою Росією і перебувала в орбіті німецького імперіалізму; здавалося, жодна інша країна не була більш приречена стати фашистською. Проте Фінляндія відвернула як фашизм, так і більшовизм. Спочатку політична ситуація не відрізнялася від ситуації у Веймарській республіці в роки її розпаду. Комуністична партія, оголошена незаконною Верховним трибуналом ще в 1925 році, відновила свою діяльність і в 1929 році отримала велике представництво в Риксдагу, тим самим заблокувавши будь-яку конституційну реформу. Під явно позаконституційним тиском націоналістичного і напівфашистського руху лапуасів комуністи були настільки залякані, що націоналісти і прогресисти (буржуазні ліберали), незважаючи на протидію соціал-демократів, змогли провести конституційну реформу, яка не лише зміцнила позиції уряду, але й врешті-решт позбавила підривні партії — тобто, на той час, комуністів — національного і комунального представництва. Комуністична партія остаточно зникла з політичного життя. Одночасно з цим, фундаментальні права на об'єднання, свободу слова та преси, а також свободу об'єднання були серйозно обмежені. Зокрема, законом від 28 листопада 1930 року було заборонено створення, діяльність і підтримку всіх партій, що ставили за мету насильницьку зміну політичного і суспільного ладу. Коли, однак, після ліквідації червоної небезпеки Лапуаський рух набув дедалі більшого розмаху, а також вдався до беззаконня і тероризму проти конституційного уряду, діючий кабінет міністрів під головуванням «визволителя» Фінляндії Свінхувуда застосував проти лапуасів ті ж самі закони, за допомогою яких було розгромлено комунізм. У грудні 1931 року лапуаси під час повстання в Манцілі спробували захопити владу шляхом збройного повстання, але рух одразу ж зазнав краху, зіткнувшись у березні 1932 року з войовничим застосуванням надзвичайних повноважень. Фінська демократія була врятована і від фашизму. Після цього президент Свінхувуд зміг взяти середній курс і стабілізувати країну як справжню демократію. Уряд прийняв необхідне законодавство проти повторення фашистських змов, ухваливши закони 1933 року про заборону формування приватних армій всередині політичних партій та 1934 року про заборону демонстративного носіння політичної уніформи та інших символів політичної лояльності. Хоча фашистській партії було дозволено брати участь у політичному житті, застосування антиекстремістського законодавства фактично підірвало її агресивність, і, позбавлена військових регалій, вона стала лише однією з інших звичайних політичних партій, що не мали великого значення. Таким чином, політичний статус Фінляндії змінився з балтійської держави авторитарного типу на члена скандинавської сім'ї демократій. Результат цієї еволюції був підтверджений обранням у лютому 1937 року аграрного лідера Калліо, який змінив Свінхувуда на посаді президента республіки.

<sup>8</sup> Другу частину статті перекладено за виданням: Karl Loewenstein. Militant Democracy and Fundamental Rights, II. The American Political Science Review, Vol. 31, No. 4 (Aug., 1937), pp. 638-658.

2. *Естонія*: Ще однією яскравою ілюстрацією войовничої демократії є Естонія. Знову ж таки, країна політичної та економічної нестабільності, розташована між Червоним і Коричневим, успішно протистояла як комунізму, так і фашизму. Після захоплення влади Гітлером у Німеччині загрозливий тиск фашистських угруповань посилювався і в Естонії. Проблема знову набула післявоєнної форми конституційної реформи, до якої зазвичай вдаються, коли виникає необхідність посилити виконавчу владу на тлі розпаду парламенту. За реформою 1933-34 років президент став нічим іншим, як авторитарним лідером. Рух за реформи спонсорували і проводили «визволителі», справжня копія націонал-соціалістичної партії в Німеччині. Коли в січні 1934 року нова конституція набула чинності, «визволителі» сподівалися використати збільшені повноваження виконавчої влади над законодавчою для реалізації власних планів і готувалися до силового повалення уряду шляхом державного перевороту, так званої змови Ларки в березні 1934 року. Але президент Пац використав проти фашизму саме ті надзвичайні повноваження, які надала йому реформа. Були розпущені не лише місцеві фашистські організації, створені колишніми прибалтійськими землевласниками німецького походження, але й «визволителі» були заборонені воєнним станом. Широко застосовувалися надзвичайні повноваження для підтримання порядку і спокою завдяки пильності президента, друга спроба фашистів захопити владу силою була придушена в зародку (так звана Ларкаська змова в грудні 1935 року). Дійсно, з 1934 року політична система Естонії більш-менш відображає авторитарний тип правління, з майже необмеженими повноваженнями президента на основі однопартійної системи, урядової партії «*Fatherland*». Але призупинення конституційного правління явно мало перехідний характер. У лютому 1936 року чесний плебісцит висловився за повне відновлення демократії та скликання Установчих зборів. На загальних виборах до установчих зборів у грудні 1936 року як комуністи, так і фашисти були виключені з виборчих списків, і можна було очікувати прийняття демократичної конституції нового авторитарного типу. Приклад Естонії демонструє збереження демократії недемократичними методами і є типовою ситуацією, коли демократія воює проти фашизму.

3. *Австрія*: На короткий час, з березня 1933 року по лютий 1934 року, Австрійська Республіка, здавалося, взяла схожий курс. Уряд Дольфуса спочатку мав намір уникнути як фашизму, так і комунізму, і в травні 1933 року неупереджено оголосив поза законом всілякі підіривні рухи. Однак у лютому 1934 року Дольфус безжально розгромив Соціалістичну партію, яка була глибоко лояльна до конституційного уряду, і встановив однопартійну державу, таким чином відкрито знехтувавши верховенством права і перетворивши Австрію на фашистську країну, навіть без натяку на конституційне правління. Спроба домінуючої меншини відгородитися від націонал-соціалізму жалюгідною імітацією його емоційної пропаганди здається приреченою на провал. Після укладення німецько-австрійської угоди в липні 1936 року перетворення Австрії на націонал-соціалістичну васальну державу є лише питанням часу і тактики, яке навіть успішна монархічна реставрація може тимчасово відтермінувати, але не відвернути остаточно.

4. *Чехословаччина*: Без сумніву, найяскравішим прикладом демократичної країни, яка зберігає свою фундаментальну структуру всупереч несприятливим обставинам, є Чехословаччина. Тут, на цьому самотньому острові в навколишньому морі диктаторських і авторитарних держав, внутрішня ситуація надзвичайно ускладнюється існуванням сильної меншини судетських німців, які, будучи колись домінуючим класом, так і не змогли примиритися зі співпрацею з чеською більшістю, що контролює уряд. Серед судетських німців, які в масі своїй живуть поблизу німецького кордону, дедалі більше зростає небезпечний дух іредентизму, належним чином підживлюваний зростаючою владою націонал-соціалістичної Німеччини. Крім того, парламентська адміністрація, яка в інших відношеннях працювала чудово, виявилася, як і скрізь, надто повільною і громіздкою для потреб економічної кризи, що важко позначилася на розвиненій індустріальній країні. Те, що демократичний устрій і національна цілісність все ж були збережені, пояснюється двома причинами. По-перше, коаліційні уряди, що змінювали один одного, діючи на основі широких законодавчих актів, дедалі більше керувалися декретами, що перебували під остаточним контролем парламенту.

Таким чином, після 1929 року Чехословацчина схилилася перед новою версією парламентської демократії. Хоча цей курс, безумовно, міг викликати серйозні конституційні заперечення, вищі суди і парламентські органи, які єдині могли порушити питання про конституційність цих далекосяжних заходів у Вищому конституційному трибуналі, мудро утрималися від надмірної легалізації. Повільно чехословацька політична система трансформувалася в авторитарну, або «дисципліновану», демократію, якої вимагала надзвичайна ситуація на національному та міжнародному рівнях. З іншого боку, уряд енергійно реагував на фашистські методи підриву конституційного ладу і Палати представників з конституційних і правових питань, яка представляла закон від жовтня 1933 року про призупинення діяльності та розпуск підривних партій, ми читаємо наступні речення, які влучно описують існуючу надзвичайну ситуацію: «Очевидно, що всі конструктивні та політично відповідальні чинники стикаються з необхідністю передбачити захист найдорожчих надбань республіки і громадян, з метою припинення ворожої державі діяльності... *У політиці також оборона формується відповідно до методів боротьби нападника*».

Відповідно до цієї політики, Чехословацька Республіка прийняла найбільш всеосяжне і розумне законодавство проти фашизму, яке зараз існує в будь-якій сучасній державі, і, більше того, влада використовувала надані їй повноваження з безстрашною енергією. Ще в 1923 році закон про «Захист республіки» зберіг цілісність республіки і республікансько-демократичних інститутів. З огляду на більш витончені методи фашистів, які відійшли від відкритого порушення закону і переслідували свої цілі, прикриваючись здійсненням основних конституційних прав, необхідно було розробити більш адекватні заходи. У жовтні 1933 року, невдовзі після того, як націонал-соціалістичні німецькі партії були заборонені простим адміністративним розпорядженням, було прийнято закон, який уповноважив уряд призупинити і розпустити будь-яку підривну партію, групу, рух чи об'єднання, діяльність яких, на думку уряду, «може загрожувати конституційній єдності, цілісності, республікансько-демократичній формі держави або безпеці Чехословацької Республіки». Членство в об'єднанні з підривними цілями вважалося достатнім доказом провини. Відновлення розпущеної партії під іншою назвою або в іншій формі є незаконним; члени забороненої партії не мають права обіймати парламентські або державні посади; активні члени втрачають свої парламентські або офіційні функції; майно забороненого об'єднання підлягає конфіскації; уніформа і всі символи, що вказують на симпатії до забороненого руху, заборонені; свобода слова, преси, зібрань і пересування в межах держави для всіх, хто бере участь у підривній діяльності або підозрюється в ній, суттєво обмежена. Крім того, члени таких партій і ті, хто їм симпатизує, можуть бути піддані ретельному нагляду і контролю з боку поліції. Відповідно до принципу верховенства права, остаточне рішення про законність наказу про призупинення або розпуск нібито підривної партії приймає Вищий адміністративний трибунал. Після цього жоден підривний екстремістський чи революційний рух не зміг підняти голову, хоча чеській фашистській партії було дозволено продовжувати свою діяльність як звичайній політичній партії. Комунізм раніше пристосував свою програму і тактику до демократичного середовища.

З огляду на рішучість уряду захищати демократію, партії, які принципово виступали проти нинішньої форми держави, повинні були підкоритися законам. Уникаючи відкритої непокори, а також утримуючись від незаконної або мілітаристської пропаганди, колишні підпільні сили німецької опозиції організувалися в нормальну політичну партію. На загальних виборах у травні 1935 року «*Sudetendeutsche Heimatparte*» (Судетська народна партія) Конрада Генлейна несподівано стала другою за силою партією в парламенті, згуртувавши під своїми прапорами майже сімдесят відсотків німецького населення. Було очевидно, що навіть найпередбачливіше законодавство не могло перешкодити опозиційним силам ефективно самоорганізуватися. Але під загрозою закону 1933 року і рішучості уряду забезпечити його виконання, партія Генлейна діяла скрупульозно відповідно до закону, конституції і правил парламентської гри. Крім того, закон виявився ефективним засобом запобігання перетворенню опозиції на військову організацію. Проте уряд передбачав потенційну небезпеку, що виходила від ворожого населення, добре організованого в політичні кадри

і межуючого з недружнім сусідом. У травні 1936 року був прийнятий новий, набагато більш радикальний закон під назвою «Закон про оборону держави». І знову не було приділено уваги добре обґрунтованим запереченням, які не забув висловити конституційний легітимізм. У звичайні часи цей законодавчий акт, який фактично є новою конституцією, був би юридично неможливим, якби не був прийнятий як конституційна поправка. Але це було виправдано надзвичайною ситуацією. Закон перетворює всю державу, і особливо прикордонні райони, на бойову одиницю, яка готується до війни, що насувається, скасовуючи, значною мірою, під широкі дискреційні повноваження уряду, конституційні гарантії та конституційні права. Він передбачає, якщо виникне потреба, воєнний стан у мирний час і випереджає тоталітарну війну тоталітарним миром. В даний час тільки відкритий заколот, ймовірно, підтриманий інтервенцією з-за кордону, може повалити існуючу систему правління. У Чехословаччині постулат про демократію під час війни виконується дослівно.

Оцінюючи антифашистське законодавство Чехословаччини, можна сміливо стверджувати, що, всупереч усім очікуванням, воно зберегло внутрішній мир у державі, стабільність республіки і, з певними застереженнями, верховенство права, хоча й не змогло здобути прихильності тих верств населення, які все ще вороже ставляться до держави. У межах можливого вона імунізувала державу від фашистських методів і підготувала країну до оборони, на випадок, якщо остаточного зіткнення доктрин більше не вдасться уникнути. Очевидно, що це антифашистське законодавство зробило неоціненну послугу для миру в Європі.

### III.

*Огляд антифашистського законодавства.* У цьому дослідженні зроблено спробу підсумувати зміст і цілі антифашистського законодавства в Європі. До нього увійшли такі основні демократичні країни, як Франція, Бельгія, Нідерланди, Англія, Ірландська Вільна Держава, Швеція, Норвегія, Данія, Фінляндія, Швейцарія та Чехословаччина. Зрідка згадується також Литва, незважаючи на те, що ця держава явно належить до нового типу «авторитарної», або «дисциплінованої» демократії балтійського зразка. Обсяг статті не дозволяє давати детальний чи вичерпний опис, і її метою не є давати юридичну оцінку. Хоча комплексність вжитих заходів варіюється від країни до країни, можна буде побачити, що всі без винятку демократичні держави вдаються до передбачених законом запобіжних заходів і законодавчого захисту того чи іншого виду.

Щодо політичного ефекту заходів зі стримування зароджуваного фашизму можна сказати, що, незважаючи на те, що місцеві умови сильно відрізняються, за національним розмаїттям чітко проглядається значна одноманітність, що відповідає одноманітності фашистської техніки підриву демократичної держави. Природно, що шанси на остаточний успіх у стримуванні різних місцевих фашистських рухів пропорційні часу введення в дію обмежувальних заходів (рано чи пізно), ретельності та майстерності, з якою вони були розроблені, панівним правовим традиціям і методам, і, перш за все, ретельності та рішучості адміністративних і судових органів у забезпеченні їх дотримання. Відповідний час для прийняття закону, безумовно, настав невдовзі після того, як Німеччина стала націонал-соціалістичною державою. Країнам, які не виправдано зволікали з прийняттям законодавства, ставало дедалі важче придушувати рухи, які вже встигли зачарувати людей та вкоренитися в суспільній свідомості.

Законодавство, як правило, спрямоване також проти підривних рухів або груп, відмінних від фашистських чи націонал-соціалістичних, якщо вони вважаються такими, що завдають шкоди демократичній державі. В основному, однак, закони розробляються відповідно до конкретних методів, що застосовуються фашизмом. Слід зазначити, що в демократичних країнах, за винятком Франції, в цілому не спостерігається помітного проникнення комунізму в свідомість людей. Це пояснюється не лише тим, що порівняно високий рівень життя в демократичних країнах і соціальне середовище не сприяють цьому, але й тим, що там, де радикалізм існує, він більшою чи меншою мірою зливається з офіційним поміркованим соціалізмом і поглинається ним, а отже, нейтралізується.

Різні законодавчі акти можна згрупувати наступним чином:

(1) Для боротьби з відкритим бунтом, повстанням, збройним повстанням, заколотом, масовими заворушеннями, змовою проти держави — словом, з будь-яким відкритим діянням, що межує з державною зрадою або підпадає під неї, — звичайні кримінальні кодекси всіх країн мають достатньо засобів. Якщо держава не досягла стадії фактичної політичної дезінтеграції, регулярних сил поліції або армії цілком достатньо для придушення державної зради окремих осіб або повстання великих груп. Як показує досвід фашизму і комунізму, рішучий уряд за підтримки лояльної армії завжди здатен придушити *путч* або *coup d'etat* (державний переворот), або навіть широке повстання зліва чи справа — наприклад, *путч* Каппа (1920) і *путч* Гітлера (1923) в Німеччині; Гайдівський *путч* у Чехословаччині (1926); повстання Ларка в Естонії (1935); повстання Мантсілла у Фінляндії (1931-32); повстання в Австрії (1934), Іспанії (1934), Греції (1935), Ірландії (1935); військове повстання на борту судна «De Zeven Provinciën» в Нідерландській Ост-Індії (1933). Таким чином, фашистські стратеги стали особливо обережними, щоб не вчиняти жодного відкритого акту повстання, доки більш витончені і ретельно розроблені законні методи підриву держави і створення атмосфери паралельної законності не стануть гарантією остаточного захоплення влади шляхом державного перевороту. Тим не менш, деякі демократичні країни визнали за доцільне посилити свої кримінальні кодекси або запровадити спеціальне законодавство проти державної зради (Чехословаччина в 1923 році і пізніше, Бельгія в 1934 році). Подібні положення були запропоновані у Швейцарії (1934 і 1936 роки). Крім того, більшість держав готові повною мірою використовувати воєнний стан і надзвичайні повноваження облогового стану у разі поширення повстання на їхню територію.

(2) Найповніший і найефективніший захід проти фашизму полягає у повній забороні підривних рухів. Лише в окремих випадках законодавство розробляється таким чином, щоб заборонити конкретно названі партії. Так було, коли в 1933 році Австрія заборонила націонал-соціалізм і комунізм разом з пов'язаними з ними організаціями. Однак, як правило, таке законодавство формується дуже обережно, щоб уникнути відкритої дискримінації будь-якого конкретного політичного руху, тим самим зберігаючи, принаймні номінально, демократичні принципи рівності перед законом і належної правової процедури. Таким чином, навіть антикомуністичні закони Фінляндії, Латвії та Литви не виокремили лівий екстремізм для заборони, хоча комуністи були очевидною мішенню. Явний гріх проти фундаментального демократичного принципу політичної рівності є сумнівною відзнакою найстарішої і найповажнішої демократії, тобто Швейцарії. «Public Order Bill» (Федеральний закон про громадський порядок), запропонований Федеральною радою в грудні 1936 року, намагався оголосити поза законом лише Комуністичну партію, прямо назвавши її небезпечною для держави — абсолютно невинуватим дискримінація, яка настільки збурила громадську думку, що під час парламентських дебатів у Штандераті законопроект довелося змінити на загальну заборону всіх підривних рухів. Ще не встигло вщухнути обурення громадськості таким грубим порушенням демократичних традицій, як кантони Невшатель і Женева кантональними актами 1937 року оголосили комуністичну партію поза законом у межах своїх кордонів. Хоча в такій ультрабуржуазній країні, як Швейцарія, комунізм має, можливо, менше шансів, ніж у будь-якій іншій європейській демократії, антикомуністичний закон був прийнятий на референдумі переважною більшістю в Невшателі, і подібного результату можна очікувати в Женеві. Закон, який відкрито дискримінував комунізм, був прийнятий у березні 1937 року в канадській провінції Квебек (так званий «Padlock Bill») (Закон навісного замка), а також у Люксембурзі в квітні 1937 року.

