

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.

ЧАСОПИС ВНЕСЕНО ДО ПЕРЕЛІКУ НАУКОВИХ ФАХОВИХ ВИДАНЬ УКРАЇНИ
СВІДОЦТВО ПРО ДЕРЖАВНУ РЕЄСТРАЦІЮ КВ 22166-12066Р ВІД 07.06.2016 РОКУ



УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА UKRAINIAN JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW

НАУКОВО-ЮРИДИЧНЕ ВИДАННЯ

ЗМІСТ

НАУКОВІ СТАТТІ /

ДЕРЖАВНА МОВА І КОНСТИТУЦІЙНА ІДЕНТИЧНІСТЬ УКРАЇНИ:

ПРИРОДА ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКІВ 3

Олена Бориславська

УКРАЇНСЬКИЙ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ В УМОВАХ ВІЙНИ:

ДО ПОСТАНОВКИ ОСНОВНИХ НАУКОВО-ПРАКТИЧНИХ ПРОБЛЕМ ТА ПОВОЄННИХ ТЕНДЕНЦІЙ 16

Анжеліка Крусян

ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ПРАВИЛ ПАРТІЙНОГО ФІНАНСУВАННЯ В УКРАЇНІ:

ГОЛОВНІ ДОСЯГНЕННЯ І ВІДКЛАДЕНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ 29

Ольга Коцюрубa

МЕТОД МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ЯК ГАЛУЗІ ПРАВА: ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ 56

Олександр Батанов

РЕФОРМА ВИЩОЇ ПРАВНИЧОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: КУДИ ДАЛІ? 79

Марта Мочульська

СЛОВО МОЛОДИМ НАУКОВЦЯМ/

КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕЗИДЕНТІВ УКРАЇНИ ТА ФРАНЦІЇ

В УМОВАХ ЕКСТРАОРДИНАРНИХ РЕЖИМІВ 88

Анастасія Рибчинська

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОГЛЯД / 101

УДК 342.4

doi.org/10.30970/jcl.3.2023.1



Олена Бориславська

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного права
Львівського національного університету імені Івана Франка,
Львів, Україна
ORCID ID: 0000-0001-8338-0966
E-mail: olenabor@gmail.com

ДЕРЖАВНА МОВА І КОНСТИТУЦІЙНА ІДЕНТИЧНІСТЬ УКРАЇНИ: ПРИРОДА ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКІВ

STATE LANGUAGE AND CONSTITUTIONAL IDENTITY OF UKRAINE: THE NATURE OF THE RELATIONSHIP

Olena Boryslavska

Doctor of legal science, professor of the Constitutional Law Department,
Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine

Abstract | The article is devoted to the study of the phenomena of the State language and the constitutional identity of Ukraine in their interrelation. First of all, the author analyzes the nature of constitutional identity and key approaches to understanding its essence; then she examines the interrelation of such categories as constitutional identity, and national identity and the relation of the State language to them; finally, she finds out the nature of such interrelations and their impact on the status of the State language under the Constitution of Ukraine.

Applying a rational approach, the author establishes that constitutional identity, despite its prevailing negative attitude in Western doctrine, can have a completely positive meaning due to the need to protect national identity. It is established that national identity, as the identity of a community that is the source of constituent power, is the foundation of constitutional identity. The constituent power is realized in the constitution, and thus the elements of national identity (such as language, culture, traditions, symbols, etc.) become components of the constitutional identity.

The procedure for adopting a constitution, involving representatives of different groups of the population in the process of its development, discussion, and adoption, makes it an act of constituent power of the political community. However, the identity of the state-forming nation is the fundamental source of constitutional identity. Constitutional identity is the identity of the community that is the subject of constituent power reflected in the constitution (the constitutional text, as well as the values and principles on which it is based). This community is political in nature, but is based on the national identity of the state-forming entity, the exercise of which right to self-determination made possible the existence of a sovereign state in which such a constitution is in force.

The state language is part of the constitutional identity because it is an important part of the national identity. Therefore, given the history of the Ukrainian language (not only complicated, due to numerous attempts to forbid, destroy, and eradicate it, but also often tragic), the provisions on it as the only State language have fallen into the category of those provisions of the Constitution that form its core, are under special protection and are part of the constitutional identity.

Keywords: constitutional identity, state language, national identity, sovereignty, constitutional democracy.

Анотація | Стаття присвячена дослідженню феноменів державної мови та конституційної ідентичності України у їхньому взаємозв'язку. Передусім автор проаналізувала природу конституційної ідентичності, ключові підходи до розуміння її сутності; далі дослідила взаємозв'язок таких категорій, як конституційна ідентичність, національна ідентичність та відношення до них державної мови; врешті з'ясувала природу таких взаємозв'язків та їхній вплив на статус державної мови за Конституцією України.

Застосовуючи раціональний підхід, було встановлено, що конституційна ідентичність, попри переважаюче негативне ставлення до неї у західній доктрині, може мати цілком позитивний сенс, зумовлений потребою захисту національної ідентичності. З'ясовано, що національна ідентичність, як ідентичність спільноти, котра є джерелом установчої влади, складає фундамент конституційної ідентичності. Установча влада реалізується в конституції, тож елементи національної ідентичності (такі як мова, культура, традиції, символи тощо) стають складовими ідентичності конституційної.

Процедура ухвалення конституції із залученням до процесу її розробки, обговорення та прийняття представників різних груп населення робить її актом установчої влади політичної спільноти. Проте, саме ідентичність державотвірної нації становить основоположне джерело конституційної ідентичності. Конституційна ідентичність є відображеною в конституції (конституційному тексті, а також цінностях і принципах, на яких він заснований) ідентичністю спільноти, що є суб'єктом установчої влади. Ця спільнота – політична за своєю сутністю, однак заснована на національній ідентичності державотвірного суб'єкта, реалізація права на самовизначення якого уможливила існування суверенної держави, в якій така конституція діє.

Державна мова є частиною конституційної ідентичності через те, що вона – важлива частина національної ідентичності. Тож, враховуючи історію української мови (не просто складну, пов'язану з численними спробами її заборонити, знищити, викоринити, але й часто трагічну), положення про неї як про єдину державну мову потрапили до розряду тих норм Конституції, які складають її серцевину, ядро, перебувають під особливою охороною та є частиною конституційної ідентичності.

Ключові слова: конституційна ідентичність, державна мова, національна ідентичність, суверенітет, конституційна демократія.

Вступ. Проблему державної та/чи офіційної мови навряд чи можна віднести до тих, які впродовж останніх кількох десятиліть надто часто стають предметом конституційно-правових досліджень у країнах західної демократії. Натомість в Україні ця тема не втрачає своєї актуальності. І це цілком закономірно, адже, як правило, проблема державної мови в правничому дискурсі актуалізується в періоди формування державності, її конституювання чи, як це відбувається сьогодні в Україні, відстоювання права на її існування. У будь-якому разі, це питання особливої чутливості, а для країн, національна ідентичність яких взагалі заперечується, як це відбувається сьогодні в Україні (мова йде про заперечення існування української нації, її права на самовизначення та існування України як суверенної держави відповідно) - ще й особливої ваги.

«Питання офіційної мови загрожує потенційною ворожістю і може призвести навіть до насильства - це потенційна порохова бочка, яка потребує лише горезвісного сірника, щоб розпалити

політичну пожежу» - стверджує Девід Маршал¹. Та чи є це підставою для ігнорування цієї теми наукою? Видається, що жодним чином ні. Саме правнича наука має знайти відповіді на цілу низку важливих питань, пов'язаних із функціонуванням державної мови, обов'язковими сферами її застосування, гарантіями збереження і розвитку та, водночас із цим, гарантуванням мов національних меншин.

Варто зауважити, що окремим юридичним аспектам державної мови в Україні була присвячена низка наукових публікацій. Зокрема, проблематика мовних відносин та мовної політики була предметом дисертаційного дослідження Ткаченка Є.В.², монографії Б.М. Ажнюка³, наукових статей О.В. Батанова⁴, В.А. Василенка⁵, Головатого С.П.⁶, Кобрини В.С.⁷ та інших публікацій. Водночас, у них не йшлося про державну мову як елемент української конституційної ідентичності. У такому сенсі публічно про державну мову чи не вперше в Україні заговорив Конституційний Суд України:

«... закарбований приписами частин першої, другої статті 10 Конституції України юридичний статус української мови як державної є водночас засадничою конституційною цінністю, питомою ознакою й ключовим чинником єдності (соборності) Української держави та невіддільною частиною її *конституційної ідентичності*»⁸.