За цими винятками, антиекстремістське законодавство в усіх демократичних державах застосовує заборону без розбору до всіх політичних угруповань, які підпадають під загальну категорію підривної партії, незаконного об'єднання або організації, ворожої державі. Конкретних юридичних визначень того, що є підривною партією або організацією, зазвичай уникають. Однак той факт, що група, за своєю організацією або цілями, має намір або готова незаконно узурпувати функції, які зазвичай належать звичайним державним органам, як правило, є достатнім свідченням її підривного характеру. Рішення про те, чи визнавати групу незаконною, приймається на розсуд

уряду, а в деяких країнах може бути оскаржене в суді останньої інстанції. «*Groupements de fait*» (Провина через об'єднання), як правило, вважається достатньою, навіть якщо зловмисний намір або обізнаність про підривні цілі об'єднання не може бути доведена щодо окремого учасника. Угрупування *de facto* розглядаються як офіційно зареєстровані політичні партії або організації — це положення завдає удару по зловісному поняттю «руху», що відрізняється від звичайної політичної партії. Відновлення забороненої партії під будь-яким приводом є злочином. Однак цей захід не виявився достатнім для того, щоб запобігти відродженню заборонених партій як офіційно створених, а отже, юридично визнаних партій. Ілюстрацією цього є відродження в Чехословаччині німецьких націонал-соціалістів під назвою «*Sudetendeutsche Partei*», французької партії «*Croix de Feu*» під назвою «Французька соціалістична партія» (наразі перебуває під слідством), а також «Iron Guard» (Залізна партія) в Румунії під назвою «All-For-The-Country party» («Партія-Усе-Для-Країни»). У будь-якому випадку, якщо заборона партії поєднується з оголошенням поза законом діяльності військових партій, фактична небезпека створення паралельної законності<sup>9</sup> значною мірою зменшується. Наслідками розпуску партії в кінцевому підсумку є конфіскація та ліквідація її майна (Чехословаччина (1933), Франція (1936), Великобританія (1936)).

У цьому зв'язку знову заслуговує на увагу ситуація у Швейцарії. У березні 1934 року на референдумі був відхилений федеральний законопроект про громадський порядок — загалом поміркований і такий, що стосувався лише фактичних прогалін у чинному федеральному законодавстві. Пропозиція була спрямована проти підривних об'єднань лише в тій мірі, в якій вони зривали або перешкоджали заходам влади незаконними засобами або привласнювали собі офіційні повноваження, і вона не втручалася в діяльність власне політичних партій. Подібний обмежувальний кантональний захід провалився в 1934 році в Цюриху, тоді як у кантоні Тічино, очевидно, більш вразливому до фашистської пропаганди з сусідньої Італії, відповідний закон був прийнятий того ж року. У грудні 1936 року Федеральна рада подала на розгляд федерального парламенту новий, набагато масштабніший проект постанови під назвою «For the Protection of Public Order and Safety» (Про захист громадського порядку і безпеки), який, у разі прийняття, забезпечить Швейцарію детально розробленою і всеосяжною системою законодавчого та адміністративного захисту від підривної діяльності, що поступається в Європі лише арсеналу оборони, який існував у Чехословаччині. Пропозиція була охарактеризована як «невідкладна», що, відповідно до швейцарської конституції, означає, що законопроект після прийняття обома палатами федерального парламенту не повинен виноситися на референдум, як це передбачено для федеральних законопроектів. Яскравими рисами законопроекту є відверта і визнана дискримінація комуністичної партії, про яку ми вже згадували, а також той факт, що він поєднує надійні законодавчі засоби захисту демократії від підривних рухів з далекосяжними положеннями, спрямованими на запобігання підбурюванню до невдоволення в збройних силах. Навіть аргументована критика армії може бути суворо покарана. Громадська думка, в тому числі значна частина правої буржуазії, рішуче виступає проти цього заходу, який явно виходить далеко за рамки захисту законно сформованого уряду від підривних методів і глибоко суперечить швейцарським ліберальним традиціям. Зважаючи на таке широке обурення, доля цієї пропозиції на момент написання цього звіту була сумнівною. Національна рада відклала обговорення до весняної сесії 1937 року, тим самим заперечуючи «невідкладний» характер законопроекту, від якого уряд, вочевидь, не бажає відмовлятися, побоюючись всенародного голосування. Хоча навіть під час дебатів у Раді кантонів Швейцарії були прийняті радикальні зміни, що відокремлюють партійні наміри від загальних захисних заходів, навряд чи цей законопроект матиме кращу долю, ніж його попередники, якщо буде представлений на розгляд народу. Тим часом, очевидно, що швейцарська демократія не захищена належним пропаганди. Тут можна додати, що нинішня Федеральна рада сама аж ніяк не є поза підозрою у профашистських схильностях, і що страх перед «червоною загрозою» загнав значну частину швейцарської буржуазії в майже істеричну сліпоту щодо небезпеки, яка виходить від фашизму.

<sup>9</sup> В оригіналі: a double legality (букв. «подвійна законність»). – Прим. перекладача.

(3) У всіх демократичних державах прийнято законодавство проти створення приватних воєнізованих армій політичних партій, проти носіння політичної форми або її частин (значків, нарукавних пов'язок), а також будь-якої іншої символіки (прапорів, транспарантів, емблем, стрічок, вимпелів), яка слугує для публічного позначення політичних поглядів особи. Ці положення, які надто легковажно і «фейлетонно» називаються «bills against indoctrinary haberdashery» (законопроектами проти ідеологічної галантереї), б'ють у саме коріння фашистської техніки пропаганди, а саме — самореклами і залякування інших. Військове вбрання символізує і викристалізовує містичне товариство озброєння, таке необхідне для емоційних потреб фашизму. Більш-менш ідентичні «blouse-laws» (сорочні закони) були прийняті у Швеції (1933), Норвегії (1933), Данії (1933), Фінляндії (1934), Нідерландах (1934), Чехословаччині (1933 і 1936), Швейцарії (1933), Австрії (1933), Бельгії (1934), і, дуже пізно і лише під провокацією навмисних порушень громадського порядку, спричинених «чорносорочечниками Мослі», в Англії (1936). Для порівняння можна згадати, що до 1933 року в Німеччині не було вжито жодних рішучих заходів проти політичної уніформи і формування приватних армій, частково через політичну слабкість і фактичне потурання влади Рейху, яка не бажала дискримінувати «національний» рух, частково через конституційні ревності, що впливають з поліцейської влади земель. Федеральний указ президента Рейху, нарешті прийнятий навесні 1932 року, був скасований менш ніж через два місяці. В Іспанії взагалі не було вжито жодних заходів, а в Ірландській Вільній Державі законопроект проти уніформи був відхилений Сенатом (1934), що призвело до ліквідації цього органу.

(4) Хоча уніформа зазвичай є явною ознакою організації, що діє за військовим принципом, для демократичних держав ще важливіше запобігати формуванню військових оркестрів або приватних партійних ополчень. Створені спочатку як «стюарди» для захисту партійних мітингів від небажаних переривань і як охоронці «лідерів», вони мають тенденцію переростати в приватні армії для наступальних цілей і підготовки до остаточного захоплення влади. Таким чином, вони становлять неприйнятну конкуренцію власним збройним силам держави. Тому багато держав заборонили формування приватних армій, партійних ополчень і банд з будь-якою метою, як охоронців, штурмових загонів або охоронців, як у Швеції (1934), Данії (1934), Бельгії (1934), Ірландській вільній державі (1934), кантоні Цюріх (1934), Франції (1936), Голландії (1936) — запропоновано також у Швейцарії (1936). Не менш шкідливими для державної влади є військові навчання і військова підготовка, які не контролюються і не наглядаються державою, навіть якщо в них беруть участь люди без військової форми. Отже, заборона партійної форми повинна, як правило, супроводжуватися і доповнюватися заборонаю військової підготовки, яку проводять неуповноважені особи. Такі закони були прийняті в Бельгії (1934), кантоні Цюріх (1934), Великій Британії (1936) та Франції (1936).

(5) Усі демократичні країни вжили законодавчих заходів для запобігання незаконному виробництву, транспортуванню, носінню, володінню та використанню вогнепальної або іншої наступальної зброї будь-якого виду, або посилили вже існуючі заборони (Чехословаччина [1923], Бельгія [1934], Франція [1936], Велика Британія [1937]). У Швейцарії після того, як на референдумі 1935 року положення, включені до федерального закону, були відхилені, деякі кантони, наприклад, Цюріх, Фрібург, Санкт-Галль і Базель, пішли назустріч. Кінцева ефективність таких заходів, однак, залишається досить сумнівною, навіть якщо поліція і армія залишаються лояльними до держави, оскільки за ці неспокійні роки політичної боротьби в Європі велика кількість зброї переходила з рук в руки шляхом контрабанди, переховування і таємного зберігання. Повне внутрішнє і приватне роззброєння в кращому випадку важко здійснити в умовах загальної і офіційної гонки озброєнь; але пильна поліція повинна бути в змозі запобігти принаймні будь-якому масштабному накопиченню зброї в приватних руках.

(6) Низка нових законів стосується зловживання парламентськими інституціями з боку політичного екстремізму. Взяті разом, ці заходи є першою і поки що досить боязкою спробою захистити парламентську техніку від використання в цілях підривної пропаганди та екстремістських



дій. Коли в березні 1937 року «лідер» рексистів Леон Дегрель змусив піти у відставку не лише діючого члена Рексистської партії від округу Брюсселя, але й кандидатів, що замінили його, виключно з метою проведення довиборів, на яких він міг би як легітимний кандидат від партії рекламувати цілі фашистської партії, бельгійський парламент прийняв закон, яким такі легковажні довибори були заборонені в майбутньому. Конституційна поправка в Нідерландах, прийнята в квітні 1937 року переважною більшістю голосів в обох палатах, дозволяє позбавляти представництва в політичних органах (національних, провінційних і комунальних) прихильників підривних партій, які виступають за зміну існуючої форми правління незаконними методами. Таким чином, екстремістські групи можуть бути позбавлені своїх офіційних речників, і відтак буде знято гостроту з підривної пропаганди, тим більше, що інша конституційна поправка, прийнята одночасно, також обмежує депутатську недоторканність, яка більше не може бути використана для державної зради. Хоча ці поправки все ще мають бути прийняті двома третинами нової палати, немає сумнівів, що ця ґрунтовна реформа з часом буде закріплена в законодавстві. Аналогічно, новий французький закон про пресу, який зараз перебуває на розгляді в Сенаті, унеможливило для юридично відповідальних редакторів уникнення переслідування за підбурювальну пропаганду або іншу незаконну діяльність під прикриттям депутатської недоторканності. Як і в Нідерландах, чехословацький закон 1933 року оголошує мандати представників підривних партій втраченими, і в обох країнах такі вакансії не заповнюються до наступних виборів, в яких у Чехословаччині не можуть брати участь партії, розпущені через їхні підривні цілі.

(7) Інші нещодавно прийняті заходи демократичних держав спрямовані на стримування ексцесів політичного протистояння. Звичайні кримінальні кодекси або загальне право більшості країн (Швеції, Норвегії, Фінляндії, Нідерландів, Великої Британії, а також Німеччини до 1933 року) містять положення, що стосуються підбурювання до насильства або ненависті проти інших верств населення. Крім того, виникла необхідність пом'якшити політичну гостроту, коли вона була спрямована проти осіб або класів осіб чи установ, які зазвичай ставали об'єктами нападу фашизму. Багато держав забезпечили засоби правового захисту, заборонивши підбурювання та агітацію проти певних груп населення через їхню расу, політичні погляди чи релігійні переконання — зокрема, через їхню відданість існуючій республіканській та демократичній формі правління (Чехословаччина [1933], Нідерланди [1934], а також канадська провінція Манітоба [1934]). Хоча законодавчий захист, таким чином, надавався, головним чином, релігіям, що піддавалися антирелігійній пропаганді комуністів, такі заходи мали на меті також запобігти або пом'якшити насильницьку агітацію проти євреїв і марксистів. У зв'язку з цим слід пам'ятати, що за часів Веймарської республіки через непередбачене, але завзяте ставлення судів до тлумачення кримінального кодексу євреї і марксистичні члени групи залишалися повністю без захисту, якщо вони не могли довести, що напад був спрямований особисто проти заявника.

(8) Політичні чвари, доведені фашистами до крайнощів організованого хуліганства, зробили основоположне право на зібрання більш-менш фіктивним. Створення заворушень або зрив зборів опозиційних або конституційних партій не тільки стало улюбленим випробуванням бойового духу воєнізованих партій («meeting-hall-battles» (бійка в залі засідань) — «*Saalschlacht*»), але й відлякувало мирних громадян від відвідування зборів за власним вибором. Завдання поліції підтримувати мир і порядок на мітингах і публічних процесіях ставало дедалі складнішим. Оскільки звичайні кримінальні кодекси були абсолютно недостатніми для приборкання свідомої тактики екстремістських партій, більш суворе законодавство було запроваджене в Чехословаччині (1923), Великій Британії (1936) і запропоноване в Швейцарії (1936). Багато демократичних країн, однак, все ще відстають від них.

Інша проблема виникла, коли стало очевидним, що фашистські демонстрації, ходи і мітинги проводилися в районах, де їх можна було розглядати лише як свідому провокацію через ворожість основної маси населення, що проживає в цих кварталах. Якщо в таких випадках і виникали заворушення, то вони фактично створювалися опонентами. Експлуатація такої ситуації була одним з

улюблених методів фашистських рухів, що піднімалися на ноги, завдяки чому вони могли протистояти конституційному праву на вільні ходи і зібрання. Цілком логічно, що нове законодавство в різних державах, як у Великій Британії (1936 р.) і як було запропоновано в Швейцарії (1936 р.), суворо обмежувала свободу зібрань з боку поліції або, залежно від обставин, політичної влади, щоб уникнути провокацій і подальших зіткнень між політичними опонентами.

(9) Можливо, найгострішою проблемою демократичних держав, які все ще відстоюють фундаментальні права, є обмеження свободи громадської думки, слова і преси з метою протидії незаконному використанню їх революційною і підривною пропагандою, коли атака відбувається під виглядом законної політичної критики існуючих інститутів. Відкриті акти підбурювання до збройного заклоту можна легко придушити, але величезний арсенал фашистської техніки включає в себе більш витончену зброю очорнення, паплюження, наклепу і, не в останню чергу, висміювання самої демократичної держави, її політичних інститутів і провідних особистостей. Упродовж тривалого часу в «Французькій дії» витонченість таких відомих авторів, як Доде і Моррас, перетворила політичну інвективу на мистецтво і науку. Демократичний фундаменталізм з цим погодився, оскільки свобода громадської думки, очевидно, включала також свободу політичних зловживань, і навіть злісна критика була захищена. Потерпілий мав шукати відшкодування через звичайну процедуру розгляду справи про наклеп, що надавало довгоочікувану можливість рекламувати політичні наміри кривдника. Демократії, які стали фашистськими, тяжко грішили своєю поблажливістю або занадто легалістичними концепціями свободи громадської думки. Демократії, що залишилися, повільно виправляють цей недолік. У деяких випадках кримінальні кодекси реформуються, щоб впоратися зі зловживанням пресою і свободою слова для підривної пропаганди або звинувачень, які зачіпають гідність республіканських і демократичних інститутів. Нові закони були прийняті у Фінляндії (1931) і Нідерландах (1934). Деякі країни пішли так далеко, що прийняли закони, які забороняють розповсюдження неправдивих чуток; прикладами є Чехословаччина (1923), Фінляндія (1934), Швейцарія (1936), а також новий французький закон про пресу, який на момент написання цього звіту перебував на розгляді в Сенаті. Приниження існуючих політичних інститутів і образа гідності діючої влади та державних органів було визнано злочином у Чехословаччині (1923), Фінляндії (1930 і 1934), Іспанії (1932), Нідерландах (1934), а також запропоновано у Швейцарії (1936). Особливо республікансько-демократичні інститути та символи були захищені від наклепницьких доносів. Всі подібні обмеження свободи слова і свободи преси були зустрінуті фашистами з обуренням, що демократична держава порушує саму суть своїх принципів свободи. Але ці заходи виявилися ефективними у стримуванні публічної пропаганди підривних рухів і підтримці престижу демократичних інститутів.

Крім того, необхідно було контролювати наклепницькі кампанії, спрямовані проти провідних діячів існуючого режиму. У деяких державах було визнано незаконними наклепницькі висловлювання на адресу президента республіки (Чехословаччина, 1923 р.) або приниження гідності республікансько-демократичних символів (Чехословаччина [1923 і 1936 рр.], Литва [1936 р.]). У Франції, після того, як безсоромна кампанія проти М. Саленгро призвела до самогубства жертви, новий закон про пресу, що перебував на розгляді парламенту в 1937 році, захищає провідних діячів суспільного життя — не тільки існуючого режиму — від наклепів і обмов. Докази правди приймаються, але навіть якщо твердження доведено, його зловмисний характер тягне за собою зобов'язання автора відшкодувати збитки. Якби в Бельгії був більш суворий закон про політичні наклепи, М. Дегрель навряд чи зміг би похвалитися тим, що свого часу проти нього розглядалося більше двохсот позовів про наклеп. Як це часто буває в антифашистському законодавстві, межа між незаконним наклепом і обґрунтованою критикою як законним здійсненням політичних прав надзвичайно розмита, і суди демократичних держав покликані вирішувати на законних підставах те, що насправді є політичною проблемою, для якої ще належить знайти нове *ratio decidendi*<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Підстава для вирішення. – лат. (Прим. перекладача).

(10) Ще більш відверто підривною є звичка фашизму публічно звеличувати політичних злочинців і порушників існуючих законів — практика, яка слугує подвійній меті: створення революційного символізму мучеників і героїв та безкарного виклику існуючому порядку. Досі пам'ятають, що пан Гітлер у серпні 1933 року, коли погромники його партії вбили за особливо огидних обставин політичного супротивника в Потемпі і були засуджені судом до смертної кари, проголосив свою «духовну єдність» з ними. Лише Чехословаччина (1923) та Фінляндія (1934) виступили проти такої практики морального пособництва політичним злочинцям.

(11) Досвід переконливо доводить, що навіть добре підготовлене збройне повстання екстремістів правого чи лівого спрямування є безнадійним, якщо регулярні сили поліції та армії залишаються лояльними до законно сформованого уряду. Тому одним з найважливіших завдань будь-якої держави, що поважає себе, є захист своїх збройних сил від проникнення підривної пропаганди. У багатьох країнах політична діяльність взагалі заборонена для військовослужбовців. Офіцери, як правило, менш доступні для комуністичного впливу, ніж рядові, в той час як вони більш схильні симпатизувати фашизму через супутній йому націоналізм. Таким чином, офіцери збройних сил в цілому не сприймають фашизм негативно. Хоча більшість країн мають кримінальні та військові кодекси, покликані стримувати підбурювання до невдоволення в збройних силах, або запровадили нове законодавство такого роду (наприклад, Чехословаччина [1923], Бельгія [1934], Великобританія [1934], Нідерланди після повстання на «*De Zeven Provinciën*» [1933-34]), такі закони явно спрямовані виключно на комунізм, і дуже мало було зроблено для того, щоб обмежити проникнення фашистської ідеології у військову систему.

(12) Найкращі превентивні закони будуть неефективними, якщо державні службовці в цілому, які, контролюючи ключові посади в адміністрації та керуючи виконанням законів, несуть відповідальність за дотримання правопорядку, не є глибоко лояльними до держави, від якої вони отримують кошти для існування. Питання про те, чи повинні державні службовці мати таку ж свободу політичних об'єднань і діяльності, як і інші громадяни (як це було передбачено статтею 130 Конституції покійної Веймарської республіки), є дискусійною проблемою. Однак дозволити державним службовцям схвалювати антидемократичні партії або активно підтримувати їх було б надмірною вимогою до щедрості демократичного фундаменталізму. У ряді держав було вжито заходів проти участі державних службовців і працівників у будь-яких політичних партіях, як у Данії (1932) і Фінляндії (1926 і 1934), або в конкретних партіях, які вважаються несумісними з демократичним і конституційним устроєм держави (Швейцарія, федеральний закон [1932] і пропозиція 1936 року, кантон Базель [1936], Литва [1934], Голландія [1934]). Найбільш радикальні положення, спрямовані на обмеження антиконституційної діяльності державних службовців усіх видів — включаючи викладачів університетів і шкіл та осіб, які отримують пенсії від держави — знову ж таки містяться в Чехословаччині (1933), де навіть примусове переведення судді на іншу посаду, якщо не звільнення, допускається, якщо його визнано винним в участі в антидемократичній діяльності. З цієї точки зору, широко обговорювані американські закони про присягу вчителя можуть завоювати певну прихильність серед тих, хто належним чином стурбований їхніми можливими антидемократичними наслідками.

(13) Нарешті, в кожній демократичній державі, що воює проти фашизму, повинна бути створена спеціально підібрана і навчена політична поліція для виявлення, переслідування, нагляду і контролю за антидемократичною і антиконституційною діяльністю і рухами. Скандинавські країни та Швейцарія, а також, можливо, й інші держави, створивши спеціальні підрозділи поліції, наслідували приклад диктаторських та авторитарних держав. Більше того, в деяких державах передбачена співпраця всіх громадян з владою в підтримці громадського порядку і безпеки, оскільки неповідомлення компетентним органам інформації про протиправну або підривну діяльність вважається злочином.

(14) За останні роки напруженості між різними доктринами накопичився великий досвід, який свідчить про те, що фашистська пропаганда проникає в демократичні держави з-за кордону

з навмисною метою підірвати існуючі конституційні системи. Ніколи ще міжнародна етика не порушувалася так грубо, як місіонерськими зусиллями Інтернаціонального фашизму з поширення політичної пропаганди в інших країнах. Протидія підривній діяльності, спрямованій проти держави зовні, є однією з фундаментальних і водночас найтонших функцій демократичних держав. Вона вимагає як делікатності, так і рішучості, щоб уникнути політичної та економічної відплати. Очевидно, що нічого не можна зробити проти радіо-пропаганди від іноземних передавачів, які в диктаторських країнах, звичайно, є державними органами. Більш доступними для юрисдикції держави, що зазнала удару, є поліцейські та адміністративні правила, що забороняють політичну діяльність іноземців або іноземних емісарів на національній території (наприклад, як промовців на мітингах), ввезення або розповсюдження іноземних газет антидемократичного характеру, носіння фашистської символіки іноземними відвідувачами або резидентами, а також заборона діяльності іноземних партійних організацій в межах кордонів. Нехтування такими запобіжними заходами призвело до вбивства націонал-соціалістичного швейцарського *Landesfuhrer'a*<sup>11</sup> в Давосі в 1936 році. Відповідні нормативні приписи були прийняті у Швейцарії, Чехословаччині, Литві Південно-Західній Африці (проти нацистської пропаганди), а також на Кіпрі та Мальті (проти італійського фашизму). Швейцарія у 1935 році, після викрадення журналіста Якоба агентами німецького гестапо, прийняла федеральний закон, згідно з яким іноземним посадовцям забороняється привласнювати собі на території Швейцарії діяльність, яка належить до компетенції національної або кантональної влади. У деяких випадках були прийняті антишпигунські закони (Чехословаччина, 1923 і 1936 роки, Швейцарія, 1935 рік). У зв'язку з цим слід згадати про фінансову підтримку, яка, судячи з усього, вільно надходить зі штаб-квартири Інтернаціонального фашизму до фашистських рухів у демократичних країнах. Навіть якщо ефективний контроль над антиконституційними рухами буде можливим, перекрити таємні джерела фінансових внесків через посередництво приватних осіб видається не під силу державі. У континентальній Європі публічна звітність політичних партій абсолютно невідома.

#### IV.

*Висновки.* Як показало це дослідження, демократія в самозахисті від екстремізму аж ніяк не залишилася бездіяльною. Нарешті страхітливе закляття погляду фашистського василіска було знято; європейська демократія переступила через демократичний фундаменталізм і переросла у войовничу. Фашистську техніку було розпізнано та зустрівто ефективною протидією. На вогонь відповідають вогнем. Багато зроблено та ще більше потрібно зробити. Навіть максимум оборонних заходів у демократичних країнах не дорівнює мінімуму самозахисту, який найм'якша авторитарна держава вважає необхідним. Крім того, демократії слід остерігатися надмірного оптимізму. Переоцінювати максимальну ефективність законодавчих положень проти фашистської емоційної техніки було б небезпечним самообманом. Законодавство є лише допоміжним засобом, необхідним для войовничого прагнення до самозбереження. Найдосконаліші статuti не варті паперу, на якому вони написані, якщо вони не підкріплені незламною волею до виживання. Чи можлива успішна оборона в кінцевому підсумку, залежить від занадто багатьох факторів, аби обговорювати їх тут. Національні традиції, економічні міркування, соціальна стратифікація, соціологічна картина і специфічна юридична техніка кожної окремої країни, а також тенденції світової політики вступають у гру. Для того, щоб остаточно подолати небезпеку цілковитого поглинення Європи фашизмом, необхідно усунути причини, тобто змінити ментальну структуру нинішньої епохи мас і раціоналізованих емоцій. Жодні людські зусилля не можуть нав'язати історії такий курс. Емоційне правління в тій чи іншій формі повинно мати свій шлях, поки його не опанують нові психотехнічні методи, які регулюють перепади між раціоналізмом і містицизмом.

<sup>11</sup> Йдеться про політичне вбивство нацистського партійного лідера, засновника і глави швейцарського відділення НСДАП В. Густлоффа, у 1933 році призначеного ландесгрупенляйтером Швейцарії. – Прим. наук. редакторів.

Можливо, настав час, коли вже не варто закривати очі на той факт, що ліберальна демократія, що придатна, в кінцевому рахунку, лише для політичних аристократів серед націй, починає програвати пробудженим масам. Порятунком абсолютних цінностей демократії слід очікувати не від зречення від них на користь емоціоналізму, використовуваного в безглузвих або егоїстичних цілях самозваними лідерами, а від свідомого перетворення застарілих форм і жорстких концепцій на нові інструменти «дисциплінованої», або навіть — не будемо соромитися цього слова — «авторитарної» демократії. Чи буде ця мета досягнута за допомогою трансубстантивації традиційних парламентських методів, як у Бельгії, Чехословаччині і, не в останню чергу, у Великій Британії, чи за допомогою прямих інструментів конституційної реформи, як в Ірландській вільній державі або в Естонії, можливо, має другорядне значення у порівнянні з безпосередньою метою, а саме: ті, хто контролює емоціоналізм мас, повинні бути остаточно і безповоротно підзвітні народу за допомогою конституційних процесів.

У цьому сенсі демократія має бути переосмислена. Вона має бути — принаймні на перехідному етапі, поки суспільство не пристосується до умов технологічної епохи — застосуванням дисциплінованої влади ліберально налаштованими людьми для досягнення кінцевих цілей ліберального уряду: людської гідності та свободи.

У той же час, оскільки більшість людей у всіх досліджуваних демократіях все ще не сприймають фашистську ментальність, найменше, чого слід очікувати від урядів, відповідальних за конституційні процеси, — це готовності зустріти і перемогти фашистську техніку на її власному полі бою. Першим кроком до такої необхідної Інтернаціональної демократії є усвідомлення спільної небезпеки, а також визнання того, що було зроблено для захисту іншими націями, які опинилися в подібних ситуаціях. Нехтувати досвідом загиблих демократій було б рівнозначно капітуляції для демократій живих.

Очевидно, що жодна країна не застрахована від фашизму як світового руху. Після визнання цього незаперечного факту виникає питання про те, чи потрібні законодавчі заходи аби не допустити зародження фашизму в Сполучених Штатах. Вивчення можливостей у цьому напрямку виходить за межі цього дослідження. Якщо, однак, на це питання відповісти ствердно, то постає друга проблема — розробка федерального законодавства або законодавства штатів щодо боротьби з екстремізмом, яке б відповідало розвиненому фундаменталізму конституційних прав, закріплених в американській конституції.



## КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОГЛЯД

### ІЗРАЇЛЬСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТ УХВАЛИВ ЗАКОН ПРО ЗАКРИТТЯ "ВОРОЖИХ ЗМІ"



Ухвалений закон спрямований насамперед проти телеканалу Al Jazeera, який прем'єр Ізраїлю Бін'ямін Нетаньяху назвав "рупором ХАМАСу".

Парламент Ізраїлю (Кнесет) у понеділок, 1 квітня, затвердив у другому та третьому, остаточному, читанні закон, що дозволяє закрити "ворожі ЗМІ" у країні. Цей документ названий "законом Al Jazeera", оскільки спрямований саме проти цього телеканалу.

За ухвалення закону проголосував 71 депутат, 10 парламентарів висловились проти. Згідно із законом, міністр зв'язку Ізраїлю за згодою прем'єр-міністра може розпорядитися припинити мовлення іноземного каналу з Ізраїлю та на ізраїльській території у разі, якщо це фактично завдає шкоди безпеці держави. Крім того, мінзв'язку може ухвалювати рішення про закриття офісів такого ЗМІ та блокувати його сайт.

Міністр зв'язку Ізраїлю після голосування пообіцяв, що канал Al Jazeera, що фінансується Катаром, буде закритий "найближчими днями". Також він наголосив, що "свободи вираження думок не

буде для рупорів ХАМАСу в Ізраїлі", передає видання The Times of Israel.

"Ми створили ефективний і швидкий інструмент проти тих, хто використовує свободу преси, щоб завдати шкоди безпеці Ізраїлю та солдатам Армії оборони, і хто підбурює до тероризму під час війни", - прокоментував ухвалення закону прем'єр-міністр Бін'ямін Нетаньяху. Він пообіцяв "вжити негайних заходів щодо закриття Al Jazeera", співробітники якого, за його словами, "брали активну участь у різанині 7 жовтня". Прем'єр також назвав телеканал "рупором ХАМАСу".

У Білому домі заявили, що підтвердження повідомлень про плани закрити Al Jazeera буде тривожним фактом.

Конфлікт на Близькому Сході загострився після того, як 7 жовтня 2023 року радикальний ісламістський рух ХАМАС, визнаний у Євросоюзі та США терористичною організацією, здійснив масштабну атаку на Ізраїль. Терористи завдали масованого ракетного удару по Ізраїлю і, вторгнувшись на його територію, влаштували наймасовішу розправу над мирним населенням в історії сучасної ізраїльської держави. Її жертвами стали понад 1200 осіб. Бойовики також захопили близько 250 заручників і вивезли їх у Сектор Гази.

Ізраїль у відповідь оголосив війну ХАМАСу. Армія країни завдає масованих ударів по цьому густонаселеному палестинському регіону, що перебуває під владою ХАМАСу, а також проводить наземну воєнну операцію. За твердженням

підконтрольних ХАМАСу служб охорони здоров'я, у Секторі Гази загинули понад 32 тисячі осіб. Підтвердити ці дані за незалежними джерелами неможливо.

### МІНОБОРОНИ СТВОРИЛО УПРАВЛІННЯ "ВІЙСЬКОВОГО ОМБУДСМЕНА"



Управління міноборони з захисту прав військових підпорядковуватиметься Рустему Умерову. Тим часом уповноважений з прав людини Дмитро Лубінець каже, що військовий омбудсмен - його представник.

В Україні створили Центральне управління захисту прав військовослужбовців, яке відповідатиме за розгляд звернень та скарг військових, проведення перевірок і розслідування порушень їхніх прав, а також прав членів їхніх сімей. Про це повідомило міністерство оборони в середу, 3 квітня.

Це управління є структурним підрозділом міноборони і підпорядковуватиметься безпосередньо міністру. Основні порушення, які воно перевірятиме, включають: забезпечення військовослужбовців, право на відпустку, недопущення зловживання правами командирів, ненадання/недостатнє надання медичної допомоги, соціальні гарантії, порушення гендерної рівності.



Під час установчої наради міністр оборони Рустем Умеров зауважив, що в міністерстві вже є гаряча лінія, інструменти моніторингу соціальних мереж, де військові пишуть про порушення своїх прав. "Тепер маємо сили і засоби швидкого реагування на такі сигнали. Якщо проведена за моїм наказом перевірка встановить склад злочину щодо порушення прав військовослужбовців, відповідне звернення буде негайно спрямовуватись до правоохоронців", - зазначив він.

Як зауважили в міноборони, під час роботи над ініціативою "був врахований досвід країн, де інститут військового омбудсмена вже довів свою ефективність", зокрема Швеції, Норвегії, Австрії, Німеччини, Канади, Ірландії, Чехії та Бельгії.

Коментуючи створення управління в міноборони, уповноважений Верховної Ради (ВР) з прав людини Дмитро Лубінець зауважив, що розуміє важливість та необхідність цього рішення, але при цьому наголосив, що "функції військового омбудсмена юридично і фактично виконує представник уповноваженого ВР з прав людини в системі органів сектору безпеки й оборони".

Він додав, що офіс уповноваженого - незалежний конституційний державний орган, який діє в межах окремого законодавства, і "в тому числі виконує функції військового омбудсмена". Водночас Лубінець запевнив, що працюватиме спільно з Умеровим і захищатиме права військових та їхніх близьких.

### ПОЗОВ НІКАРАГУА ДО НІМЕЧЧИНИ: СУД ООН РОЗГЛЯНЕ СПРАВУ ПРО ГЕНОЦИД

Міжнародний суд ООН 8 квітня розгляне позов Нікарагуа до ФРН, у якому стверджується, що підтримка Берліном Ізраїлю порушує конвенцію про геноцид. Рішення суду може стати історичним.

Ухвалена в 1948 році Конвенція про попередження злочину геноциду та покарання за нього є одним із багатьох елементів міжнародного права, створених у відповідь на Голокост - найстрашніший геноцид ХХ століття. Розроблена під егідою Організації Об'єднаних Націй конвенція була націлена на те, щоб втілити в життя слова "ніколи знову", які пролунали після систематичного знищення гітлерівською Німеччиною шести мільйонів європейських євреїв та мільйонів інших людей під час Другої світової війни.

Заклавши правову основу для терміну "геноцид", держави, що ратифікували конвенцію, сподівалися запобігти його повторенню, хоча за минулі десятиліття по всьому світу було скоєно безліч масштабних військових злочинів. Німеччина та Ізраїль є двома з понад 150 держав-учасниць конвенції. Як і Нікарагуа. Будь-яка країна, яка приєдналася до цього документа, несе юридичну відповідальність за дотримання всіх його положень та залишає за собою право офіційно звинуватити іншу країну у їхньому порушенні.

Саме так і вчинила Нікарагуа, яка 1 березня подала до Міжнародного суду ООН у Гаазі позов проти Німеччини. У ньому стверджується, що ФРН через свою постійну підтримку Ізраїлю, включаючи постачання зброї, "не виконала свого

зобов'язання щодо запобігання геноциду, скоєного та вчиненого щодо палестинського народу" і, таким чином, "сприяла вчиненню геноциду в порушення конвенції" та інших елементів міжнародного права.

У позові також міститься прохання до суду вжити "тимчасових заходів" щодо Німеччини, які могли б призвести до призупинення підтримки Берліном Ізраїлю, "зокрема, його військової допомоги, включаючи військову техніку, тією мірою, якою ця допомога може бути використана в порушення конвенції про геноцид". Слухання у Гаазі заплановано на 8 та 9 квітня.

З моменту нападу терористів ХАМАСу на Ізраїль 7 жовтня 2023 року, внаслідок якої, за даними ізраїльської влади, загинуло близько 1200 осіб, у тому числі не менше 850 мирних жителів, Ізраїль розпочав військову операцію у Секторі Гази. Кількість загиблих внаслідок воєнних дій, за даними міністерства охорони здоров'я Гази, підконтрольного ХАМАСу, перевищила 32 тисячі осіб, або понад 1,5 відсотка населення. Деякі гуманітарні організації стверджують, що ця цифра може бути заниженою. ООН та правозахисні групи звинувачують ізраїльські війська у невибіркових атаках на громадянське населення. Навіть вірні союзники Ізраїлю, такі як Сполучені



© Daniel Kalker/picture alliance

Штати Америки, називають кількість загиблих серед мирного населення надто високою.