Не розкриваючи змісту категорії *конституційна ідентичність*, Конституційний Суд, водночас, у цьому рішенні змістово пов'язав її з ідентичністю національною:

«Українська мова є невіддільним атрибутом української державності, що зберігає свою історичну спадкоємність від давньокиївської доби. Мовне питання постійно було присутнє в національно-культурній та політичній боротьбі українців за власну державу. У бездержавний період саме українська мова заступала собою відсутність Української держави як основної форми інтегрування й буття етнонації. Як визначальний чинник і головна ознака *ідентичності української нації*... українська мова завдяки закладеному в ній самій націєтворному началу є базовим системотвірним складником української державності та її основою»⁹.

Вирішуючи цілком практичну проблему, цим рішенням орган конституційної юстиції, як видається, порушив цілу низку доктринальних питань. Причому, це ті питання, дослідження яких тривалий час уникали представники української конституційно-правової науки. Йдеться про проблематику національної ідентичності, національного суверенітету, національної держави, їхнього

¹ Marshall David F. The question of an official language: language rights and the English Language Amendment, Vol. 1986, № 60, 1986, pp. 7-76. <https://doi.org/10.1515/ijsl.1986.60.7>

² Ткаченко Є.В. Конституційно-правове регулювання мовних відносин: порівняльний аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 Конституційне право; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2008. 249 с.

³ Ажнюк Б. М. Мовна політика: Україна і світ: монографія. К.: Видавничий дім Дмитра Бурого, 2021. 420 с.

⁴ Батанов О.В. Права меншин в умовах глобалізації: проблеми становлення та реалізації. Часопис Київського університету права, 2013, №4, С. 7-12.

⁵ Василенко В. А. Юридична регламентація статусу офіційної (державної) мови у практиці європейських держав. Право України, 2016. №3. С. 75-80.

⁶ Головатий С.П. Українська мова - інститут державності. Право України. 2016. №3. С. 11-62.

⁷ Кобрин В.С. Діяльність Кабінету міністрів України щодо розвитку та функціонування української мови. Український часопис конституційного права. 2017. №3. С. 36-42.

⁸ Рішення КСУ № 1-р/2021 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-21#Text>.

⁹ Там само, абз. 5 п. 4.1.

співвідношення з конституційною ідентичністю та конституційною демократією¹⁰, а також взаємозв'язків між цими феноменами та державною мовою.

Метою цієї статті є дослідження феноменів державної мови та конституційної ідентичності України у їхньому взаємозв'язку, природи такого взаємозв'язку та його практичних наслідків. Досягнення цієї мети, як видається, потребує наступного алгоритму: передусім, - аналізу природи конституційної ідентичності, ключових підходів до розуміння її сутності; далі – дослідження взаємозв'язку таких категорій, як *конституційна ідентичність*, *національна ідентичність* та відношення до них державної мови; зрештою - з'ясування природи таких взаємозв'язків та їхнього впливу на статус державної мови за Конституцією України.

I. Природа конституційної ідентичності та ключові підходи до розуміння її сутності

Конституція України оперує категорією *державна мова*, проте термін *конституційна ідентичність* їй невідомий, як зрештою й текстам інших конституцій. Попри це, категорія *конституційна ідентичність* є традиційно вживаною у юриспруденції та науці. За усталеними в конституційній доктрині підходами конституційна ідентичність – це певна унікальність, самобутність конституції, що закладена у її так званих «незмінних положеннях»¹¹:

«Насамперед вона свідчить про ті положення, які є найважливішими у конституції. Таким чином, ідентичність складається *передусім* з основних принципів конституції, положень про права людини і, зокрема, цінностей, пов'язаних із цими атрибутами. Ідентичність в цьому сенсі визначає «стрижень» або «ядро» будь-якої конституції...

По-друге, конституційна ідентичність встановлює межі можливих змін, які вносяться до Конституції. Вона відіграє роль своєрідного «запобіжника» у випадку виникнення намірів переглянути конституцію...

По-третє, ідентичність відіграє роль своєрідного «бар'єру» щодо співвідношення між національним правом і правом Європейського Союзу»¹².

Передусім варто зауважити, що категорія *конституційна ідентичність* є відносно новою, порівняно з іншими категоріями доктрини конституціоналізму, такими як права людини, демократія чи поділ влади. Вважають, що у широкий вжиток вона ввійшла з набранням чинності Договору про заснування Європейського Союзу, у статті F якого було вказано, що Європейський Союз повинен поважати «національну ідентичність держав-членів, системи правління яких засновані на принципі демократії» (редакція Маастрихтського договору 1992 р.)¹³. У консолідованій версії Договору сказано, що «Союз поважає рівність держав-членів перед Договорами та національну самобутність [в оригіналі англійською мовою – *identity* - ідентичність] держав-членів, властиву їхнім основним

¹⁰ Винятком є кілька публікацій на означену проблематику, зокрема: Стецюк П. Конституційно-правові засади побудови (організації) України як національної держави. *Народознавчі Зошити. Інститут народознавства НАН України*. 2002, № 5-6 (47-48), С.425-428; Стецюк П.Б. Україна як національна держава (спроба конституційно-правової характеристики). *В зб.: Декларація про державний суверенітет України передумова її незалежності та демократичного розвитку: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м.Харків 16 червня 2010 р.*, Харків: НДІ держ. буд-ва та місц.саморядування, 2010. С.51-53.

¹¹ Положення, зміна яких потребує особливо ускладненої, порівняно зі зміною інших положень конституції, процедури чи не можуть бути змінені взагалі.

¹² Гранат Мирослав. Конституційна ідентичність та її значення. *Український часопис конституційного права*, 2021, №4. С. 3-7. URL: <https://doi.org/10.30970/jcl.4.2021.1>

¹³ Treaty on European Union. OJС 191, 29.07.1992. p.1-112. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>

політичним та конституційним структурам, включно з регіональним та місцевим самоврядуванням» (ст. 4)¹⁴. Тут слід вказати, що в Договорі йдеться про національну (не конституційну) ідентичність; поняття ж конституційної ідентичності було введено органами конституційної юрисдикції з посиланням на згадане положення Договору.

Щоправда німецькій конституційній теорії поняття *конституційна ідентичність* було відоме задовго до цього; як стверджує Моніка Ползін (яка досліджувала походження цього терміну в німецькому конституційному праві, починаючи з 1871 року, коли була ухвалена перша Конституція об'єднаної Німеччини), - від періоду дії Веймарської Конституції¹⁵. Вперше поняття *конституційна ідентичність* в цей час застосували противники демократії Карл Шміт та Карл Білфінгер для виправдання прихованих¹⁶ (конституційних) обмежень на зміни до Веймарської Конституції¹⁷.

Після тривалого періоду тиші (чи то навіть забуття), ідея конституційної ідентичності не тільки відновилася, але й набула значного поширення у зв'язку з проблемою співвідношення правопорядку ЄС з національними правопорядками держав-членів. Своєрідним поштовхом до цього стало Лісабонське рішення, ухвалене в червні 2009 року Федеральним Конституційним Судом Німеччини. У цьому знаковому рішенні Суд не тільки застосував, але й розвинув існуючу раніше доктрину німецької конституційної ідентичності та встановив жорсткі обмеження для процесу політичної інтеграції в рамках Європейського Союзу. По суті, така ідентичність була визнана несумісною з наступними рівнями політичної інтеграції, що означали б додаткове передання влади від Німеччини на супранаціональний рівень ЄС¹⁸.

Слідом за Німецьким Конституційним Судом, впродовж наступних років національні суди все частіше посилалися на концепцію конституційної ідентичності як на аргумент у протидії застосуванню права ЄС. Така практика надала явного негативного забарвлення змісту концепту *конституційної ідентичності*. До прикладу, Андраш Шайо та Федеріко Фаббіні прямо стверджують, що вона несе в собі серйозні ризики та небезпеки, оскільки «була розроблена вищими державними судами з метою загального захисту певних сфер національних правових систем від впливу європейського права»¹⁹.