Чи є дії Ізраїлю "геноцидом" - це питання юридичного трактування. У своєму січневому рішенні у справі "ПАР проти Ізраїлю" Міжнародний суд ООН визнав, що "принаймні деякі з дій та проявів бездіяльності, які, як стверджує ПАР, вчинив Ізраїль у Газі, можуть підпадати під положення конвенції". У наступній заяві від 28 березня суд ООН додав додаткові положення, зокрема вимагав від Ізраїлю відзвітувати про те, як він "виконує свої зобов'язання щодо дотримання міжнародного права".

Німеччина відкрито виступила на захист Ізраїлю, відкинувши звинувачення та заперечуючи правопорушення. "Ми цінуємо Міжнародний суд ООН і, звичайно, братимемо участь у розгляді і захищатимемо себе, - заявив журналістам після подання позову Нікарагуа представник міністерства закордонних справ ФРН Крістіан Вагнер (Christian Wagner). - Але дозвольте нам прояснити ситуацію - ми, звичайно, відкидаємо звинувачення, висунуті проти нас Нікарагуа".

Позов Нікарагуа значною мірою спирається на справу "ПАР проти Ізраїлю" і може стати перевіркою юридичного аргументу про те, що січнева ухвала суду ООН тягне за собою певні зобов'язання для третіх держав, таких як Німеччина. "Навколо цих питань існує значний ступінь двозначності. Однак позов Нікарагуа по суті стикається із серйозними перешкодами", - зазначив в інтерв'ю DW Майкл Беккер, доцент кафедри міжнародного права у сфері прав людини у Трінті-коледжі в Дубліні.

Один із викликів для Нікарагуа - звинуватити Ізраїль у геноциді без безпосередньої участі Ізраїлю у справі. Щоб домогтися рішення проти Німеччини, "Нікарагуа, ймовірно, буде важливо довести, що

деякі зобов'язання ФРН не залежать від того, чи Ізраїль порушив міжнародне право, а виникають тільки у разі серйозного ризику", пояснив Беккер.

Хоча кожен учасник конвенції має рівне право постати перед судом ООН, Нікарагуа стикається з більш серйозними перешкодами в очах громадської думки. "Нікарагуа - це, безумовно, диктатура. На відміну від Південної Африки, яка не тільки є демократичною державою, а й має за собою неймовірно успішний позитивний наратив", - наголосила в бесіді з DW Софія Гоффман (Sophia Hoffmann), дослідниця міжнародних відносин з Ерфуртського університету.

Інакше кажучи, ПАР має більше довіри на світовій арені з огляду на демонтаж режиму апартеїду і перехід до демократії в 1990-х роках. Якщо взяти лише один показник, то в останньому індексі демократії Economist Intelligence Південна Африка посідає 47-ме місце - це, згідно з індексом, "небездоганна демократія", така сама, як США та Ізраїль. А Нікарагуа перебуває на 143-му місці в групі "авторитарних" режимів і лише на одну позицію випереджає Росію.

Проте "є, звісно, і абсолютно легітимна, важлива претензія", продовжує Гоффман. За її словами, "правила існують для всіх", а Німеччина "поводиться тут дуже лукаво - з одного боку, підтримує міжнародне право, дивлячись на те, що відбувається в Україні, з іншого - закриває очі на дії важливих політичних союзників".

Німеччина - не єдиний союзник Ізраїлю, але один із найбільш значущих. Після США вона у 2019-2023 роках була найбільшим постачальником зброї Ізраїлю, на її частку, згідно з даними SIPRI, припадає 30 відсотків закупівель озброєнь ізраїльтянами. Крім того, уряд ФРН схвалив додаткові поставки після нападу бойовиків ХАМАС на Ізраїль 7 жовтня.

"Думка про те, що німецька зброя сприяє вбивству багатьох мирних жителів - тисяч мирних жителів, жінок, дітей, - це жахлива думка", - каже Софія Гоффман з Ерфуртського університету. Перед подачею позову до Міжнародного суду ООН Нікарагуа надіслала дипломатичні ноти кільком західним країнам, включно з Німеччиною, які підтримують Ізраїль, або припинили фінансування Близькосхідного агентства ООН з допомоги палестинським біженцям (БАПОР) через звинувачення з боку Ізраїлю у причетності працівників БАПОР до нападу на Ізраїль.

Дипломатична кампанія, можливо, справила певний вплив на західні країни, оскільки деякі з них призупинили продаж зброї Ізраїлю або відновили фінансування БАПОР на тлі погіршення умов у Газі. Німеччина, однак, не змінила свого курсу. Допомога БАПОР відновилася тільки на початку цього тижня, але без допомоги Газі - через розслідування претензій Ізраїлю, яке триває й нині.

Міжнародний суд ООН не має інструментів, які б забезпечували виконання його рішень, однак він може посилити політичний і суспільний тиск на той чи інший уряд. Якими б не були наслідки позову, Німеччина стоїть перед обличчям екзистенціального виклику. Її повоєнна ідентичність сягає корінням у підтримання універсальних принципів міжнародного права, що було спричинено значною мірою власними історичними злочинами, які Берлін прагне спокутувати, надаючи конкретну підтримку Ізраїлю.

Німецька підтримка Ізраїлю виражається в політичній концепції, яка робить певну державну політику непохитною. Крім інших проблем, підтримка Німеччиною Ізраїлю через скоєний нею за часів правління націонал-соціалістів геноцид євреїв, на думку Гоффман, загрожує ризиком ототожнення



держави і народу, що може бути визнано проявом антисемітизму згідно зі спірним визначенням антисемітизму, яке дав Міжнародний альянс пам'яті жертв Голокосту (IHRA) і яке ФРН використовує на різних урядових рівнях.

Справа пов'язана з ширшою міжнародною критикою внутрішніх обмежень на свободу культурного та академічного самовираження в Німеччині, які призводять до того, що люди стають "жертвами або об'єктами таких репресій з огляду на це дуже широке, розлоге визначення антисемітизму", уточнює Софія Гоффман. Міжнародний суд ООН виділив два дні для розгляду позову - 8 і 9 квітня, причому Нікарагуа і Німеччина отримають по одному дню для подання своїх усних аргументів. Рішення може бути винесено протягом кількох тижнів.

"Міжнародному праву не завадили б поважні роз'яснення щодо дій, які має зробити держава, щоб виконати свої зобов'язання (щодо дотримання конвенції. - Ред.), - вважає професор міжнародного права Майкл Беккер. - Позовні вимоги Нікарагуа до Німеччини є конкретною справою, в рамках якої ці питання можуть бути потенційно розглянуті".

## ЄВРОПАРЛАМЕНТ ВИМАГАЄ ВИЗНАТИ АБОРТ ОСНОВНИМ ПРАВОМ



Євродепутати схвалили закріплення права на аборт у Хартії основних прав ЄС. Зміни будуть внесені, якщо країни ЄС підтримають їх одногласно.

Європейський парламент підтримав включення права жінок на

аборт до Хартії основних прав Європейського Союзу. У четвер, 11 квітня, за відповідну резолюцію проголосували 336 євродепутатів (163 були проти, ще 39 утрималися).

У документі йдеться, що право людини на фізичне самовизначення, а також на вільний, поінформований, всеосяжний і загальний доступ до сексуального і репродуктивного здоров'я, включно з правом на безпечні та легальні аборти, має бути занесене до Хартії основних прав ЄС.

Однак для набуття чинності потрібно, щоб всі країни-члени ЄС схвалили зміни одногласно.

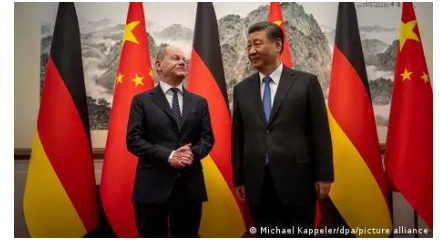
Ініціативу вже розкритикувала Комісія Єпископських конференцій Євросоюзу (COMECE), заявивши, що право на життя "є наріжним каменем усіх інших прав людини", а сприяння абортам веде "в напрямку, протилежному дійсній підтримці жінок та їхніх прав".

Сьогодні парламент Польщі розпочав дебати про можливу лібералізацію закону про переривання вагітності. Легалізація абортів, практично повністю заборонених попереднім урядом, стала однією з передвиборних обіцянок нинішнього прем'єр-міністра Дональда Туска.

Поки що виконати цю обіцянку новому уряду не вдалося. Лібералізація закону залишається під питанням через розбіжності в коаліції.

Згідно з постановою Конституційного суду Польщі від 2020 року, аборт у країні дозволяється лише в разі вагітності, що настала після зґвалтування або інцесту, а також якщо життя вагітної жінки перебуває в небезпеці. Попри це, польські ЗМІ неодноразово повідомляли про відмову лікарів робити аборт жертвам зґвалтувань, зокрема неповнолітнім. Крім того, аборт у Польщі вважається незаконним, навіть якщо плід має серйозні відхилення від норми.

## ШОЛЬЦ ПОПРОСИВ СІ ЦЗІНЬПІНА ПОСПРИЯТИ "СПРАВЕДЛИВОМУ МИРУ" В УКРАЇНІ



Німецький канцлер обговорює з лідером Китаю в Пекіні, "як зробити більший внесок для досягнення справедливого миру в Україні".

Канцлер Німеччини Олаф Шольц (Olaf Scholz) на переговорах з лідером Китаю Сі Цзіньпіном у Пекіні у вівторок, 16 квітня, наголосив, що дії Росії "завдають шкоди всьому міжнародному порядку, оскільки порушують основний принцип статуту ООН - принцип непорушності національних кордонів".

"Я хотів би з вами обговорити, як ми можемо зробити більший внесок для досягнення справедливого миру в Україні", - цитує Шольца німецька інформаційна агенція дpa.

Сі натомість сказав, що Китай та Німеччина "повинні розвивати двосторонні відносини з довгостроковою та стратегічною перспективою і працювати разом, щоб внести в світ більше стабільності й впевненості".

Він підкреслив важливість співпраці між великими державами перед обличчям "зростаючих ризиків і викликів", "нової ери турбулентності та потрясінь".

## ВТРУЧАННЯ У ВИБОРИ В ЄС: БЕЛЬГІЯ І ЧЕХІЯ ПРОСЯТЬ ПРО НОВІ САНКЦІЇ ЩОДО РФ

Брюссель і Прага виступають за запровадження окремих санкцій Євросоюзу щодо Росії за її ймовірне втручання в вибори в Європарламент, які відбудуться в червні. Бельгія і Чехія в середу, 17 квітня, закликали лідерів Євросоюзу роз-

глянути запровадження нових санкцій щодо РФ через підозри у її ймовірному втручанні у вибори в Європарламент, які мають відбутися влітку. Лист з таким закликом прем'єр-міністр Чехії Петр Фіала та прем'єр-міністр Бельгії Александер Де Кроо надіслали главам держав ЄС, президентці Європарламенту Роберті Мецолі, очільниці Єврокомісії Урсулі фон дер Ляєн (Ursula von der Leyen) і президенту Європейської ради Шарлю Мішелю.



"Зараз саме час встановити новий режим обмежувальних заходів ЄС, спрямований на протидію шкідливій діяльності Росії", - ідеться в листі, який Де Кроо опублікував у соціалістичній мережі X.

За словами бельгійського прем'єра, у Брюсселі і Празі є серйозні підстави стверджувати, що Москва активно намагається вплинути на майбутні загальноєвропейські вибори і зміцнити проросійську позицію в новому Європейському парламенті. "Такі спроби неприйнятні, і ми повинні зробити все, щоб захистити нашу демократію", - заявив де Кроо перед спеціальним самітом ЄС в Брюсселі.

Прем'єр-міністри запропонували з'ясувати, чи мають Європейська прокуратура і Європейське бюро з боротьби з шахрайством достатні повноваження для судового переслідування російського втручання. У разі, якщо ні, Брюссель і Прага закликають розширити їхні мандати. Вони також просять провести термінове засідання Євроюсту для активізації обміну інформацією.

Днями Де Кроо повідомив, що Бельгія почала кримінальне розслідування спроби ймовірного

втручання Росії у вибори в Європейський парламент, які відбудуться в червні. За його словами, бельгійська розвідка підтвердила існування мережі, яка намагається підірвати підтримку України з боку європейських партнерів.

За словами Де Кроо, розслідування встановило, що до членів Європарламенту зверталися та пропонували гроші за просування російської пропаганди. Утім, за його словами, підкуп готівкою відбувався не на території Бельгії, а здебільшого на території Чехії. "Згідно з нашою розвідкою, цілі Москви дуже чіткі. Мета полягає в тому, щоб допомогти обрати більше проросійських кандидатів до Європейського парламенту та зміцнити певний проросійський наратив у цій інституції", - розповів він журналістам

Першою ж викрила мережу російського впливу в ЄС Чехія. На чолі мережі, за даними чеської влади, стояв колишній нардеп України Віктор Медведчук, один з лідерів забороненої нині партії "Опозиційної платформа - За життя" і кум президента РФ Володимира Путіна.

Для проведення "операцій" з метою порушення територіальної цілісності, суверенітету та свободи України, за даними чеської влади, Медведчук використовував зареєстрований в Чехії влітку 2023 року портал новин Voice of Europe. Цей сайт використовувався "для фінансування співпраці з журналістами в багатьох країнах Європейського Союзу та прихованої підтримки окремих кандидатів на виборах до Європейського парламенту" в обмін на просування останніми зовнішньополітичні інтереси Росії.

За інформацією чеського видання Denik N і німецького журналу Der Spiegel, сайт публікував заклики політиків припинити допомогу Україні, а декому з них за це платили суми, що в окремих випадках

покривають витрати на їхню передвиборну кампанію. Виплати отримували політики з Угорщини, Польщі, Франції, Бельгії, Нідерландів. Йшлося також про причетність німецької правопопулістської партії "Альтернатива для Німеччини".

## ДЕРЖДЕП США ВНІС ТЕЛЕМАРАФОН ДО ЗВІТУ ЩОДО ПОРУШЕНЬ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ



У Держдепі вказали, що деякі спікери, які критикували уряд, були занесені до чорного списку урядових програм новин.

Державний департамент Сполучених Штатів Америки згадав єдиний інформаційний телемарафон у звіті щодо порушень прав людини в Україні за 2023 рік.

Як зазначив Держдеп на своєму сайті, підписання президентом Володимиром Зеленським указу щодо введення в Україні воєнного стану "дозволило подальше обмеження ЗМІ та свободи ЗМІ".

"Наприклад, національний телемарафон - змінна платформа каналів, які дотримуються урядової лінії щодо репортажів про війну - забезпечив безпрецедентний рівень контролю над телевізійними новинами у прайм-тайм. Більше того, деякі ЗМІ повідомили про відсторонення від вигідних контрактів на наземне мовлення та тиск з боку Офісу президента ще навесні 2022 року", - наголошується у звіті.

Також Держдеп вказав, що "уряд забороняв, блокував або накладав санкції на ЗМІ та окремих журналістів, які вважалися загрозою національній безпеці або які висловлювали позицію, яка, на думку

влади, підривала суверенітет і територіальну цілісність країни".

"Деякі спікери, які критикували уряд, також були занесені до чорного списку урядових програм новин. Журналісти-розслідувачі, які критикували уряд, інколи ставали мішенню негативних кампаній у соціальних мережах, іноді через дружні до уряду канали. Інші практики продовжували впливати на свободу ЗМІ, включаючи самоцензуру", - йдеться у звіті.

Крім цього, Держдеп посилається на те, що неурядова організація Freedom House оцінила пресу України як "частково вільну".

"Незалежні ЗМІ та сайти новин в Інтернеті були активними та висловлювали широкий спектр поглядів, але уряд вжив певних заходів для обмеження ЗМІ та свободи вираження поглядів, нібито для протидії російській дезінформації та вирішення інших проблем безпеки під час війни. Багато журналістів і медіагруп повідомили про посилення самоцензури в результаті цього, особливо з початку повномасштабного вторгнення", - додали в Держдепі.

Втім, вказують автори звіту, "за кількома винятками, люди на підконтрольних українському уряді територіях зазвичай можуть публічно та приватно критикувати уряд та обговорювати питання, що становлять суспільний інтерес, не побоюючись офіційних репресій". Телемарафон "Єдині новини" під координацією міністерства культури та інформаційної політики України запустили у перший день повномасштабної війни РФ. На думку медіаекспертів, це фактично позбавило українських телеглядачів альтернативного погляду на події в країні. Спроби телеканалів "Прямий", "Еспресо" та "5 каналу", близьких до експрезидента України Петра Порошенка, "розбавляти" марафон власними інформаційними програми призвели до їх відключення від цифрового ефіру у квітні 2022 року.

## ЯК У ПАРЛАМЕНТІ ФРН ОБГОВОРИВАЛИ ЗАГРОЗУ ДЕМОКРАТІЇ ТА ШПИГУНСТВО



На тлі арештів громадян Німеччини за підозрою у шпигунстві на користь Росії та Китаю та повідомлень про ймовірний підкуп депутатів з партії АдН, у Бундестазі заговорили про загрозу демократії. У четвер, 25 квітня, парламент Німеччини обговорив ситуацію, що склалася в країні трохи більше, ніж за місяць до виборів до Європарламенту. Три парламентські фракції партій, що входять до урядової коаліції, ініціювали проведення "актуальної години" (Aktuelle Stunde) - це особливий формат обговорень у Бундестазі, який дає можливість депутатам висловитися на тему, що турбує суспільство.

На початку тижня за підозрою у шпигунстві на користь Китаю був заарештований асистент депутата Європарламенту від правопопулістської партії "Альтернатива для Німеччини" (АдН) Максиміліана Кра (Maximilian Krah). А до цього стало відомо, що самого депутата нібито намагалися підкупити російські лобісти, пропонуючи йому великі суми готівкою. В отриманні грошей від росіян раніше підозрювали й іншого депутата від АдН Петра Бистрона (Petr Bystron). Опозиційна правопопулістська АдН, яка була заснована у 2013 році і виступає з антиміграційних та антиєвропейських позицій, нині має у Бундестазі п'яту за чисельністю фракцію (77 місць).

На тлі повідомлень про шпигунство на користь Росії та Китаю з боку АдН, темою "актуальної години" стала "загроза демократії". Багато депутатів парламенту ФРН

вважають, що АдН, кілька регіональних відділень якої визнані Відомством з охорони конституції "правоекстремістськими", свідомо працює на руйнування основ конституційного ладу Німеччини.

Загострила ситуацію ще одна новина, яку на тлі останніх подій у Бундестазі визнали сенсацією: за даними соціологічного опитування "Молодь у Німеччині", яке проводила група німецьких соціологів у січні-лютому 2024 року і результати якого були оприлюднені 23 квітня, політичні уподобання громадян ФРН віком 14-29 років чітко змістилися праворуч. На перше місце за популярністю при цьому вийшли праві популісти з АдН (22 відсотки). На другому опинилися консерватори із "Християнсько-демократичного союзу" (ХДС), отримавши 20 відсотків. У рамках репрезентативного опитування було опитано 2000 людей.