Дійсно, поширення доктрини конституційної ідентичності, яку досить швидко підхопили європейські вчені, співпало та почасти наклалося на розповсюдження ідей євроскептицизму. Популісти та авторитаристи почали використовувати категорію конституційної ідентичності для обґрунтування відмов у виконанні їхніми урядами транснаціональних правових зобов'язань, у тому числі – фундаментальних, пов'язаних з верховенством права та іншими спільними європейськими цінностями. Тому зрозуміло, що ціла низка науковців, відданих таким цінностям, наголошують на ризиках конституційної ідентичності, називаючи її «небезпечною за своєю суттю» і пропонуючи відмовитись від цієї концепції²⁰ чи, як мінімум, ставитись до неї обережно:

¹⁴ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/c 83/01). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/40/f450346n12.pdf>

¹⁵ Monika Polzin. Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: The development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law. *International Journal of Constitutional Law*, Volume 14, Issue 2, April 2016, Pages 411–438. URL: <https://doi.org/10.1093/icon/mow035>

¹⁶ Ця теорія була розроблена через те, що Веймарська конституція не містила матеріальних обмежень на внесення змін до конституції. Проте вчені стверджували, що конституція не може змінюватися за довільною схемою, вигідною тимчасовій більшості, а має бути захищена самою ж конституцією від можливих зазіхань більшості - неважливо, звичайної чи кваліфікованої.

¹⁷ Monika Polzin. Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: The development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law. *International Journal of Constitutional Law*, Volume 14, Issue 2, April 2016, Pages 415–416. URL: <https://doi.org/10.1093/icon/mow035>

¹⁸ Lisbon Case, *BVerfG* 30.6.2009, 2 BvE 2/08, para. 1 – 421.

¹⁹ Fabbrini Federico, Sajo Andras. (2019). The dangers of constitutional identity. *European Law Journal*. 25. URL: <https://doi.org/10.1111/eulj.12332>.

²⁰ Julian Scholtes. Abusing Constitutional Identity. *German Law Journal* (2021), 22, pp. 534–556. URL: <https://doi.org/10.1017/glj.2021.21>

«Конституційна ідентичність - це не більше і не менше, ніж сконструйована реальність, яку можна розглядати як бентежну душу конституційної держави. Вона існує лише як змодельована, спрощена, уявна реальність, яка, швидше за все, також буде оспорюватися і підлягатиме змінам. Тому конституційну ідентичність і посилення на неї, зокрема, національних судів, не слід розглядати як щось священне і абсолютне, що можна порівняти з уявним стабільним серцем. Натомість, до конституційної ідентичності слід ставитися з обережністю²¹.

Загалом негативне ставлення до феномену конституційної ідентичності сьогодні є переважним у публікаціях європейських учених. Причиною такого є, як видається, застосований підхід до розуміння її сутності: *емпірико-прагматичний*. Виходячи із нього, на сутність феномену конституційної ідентичності дивляться виключно, або переважно, з погляду його практичного застосування в судовій практиці та конституційній юриспруденції. А оскільки такі переважно засосовують конституційну ідентичність для відмови від слідування праву та судовій практиці ЄС, такий погляд на конституційну ідентичність надає їй явного негативного забарвлення.

Проте, якщо аналізувати *конституційну ідентичність* крізь призму національної ідентичності та потреби її захисту, застосовуючи *раціональний підхід* та не обмежуючись лише емпіричними прикладами, що надають конституційній ідентичності негативного сенсу, її сутність розкривається по-іншому. Такий підхід, передусім, дає можливість поглянути на природу конституційної ідентичності та дати відповідь на питання «чим вона є за своєю природою; чи є вона ідентичністю (унікальністю) конституційного тексту чи ідентичністю спільноти (національної чи політичної), влада якого є джерелом цього тексту?». Водночас, виходячи з мети цього невеликого дослідження, - з'ясувати природу взаємозв'язку конституційної ідентичності та державної мови.

II. Національна ідентичність як основа та джерело ідентичності конституційної

Збройна агресія росії, цілковите заперечення агресором національної ідентичності України та, відповідно, права на існування суверенної Української держави, повертають актуальність тих проблем, які були осмислені в Європейських державах століття, а то й більше тому. І в той час, як в загальноєвропейському науково-правничому дискурсі переважає дослідження проблем вдосконалення стандартів верховенства права та прав людини, механізмів демократії, функціонування європейської спільноти, Україна, поряд із цим загальним контекстом, все ще змушена доводити своє право на суверенне існування. А останнє так чи інакше приводить (чи повертає) нас до питань національного суверенітету та національної ідентичності.

Статут ООН виходить із принципів положень, одним із яких є «самовизначення народів», що, як відомо, пов'язане з доктриною національного суверенітету. Загальна ідея полягає в тому, що національні спільноти, «для того, щоб вижити і процвітати у ворожому міжнародному середовищі, переважно потребують держави»²², а існування нації є необхідною і першочерговою умовою самовизначення й, відповідно, створення суверенної держави. Очевидно, що нації втілюють певну групову ідентичність²³, особливий характер якої, з одного боку, є результатом усієї історії цієї спільноти, а також її традицій, культури, мови і т.ін.; а з другого – беззаперечною передумовою національного суверенітету та права на самовизначення. І хоча впродовж останніх десятиліть усе більшої підтримки набуває ідея *ідентичності політичної спільноти*, проте, агресивні дії окремих держав разом із нездатністю міжнародного права реально протистояти цьому (принаймні в коротко-

²¹ Polzin, M. Constitutional Identity as a Constructed Reality and a Restless Soul. German Law Journal, 2017, 18(7), 1595-1616. URL: <https://doi.org/10.1017/S2071832200022458>

²² Dahbour Omar. National Identity: An Argument for the Strict Definition. Public Affairs Quarterly, vol. 16, no. 1, 2002, pp. 17-37. JSTOR. URL: <https://www.jstor.org/stable/40441311>

²³ Там само.

строковій, у кілька десятиліть, перспективі) не дають можливості їй зайняти таке ж безспірне місце в теорії суверенітету держав, яке традиційно належало національній ідентичності та національному суверенітету.

Варто зауважити, що Україна - далеко не єдина європейська держава, змушена захищати власну національну ідентичність. Такі ж проблеми притаманні й іншим суверенним державам із досвідом радянської окупації. Максимально ілюстративними в контексті цього є положення преамбули Конституції Латвії (зі змінами від 19 червня 2014 р.):

«Латвія як демократична, соціально відповідальна та **національна держава** заснована на верховенстві права та на повазі до людської гідності і свободі...

Народ Латвії захищає її суверенітет, **національну незалежність**, територію, територіальну цілісність та демократичну систему правління Латвійської Держави...

З давніх часів **ідентичність Латвії** в європейському культурному просторі формували латиська та лівська традиції, латиська народна мудрість, **латиська мова**, загальнолюдські та християнські цінності.

Лояльність до Латвії, **латиська мова як єдина державна мова**, свобода, рівність, солідарність, справедливість, чесність, трудова етика та сім'я є основою згуртованого суспільства...»²⁴.

Відповідно, вже у першому розділі, що складається з чотирьох статей, міститься положення про статус латиської мови як офіційної. За юридичною позицією Конституційного Суду Латвії, це положення, разом із нормами про народний суверенітет, склад державної території, державний прапор та кількома іншими (статті 1-4, 6, 77 Конституції), є ядром Конституції Латвії, оскільки ці норми «...визначають *конституційну ідентичність Латвії*. Відповідно, ці конституційні норми (принципи) мають переважну силу над міжнародним правом, правом Європейського Союзу та іншими національними нормами»²⁵.

Тут слід наголосити, що такий підхід, як і посилання на потребу захисту національної ідентичності за посередництвом ідентичності конституційної, знаходять позитивний відгук і на супранаціональному рівні. Показовим щодо цього є рішення ЄСПЛ у справі *Savickis and Others v Latvia*, у якому ЄСПЛ визнав аргументи Латвії, що відмінне ставлення (яке заявники трактували як дискримінацію та порушення Конвенції) мало на меті захист *конституційної ідентичності* Латвії. Суть справи полягала в оскарженні застосування латвійською владою відмінних підходів до обчислення пенсії громадянам Латвії і так званим «негромадянам з постійним проживанням у Латвії». Заявникам (що володіли згаданим статусом негромадян) відмовили у визнанні стажу їхньої праці за межами Латвії в період, коли країна була незаконно окупована Радянським Союзом, в той час як громадянам Латвії таке право надавалось. Заявники стверджували, що це є порушенням права на недискримінацію за ст. 14 Європейської Конвенції прав людини у поєднанні з правом власності за ст. 1 Протоколу №1 до Конвенції. ЄСПЛ не знайшов тут порушення конвенційних прав, взявши до уваги аргумент Латвійського уряду, що згадане відмінне ставлення мало на меті захист конституційної ідентичності Латвії²⁶.

Цей кейс (як і згадане на початку цієї статті рішення Конституційного Суду України щодо державної мови) демонструє взаємозв'язок між національною та конституційною ідентичністю, хоча не дає відповіді на питання, у чому саме такий взаємозв'язок проявляється. Очевидно, що відповідь на це питання залежить від того змісту, який ми вкладаємо в кожну зі згаданих категорій.

²⁴ The Constitution of the Republic of Latvia. URL: <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/constitution>

²⁵ Judgment of the Constitutional Court of the Republic of Latvia. (2 April 2009, case Nr.35-01-2009). URL: <https://www.acea-europe.eu/seminars/Paris2013bis/Lettonie.pdf>

²⁶ Nugraha I. (2023). Protection of Constitutional Identity as a Legitimate Aim for Differential Treatment: ECtHR 9 June 2022, No. 49270/11, *Savickis and Others v Latvia*. *European Constitutional Law Review*, 19(1), 141-162. URL: <https://10.1017/S1574019622000463>

Розглядаючи природу конституційної ідентичності, автори переважно звертають увагу на її взаємозв'язок з національною конституційною культурою, національними особливостями чи навіть традиціями:

«Конституційну ідентичність можна розглядати як дух конституційної культури, що пронизує правовий порядок. Або, у вужчому розумінні, його можна розглядати як конституційне ядро, набір фундаментальних цінностей і принципів, якими не можна поступитися за будь-яку ціну»²⁷.

Проте таке пояснення не дає відповіді на питання, чи конституційна ідентичність є ідентичністю тексту (конституції), чи спільноти. Не додає визначеності і підхід, за яким виокремлюється категорія «конституційної ідентичності нації», відповідно до якого

«... конституція набуває ідентичності через досвід [нації]..., її ідентичність не існує ні як дискретний об'єкт винаходу, ні як сильно інкрустована сутність, вбудована в культуру суспільства, яка потребує лише бути відкритою. Ідентичність виникає діалогічно і являє собою поєднання політичних прагнень і зобов'язань, що виражають минуле нації, а також рішучість тих членів суспільства, які прагнуть певним чином вийти за межі цього минулого. Вона мінлива, але стійка до власного руйнування, і може проявлятися по-різному в різних ситуаціях»²⁸.

Видається, що неодноразові посилання на національну (політичну) культуру як на характерну рису чи детермінанту конституційної ідентичності, є нічим іншим, як посиланням насправді на *національну ідентичність* (одним із елементів якої і є така культура), та яка виконує роль *джерела конституційної ідентичності*. Національна ідентичність, як ідентичність спільноти, котра є джерелом установчої влади, складає фундамент конституційної ідентичності. Установча влада реалізується в конституції, тож елементи національної ідентичності (такі як мова, культура, традиції, символи тощо) стають складовими ідентичності конституційної. Саме *національна ідентичність* є ідентичністю спільноти. А *конституційна ідентичність* є відображенням цієї ідентичності в конституції.

Відсутність прямих посилань на національну ідентичність як джерело конституційної ідентичності, як видається, зумовлене кількома причинами. По-перше, страхом неузгодженості такого підходу із вихідними засадами доктрини конституційної демократії (відсутність якої я обґрунтую далі). По-друге, наданню в суспільно-політичному та міжнародно-правовому дискурсі переваги політичній спільноті на протигагу спільноті національній, що є закономірним з огляду на зміщення акцентів з особливостей функціонування національних держав на проблеми, пов'язані з євроінтеграцією. По-третє, відсутністю гострої потреби захищати національну ідентичність у переважній більшості сучасних держав.

Виходячи з доктрини конституціоналізму та ідей конституційної демократії, передумовою прийняття конституції є суспільна згода щодо фундаментальних конституційних цінностей та базових засад конституційного ладу. Видається, що саме в процесі формування конституційного тексту, в ході узгодження таких цінностей та засад, найбільш яскраво проявляється вплив національної ідентичності, а окремі, найважливіші, її елементи включаються в те, що називають «ядром» конституції. В Конституції України це – засади конституційного ладу, вміщені в I розділі, серед яких, у тому числі, є і положення про державну мову.

²⁷ Anna Śledzińska-Simon, Constitutional identity in 3D: A model of individual, relational, and collective self and its application in Poland, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 13, Issue 1, January 2015, Pages 124–155.

URL: <https://doi.org/10.1093/icon/mov007>

²⁸ Kommers, Donald P. Constitutions and National Identity. *The Review of Politics*, vol. 74, № 1, 2012, pp. 127–33.

URL: <https://www.jstor.org/stable/41346119>

Процедура ухвалення конституції із залученням до процесу її розробки, обговорення та прийняття представників різних груп населення робить її актом установчої влади політичної спільноти. Проте, саме ідентичність державотвірної нації становить основоположне джерело конституційної ідентичності. Тож таке твердження цілком узгоджується з доктринальними засадами конституційної демократії.

Підсумовуючи цю частину, наголошу, що конституційна ідентичність є відображеною в конституції (конституційному тексті, а також цінностях і принципах, на яких він заснований) ідентичністю спільноти, що є суб'єктом установчої влади. Ця спільнота – політична за своєю сутністю, однак заснована на національній ідентичності державотвірного суб'єкта, реалізація права на самовизначення якого уможливила існування суверенної держави, в якій така конституція діє.

III. Конституційна ідентичність України та державна мова

Конституційна ідентичність, як уже згадувалося вище, зосереджена передусім у «незмінних положеннях» конституції. Проте, до таких відносять не лише ті норми, які змінені бути не можуть взагалі, але й ті, зміни яких потребують особливо ускладненої (порівняно з рештою тексту конституції) процедури. Тож прикметник «незмінні» у цьому словосполученні є гіперболічним. Застосовуючи цей підхід до Конституції України, віднайдемо в ній такі положення.

У пошуку «незмінних положень» Конституції України звернемося до статті 157, у частині 1 якої вказано: «Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження *прав і свобод людини і громадянина* або якщо вони спрямовані на *ліквідацію незалежності* чи на *порушення територіальної цілісності України*». Відтак, незалежність держави Україна, її територіальна цілісність, а також конституційні права і свободи людини і громадянина, безумовно, є частиною конституційної ідентичності.

Водночас, особливо ускладнена процедура зміни передбачена Конституцією України стосовно трьох її розділів: першого «Загальні засади», третього «Вибори. Референдум» та тринадцятого – «Внесення змін до Конституції України». Проте, не всі ці розділи є відображенням конституційної ідентичності України. Видається, що такими є лише положення першого розділу «Загальні засади»; саме в ньому зафіксовані засади конституційного ладу України. І потребою особливого захисту саме цих положень зумовлена ускладнена процедура зміни двох інших розділів (з метою недопущення уникнення особливо ускладненої процедури змін до 1-го розділу через можливі зміни самої процедури, що встановлена розділом 13-м чи її обходу через референдум (розділ 3-ій Конституції)).

Враховуючи історію українського народу та роль української мови в збереженні української національної ідентичності, очевидним і зрозумілим стає присутність положень про її статус як єдиної державної мови серед норм першого розділу, які уособлюють конституційну ідентичність. Це роз'яснює Конституційний суд України у вже згаданому рішенні, в якому він посилається і на конституційну ідентичність:

«Як визначальний чинник і головна ознака *ідентичності української нації*, яка упродовж багатьох віків проживає на споконвічно своїй території та становить абсолютну більшість населення України, українська мова завдяки закладеному в ній самій націєтвірному началу є *базовим системотвірним складником української державності та її основою*. Як мова автохтонного, найчисельнішого й титульного етносу українська мова має статус єдиної державної мови в Україні, що відповідає світовій практиці»²⁹.

²⁹ Рішення КСУ № 1-р/2021 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-21#Text>

Враховуючи викладене у першій частині цієї статті, важливо дати відповідь на питання: чи набуває в результаті наведеного Конституційним Судом України тлумачення *конституційна ідентичність* негативного змісту? Чи є тут суперечність з євроінтеграційними зобов'язаннями України, правом ЄС, юриспруденцією Суду ЄС?

Передусім, варто нагадати, що передумовою європейської інтеграції є визнання державою-кандидатом спільних європейських цінностей (ст. 49 Договору про ЄС); а Копенгагенські критерії (критерії прийняття до складу ЄС) включають вимогу (політичну) визнання прав, свобод та принципів, встановлених Хартією основоположних прав ЄС (що має таку ж силу, як і Договори) (ст. 6 Договору про ЄС)³⁰. Проте, європейські стандарти прав людини сформульовані досить загально, тож для кращого їхнього розуміння варто звернутись до юриспруденції європейських судів. Вище вже застосовувалось посилання на практику ЄСПЛ стосовно трактування конституційної ідентичності в контексті Євроконвенції. Що ж стосується Європейської хартії основоположних прав та її трактування Європейським Судом справедливості в контексті ж державної мови, як елементу такої ідентичності, цікавою і пізнавальною є справа, що розглядалась ним у 2022 році (рішення ЄСС винесено 7 серпня 2022 року).