Нічого принципово нового щодо розслідування справ за фактом шпигунства під час нинішніх парламентських обговорень сказано не було. Але новою була сама поява цієї теми на порядку денному парламенту та те, наскільки розбурхалися емоції. Зокрема, у ході засідання депутати навіть не особливо стримувалися у висловлюванні: "продажні маріонетки", "вороги демократії", "корисні ідіоти", "найнепатріотичніше з того, що є в парламенті" - це лише кілька епітетів, які пролунали під час дебатов парламентарів щодо АдН.

Політики правлячої в Німеччині "світлофорної" коаліції - соціал-демократи, Зелені та вільні ліберали, - говорячи про партію "Альтернатива для Німеччини", регулярно використовують формулювання, яке дедалі міцніше входить у німецьку політику - "п'ята колони Кремля".

Виступам у такому ключі задав тон соціал-демократ Дірк Візе (Dirk Wiese), який з 2018 до 2020



року обіймав посаду уповноваженого уряду ФРН з питань співпраці з Росією. Він звинуватив депутатів з АдН у любові до диктаторів та бажанні "набити кишені".

Депутат від ХДС/ХСС Марк Генріхманн (Marc Henrichmann) назвав АдН "зрадниками", а депутат від Зелених Константін фон Ноц (Konstantin von Notz) - "ганьбою для країни". У подібному тоні висловлювалися й інші парламентарі. А голова партії "Союз-90/"Зелені" Омід Нуріпур (Omid Nouripour) нагадав правим популістам з АдН, що ні в Росії, ні у Китаї їм не вдалося б опинитися в парламенті просто через те, що опозиції там немає.

На це вказала й міністерка внутрішніх справ ФРН Ненсі Фезер (Nancy Faeser), яка також виступила в парламенті - у Німеччині, наголосила вона, судді самі вирішують, коли видавати ордери на арешт підозрюваних, і уряд у ці процеси не втручається.

Від АдН з промовою у відповідь виступив лише один депутат - Штефан Койтер (Stefan Keuter). Він звинуватив парламентарів у використанні у передвиборчих цілях скандалу із заарештованим асистентом депутата Європарламенту.

Однак тема іноземного впливу на німецьке політичне життя не нова. Ще півтора роки тому, восени 2022-го, німецькі спецслужби попереджали політиків про небезпеку, що походить від Росії та Китаю. Виступаючи в парламенті, директор служби зовнішньої розвідки Німеччини Бруно Каль (Bruno Kahl) сказав, що громадськість та політики надто довго ігнорували сигнали спецслужб.

У тому ж виступі він застеріг і від впливу Китаю, який зростає і щодо якого німецька громадськість також поведилася занадто "довіриливо". Очільник Федерального відомства з охорони консти-

туції (BfV) Німеччини Томас Гальденван (Thomas Haldenwang) на тому ж засіданні восени 2022 року в парламенті сказав, що його відомство вже давно попереджало про те, наскільки ґрунтовно Росія підходить до дестабілізації західних демократій. Втім і він згоден із твердженням про те, що в довгостроковій перспективі дедалі більша небезпека походить від Китаю.

### УКРАЇНА ТИМЧАСОВО ВІДСТУПАЄ ВІД КОНВЕНЦІЇ З ПРАВ ЛЮДИНИ: РОЗ'ЯСНЕННЯ МІН'ЮСТУ



Українська влада подала до Ради Європи заяву про частковий відступ від дотримання Європейської Конвенції про захист прав і свобод людини. Йдеться, зокрема, про скасування права розпоряджатися своїм майном.

Україна подала заяву до Ради Європи про часткове призупинення дії в країні деяких пунктів Європейської конвенції з прав і свобод людини у зв'язку з воєнним станом. Відповідний документ опубліковано на сайті міжнародної організації в неділю, 28 квітня. Там уточнюється, що саму заяву було подано ще 4 квітня.

Згідно із заявою, Україна на час війни може припинити дотримуватися таких положень Конвенції, як: недоторканність житла; таємниця листування, телефонних переговорів та іншої кореспонденції; невтручання в особисте й сімейне життя; свобода пересування та вільний вибір місця проживання; право на свободу думки й слова; вільне вираження поглядів і переконань, а також право збору, зберігання й поширення інформації;

право на проведення зборів, мітингів і страйків; право володіти, користуватися і розпоряджатися своїм майном.

Також у документі перелічено конкретні заходи та дії, які можуть бути запроваджені під час воєнного стану в порушення Конвенції: примусове відчуження приватного або комунального майна для потреб держави; запровадження комендантської години; особливий режим в'їзду та виїзду, обмеження пересування громадян та іноземців, руху транспорту; огляд речей, транспорту, багажу, вантажів, службових приміщень і житла громадян; заборона громадянам, які перебувають на воєнному чи спеціальному обліку, змінювати місце проживання чи перебування без належного дозволу.

В Україні триває воєнний стан і загальна мобілізація через військове вторгнення Росії. Видання "Дзеркало тижня" нагадує, що під час дії режиму воєнного стану військові мають право вилучати автотранспорт і деяку техніку у підприємств усіх форм власності, органів влади та самоврядування, а також у цивільних осіб.

Після оприлюднення інформації про відступ від Конвенції з прав людини українське міністерство уточнило, що Україна повідомила Раді Європи про можливість обмеження певних прав людини одразу після запровадження в країні воєнного стану в 2022 році. "Так чинять усі країни, які ведуть війну", - написав міністр Денис Малярська.

Натомість у квітні цього року, за його словами, Україна в черговий раз уточнила перелік існуючих обмежень і зменшила його.

"Україна у квітні не призупинила захист, а якраз навпаки - переглянула та забрала застереження щодо обмеження певного набору прав", - резюмував міністр.

Так само уповноважений Верховної Ради з прав людини Дмитро

Лубінець запевнив, що йдеться не про нові обмеження, а про часткове скасування застосованих раніше.

### СУД ООН ВІДХИЛИВ ПОЗОВ НІКАРАГУА ПРОТИ НІМЕЧЧИНИ В СПРАВІ ПРО ГЕНОЦИД



У позові Нікарагуа до Міжнародного суду ООН стверджувалось що, надаючи Ізраїлю військову допомогу, Німеччина "не виконала свого зобов'язання щодо запобігання геноциду" палестинців у Секторі Гази.

Міжнародний суд Організації Об'єднаних Націй (ООН) відхилив у вівторок, 30 квітня, позов Нікарагуа до Німеччини в справі щодо порушення конвенції про попередження геноциду, повідомляє агентство Reuters.

У позові стверджувалось, що, надаючи Ізраїлю військову допомогу, Німеччина "не виконала свого зобов'язання щодо запобігання геноциду" палестинців у Секторі Гази. Серед вимог Нікарагуа було припинення німецької військової допомоги Ізраїлю.

Німеччина категорично відкинула звинувачення Нікарагуа як такі, що "не мають ні правових, ні фактичних підстав". Уповноважена з міжнародного права міністерства закордонних справ ФРН Таня фон Услар-Гляйхен (Tanja von Usler-Gleichen) наголосила, що Німеччина підтримує право Ізраїлю на самооборону після нападу на нього терористів палестинського радикального ісламістського угруповання ХАМАС і водночас вживає заходів для забезпечення прав і захисту цивільного населення Сектора Гази.

Суд відхилив вимогу Нікарагуа та

визнав, що Німеччина не зобов'язана припиняти допомогу Ізраїлю, в тому числі зброєю.

Водночас суд відхилив прохання Німеччини припинити розгляд справи.

### ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА У ПОЛЬЩІ: ЄС БІЛЬШЕ НЕ БАЧИТЬ РИЗИКІВ

Брюссель вирішив припинити провадження щодо Польщі, розпочате 2017 року через порушення принципу верховенства права. За словами Урсули фон дер Ляєн, це стало можливим завдяки реформам уряду Дональда Туска.

Європейська Комісія у понеділок, 6 травня, завершила аналіз ситуації з верховенством права у Польщі. Вона вирішила відкликати застереження, висловлені ще в 2017 році, які стали підставою для застосування статті 7 Лісабонського договору (договір про ЄС), що потенційно могло призвести до позбавлення Польщі права голосу в Раді ЄС.

"Комісія вважає, що більше не існує очевидного ризику серйозного порушення верховенства права в Польщі в розумінні статті 7 Договору про Європейський Союз", - йдеться у повідомленні на сайті Єврокомісії.

У 2017-2018 роках Єврокомісія почала декілька проваджень відносно Польщі у зв'язку з суперечливим судовими реформами в країні.

Тоді в ЄС заявили, що ситуація в Польщі свідчить про "чітку загрозу серйозного порушення" європейських цінностей, включаючи принцип верховенства права. Також перестороги з боку ЄК викликала відмова польської влади виконувати окремі рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ).

У підсумку Єврокомісія вирішила вперше в історії ЄС застосувати процедури згідно зі статтею 7 Лісабонського договору. Втім, тоді представники правлячої у Польщі партії "Право і справедливість" зайняли принципову позицію і заявили, що не відмовлятимуться від суперечливих реформ.

Як зазначається у повідомленні Єврокомісії, тепер Польща започаткувала низку заходів для усунення занепокоєння щодо незалежності системи правосуддя і зобов'язалася виконувати всі рішення Суду ЄС і ЄСПЛ, що стосуються верховенства права, включаючи незалежність судової влади.

Зважаючи на ухвалений Варшавою у лютому плану дій і перші конкретні кроки для його реалізації, ЄК дійшла висновку, що більше немає явного ризику серйозного порушення верховенства права в цій країні.

Єврокомісія поінформувала Раду ЄС та Європейський парламент про свою оцінку і намір відкликати свої пропозиції від 2017 року,



тим самим закриваючи процедуру статті 7 договору ЄС.

"Я вітаю прем'єр-міністра Дональда Туска та його уряд із цим важливим проривом. Це результат їхньої наполегливої праці та цілеспрямованих реформаторських зусиль. Триваюче відновлення верховенства права в Польщі є визначним для польського народу і для нашого Союзу в цілому", - наголосила президентка ЄК Урсула фон дер Ляєн (Ursula von der Leyen), коментуючи це рішення.

У Варшаві привітали висновки Єврокомісії. "Це, безсумнівно, хороша новина для Польщі. Вона зміцнює позиції Польщі в Європейському Союзі і робить нас сильним гравцем", - зазначила міністерка фінансів і регіональної політики Катажина Пелчинська-Наленч, яку цитує AFP.

Очікується, що позитивну оцінку Єврокомісії представлять 21 травня, на засіданні Ради ЄС у Брюсселі, після чого країни-члени визнають процедуру за статтею 7 договору про ЄС безпідставною, і Єврокомісія формально її припинить, зазначає "Польське радіо".

## США ВИЗНАЮТЬ ПУТІНА ПРЕЗИДЕНТОМ РФ - ДЕРЖДЕП



У Білому домі визнають Володимира Путіна президентом РФ, хоч і не вважають нещодавні вибори вільними та чесними.

Сполучені Штати Америки визнають Володимира Путіна президентом Російської Федерації, проте не надсилатимуть свого представника на його інавгурацію 7 травня. Про це заявив представник Державного департаменту США Метью Міллер під час брифінгу у понеділок, 6 травня.

"Ми, звичайно, не вважали ці вибори вільними та чесними, але він є президентом Росії і збирається продовжувати виконувати цю посаду... Але у нас не буде представника на його інавгурації", - зазначив Міллер.

Раніше у Кремлі повідомили, що глави всіх іноземних дипломатичних місій у Москві були запрошені на інавгурацію Путіна.

Посла Євросоюзу на церемонії інавгурації в Москві не буде, що відповідає позиції більшості держав-членів. Як передає Reuters з посиланням на неназваного європейського дипломата, 20 країн-членів ЄС бойкотуватимуть захід, але очікується, що сім інших країн пришлють своїх представників. Крім Франції, очікується участь Угорщини та Словаччини, повідомили два дипломатичних джерела.

Паризьке дипломатичне джерело повідомило, що "Францію представлятиме її посол у Росії".

Виступаючи разом із президентом Китаю Сі Цзіньпінем в понеділок, президент Франції Еммануель Макрон заявив наступне: "Ми не перебуваємо у стані війни з Росією чи російським народом, і ми не маємо бажання змінити режим у Москві".

Водночас у міністерстві закордонних справ України не бачать "правових підстав" для визнання Путіна "демократично обраним і легітимним президентом РФ".

## ЛЕГІТИМНІСТЬ ЗЕЛЕНЬСЬКОГО: МІНІСТР ЮСТИЦІЇ ПРОТИ ЗВЕРНЕННЯ В КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД

Денис Малюська пояснив, чому з'ясування в Конституційному суді питання легітимності президента України "було б величезною помилкою".

Міністр юстиції України Денис Малюська вважає величезною помилкою ставити під сумнів легітимність Володимира Зеленського на шостому році його президентства.

Як наголосив міністр в інтерв'ю ВВС Україна, оприлюдненому в п'ятницю, 10 травня, за законом "повноваження президента тривають до обрання наступного".

"Але чимало норм Конституції сформульовані таким чином, що той, хто хоче знайти до чого придратися чи на чому побудувати якусь теорію змови, це знайде. Автори-розробники Конституції мало вірили в реалістичність повномасштабної війни і тому досить незграбно повелись стосовно відповідних норм. Багато того, що в Конституції стосується воєнного часу, сформульоване не ідеально, м'яко кажучи. Це, безумовно, дає підстави для різних теорій змови",



- визнав він.

На переконання міністра, звернення до Конституційного суду за тлумаченням "було б величезною помилкою".

"Це означає, що є питання і є обґрунтовані сумніви, і нам треба цілий авторитет Конституційного суду, який би цю ситуацію врегулював. Враховуючи комунікаційну і безпекову ситуацію в країні, за раз офіційно і публічно ставити під сумнів легітимність президента було б величезною помилкою. Тому я думаю, що зараз немає сенсу звертатися до Конституційного суду. Колись десь - можливо, але не на даному етапі", - пояснив він. В Україні термін повноважень президента складає 5 років. Чергові вибори мали відбутися 31 березня. Водночас в Україні також законодавчо заборонене проведення виборів в умовах воєнного стану. Він діє від початку повномасштабного вторгнення РФ у лютому 2022 року, а передумов для його скасування поки що немає.



## У ЛИТВІ ПРОХОДЯТЬ ПРЕЗИДЕНТСЬКІ ВИБОРИ



Передвиборна кампанія відбувалась на тлі війни Росії проти України та її наслідків для національної безпеки Литви. Явним фаворитом, за соціопитуваннями, є чинний президент Гітанас Науседа.

У Литві в неділю, 12 травня, відбуваються президентські вибори. Близько 2,5 мільйона виборців вирішують, хто обійматиме найвищу державну посаду найближчі п'ять років.

Згідно з соціологічними опитуваннями, явним фаворитом є чинний президент - 59-річний професійний економіст Гітанас Науседа. З ним змагаються сім інших кандидатів.

Виборчі дільниці закриються о 20:00 за Києвом. Перші результати очікують в ніч на 13 травня. Якщо жоден із кандидатів не здобуде більше 50 відсотків голосів, то 26 травня відбудеться другий тур, у якому зійдуться два найуспішніші претенденти.

Паралельно в країні проходить референдум про запровадження подвійного громадянства.

У Литві президент має переважно церемоніальні повноваження, але, на відміну, наприклад, від президента Німеччини, володіє широкими компетенціями в сфері зовнішньої та оборонної політики.

У центрі передвиборної кампанії кандидатів була війна Росії проти України та її наслідки для національної безпеки Литви.

Литва є членом Європейського Союзу і НАТО та межує з російським ексклавом Калінінградською областю і Білоруссю. У найближчі роки країна стане важливою ба-

зою для можливих військових операцій НАТО. На тлі змін безпекової ситуації в Європі та агресивних дій Росії Німеччина пообіцяла дислокувати на території Литви бригаду Бундесверу чисельністю до п'яти тисяч військовослужбовців.

## У КАТАЛОНІ ПРОХОДЯТЬ ДОСТРОКОВІ ПАРЛАМЕНТСЬКІ ВИБОРИ



Одним із фаворитів голосування був лідер каталонських сепаратистів Карлес Пучдемон. Наразі він перебуває у вигнанні, очікуючи амністії, яка має набути чинності у червні.

В іспанському регіоні Каталонія у неділю, 12 травня, відбуваються дострокові парламентські вибори. Одним із фаворитів на пост регіонального прем'єра був лідер сепаратистів, колишній глава регіонального уряду Каталонії Карлес Пучдемон, але він зараз перебуває у вигнанні, оскільки органи юстиції Іспанії розшукують його як лідера невдалої спроби регіону відколотися від Іспанії у 2017 році.

Ордер на арешт Пучдемона може бути скасований лише після того, як у червні набуде чинності погоджена з урядом у Мадриді домовленість про амністію сепаратистам. Цьогорічні дострокові вибори розглядаються як перевірка на ставлення виборців до амністії, яка, за словами прем'єр-міністра Іспанії Педро Санчеса, покликана розрядити ситуацію в Каталонії та послабити позиції сепаратистів.

У той же час, сепаратисти наполягають на проведенні нового референдуму про незалежність Каталонії. Якщо вони знову отримають на виборах парламентську біль-

шість, то це стане ударом для Санчеса, який прагне запобігти відокремленню Каталонії - економічно сильного регіону Іспанії.

Згідно з опитуваннями, перемогу на виборах має знову здобути партія Санчеса, але вона може розраховувати лише на 30 відсотків голосів, тож їй знову не вдасться отримати абсолютну більшість у парламенті. Друге місце з невеликим відривом від партії Санчеса має посісти партія Пучдемона.

## ЄС ОСТАТОЧНО ЗАТВЕРДИВ МІГРАЦІЙНУ РЕФОРМУ



Країни ЄС підтвердили рішення Європарламенту про значне посилення правил надання притулку. Реформа має обмежити нелегальну імміграцію в ЄС і послабити навантаження на Італію та Грецію. Після майже десятирічних дебатів Європейський Союз остаточно затвердив велику реформу міграційного законодавства. У вівторок, 14 травня, країни ЄС ухвалили формальне рішення, підтвердивши ухвалений Європарламентом пакет із десяти постанов, які передбачають значне посилення Загальноєвропейського законодавства про надання притулку (Geas). Нові правила набудуть чинності після їх публікації в Офіційному журналі ЄС. Потім країни Євросоюзу будуть зобов'язані протягом двох років привести у відповідність національні законодавства. Реформа посилює правила для мігрантів з відносно безпечних країн. Вона має обмежити нелегальну імміграцію до ЄС і послабити навантаження на Італію, Грецію та інші країни, до яких спрямовується основний потік нелегальної міграції.