Справа стосувалася Латвійського Закону «Про заклади вищої освіти» в редакції 2018 року, ч.1 ст. 5 якого визначила що «у рамках своєї діяльності [зклади вищої освіти] повинні підтримувати і розвивати науку, мистецтво та державну мову» та яким було передбачено, що освітній процес в закладах вищої освіти здійснюється на латиській мові³¹. Підставою для розгляду справи Європейським Судом став запит Конституційного Суду Латвії, що розглядав справу про конституційність згаданого Закону за зверненням депутатів парламенту. Латвійський Конституційний суд звернувся до ЄСС в порядку «попереднього рішення» (preliminary ruling), яке має обов'язковий характер для органу конституційної юстиції.

До розгляду цієї справи Суд ЄС вже висловлював позицію стосовно державної мови як елементу конституційної ідентичності. Так, він вказував, що обов'язок захищати національну ідентичність може включати офіційну мову держав-членів, хоча «це не означає, що за статтею 4 (2) ДФЄС будь-який національний захід, який є частиною політики щодо захисту та просування офіційної мови (мов) держави-члена, автоматично за своїм змістом є сумісними з правом ЄС»³². Тобто в кожному окремому випадку має надаватись оцінка легітимності, необхідності та домірності таких заходів. Крім того, в низці попередніх рішень ішлося про те, що захист і просування офіційних мов становить «переважний суспільний інтерес», який в принципі може виправдати обмеження прав і свобод людини³³.

У справі ж в порядку «попереднього рішення» щодо Латвійського Закону «Про заклади вищої освіти» ЄСС дійшов висновку, що передбачені ним заходи «дійсно спрямовані на захист і сприяння використанню офіційної мови держави: латиської мови. Це... законний інтерес, який може виправдати обмеження права на заснування, закріпленого статтею 49 Договору про ЄС»³⁴. Відповідь Суду була позитивною з огляду на те, що національний законодавець «прагне захищати і сприяти використанню офіційної мови Латвійської Республіки»³⁵.

Підсумовуючи, зауважу, що

³⁰ Accession criteria (Copenhagen criteria). URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>

³¹ Law on Higher Education Institutions. Latvijas Republikas. URL: https://www.aika.lv/wp-content/uploads/2020/04/Law-on-Higher-Education-Institutions_.pdf

³² European Court of Justice decision on Runevič-Vardyn and Wardyn, Opinion, supra n. 4, para. 80. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009CJ0391>

³³ The New Valmar precedent (ECJ 21 June 2016, Case C-15/15, New Valmar BVBA v Global Pharmacies Partner Health Srl, ECLI:EU:C:2016:464. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62015CJ0015>

³⁴ Di Federico, G., & Martinico, G. (2023). Official Languages, National Identities and the Protection of Minorities: A Complex Legal Puzzle: Court of Justice (Grand Chamber) 7 September 2022, Case C-391/20, Boriss Cilevičs et al., ECLI:EU:C:2022:638. European Constitutional Law Review, 19(2), 346-370. URL: <https://doi.org/10.1017/S157401962300010X>

³⁵ Court of Justice (Grand Chamber) 7 September 2022, Case C-391/20, Boriss Cilevičs et al., ECLI:EU:C:2022:638 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:62020CJ0391>

Висновки

Взаємозв'язок конституційної ідентичності та державної мови, на перший погляд очевидний. Однак, невизначеність категорії *конституційна ідентичність*, відсутність чіткого розуміння її природи й сутності негативно позначаються на її елементах та залишають невирішеними безліч питань. З'ясування природи конституційної ідентичності, визначення національної ідентичності як її джерела дає можливість вирішити принаймні частину з них.

Попри поширений на Заході «негативний» зміст конституційної ідентичності, я спробувала продемонструвати, що вона може мати на меті не ухилення від зобов'язань за правом ЄС, але й цілком виправданий захист національної ідентичності, існування якої все ще вважається передумовою права на самовизначення та беззаперечною основою державного суверенітету. Український досвід є підтвердженням цьому. Вирішуючи справу 1-р/2021, Конституційний Суд України намагається не відмежуватись від єдиного правового європейського простору, а захистити одну з важливих засад конституційного ладу України. Конституційна ідентичність у такому випадку сприймається не як «відмінність», «окремішність» від європейської спільноти, а як «єдність» (української спільноти).

Конституційна ідентичність є відображеною в конституції (конституційному тексті, а також цінностях і принципах, на яких він заснований) ідентичністю спільноти, що є суб'єктом установчої влади. Ця спільнота – політична за своєю сутністю, однак заснована на національній ідентичності державотвірного суб'єкта, реалізація права на самовизначення якого уможливила існування суверенної держави, в якій така конституція діє.

Державна мова є частиною конституційної ідентичності через те, що вона – важлива частина національної ідентичності. Тож, враховуючи історію української мови (не просто складну, пов'язану з численними спробами її заборонити, знищити, викорінити, але й часто трагічну), положення про неї як про єдину державну мову потрапили до розряду тих норм Конституції, які складають її серцевину, ядро, перебувають під особливою охороною та є частиною конституційної ідентичності.

На жаль, у 21 столітті питання мови все ще стають частиною агресивної міжнародної політики окремих держав. Враховуючи це, можливо, варто ставити питання про розробку доктрини, на зразок «демократії, здатної себе захистити», «нації, здатної себе захистити».

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Dahbour Omar. National Identity: An Argument for the Strict Definition. *Public Affairs Quarterly*, vol. 16, no. 1, 2002, pp. 17–37. JSTOR. URL: <https://www.jstor.org/stable/40441311>
2. Di Federico, G., Martinico, G. (2023). Official Languages, National Identities and the Protection of Minorities: A Complex Legal Puzzle: Court of Justice (Grand Chamber) 7 September 2022, Case C-391/20, Boriss Cilevičs et al., ECLI:EU: C:2022:638. *European Constitutional Law Review*, 19(2), 346-370. URL: <https://10.1017/S157401962300010X>
3. Fabbrini Federico, Sajo Andras. (2019). The dangers of constitutional identity. *European Law Journal*. 25. URL: <https://doi.org/10.1111/eulj.12332>
4. Kommers, Donald P. Constitutions and National Identity. *The Review of Politics*, vol. 74, № 1, 2012, pp. 127–33. URL: <https://www.jstor.org/stable/41346119>
5. Marshall David F. The question of an official language: language rights and the English Language Amendment, Vol. 1986, № 60, 1986, pp. 7-76. URL: <https://doi.org/10.1515/ijsl.1986.60.7>
6. Nugraha I. Protection of Constitutional Identity as a Legitimate Aim for Differential Treatment: ECtHR 9 June 2022, No. 49270/11, Savickis and Others v Latvia. *European Constitutional Law Review*, 19(1), 141-162. URL: <https://doi.org/10.1017/S1574019622000463>
7. Polzin Monika. Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: The development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law. *International Journal of Constitutional Law*, Volume 14, Issue 2, April 2016, Pages 411–438. URL: <https://doi.org/10.1093/icon/mow035>

8. Scholtes Julian. Abusing Constitutional Identity. *German Law Journal* (2021), 22, pp. 534–556 URL: <https://doi.org/10.1017/glj.2021.21>
9. Śledzińska-Simon Anna. Constitutional identity in 3D: A model of individual, relational, and collective self and its application in Poland, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 13, Issue 1, January 2015, Pages 124–155. URL: <https://doi.org/10.1093/icon/mov007>
10. Ажнюк Б. М. Мовна політика: Україна і світ: монографія. К.: Видавничий дім Дмитра Бураго, 2021. 420 с.
11. Батанов О.В. Права меншин в умовах глобалізації: проблеми становлення та реалізації. *Часопис Київського університету права*, 2013, №4, С. 7-12.
12. Василенко В. А. Юридична регламентація статусу офіційної (державної) мови у практиці європейських держав. *Право України*, 2016. №3. С. 75-80.
13. Головатий С.П. Українська мова - інститут державності. *Право України*. 2016. №3. С. 11-62.
14. Кобрин В.С. Діяльність Кабінету міністрів України щодо розвитку та функціонування української мови. *Український часопис конституційного права*. 2017. №3. С. 36-42.
15. Стецюк П. Конституційно-правові засади побудови (організації) України як національної держави. *Народознавчі Зошити*. Інститут народознавства НАН України. 2002, № 5-6 (47-48), С.425-428.
16. Стецюк П.Б. Україна як національна держава (спроба конституційно-правової характеристики). В зб.: Декларація про державний суверенітет України передумова її незалежності та демократичного розвитку: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м.Харків 16 червня 2010 р., Харків: НДІ держ. буд-ва та місц.саморядування, 2010. С.51-53.
17. Ткаченко Є.В. Конституційно-правове регулювання мовних відносин: порівняльний аспект: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 Конституційне право; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2008. 249 с.
18. Гранат Мирослав. Конституційна ідентичність та її значення. *Український часопис конституційного права*, 2021, №4. С. 3–7. URL: <https://doi.org/10.30970/jcl.4.2021.1>

Перелік юридичних документів:

19. Accession criteria (Copenhagen criteria). URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>
20. Court of Justice (Grand Chamber) 7 September 2022, Case C-391/20, Boriss Cilevičs et al., ECLI:EU: C:2022:638. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:62020CJ0391>
21. European Court of Justice decision on Runevič-Vardyn and Wardyn, Opinion, supra n. 4, para. 80. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009CJ0391>
22. Judgment of the Constitutional Court of the Republic of Latvia. (2 April 2009, case Nr.35-01-2009). URL: <https://www.aca-europe.eu/seminars/Paris2013bis/Lettonie.pdf>
23. Law on Higher Education Institutions. Latvijas Republikas. URL: https://www.aika.lv/wp-content/uploads/2020/04/Law-on-Higher-Education-Institutions_.pdf
24. Lisbon Case, BVerfG 30.6.2009, 2 BvE 2/08, para. 1 – 421. URL: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/06/es20090630_2bve000208en.html
25. The Constitution of the Republic of Latvia. URL: <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/constitution>
26. The New Valmar precedent (ECJ 21 June 2016, Case C-15/15, New Valmar BVBA v Global Pharmacies Partner Health Srl, ECLI:EU: C:2016:464. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62015CJ0015>
27. Treaty on European Union. OJC 191, 29.07.1992. p.1-112. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>
28. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/с 83/01). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/40/f450346n12.pdf>
29. Рішення КСУ № 1-р/2021 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-21#Text>

References

Bibliography:

1. Azhniuk V. M. *Movna polityka: Ukraina i svit: monohrafiia*. K.: Vydavnychiy dim Dmytra Buraho, 2021. 420 s.
2. Batanov O.V. *Prava menshyn v umovakh hlobalizatsii: problemy stanovlennia ta realizatsii*. Chasopys Kyivskoho universytetu prava, 2013, №4, S. 7-12.
3. Dahbour Omar. National Identity: An Argument for the Strict Definition. *Public Affairs Quarterly*, vol. 16, no. 1, 2002, pp. 17–37. JSTOR. URL: <https://www.jstor.org/stable/40441311>

4. Di Federico, G., Martinico, G. (2023). Official Languages, National Identities and the Protection of Minorities: A Complex Legal Puzzle: Court of Justice (Grand Chamber) 7 September 2022, Case C-391/20, Boriss Cilevičs et al., ECLI:EU: C:2022:638. *European Constitutional Law Review*, 19(2), 346-370. URL: <https://10.1017/S157401962300010X>
5. Fabbrini Federico, Sajo Andras. (2019). The dangers of constitutional identity. *European Law Journal*. 25. URL: <https://doi.org/10.1111/eulj.12332>
6. Granat Myroslav. Konstytutsiina identychnist ta yii znachennia. *Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava*, 2021, №4. S. 3-7. URL: <https://doi.org/10.30970/jcl.4.2021.1>
7. Holovaty S.P. *Ukrainska mova - instytut derzhavnosti. Pravo Ukrainy*. 2016. №3. S. 11-62.
8. Kobryn V.S. Diialnist Kabinetu ministriv Ukrainy shchodo rozvytku ta funktsionuvannia ukrainskoi movy. *Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava*. 2017. №3. S. 36-42.
9. Kommers, Donald P. Constitutions and National Identity. *The Review of Politics*, vol. 74, № 1, 2012, pp. 127–33. URL: <https://www.jstor.org/stable/41346119>
10. Marshall David F. The question of an official language: language rights and the English Language Amendment, Vol. 1986, № 60, 1986, pp. 7-76. URL: <https://doi.org/10.1515/ijsl.1986.60.7>
11. Nugraha I. Protection of Constitutional Identity as a Legitimate Aim for Differential Treatment: ECtHR 9 June 2022, No. 49270/11, Savickis and Others v Latvia. *European Constitutional Law Review*, 19(1), 141-162. URL: <https://doi.org/10.1017/S1574019622000463>
12. Polzin Monika. Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: The development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law. *International Journal of Constitutional Law*, Volume 14, Issue 2, April 2016, Pages 411–438. URL: <https://doi.org/10.1093/icon/mow035>
13. Scholtes Julian. Abusing Constitutional Identity. *German Law Journal* (2021), 22, pp. 534–556 URL: <https://doi.org/10.1017/glj.2021.21>
14. Stetsiuk P. Konstytutsiino-pravovi zasady pobudovy (orhanizatsii) Ukrainy yak natsionalnoi derzhavy. *Narodoznavchi Zoshyty. Instytut narodoznavstva NAN Ukrainy*. 2002, № 5-6 (47-48), S.425-428.
15. Stetsiuk P.B. Ukraina yak natsionalna derzhava (sproba konstytutsiino-pravovoi kharakterystyky). V zb.: *Deklaratsiia pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy peredumova yii nezalezhnosti ta demokratychnoho rozvytku: materialy mizhnar. nauk.-prakt. konf., m.Kharkiv 16 chervnia 2010 r., Kharkiv: NDI derzh. bud-va ta mists.samorialduvannia*, 2010. S.51-53.
16. Tkachenko YE.V. Konstytutsiino-pravove rehuliuвання movnykh vidnosyn: porivnialnyi aspekt: dys.... kand. yuryd. nauk: 12.00.02 Konstytutsiine pravo; Nats. yuryd. akad. Ukrainy im. Yaroslava Mudroho. Kharkiv, 2008. 249 s.
17. Vasylenko V. A. Yurydychna rehlementatsiia statusu ofitsiinoi (derzhavnoi) movy u praktytsi yevropeyskykh derzhav. *Pravo Ukrainy*, 2016. №3. S. 75-80.
18. Śledzińska-Simon Anna. Constitutional identity in 3D: A model of individual, relational, and collective self and its application in Poland, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 13, Issue 1, January 2015, Pages 124–155. URL: <https://doi.org/10.1093/icon/mov007>

List of legal documents:

19. Accession criteria (Copenhagen criteria). URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>
20. Court of Justice (Grand Chamber) 7 September 2022, Case C-391/20, Boriss Cilevičs et al., ECLI:EU: C:2022:638. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:62020CJ0391>
21. European Court of Justice decision on Runevič-Vardyn and Wardyn, Opinion, supra n. 4, para. 80. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009CJ0391>
22. Judgment of the Constitutional Court of the Republic of Latvia. (2 April 2009, case Nr.35-01-2009). URL: <https://www.aca-europe.eu/seminars/Paris2013bis/Lettonie.pdf>
23. Konsolidovani versii Dohovoru pro Yevropeyskyi Soiuz ta Dohovoru pro funktsionuvannia Yevropeiskoho Soiuzu (2010/s 83/01). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/40/f450346n12.pdf>
24. Law on Higher Education Institutions. Latvijas Republikas. URL: https://www.aika.lv/wp-content/uploads/2020/04/Law-on-Higher-Education-Institutions_.pdf
25. Lisbon Case, BVerfG 30.6.2009, 2 BvE 2/08, para. 1 – 421. URL: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/06/es20090630_2bve000208en.html
26. Rishennia KSU № 1-r/2021 u spravi za konstytutsiinym podanniam 51 narodnoho deputata Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Zakonu Ukrainy «Pro zabezpechennia funktsionuvannia ukrainskoi movy yak derzhavnoi». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-21#Text>
27. The Constitution of the Republic of Latvia. URL: <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/constitution>
28. The New Valmar precedent (ECJ 21 June 2016, Case C-15/15, New Valmar BVBA v Global Pharmacies Partner Health Srl, ECLI:EU: C:2016:464. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62015CJ0015>
29. Treaty on European Union. OJC 191, 29.07.1992. p.1-112. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>

УДК 342.7(477)

doi.org/10.30970/jcl.3.2023.2



Анжеліка Крусян

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

ORCID ID: 0000-0002-5574-0685

E-mail: 370235@ukr.net

УКРАЇНСЬКИЙ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ В УМОВАХ ВІЙНИ: ДО ПОСТАНОВКИ ОСНОВНИХ НАУКОВО-ПРАКТИЧНИХ ПРОБЛЕМ ТА ПОВОЄННИХ ТЕНДЕНЦІЙ

UKRAINIAN CONSTITUTIONALISM IN THE CONTEXT OF WAR: TOWARD THE FORMULATION OF THE MAIN SCIENTIFIC AND PRACTICAL PROBLEMS AND POST-WAR TRENDS

Anzhelika Krusian

Doctor of Law, Professor, Leading Researcher at V.M. Koretsky Institute of State and Law of the
National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine

Abstract | The article highlights the main scientific and practical issues of Ukrainian constitutionalism in wartime and the relevant trends in its post-war development. Firstly, the most relevant issue in the context of the constitutionalism paradigm is the issue of human rights and freedoms which may be restricted in times of war, and this, in turn, makes it necessary to apply special (extraordinary) organisational and legal means to ensure, protect and defend them, as well as to comply with constitutional principles and requirements for their restriction.