Європейський парламент 10 квітня ухвалив остаточне рішення щодо реформи законодавства про надання притулку в ЄС, про яку точаться дискусії з часів міграційної кризи 2015 року. Пакет законів, зокрема, передбачає прискорення процедур щодо шукачів притулку на зовнішніх кордонах. Особи, які мають незначні шанси отримати дозвіл залишитися в ЄС, депортуватимуться швидше, а відповідні рішення ухвалюватимуться вже на кордоні.

Однією зі складових реформи є механізм солідарності щодо розподілу прохачів притулку серед країн Євросоюзу. Це означає, що в разі надмірної кількості шукачів притулку в країнах в'їзду мігрантів до ЄС - Італії, Греції, Іспанії, Кіпрі, Мальті - прохачів притулку зобов'язані приймати за системою квот інші країни Євросоюзу. Якщо якісь країни відмовляються приймати біженців, вони зможуть надати фінансову допомогу. Крім того, врегульовано порядок дій у випадках різкого посилення імміграційних потоків.

У 2023 році Агентство ЄС з питань притулку (EUAА) зареєструвало близько 1,1 мільйона заяв, це найвищий показник з 2016 року. Близько 330 тисяч заяв від шукачів притулку при цьому було подано в Німеччині.

## 75 РОКІВ НІМЕЦЬКІЙ КОНСТИТУЦІЇ, АБО ЯК БОНН СТАВ СТОЛИЦЕЮ ФРН

23 травня 2024 року виповнюється 75 років від дня церемонії підписання та оприлюднення Основного закону ФРН. Головні події післявоєнного конституційного процесу відбувалися у Бонні.

Однією із перших ключових дат в історії післявоєнного конституційного процесу в Західній Німеччині стало 13 серпня 1948 року. Того дня у Німеччині було ухвалено і оголошено рішення про мі-

сце проведення повоєнної Парламентської ради (Parlamentarischer Rat), скликаної для ухвалення Основного закону майбутньої Федеративної Республіки Німеччина.

Вибір припав на Бонн, який згодом стане також і столицею ФРН. Вірніше, - за офіційним формулюванням, - тимчасовою резиденцією уряду і парламенту Західної Німеччини (Regierungssitz). Розділ країни західнонімецької політики розглядали як тимчасовий стан - це стало частиною політичної доктрини. З огляду на це навіть конституцію ФРН назвуть не консти-



туцією (Verfassung), а Основним законом (Grundgesetz).

Навесні 1948 року у Великобританії відбулася Лондонська нарада, в якій брали участь західні держави-переможниці (Великобританія, США, Франція), а також три країни Бенілюксу (Бельгія, Нідерланди, Люксембург) - безпосередні сусіди Західної Німеччини. Саме на ньому було ухвалено рішення про створення окремої німецької держави у трьох західних окупаційних зонах. Представників СРСР до Лондона не запрошували. 1 липня 1948 року воєнні коменданти західних окупаційних зон викликали до Франкфурта-на-Майні прем'єр-міністрів земель, які тоді перебували під їхнім контролем: Баварії, Гессена, Шлезвіг-Гольштейна, Нижньої Саксонії, Північного Рейну-Вестфалії, Рейнланд-Пфальца, Вюртемберг-Бадена, Вюртемберг-Гогенцоллерна і Бадена, а також двох обербургмістрів ганзейських міст Гамбурга і Бремена, які історично

мали в Німеччині особливий державний статус.

Запрошені отримали так звані Франкфуртські документи, в яких містилися умови західних держав-переможниць для ухвалення нової конституції та інші вимоги. За десять днів до цієї зустрічі єдиним платіжним засобом у західних зонах окупації було оголошено німецьку марку, що також стало важливим кроком на шляху до створення ФРН і заклало підвалини майбутнього західнонімецького економічного дива.

У середині липня прем'єр-міністри і обербургмістри провели нараду в місті Кобленці, що на той час перебував у французькій зоні окупації. Нова конституція країни повинна була унеможливити повторення ситуації, що призвела до створення "третього рейху", гарантувати недоторканість особи, свободу думок і дотримання інших принципів демократичної держави - розподілу влади тощо, тобто винести уроки з помилок часів Веймарської республіки, які уможливили захоплення влади Гітлером.

Для виконання цього завдання роботу було вирішено розділити на два етапи - експертний і законодавчий. На першому етапі для підготовки пропозицій був організований Конституційний конвент (Verfassungskonvent). Його проводили у Старому палаці на острові Герренкімзе у Баварії. Відкриття відбулося 10 серпня 1948 року в колишній ідальні баварського короля Людвіга II. Це затишне місце посеред мальовничого озера Кімзе було обрано не випадково - подалі від повсякденної політичної метушні. У конвенті брали участь 30 осіб - юристів, експертів у галузі державного управління та політиків. Останні були у меншості. За два тижні учасники конвенту підготували повний проєкт конституції, який складався зі 149 статей.



Поки експерти засідали на баварському острові, західнонімецькі політики займалися пошуками місця для проведення конституційних зборів - Парламентської ради, в якій мали взяти участь делегати від земельних парламентів. Процес ухвалення конституції мав тривати кілька місяців, а для цього була необхідна відповідна інфраструктура. Це значно скорочувало кількість міст-кандидатів у країні, що після війни лежала в руїнах.

Американці спочатку були не проти обрати для цих цілей Франкфурт-на-Майні, але все ж поступилися британцям, які дуже хотіли організувати Парламентську раду у своїй окупаційній зоні. До переліку первинних кандидатів увійшли нижньосаксонське місто Целле, столиця Північного Рейну-Вестфалії Дюссельдорф, а також Кельн і Бонн. Згодом також називалися Кобленц і Карлсруе.

На вибір Бонна багато чим вплинули особисті симпатії одного з німецьких політиків. Це місто запропонував тодішній глава державної канцелярії Північного Рейну-Вестфалії Герман Вандерслеб (Hermann Wandersleb), у майбутньому - почесний його громадянин. Незадовго до того він проводив тут семінар і дуже тепло згадував гостинність жителів. До того ж у Бонні було цілком досить будівель для проведення засідань та розміщення учасників, а поруч взагалі перебував курорт Бад-Годесберг, та й до французької зони окупації звідси можна було швидко дістатися.

Кельн не потрапив до фінального списку через те, що майже повністю був зруйнований, а Дюссельдорф просто не виявив належного інтересу у відповідь на запит. Чого не можна було сказати про Бонн. Остаточне рішення було ухвалено протягом телефонної конференції 13 серпня 1948 року. Питання щодо столиці тоді ще не обгово-

рювалось, але проведення тут Парламентської ради істотно підвищило його шанси.

Це рішення також не могло не порадувати майбутнього першого федерального канцлера Західної Німеччини Конрада Аденауера (Konrad Adenauer), який мав головувати на Парламентській раді. Він міг їздити на засідання прямо з дому. Аденауер вже більше десяти років жив у розташованому недалеко на протилежному березі Рейну селі Рендорф. Політик переїхав сюди із сусіднього Кельна після того, як у 1933 році був зміщений з посади обербургмістра націонал-соціалістами, які прийшли до влади в Німеччині. Аденауер був обраний на цю посаду в 1917 році, ставши тоді наймолодшим головою адміністрації цього великого німецького міста. Рендорф було свого роду місцем його політичного заслання за часів "третього рейху". Будинок родини Аденауерів зараз перетворено на музей.

Перше засідання Парламентської ради, в якому брали участь 65 делегатів від земельних парламентів і міських рад Гамбурга і Бремена, відбулося 1 вересня 1948 року, останнє - 8 травня 1949 року. Урочиста церемонія підписання і оприлюднення Основного закону відбулася у Бонні 23 травня. Членів Парламентської ради прийнято називати "батьками німецької конституції" (Verfassungsväter). Серед делегатів було лише чотири жінки. У засіданнях ради також брали участь п'ятеро представників Західного Берліну, але без права голосу.

Основний закон, як і проєкт Конституційного конвенту, складався в результаті зі 149 статей. Багато формулювань були взяті без змін, але деякі були переписані. Приміром, перша стаття починається фразою "Гідність людини недоторканна. Поважати і захищати її - обов'язок всієї державної влади" ("Die Würde des Menschen ist

unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt"). У проєкті вона лунала так: "Держава існує для людини, а не людина для держави" ("Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen").

У новому Основному законі ФРН також був закріпленний парламентський контроль над діяльністю уряду, армії і спецслужб, але одночасно була і посилена роль канцлера та обмежені повноваження федерального президента, який, утім, був наділений важливими функціями свого роду незалежного політичного арбітра.

Також істотно ускладнювалася процедура висловлення недовіри чинному канцлеру. Був запроваджений так званий конструктивний вотум недовіри - замість деструктивного вотуму. Відповідно до цієї процедури, Бундестаг може змістити главу уряду лише у тому разі, якщо одночасно обере наступника. Саме це сталося у 1982 році, коли соціал-демократа Гельмута Шмідта (Helmut Schmidt) змінив християнський демократ Гельмут Коль (Helmut Kohl).

Нова тимчасова конституція ФРН значно посилювала роль федеральних земель і верхньої палати парламенту - Бундесрату. До компетенції земель переходив контроль над поліцією, фінансовими відомствами, а також у сфері освіти і культури.

На право стати столицею ФРН у 1949 році претендував Франкфурт-на-Майні. У будь-якому разі, він був фаворитом, проте це викликало побоювання представників Західного Берліну. Вони вважали, що в такому разі Берлін ніколи більше не поверне собі цей статус - з огляду на ту важливу роль, яку Франкфурт відігравав у німецькій історії. У тутешній Старій ратуші протягом століть обирали і коронували німецьких імператорів. У цьому ж місті у 1848-

1849 роках засідали Франкфуртські національні збори - перший загальнонімецький парламент. Натомість невеликий і затишний Бонн подібних амбіцій не виявляв і вже показав себе з кращого боку. 3 листопада 1949-го він отримав голоси 176 з 200 депутатів Бундестагу першого скликання.

Бонн прекрасно впорався зі своїми завданнями, а цей період увійшов в історію Німеччини під назвою Боннської республіки. А коли 3 жовтня 1990 року сталося офіційне возз'єднання країни, столицею Німеччини знову став Берлін, проте парламент і уряд переїжджати на береги Шпрее зі своєї тимчасової резиденції не квапилися.

Фінальне голосування з цього питання після довгих і емоційних дискусій відбулося 20 червня 1991 року. Ідею залишитися працювати у Бонні підтримало 320 депутатів. За переїзд до Берліна висловилися 338 учасників голосування. Однак Бонн отримав статус федерального міста, де досі розташовано багато міністерств і працюють тисячі урядовців.

### "ПЕРЕГЛЯД" МОРСЬКИХ КОРДОНІВ: З САЙТУ УРЯДУ РФ ЗНИК ВІДПОВІДНИЙ ЗАКОНОПРОЄКТ



Ініціатива мініоборони РФ "оновити" координати державного кордону в Балтійському морі зникла із сайту уряду.

Із сайту уряду Росії зник проєкт міноборони РФ, яким пропонується "оновити" координати державного кордону Росії в територіальних водах біля материкового узбережжя та островів у Балтійському морі.

На порталі залишилася лише ко-

пія опису проєкту, який був опублікований 21 травня. Як стверджувалося в тексті документа, координати нібито треба "оновити" у східній частині Фінської затоки, а також у районі Балтійська та Зеленоградська у Калінінградській області - омитому Балтійським морем ексклаві РФ, відокремленому від неї Литвою та Польщею. Необхідність "оновити" координати кордону нібито була спричинена тим, що їхній перелік не відповідає "сучасній географічній обстановці".

Відразу після розголосу про ініціативу міністерства оборони РФ сусідні країни заявили, що очікують офіційних роз'яснень від російської влади. Зокрема, міністерство закордонних справ Литви викликало представника Росії "для детальних пояснень". Там додали, що такі дії РФ можна розцінювати як цілеспрямовану провокацію, "спрямовану на залякування сусідніх країн та їхніх суспільств". "Це ще один доказ того, що агресивна та ревізійністська політика Росії загрожує безпеці сусідніх країн і всієї Європи", - наголосили в МЗС. Міністр закордонних справ Литви Габріелюс Ландсбергис назвав це "очевидною ескалацією проти НАТО і ЄС, на яку необхідно твердо відповісти".

Міністерка закордонних справ Фінляндії Еліна Валтонен нагадала, що конвенція Організації Об'єднаних Націй з морського права містить положення про визначення морських зон прибережної держави. "Варто пам'ятати, що спричинення плутанини - це також гібридний вплив", - написала вона у соціальній мережі X.

Своєю чергою міністр закордонних справ Естонії Маргус Тсахкна теж припустив, що Росія намагається "створити плутанину". "Ми зберігаємо холодну голову", - зазначив він і додав, що підтримує тісні контакти з Фінляндією та Литвою щодо ймовірних планів РФ.

### ЄС ЗАПРОВАДИВ САНКЦІЇ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В РОСІЇ



Новий санкційний режим щодо злісних порушників прав людини в Росії спочатку мав носити ім'я Олексія Навального, але згодом ЄС вирішив відмовитися від цієї ідеї. Рада Європейського Союзу у закордонних справах у понеділок, 27 травня, запровадила новий режим санкцій за серйозні порушення прав людини в Росії, підтвердили DW дипломати ЄС.

Спочатку передбачалося, що він буде названий на честь опозиціонера Олексія Навального, який помер у російській колонії, проте згодом у Брюсселі вирішили не прив'язувати ці санкції до конкретної персони.

Згідно з наявним у розпорядженні редакції DW документом, ініціаторами створення цього режиму виступили країни Балтії, Польща, Чехія, Румунія, Фінляндія і Швеція. На їхню думку, існують вагомі підстави для запровадження режиму санкцій щодо РФ за аналогією з іншими обмежувальними заходами щодо правлячих режимів конкретних країн, як-от Білорусь, Іран, Венесуела чи КНДР.

Окремий санкційний режим щодо РФ покликаний забезпечити правову основу для покарання відповідальних за погіршення становища всередині країни. "Критерії для занесення до (санкційного. - Ред.) списку мають охоплювати погіршення ситуації з правами людини, політизовану судову систему та репресії проти громадянського суспільства, включно з діями, що підривають демократію і верховенство закону", - ідеться в

документі. Міністерства закордонних справ країн-ініціаторів готові внести пропозиції під час складання списків у рамках цього режиму санкцій.

Наприклад, пропонується запроваджувати обмежувальні заходи щодо представників "репресивного державного апарату Росії, включно з тими, хто причетний до політично вмотивованих судових рішень щодо представників громадянського суспільства і демократичної опозиції та їхнього подальшого затримання, наприклад, відповідальних осіб у судовій системі (прокурори, суди, пенітенціарні установи)". Пропозиція була передана зовнішньополітичній службі Євросоюзу 28 лютого.

10 квітня, під час виступу в Європейському парламенті, верховний представник ЄС із закордонної політики і політики безпеки Жозеп Боррель заявив, що країни Євросоюзу обговорюють "новий окремий режим санкцій щодо Росії", і висловив сподівання, що цей режим буде затверджений швидко. Зокрема, метою було ухвалити його до виборів у Європейський парламент, які відбудуться 6-9 червня. Щодо РФ уже запроваджено 13 пакетів санкцій ЄС й триває підготовка готують 14-го, проте всі вони стосуються порушення територіальної цілісності та суверенітету України і військову агресію проти неї. Крім цього, росіяни є в глобальному списку санкцій Євросоюзу за порушення прав людини.

### **В ЄС ШКОДУЮТЬ ЧЕРЕЗ ОСТАТОЧНЕ ЗАТВЕРДЖЕННЯ ПАРЛАМЕНТОМ ГРУЗІЇ ЗАКОНУ ПРО "ІНОАГЕНТІВ"**

Парламент Грузії подолав вето президентки Зурабішвілі на закон про "іноагентів". Цей крок засмутив ЄС, де зазначили, що це негативно вплине на подальший шлях Грузії до Євросоюзу.

Європейський Союз різко розкритикував рішення парламенту Грузії подолати накладене раніше

вето президентки Саломе Зурабішвілі на суперечливий закон "Про прозорість іноземного впливу". Це впливає з поширеної в вівторок, 28 травня, офіційної заяви Європейської служби зовнішньої діяльності.

"Європейський Союз глибоко шкодує, що парламент Грузії вирішив подолати вето президента на закон про прозорість іноземного впливу і проігнорувати детальні юридичні аргументи Венеціанської комісії, яка чітко рекомендувала скасувати цей закон", - ідеться в заяві. "ЄС неодноразово наголошував, що закон, ухвалений грузинським парламентом, суперечить основним принципам і цінностям ЄС", - нагадали в Брюсселі. Схвалення цього нормативного акта "приведе до відступу щонайменше від трьох з дев'яти кроків (щодо дезінформації, поляризації, фундаментальних прав та залучення організацій громадянського суспільства), викладених у рекомендації Єврокомісії для отримання статусу кандидата (на вступ до ЄС. - Ред.), схваленої лідерами ЄС, і негативно вплине на шлях Грузії до ЄС", застерігає заява. У заяві також наголошується, що ЄС та його держави-члени "розглядають всі варіанти реагу-

вання на ці події". "Ми і надалі підтримуватимемо грузинський народ і визнаватимемо вибір переважної більшості громадян на користь європейського майбутнього для своєї країни", - резюмується в заяві.

Раніше цього дня більшість членів парламенту Грузії висловилися за подолання накладеного вето президентки Саломе Зурабішвілі на суперечливий закон "Про прозорість іноземного впливу", якому критики закидають що він, по суті, дублює сумнозвісний російський закон "іноагентів". Під час проведення 28 травня голосування 84 депутати висловилися за подолання вето президентки, проти виступило чотири законодавці, повідомляє медійний проект "Ехо Кавказу".

Під час засідання поблизу будівлі парламенту проводилася проєвропейська антиурядова акція. Згідно з конституцією Грузії, тепер закон у 3-денний термін передається президентці Грузії. Саломе Зурабішвілі в 5-денний термін може підписати й опублікувати його. Якщо вона відмовиться від підписання, закон у 5-денний термін підпише й опублікує голова парламенту, Шалва Папуашвілі, уточнює "Ехо Кавказу".