Secondly, the war has caused changes in the institutional component of the Ukrainian constitutionalism system, i.e., first of all, in the organisation and functioning of public authorities, the analysis of which gives grounds to identify problems that need to be addressed, namely, the problems of functioning of local self-government bodies under martial law, their interaction with local public authorities, as well as problematic issues related to the organisation of activities of representative bodies of state power in the conditions of war.

Thirdly, in modern conditions, the constitutional legislation of Ukraine is being transformed (while the Constitution of Ukraine remains unchanged), which is the normative basis of Ukrainian constitutionalism. In particular, the war has led to the adoption of legal acts that should be classified as special legislation aimed at creating a legislative basis for national defence resistance, which requires further development. In addition, it is important to continue the European integration processes, which will be implemented in the adoption of legal acts aimed at harmonising national legislation with EU law, which determines the European integration trends in the post-war development of Ukrainian constitutionalism.

Fourthly, a prerequisite and at the same time a condition of constitutionalism is an effective civil society, the development of which was directly affected, intensified and practically changed by the war. The article concludes that the war contributed to both the strengthening of civil society and revealed a number of significant problems (e.g., manifestations of collaborationism, etc.) which require their own doctrinal and practical solution. The author identifies the role of civil society in the post-war reconstruction of Ukraine as a relevant trend in the development of Ukrainian constitutionalism.

Fifthly, the development of national consciousness, which is a manifestation of strengthening national unity, has become a unifying factor of Ukrainian civil society. In the context of the war, changes are taking place in the area of establishing and developing the national consciousness of Ukrainians towards the rise of the national idea, national identity and the establishment of national resilience, which leads to corresponding changes in the constitutional legal consciousness as a component of the system of constitutionalism. It is important to further develop the Ukrainian national consciousness as an important trend in the development of Ukrainian constitutionalism on the basis of doctrinal development and practical affirmation of the national idea.

Keywords: war, martial law, civil society, European integration, constitutional legal consciousness, constitutional legislation, local self-government, national idea, human rights, public authority, Ukrainian constitutionalism.

Анотація | В статті виокремлюються основні науково-практичні проблеми українського конституціоналізму в умовах війни та відповідні тенденції його повоєнного розвитку.

По-перше, найбільш актуальним у контексті парадигми конституціоналізму є питання щодо прав і свобод людини, які в умовах війни можуть бути обмежені, що, своєю чергою, актуалізує необхідність застосування особливих (надзвичайних) організаційно-правових засобів для їх забезпечення, захисту та охорони, а також дотримання конституційних принципів та вимог щодо їх обмеження.

По-друге, війна обумовила зміни в інституціональній складовій системи українського конституціоналізму, тобто, перш за все, в організації та функціонуванні органів публічної влади, аналіз яких надає підстави виокремити проблеми, що потребують свого розв'язання, а саме - проблеми функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, їх взаємодії з органами державної влади на місцях, а також проблемні питання, пов'язані з організацією діяльності представницьких органів державної влади в умовах війни.

По-третє, в сучасних умовах трансформується конституційне законодавство України (при незмінності Конституції України), яке є нормативною основою українського конституціоналізму. Зокрема, війна обумовила прийняття нормативно-правових актів, які слід віднести до спеціального законодавства, спрямованого на створення законодавчого підґрунтя для загальнонаціонального оборонного спротиву, що потребує свого подальшого розвитку. Крім того, актуальним є продовження євроінтеграційних процесів, які реалізуватимуться у прийнятті нормативно-правових актів, спрямованих на гармонізацію національного законодавства з правом ЄС, що зумовлює євроінтеграційні тенденції повоєнного розвитку українського конституціоналізму.

По-четверте, передумовою та водночас умовою конституціоналізму є дієве громадянське суспільство, на розвиток якого війна безпосередньо вплинула, активізувала та практично змінила його. У статті зроблено висновок, що війна сприяла як зміцненню громадянського суспільства, так і виявила ряд суттєвих проблем (наприклад, прояви колабораціонізму тощо), що потребують свого доктринального та практичного вирішення. Визначена роль громадянського суспільства в повоєнному відновленні України в контексті відповідних тенденцій розвитку українського конституціоналізму.

По-п'яте, об'єднуючим чинником українського громадянського суспільства став розвиток національної свідомості, що є проявом зміцнення національної єдності. В умовах війни відбуваються зміни у сфері утвердження та розвитку національної свідомості Українців у бік піднесення національної ідеї, національної ідентичності та утвердження національної стійкості, що зумовлює відповідні зміни у конституційній правосвідомості, як складової системи конституціоналізму. Важливим є подальший розвиток української національної свідомості як важливої тенденції українського конституціоналізму на основі доктринального забезпечення та практичного утвердження національної ідеї.

Ключові слова: війна, воєнний стан, громадянське суспільство, євроінтеграція, конституційна правосвідомість, конституційне законодавство, місцеве самоврядування, національна ідея, права людини, публічна влада, український конституціоналізм.

Постановка проблеми. Сучасні реалії широкомасштабної збройної агресії рф проти суверенної України актуалізують проблематику українського конституціоналізму. Адже, конституціоналізм є універсальним носієм теоретичної енергії конституційної демократії, основою парадигми конституційної практики, критерієм конституційності дій органів публічної влади та інших суб'єктів права. Український конституціоналізм, маючи вражаючу національну історію та сягаючи своїм корінням в західно-правову культуру європейського право- та державотворення, став науково-теоретичним, ідеологічним підґрунтям практичного утвердження України як суверенної, незалежної, демократичної, правової, європейської держави. Думається, що саме розвиток українського конституціоналізму на основі найкращих традицій європейської політико-правової культури та європейських цінностей став однією з причин агресії рф - держави-терориста (політичний режим якої є нацистським за своєю суттю і практикою та ідеологічно наслідує націонал-соціалістичний (нацистський) тоталітарний режим¹, який є повною протилежністю ідеологій, теорії та практиці сучасного конституціоналізму) проти України, що розпочалася у 2014 р., а у лютому 2022 р. набула жакливого продовження у вигляді широкомасштабної збройної агресії рф та її вторгнення на суверену територію України (російсько-української війни²). Війна не може не впливати на конституціоналізм, що обумовлює необхідність наукового аналізу такого впливу. Проблематика зміни концепції конституціоналізму в умовах війни не є новою, зокрема ще у 70-80 рр. ХХ століття ці питання були предметом напрацювань зарубіжних учених³. Втім, сучасні реалії збройної агресії рф проти України підіймають на новий кшталт наукові дослідження українського конституціоналізму в конкретних умовах війни, яка триває. Адже під час війни науково-практична парадигма українського конституціоналізму набуває певних модифікацій, що безпосередньо впливають на зміст і механізм функціонування його системи. Це потребує науково-праксеологічного дослідження для визначення та розв'язання найбільш проблемних завдань, що стоять на часі перед українським суспільством та державою з тим, щоб забезпечити реальну наявність та сталий розвиток українського конституціоналізму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальні питання українського конституціоналізму у контексті війни та воєнного стану є предметом наукових розвідок таких учених, як: М.О. Баймуратов, О.М. Бориславська, М.І. Козюбра, О.В. Марцеляк, М.В. Савчин, О.В. Скрипнюк, Ю.С. Шемшученко та ін. Для наукового дискурсу з цих питань проводяться наукові заходи⁴. Втім, сучасність обумовлює наявність багатьох нових проблем, що потребують свого розв'язання, при цьому бракує