## У ЄВРОПАРЛАМЕНТІ ВІДБУЛИСЬ ОБШУКИ В СПРАВІ ПРО ВТРУЧАННЯ РФ



Справа стосується підкупу європейських політиків за роботу в інтересах Росії. Фігурує проросійський новинний сайт Voice of Europe, нещодавно заборонений в Євросоюзі.

У будівлях Європейського парламенту в Брюсселі та Страсбурзі пройшли обшуки в рамках справи про ймовірне втручання Росії.

"Обшуки провели в рамках справи про здійснення впливу, пасивну корупцію та членство в злочинній організації", - повідомила прокуратура бельгійської столиці в середу, 29 травня.

Там уточнили, що обшуки пов'язані з "ознаками російського втручання, внаслідок якого до членів Європарламенту зверталися і платили їм за просування російської пропаганди через новинний сайт Voice of Europe".

Конкретно йдеться про євродепутатів від Нідерландів і правополітистської партії "Альтернатива для Німеччини" (АдН).

Згідно з повідомленням, слідчі прийшли в офіси та приватне помешкання Гійома П., який зараз є помічником нідерландського депутата Марселя де Граафа, а раніше працював у команді депутата з АдН Максиміліана Кра (Maximilian Krah).

Зареєстрований в Празі портал Voice of Europe пов'язують з Віктором Медведчуком і підозрюють у поширенні в Європейському Союзі проросійської пропаганди та дезінформації про Україну, а також у підкупі європейських політиків напередодні виборів.

На сайті, серед інших, публікували інтерв'ю з Кра та його соратником по АдН Петром Бистроном (Petr Bystron). Обидва заперечують, що брали гроші за це.

Voice of Europe заборонений в ЄС з середини травня.

## ВПЕРШЕ В ІСТОРІЇ: ЕКСПРЕЗИДЕНТ США ТРАМП ВИЗНАНИЙ ВИННИМ У КРИМІНАЛЬНІЙ СПРАВІ



Суд присяжних у Нью-Йорку визнав експрезидента США Дональда Трампа винним у 34 епізодах фальшування документів. Вирок оголосять 11 липня.

Суд присяжних у Нью-Йорку вперше в історії США виніс обвинувальний вердикт у кримінальній справі щодо колишнього президента Дональда Трампа. 12 присяжних у четвер, 30 травня, визнали експрезидента винним у фальсифікації ділових документів з метою приховування факту виплат колишній порноакторці Стормі Деніелс, який становив загрозу успіху передвиборчої кампанії Трампа у 2016 році.

Трамп визнаний винним за всіма 34 пунктами звинувачення. Кожен із 34 випадків фальсифікації звітності може каратися тюремним ув'язненням строком до чотирьох років. Покарання визначить суддя Хуан Мерчан на спеціальному засіданні 11 липня.

Представник адміністрації президента США Джо Байдена після оголошення вердикту Трампу заявив, що Білий дім "поважає верховенство закону". Сам Джо Байден використав обвинувальний вердикт Трампу для агітації перед президентськими виборами в США, які відбудуться 5 листопада: "Є лише

один спосіб не допустити Дональда Трампа в Овальний кабінет: біля виборчої скриньки", - написав президент у соцмережі X.

Вийшовши із засідань, Дональд Трамп заявив журналістам, що вердикт присяжних - "далеко не кінець". "Ми продовжуватимемо боротися, ми боротимемося до кінця, і ми переможемо, тому що наша країна перетворилася на пекло", - сказав експрезидент.

Незабаром після оголошення вердикту адвокат Трампа Тодд Бланш заявив, що він і його підзахисний оскаржуватимуть рішення суду присяжних.

Прихильники Дональда Трампа після вердикту присяжних заповнили протрампівські веб-сайти агесивними дописами з закликами до заворушень, пише агентство Reuters після аналізу сайтів, пов'язаних із Трампом - платформи колишнього президента Truth Social, Patriots.Win та the Gateway Pundit. В деяких дописах містилися заклики нападати на присяжних, стратити суддю чи, навіть, влаштувати збройне повстання, пише агенція.

Усі три сайти мають політику проти насильницької лексики, і деякі публікації пізніше були видалені.

4 квітня Суд Манхеттена в Нью-Йорку висунув Трампу обвинувачення за 34 епізодами фальсифікації ділових документів та злочинної змови. За версією слідства, у період із серпня 2015 року по грудень 2017-го Трамп "організував спільно з іншими особами схему, щоб вплинути на президентські вибори 2016 року шляхом виявлення та "викупу" негативної інформації про нього з метою запобігання її публікації та одержання вигоди для електоральних перспектив". При цьому Трамп намагався приховати ці дії, "зробивши десятки хибних записів у діловій документації".

Незалежно від того, чим закінчиться судовий розгляд, Дональд Трамп все одно зможе балотуватись у президенти. У Конституції США міститься лише три вимоги до кандидата на пост глави держави: він має бути не молодшим за 35 років, народитися на території Сполучених Штатів і прожити там не менше 14 років.

### БЕЛЬГІЯ ПРОПОНУЄ ПОЗБАВИТИ УГОРЩИНУ ПРАВА ГОЛОСУ В ЄС



Бельгійське головування в Раді Євросоюзу закликає уряди країн-членів розглянути можливість розпочати процедуру позбавлення права голосу Угорщини.

Бельгія, яка зараз головує на ротатійній основі в Раді Європейського Союзу, закликає уряди країн-членів ЄС подумати над початком процедури позбавлення права голосу Угорщини. Про це заявила міністерка закордонних справ Бельгії Аджа Лябіб 2 червня в інтерв'ю виданню Politico.

Вона виступила за те, щоб застосувати до Угорщини процедуру висловлення недовіри за статтею 7-ю Договору про ЄС. "У нас є Європа, яка важко просувається вперед, і, на жаль, деякі держави, зокрема одна держава, все частіше приймають позицію блокування та вето. Я думаю, що ми повинні мати сміливість приймати рішення: йти до кінця статті 7-ї, активувати статтю 7-у до кінця - що передбачає припинення права вето", - сказала вона.

"Це момент істини. Або ми будемо виконувати свої обов'язки, що вимагає політичної мужності та сили волі. Або ми впроваджуємо механізми, які не працюють. І тому ми

повинні вибрати. Якщо ми йдемо до кінця з цим механізмом, він повинен працювати. Якщо це не працює, ми маємо це реформувати. Це майбутнє ЄС", - додала міністерка. У липні Угорщина має перебрати головування в Раді ЄС до кінця року. Це дасть їй більше повноважень визначати порядок денний і пріоритети Євросоюзу. Відповідно, під згрозою - військова допомога Україні, санкції проти Росії, поступ України до членства в ЄС. Тим часом міністр закордонних справ Угорщини Петер Сіярто дав 2 червня інтерв'ю білоруському каналу ОНТ, у якому заявив, що його країна поки не визначилась з участю в глобальному "саміті миру", призначеному на 15-16 червня.

"Питання в тому, чи мирна конференція має сенс, якщо відсутні сторони війни. Якщо не обидві сторони представлені, гадаю, це законне питання, чи має вся конференція сенс з погляду кінцевої мети, а саме прагнення миру", - сказав він.

### ПАРТІЯ ПРЕМ'ЄРА МОДІ ВПЕВНЕНО ПЕРЕМАГАЄ НА ВИБОРАХ В ІНДІЇ



Згідно з попередніми результатами виборів до індійського парламенту, на них лідирує партія чинного прем'єр-міністра країни Нарендри Моді.

За підсумками парламентських виборів в Індії партія чинного прем'єр-міністра Нарендри Моді лідирує з 39,3 відсотками голосів, що відповідає 236 місцям у парламенті. Як повідомила виборча комісія Індії у вівторок, 4 червня, "Бхаратія Джаната парті" (Індійська народна партія) та її партнери по

коаліції матимуть щонайменше 281 місць в парламенті - більше, ніж 272 місця, які забезпечують більшість в парламенті, зазнає агенція AFP.

У суботу, 1 червня, в Індії завершилися найбільші демократичні вибори у світі, право голосу на яких мали понад 968 мільйонів жителів країни. Офіційні дані свідчать про те, що близько 642 мільйонів виборців віддали свій голос. Остаточний підрахунок голосів здійснюється спеціальними лічильними машинами.

Перемога партії Моді була очікуваною. Після десяти років перебування при владі 73-річний Моді користується популярністю серед широких верств населення. Його опоненти ослаблені внутрішньою боротьбою за владу та політично вмотивованими кримінальними провадженнями, зазначає AFP.

Вибори в країні тривали шість тижнів і відбувались у кілька етапів. Агенство AP нагадує, що вони стали своєрідним референдумом щодо десятиріччя перебування прем'єр-міністра Нарендри Моді на посаді.

Індійський парламент має дві палати - верхню і нижню. 548 членів нижньої палати (Лок сабха), обирають напряму під час виборів. Верхня палата парламенту (Раджья сабха) налічує 250 членів, яких обирають непрямим шляхом через призначення представниками штатів і президентом.

### ПРАВЛЯЧА ПАРТІЯ ГРУЗІЇ ВНЕСЛА ДО ПАРЛАМЕНТУ ЗАКОНОПРОЕКТИ ПРОТИ ЛГБТ



У парламенті Грузії зареєстровано 19 законопроектів, спрямованих на заборону "пропаганди ЛГБТ" та

захист "сімейних цінностей". Заборонятимуться, зокрема, зміна біологічної статі та одностатеві шлюби.

Правляча партія "Грузинська мрія" внесла до парламенту Грузії пакет із 19 законопроектів, спрямованих проти "пропаганди ЛГБТ" серед неповнолітніх та на захист "сімейних цінностей". Про це у вівторок, 4 червня, на брифінгу для журналістів повідомив речник парламенту Шалва Папуашвілі.

Основний законопроект "Про сімейні цінності та захист неповнолітніх" та 18 допоміжних, які є поправками до інших законів, планують ухвалити в першому читанні до закінчення весняної сесії парламенту і остаточно затвердити на осінній сесії, зазначив він.

Серед іншого законопроекти забороняють одностатеві союзи та альтернативні форми шлюбу, а також можливість усиновлення дітей особами, які "ідентифікують себе іншим гендером" та негетеросексуальними людьми. Крім того, передбачається заборонити операції зі зміни статі, вказування в документах гендеру, відмінного від біологічної статі, "пропаганду ЛГБТ" в освітніх установах, ЗМІ та у публічному просторі.

За дотриманням виконання цих положень стежитиме спеціальна комісія, а контент, що пропагує гомосексуальні відносини, вилучатиметься чи заборонятиметься до показу та розповсюдження.

Водночас у Грузії планується створити нове державне свято - "День святості сім'ї", яке відзначатиметься 17 травня. У цей день відзначається Міжнародний день боротьби з гомофобією, трансфобією та біфобією (IDAHOT). Минувими роками ходи та інші акції на захист прав ЛГБТ у Грузії супроводжувалися протестами гомофобів та насильством.

Пакет гомофобних законів практично повністю скопійований з

російських, ідеться у заяві Кризової групи "СК SOS" - російської правозахисної організації, що допомагає ЛГБТ-людям з Північного Кавказу.

ЄС критикує владу Грузії, яка прагне продовжувати шлях євроінтеграції, і закликає, серед іншого, дотримуватися прав ЛГБТ-спільноти.

Раніше Грузія наразилася на критику ЄС та США через ухвалення закону про іноагентів, якому критики закидають, що він, по суті, дублює сумнозвісний російський закон. Через ухвалення цього закону у Грузії не припиняються масові протести.

### УШОСТЕ ЗА ТРИ РОКИ: У БОЛГАРІЇ ЗНОВУ ПАРЛАМЕНТСЬКІ ВИБОРИ



9 червня у Болгарії одночасно з європейськими виборами відбудуться дострокові парламентські шості національні вибори за останні три роки. До влади можуть повернутися старі та суперечливі політики.

Президентка Єврокомісії Урсула фон дер Ляєн (Ursula von der Leyen) нещодавно відвідала Болгарію для підтримки перед виборами до Європарламенту партії ГЕРБ (GERB) - члена європейської родини консервативних політсил Європейської народної партії. Болгарія як член ЄС нині має певні особливості. Одна з них: 9 червня, у день євровиборів, тут відбуваються уже шості за останні три роки парламентські вибори.

А ще Румен Радев, президент Болгарії, постійно повторює наративи Кремля щодо війни Росії проти України і серед іншого наголошує,

що Росію у ній не перемогти. В наступний уряд країни, яка також є членом НАТО, можуть увійти політики, яких Захід вважає корумпованими, серед них і ті, які перебувають під санкціями США на підставі "закону Магнітського".

І останнє, і також важливе: один з рекордсменів обіймання посади прем'єра у Болгарії Бойко Борисов повертається в політику після трирічної відсутності. Багато оглядачів у Болгарії вважають Борисова символом переплетення політики та організованої злочинності.

Саме навколо нього та колишнього медіамагната та олігарха Дельяна Пеевського, на якого накладені санкції США, точаться усі передвиборні дебати. Очікується, що Борисов та його партія ГЕРБ (Громадяни за європейський розвиток Болгарії) на виборах як внутрішніх, так і європейських можуть взяти 24-25 відсотків голосів. Ліберально-консервативний блок партій "Продовжуємо зміни" і "Демократична Болгарія" (ПЗ-ДБ) може отримати 15-16 відсотків голосів виборців. На третьому місці бачать мусульманську партію "Рух за права і свободи" (РПС). Її співголовою нещодавно обрали Дельяна Пеевського, який не є мусульманином.

На виборах в останні три роки явка на виборах у Болгарії становила близько 40 відсотків. Оглядачі не очікують вищої явки 9 червня, хоча, згідно з опитуваннями, вона може становити близько 48 відсотків. Очевидно одне: від низької явки вииграють ГЕРБ та РПС.

10 місяців партія ГЕРБ Бойка Борисова правила в коаліції з ліберально-консервативним блоком ПЗ-ДБ. Їхній спільний уряд консолідувався на євроатлантичних цінностях та безумовній підтримці України у боротьбі з Росією. Після розпаду коаліції у квітні цього року мало ймовірно, але не виключено,



що цей урядовий альянс повториться після виборів 9 червня. Більшість оглядачів ставлять однак на коаліцію ГЕРБа та мусульманської РПС.

Утім, ймовірними є й інші опції, каже у розмові з DW соціолог Георгій Ганев: "Навіть якщо ГЕРБ і РПС матимуть більшість у парламенті, вона буде маргінальною, тож ймовірність того, що обидві партії вирішать урядувати за такої непевної підтримки, низька, якщо тільки до них не долучаться ще одна-дві політсили. Водночас і електорат блоку ПЗ-ДБ не особливо потішиться повторенню ситуації формату останнього урядування".

У наступному скликанні парламенту вочевидь опиняться і популярні з "Відродження" - проросійської та антиєвропейської партії, підтримка якої на попередніх виборах зростала. Її голова Костадин Костадинов оголосив, що після євровиборів разом з німецькою ультраправою партією "Альтернатива для Німеччини" вони заснують нову партійну родину у Страсбурзі. Костадинов вважає ЄС "шкідливим". Низка болгарських оглядачів вважає, що майбутні представники "Відродження" у Європарламенті саботуватимуть роботу усього ЄС. На думку болгарських експертів, "Відродження" таємно підтримує і президент Радев, оскільки має такі ж проросійські погляди.

Болгарія після виборів має розібратися з низкою важливих проблем, як-от високими цінами на електроенергію та газ, підтримкою України та українських біженців у Болгарії, запровадженням євро. На порядку денному також завершення судової реформи та реформами спецслужб - саме через них і розпався попередній уряд. Сьогодні Дельян Пеевський каже, що не допустить "розгрому" спецслужб. А Бойко Борисов відкидає припущення, що він хоче перей-

няти мафіозну культуру: "Я європейський політик, я не хочу повернення до мафіозних часів", сказав Борисов, якого цитує Mediapool. Політолог Даніель Смілов вважає, що Болгарія може рухатися вперед. Він нагадує про великі успіхи останнього уряду і висновує: "Незважаючи ні на що, Болгарія діяла розумно і відповідально щодо України та залежності країни від російського газу, досягла значного прогресу на шляху до Шенгенської зони і стоїть на порозі Єврозони. Доходи в країні зростають, а намагання наздогнати Центральну Європу набирає обертів".

### **США, БРИТАНІЯ І КАНАДА ПОПЕРЕДЖАЮТЬ ПРО ТЕ, ЩО РФ ВТРУЧАЄТЬСЯ У ВИБОРИ В МОЛДОВІ**

Уряди США, Великобританії та Канади застерегли, що Росія спробує вплинути на результати президентських виборів у Молдові восени та, можливо, спровокувати протести.

Сполучені Штати, Великобританія і Канада звинуватили Росію в змові з метою вплинути на підсумки президентських виборів у Молдові, запланованих на жовтень 2024 року. У спільній заяві урядів трьох країн, опублікованій Держдепартаментом США у четвер, 13 червня, йдеться про те, що за до-

помогою дезінформації та інтернет-пропаганди Росія прагне посилити напруженість у суспільстві та розпалити негативне ставлення до Заходу і чинної команди прозахідної президентки Молдови Майї Санду.

"Ми робимо цей крок, щоб попередити наших демократичних партнерів і союзників про те, що російські суб'єкти проводять змову з метою вплинути на результати президентських виборів у Молдові восени 2024 року", - наголошується в заяві. Уряди США, Великобританії та Канади зазначили, що наразі Росія підтримує кандидатів на посаду президента і що "ці російські суб'єкти активно використовують дезінформацію та пропаганду в інтернеті, у прямому ефірі та на вулицях для досягнення своїх цілей".

Вони, зокрема, роздмухують критику щодо Санду та її партії "Дія і солідарність" (PAS) "з метою підбурювання до протестів" і планують поширювати "неправду щодо характеру і намірів чинної президентки", а також "щодо ймовірних порушень під час виборів", ідеться в заяві. "Якщо втручання Росії у вибори в Молдові виявиться марним (тобто проросійський кандидат програє. - Ред.), є підстави вважати, що Москва спробує спровокувати протести", - застерегли уряди трьох країн.



Тим часом прем'єр-міністр Республіки Молдова Дорін Речан подякував Вашингтону, Лондону й Оттаві за "сильну підтримку" нинішнього курсу країни та запевнив, що російські спроби розхитати ситуацію в Молдові приречені на провал.

Про це Речан написав у своєму акаунті в соцмережі X.

Натомість у посольстві РФ у США не прокоментували це звернення трьох західних країн у відповідь на запит інформагенції Reuters.

Президентські вибори в Молдові відбудуться 20 жовтня. Пост глави держави з грудня 2020 року обіймає Майя Санду. Вона має намір балотуватися на другий президентський строк. В один день із виборами президента відбудеться також референдум щодо питання вступу країни до Європейського Союзу. У разі позитивного результату голосування вступ до ЄС буде прописаний в конституції Молдови як "стратегічна мета".

### СПРАВУ ЖУРНАЛІСТА WSJ ЕВАНА ГЕРШКОВИЧА ПЕРЕДАЛИ ДО СУДУ В РФ



За версією слідства, американський журналіст Еван Гершкович у березні 2023 року "за завданням ЦРУ" нібито збирав у Свердловській області секретну інформацію щодо діяльності "Уралвагонзаводу".

Генеральна прокуратура РФ затвердила обвинувальний висновок у кримінальній справі кореспондента американського видання The Wall Street Journal Евана Гершковича, якого звинувачують за статтю про шпигунство. Про це повідомила у четвер, 13 червня, прес-служба відомства у Telegram-каналі.

"Слідством встановлено та документально підтверджено, що американський журналіст газети The Wall Street Journal Гершкович за завданням ЦРУ у березні 2023 року збирав у Свердловській області секретну інформацію про діяльність оборонного підприємства АТ НВК "Уралвагонзавод" з випуску та ремонту військової техніки", - йдеться в пресрелізі російської генпрокуратури. Зазначається, що Гершкович при цьому нібито дотримувався "ретельних заходів конспірації".

Попереднє слідство вело Слідче управління ФСБ Росії. Кримінальну справу направили до Свердловського обласного суду для розгляду по суті.

Кореспондента The Wall Street Journal Евана Гершковича затримали в Єкатеринбурзі наприкінці березня 2023 року, а згодом звинуватили у шпигунстві. У заяві ФСБ стверджувалося, що журналіст, "діючи за завданням американської сторони, здійснював збір відомостей, що становлять державну таємницю, про діяльність одного з підприємств російського військово-промислового комплексу". З квітня 2023 року Гершковича тримають у СІЗО "Лефортове" у Москві. Суд регулярно продовжує йому термін арешту. І сам Гершкович, і його видання відкидають висунуті звинувачення. Більш дім називав їх "сміховинними".

Президент США Джо Байден у річницю затримання Гершковича пообіцяв продовжувати працювати над поверненням журналіста на батьківщину.

У лютому в інтерв'ю з президентом Росії Володимиром Путіним американський журналіст Такер Карлсон запропонував йому "як жест доброї волі" звільнити Гершковича, щоб Карлсон зміг відвезти його на батьківщину. У відповідь Путін заявив, що Росія зробила сті-

льки жестів доброї волі, що, здається, "вичерпала всі ліміти". Проте Путін не відкидав варіант з обміном Гершковича.

Видання The Wall Street Journal у вересні 2023 року писало, що Путін особисто доручив займатися звільненням Вадима Красікова, який, ймовірно, є співробітником російських спецслужб. Красіков був засуджений довічно у Німеччині за вбивство колишнього польового командира чеченських сепаратистів Зелімхана Хангосвілі у Берліні. Як стверджує WSJ, ім'я Красікова звучало на переговорах про обмін громадянина США Пола Вілана, засудженого в Росії за звинуваченням у шпигунстві, та журналіста Евана Гершковича.

### НЕТАНЬЯХУ РОЗПУСТИВ ВОЄННИЙ КАБІНЕТ



Після виходу партії Бенні Ганца з коаліції потреба у воєнному кабінеті відпала, заявив прем'єр Ізраїлю Беньямін Нетаньяху.

Прем'єр-міністр Ізраїлю Беньямін Нетаньяху розпустив воєнний кабінет, який створили 11 жовтня минулого року - через кілька днів після нападу терористів палестинського радикального ісламістського угруповання ХАМАС на Ізраїль.

Як оголосив у понеділок, 17 червня, речник офісу ізраїльського прем'єра, про це Нетаньяху повідомив під час засідання національного кабінету з питань безпеки, що відбулося напередодні, 16 червня.

За даними видання The Jerusalem Post, під час засідання Нетаньяху пояснив, що створення воєнного



кабінету передбачалося коаліційною угодою з головою опозиційної партії "Національна єдність" Бенні Ганцом, який 9 червня оголосив про вихід своєї політичної сили з урядової коаліції. "Щойно Ганц вийшов, потреба в кабінеті відпала", - сказав Нетаньяху.

Він додав, що не планує створювати новий воєнний кабінет за участі лідерів коаліційних партій - цю ідею раніше висували ультраправі члени уряду, міністр фінансів Бецалель Смотрич і міністр національної безпеки Ітамар Бен-Гвір. Натомість планується, що національний кабінет з питань безпеки збиратиметься частіше, також Нетаньяху проводитиме спеціальні "консультації з питань безпеки", коли це буде необхідно.

Створений Нетаньяху воєнний кабінет ухвалював важливі рішення щодо воєнної операції ізраїльської армії (ЦАХАЛ) у Секторі Гази і під час конфлікту з ліванським радикальним шіїтським рухом "Хезбола".

Під час оголошення виходу своєї партії з коаліції Бенні Ганц заявив, що Нетаньяху "заважає досягти справжньої перемоги" у війні проти ХАМАСу. Він зазначив, що народ Ізраїлю заслуговує на більше, ніж "порожні обіцянки", а "справжня перемога" означає повернення заручників, заміну ХАМАСу як керівного органу в Газі та створення регіонального альянсу проти Ірану.

Також Ганц закликав всіх членів парламенту (Кнесет), "які розуміють, куди ми йдемо", приєднатися до нього та "підкоритися велінню своєї совісті". Зокрема, це звернення він адресував міністру оборони Йоаву Галанту.

Своєю чергою Нетаньяху закликав Ганца лишитися в уряді. "Ізраїль перебуває в екзистенційній війні на кількох фронтах. Бенні, зараз не час відмовлятися від кампанії - зараз час об'єднати зусилля", - зазначив прем'єр.

7 жовтня 2023 року терористи ХАМАСу, які контролювали Сектор Гази, напали на Ізраїль, вбили близько 1200 людей та захопили 250 заручників, сотню з яких досі утримують у Секторі Гази. Ізраїль у відповідь оголосив ХАМАСу війну до "повного знищення терористів". Як заявляють місцеві медичні служби, що контролюються ХАМАСом, під час воєнної операції в Секторі Гази загинули понад 37,5 тисячі палестинців. Цю інформацію неможливо підтвердити з незалежних джерел, однак Ізраїль наражається на міжнародну критику щодо гуманітарної ситуації в Секторі Гази.

### ЄСПЛ ВИЗНАВ РОСІЮ ВИННОЮ У ПОРУШЕННІ ПРАВ ЛЮДИНИ У КРИМУ



Європейський суд з прав людини оголосив рішення у справі "Україна проти Росії" щодо порушень прав людини в окупованому Криму.

Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) у вівторок, 25 червня, оголосив вердикт Великої палати суду у справі "Україна проти Росії (щодо Криму)", повідомили у пресслужбі суду. Оголошення відбулося під час громадських слухань у Палаці прав людини у Страсбурзі. Ухвалене рішення стосується не самої анексії, а дій Росії після неї. У ньому зокрема йдеться про те, що Росія визнана винною у систематичних порушеннях прав людини в Криму.

Серед іншого, "кримська справа" стосується переслідувань кримчан за проукраїнську позицію, депортації до Росії українських "засуджених" у сфабрикованих справах, повідомили у пресслужбі суду.

"Суд одноголосно постановив, що Росія повинна якомога швидше вжити заходів для безпечного повернення відповідних ув'язнених, переведених з Криму до пенітенціарних установ, розташованих на території Російської Федерації", - йдеться у повідомленні.

ЄСПЛ одноголосно постановив, що Росією були порушені стаття 2-га (право на життя), 3-тя (заборона нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження), 5-та (право на свободу та безпеку), 6-та (право на справедливий суд), 7-ма (немає покарання без закону), 8-ма (право на повагу до приватного та сімейного життя), 9-та (свобода віросповідання), 10-та (свобода вираження поглядів), 11-та (свобода зібрань), 14-та (заборона дискримінації) та 18-та (обмеження використання обмежень прав) Європейської конвенції з прав людини, а також статті 1-ша Протоколу No1 (захист власності), статті 2-га Протоколу No1 (право на освіту) та стаття 2-га Протоколу No4 (свобода пересування).

Уповноважена українського Міністерства юстиції України у справах ЄСПЛ Маргарита Сокоренко назвала рішення суду "розгромним" для РФ.

"Сьогодні, 25 червня 2024 року рішенням по суті зведено нанівець десятирічні розповіді Росії, що права людини в Криму дотримуються! Це рішення є першим, в якому міжнародна судова інстанція визнала РФ відповідальною за політику масштабних та систематичних порушень різноманітних прав та свобод людини на тимчасово окупованій території АР Крим та м. Севастополь", - зазначила вона.

Також Сокоренко назвала рішення ЄСПЛ унікальним, адже ряд висновків та порушень Конвенції з прав людини суд визнав вперше в своїй практиці (застосування російського законодавства, незаконні суди, примусова зміна громадянства).

# РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

## УКРАЇНСЬКОГО ЧАСОПИСУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

### **Антоні АБАТ Нінет, Данія**

Професор, Університет Копенгагену, Центр порівняльних і Європейських досліджень

### **Барон Андре АЛЕН, Бельгія**

Почесний професор, доктор юридичних наук, суддя Конституційного Суду Бельгії, почесний Президент Конституційного Суду Бельгії, почесний професор конституційного права університеті KU Leuven, почесний секретар Ради Міністрів Бельгії, суддя ad hoc ЄСПЛ

### **Юрій БАРАБАШ, Україна**

Професор, доктор юридичних наук, член-кореспондент Національної Академії правових наук України, НУ "Харківська юридична академія"

### **Олена БОРИСЛАВСЬКА, Україна**

Професор, доктор юридичних наук, Львівський національний університет імені Івана Франка

### **Любомир БОРИСЛАВСЬКИЙ, Україна**

Доцент, кандидат юридичних наук, Львівський національний університет імені Івана Франка, член Конституційної Комісії

### **Мілош БЕК, Австрія**

Професор історії європейського та конституційного права у Віденському університеті. Постійний науковий співробітник IWM

### **Оксана ГРИЩУК, Україна**

Професор, доктор юридичних наук, Львівський національний університет імені Івана Франка, суддя Конституційного Суду України

### **Петер Міхаель ГУБЕР, Німеччина**

Професор, доктор юридичних наук, суддя Федерального Конституційного Суду

### **Павло ГУРАЛЬ, Україна**

Професор, доктор юридичних наук, Львівський національний університет імені Івана Франка

### **Мирослав ГРАНАТ, Польща**

професор, Університет кардинала Штефана Вишинського, Варшава, суддя Конституційного трибуналу Республіки Польща у відставці

### **Дейнюс ЖАЛІМАС, Литва**

Професор, Інститут міжнародного та європейського права, Вільнюський університет, суддя Конституційного Суду Литви, голова Конституційного Суду Литви

### **Гілберт Пол КАРРАСКО, США**

Професор, Університет Уіллеміт (Орегон)

### **Микола КОЗЮБРА, Україна**

Професор, доктор юридичних наук, НУ "Києво-Могилянська академія", член-кореспондент Національної Академії правових наук України, дійсний член Української Академії політичних наук, суддя Конституційного Суду України у відставці

### **Віктор КОЛІСНИК, Україна**

Професор, доктор юридичних наук, член-кореспондент Національної Академії правових наук України, НУ "Харківська юридична академія", суддя Конституційного Суду України

### **Анжеліка КРУСЯН, Україна**

Професор, доктор юридичних наук, Національний Університет "Одеська юридична академія"

### **Кшиштоф ЕКХАРДТ, Польща**

Професор, доктор наук, Декан Іногороднього юридичного Факультету і Адміністрації у Жешуві, Вища школа права і адміністрації

### **Микола МЕЛЬНИК, Україна**

Професор, доктор юридичних наук, суддя Конституційного Суду України

### **Наталія МІШИНА, Україна**

Професор, доктор юридичних наук, Національний Університет "Одеська юридична академія"

### **Екхарт ПАХЕ, Німеччина**

Професор, Вюрцбурзький університет Юліуса Максиміліана

### **Райнер АРНОЛЬД, Німеччина**

Honoris causa доктор права, професор університету Регенсбургу (Німеччина), постійний член Міжнародної академії порівняльного правознавства, член-кореспондент Болонської академії наук

### **Сергій РІЗНИК, Україна**

Професор, доктор юридичних наук, Львівський національний університет імені Івана Франка

### **Ігор СЛІДЕНКО, Україна**

Доцент, доктор юридичних наук, суддя Конституційного Суду України

### **Ольга СОВГИРЯ, Україна**

Професор, доктор юридичних наук, Київський національний університет імені Т. Шевченка, суддя Конституційного Суду України

### **Петро СТЕЦЮК, Україна**

Доцент, кандидат юридичних наук, доктор права, Київський національний університет імені Т. Шевченка

### **Іван ХАЛЯЖ, Угорщина**

Професор, доктор юридичних наук, голова Інституту конституційного права

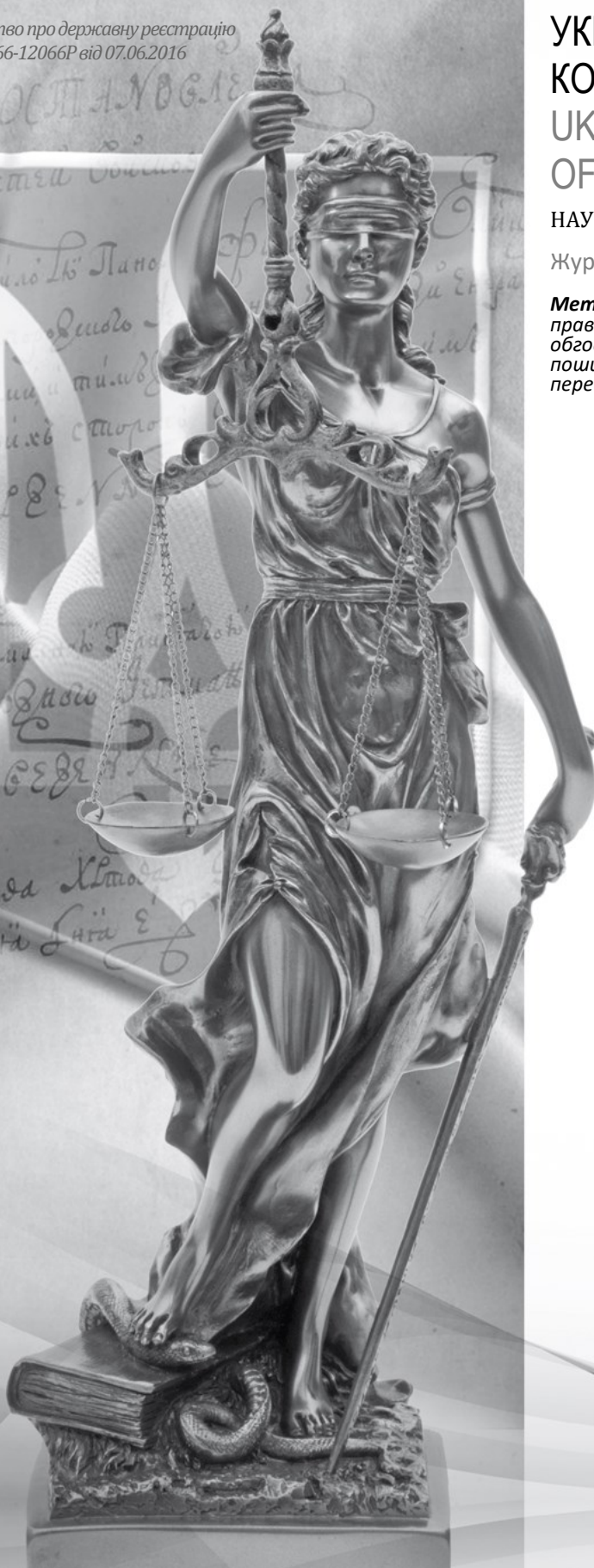
### **Станіслав ШЕВЧУК, Україна**

Професор, доктор юридичних наук, член-кореспондент Національної Академії правових наук України



РЕКОМЕНДОВАНО ДО ДРУКУ ВЧЕНОЮ РАДОЮ ЮРИДИЧНОГО ФАКУЛЬТЕТУ  
ЛЬВІВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА

Свідоцтво про державну реєстрацію  
КВ 22166-12066Р від 07.06.2016



Часопис включено до переліку наукових фахових видань України

ISSN 2519-2590

# УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА UKRAINIAN JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW

НАУКОВО-ЮРИДИЧНЕ ВИДАННЯ

Журнал, щоквартальник

**Мета і тематика.** Український часопис конституційного права має на меті створення платформи для фахового обговорення сучасних проблем конституціоналізму та поширення якісного контенту з цієї проблематики, передусім для українського читача.

## ЗАСНОВНИКИ:

Львівський національний університет  
імені Івана Франка (Код ЄДРПОУ 02070987)  
79000, Україна, м. Львів, вул. Університетська, 1

Громадська організація  
«Центр конституційних ініціатив» (Код ЄДРПОУ 38763646)

ТОВ «Редакція журналу «Український часопис  
конституційного права» (Код ЄДРПОУ 40252310)

Журнали українською та англійською мовами  
доступні на сайті [www.constjournal.com](http://www.constjournal.com)  
або за зверненням на адресу:  
[editor@constjournal.com](mailto:editor@constjournal.com)

## ВИДАВЕЦЬ:

Редакція журналу «Український часопис  
конституційного права»

Головні редактори: Олена Бориславська, Сергій Різник  
Редактор електронної версії журналу: Євген Пілат  
Випусковий редактор: Вікторія Дубас  
Відповідальний секретар: Христина Слюсарчук  
Асистент редактора: Ярина Нечипорук  
Літературний редактор: Оксана Карнієнко  
Перекладач: Христина Стягар

Місцезнаходження редакції:  
79018, Львівська обл., м. Львів,  
вул. Стороженка, буд. 12, кв. 501

e-mail: [editor@constjournal.com](mailto:editor@constjournal.com) [www.constjournal.com](http://www.constjournal.com)

Підписано до друку 20.06.2024 р. Тираж 100 прим.  
Друк: ТзОВ «Український часопис конституційного права»  
Формат видання: 84×108/16