¹ Про заборону пропаганди російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як держави-терориста проти України, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну: Закон України від 22 травня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2265-20#Text>

² У статті для розкриття сучасних проблем українського конституціоналізму застосовується терміни «війна», «воєнний стан», «збройна агресія». Співвідношення цих понять у контексті національного та міжнародного права і законодавства є окремими (дискусійними) питаннями, що не складають мету статті. Втім, у статті ці концепти використовуються виходячи з позицій: національного законодавства (зокрема, співвідношення концептів «воєнний стан» та «стан війни» як взаємопов'язаних організаційно-правових заходів єдиного механізму «відсічі збройної агресії проти України», визначеного у ст. 4 Закону України «Про оборону України»); вітчизняної правотворчої практики (зокрема, застосування концепту «війна» у нормативно-правових актах, наприклад в Указах Президента України «Про визначення збитків, завданих Україні внаслідок війни» від 17 травня 2022 р., «Питання Національної ради з відновлення України внаслідок війни» від 21 квітня 2022 р. та ін.); громадянської свідомості, а саме визначення українською громадськістю стану широкомасштабної збройної агресії рф та загальнонаціонального оборонного спротиву суверенної України російсько-українською війною; міжнародного права, відповідно до якого збройна агресія рф проти України має ознаки війни (зокрема, цей висновок відповідає визначенню агресії, затвердженому Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 14.12.1974 р., положенням Женевських конвенцій 1949 р. та ін.).

³ Belz Herman. Changing Conceptions of Constitutionalism in the Era of World War II and the Cold War. *The Journal of American History*. 1972. Vol. 59. No. 3. P. 640-669. URL: <https://doi.org/10.2307/1900662>. Accessed 21 Oct. 2023 (дата звернення: 24.10.2023); Downing Brian M. Constitutionalism, Warfare, and Political Change in Early Modern Europe. *Theory and Society*. 1988. Vol. 17. No. 1. P. 7-56. URL: <http://www.jstor.org/stable/657662>

⁴ Див., наприклад: Конституціоналізм в умовах війни: збірник матеріалів учасників четвертої науково-практичної конференції. Львів: ПП «Видавництво «БОНА», 2022. 254 с.

наукових досліджень, присвячених актуальним питанням функціонування політико-правової системи українського конституціоналізму в умовах воєнного стану, в контексті активізації процесів євроінтеграції України, а також визначення повоєнних тенденцій його розвитку, що обумовлює мету статті.

Метою статті є аналіз основних науково-практичних проблем функціонування системи українського конституціоналізму в умовах війни та визначення основних тенденцій його повоєнного розвитку.

Виклад основного матеріалу. У центрі доктрини та практики конституціоналізму є людина, оскільки саме людина – це основний вимір науково-практичної парадигми конституціоналізму, головний ціннісний орієнтир його подальшого розвитку, індикатор перевірки на можливість реалізації конституційної теорії, ідеології і практики, а визнання, забезпечення та захист прав, свобод та законних інтересів людини є практично кінцевою метою функціонування системи конституціоналізму. Ця мета визначає й сутність сучасного українського конституціоналізму, яка є демократичною, у єдності з правом – демократично-правовою. Демократизм як прояв сутності конституціоналізму опосередкований народовладдям, при забезпеченні балансу між повагою волі більшості, захистом прав меншості та прав і свобод людини. Виміром демократичності як вираження сутності конституціоналізму є народовладдя, яке спрямоване на забезпечення прав та свобод людини, визнання її цінності та індивідуальної свободи, що є можливим тільки за умови існування поряд із народовладдям влади права. Правова сутність конституціоналізму опосередкована функціонально-інструментальною значущістю та роллю права, яке має інструментальну цінність щодо створення нормативно-правової основи системи конституціоналізму. Крім того, право є тією владою (правовладдям), що дає змогу обмежувати публічну владу, тому що безмежна влада може пригнічувати права людини, скасовуючи тим самим гуманістичні основи сучасного конституціоналізму. Мета та сутність конституціоналізму обумовлює те, що функціонально його механізм цілеспрямовано на обмеження (самообмеження) публічної влади на користь громадянського суспільства, прав, свобод та інтересів людини. Втім, під час війни, через існування надзвичайних умов та об'єктивних загроз суверенності та незалежності держави відбуваються певні зміни у системі організації та функціонування системи органів публічної влади, громадянського суспільства та ін. Ці зміни детермінують відповідні модифікації у механізмі конституціоналізму. При цьому, важливим є те, щоб ці зміни не «посягали» на вищезазначені сутність та мету конституціоналізму. Саме їх збереження є важливим для подальшого сталого розвитку України та її євроінтеграції.

Так, у контексті визначення актуальних проблем щодо функціонального механізму українського конституціоналізму під час війни слід особливу увагу звернути на конституційно-правовий статус людини і громадянина, який в умовах воєнного стану має певні особливості, що зумовлені воєнною загрозою та виявляються в наступному: змінюється нормативно-правове підґрунтя статусу людини і громадянина через дію надзвичайних (тимчасових) та інших нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини безпосередньо в умовах воєнного стану; встановлюється тимчасове обмеження прав і свобод, відповідно до ст. 64 Конституції України; актуалізується виконання конституційного обов'язку захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України; запроваджуються засоби виключного захисту прав та свобод; застосовуються додаткові засоби забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Специфікою конституційно-правового статусу людини і громадянина в умовах воєнного стану є обмеженням прав і свобод, але за умови тимчасовості такого обмеження та за наявності конституційно визначеного переліку тих прав і свобод, які не можуть бути обмежені. Так, Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що «обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, їх установлюють виключно Конституція і закони України, вони мають відповідати правомірній меті, бути обумовлені суспільною потребою досягнення цієї мети, домірними; у разі обмеження конституційного права (свободи) законодавець зобов'язаний запровадити таке

нормативне регулювання, яке уможливить оптимальне досягнення правомірної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права (свободи) і не порушуватиме сутності такого права»⁵. При цьому, актуальним є питання щодо захисту прав людини, що, своєю чергою, актуалізує необхідність застосування особливих (надзвичайних) організаційно-правових засобів для забезпечення, захисту та охорони прав людини в умовах війни⁶.

У механізмі конституціоналізму організація та функціонування публічної влади має кореспондувати його вищезазначеної демократично-правової сутності та бути спрямована на досягнення його мети. Втім, в умовах правового режиму воєнного стану відбулися відповідні трансформації у системі організації та функціонування органів публічної влади на місцях⁷, що проявилось у створенні військових адміністрацій⁸, зміні повноважень місцевого самоврядування, появі нових форм та напрямків взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади, зокрема з військовими адміністраціями тощо. Під час війни коригується функціональна спрямованість органів публічної влади відповідно до особливостей правового режиму воєнного стану, який передбачає «надання органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності» (ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р.⁹). Визначені зміни в системі органів публічної влади та зміщення акцентів у їх функціональній спрямованості безпосередньо впливають на мету та зміст (види, форми) взаємодії органів державної влади на місцях та органів місцевого самоврядування. Так, існує проблема, яка була й у мирні часи при взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади на місцях, а саме – це необхідність чіткого розмежування повноважень, зокрема, в сучасних умовах між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями. Крім того, посилюється субординаційна взаємодія між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на місцях при пріоритетності, у контексті теорії і практики конституціоналізму, їх координаційної взаємодії, поновлення якої слід відзначити як одну із повоєнних тенденцій українського конституціоналізму.

Аналізуючи функціонування органів публічної влади в умовах війни, експерти зазначають, що «повномасштабне вторгнення росії в Україну не поклало край українській демократії. Хоча демократичні права були обмежені в умовах воєнного стану, що є виправданим згідно з міжнародним правом у контексті масштабної надзвичайної ситуації, демократичні інститути України продовжують функціонувати»¹⁰. З цим, безумовно, слід погодитися, також як і з тим, що водночас, існує ряд проблем, пов'язаних з функціонуванням представницьких органів державної влади в умовах війни, що потребують свого розв'язання. Так, наприклад, при безумовному відзначенні того, що Президент України став символом мужності та стійкості, політичної волі, яка забезпечуватиме функціонування політичної системи, експерти відмічають, що до проблемних питань інституту президентства слід віднести питання щодо суттєвого зростання політичної ролі Офісу Президента у системі

⁵ Див., наприклад: Рішення Конституційного Суду України від 22 березня 2023 року № 3-р(П)/2023 у справі за конституційною скаргою Лазуренка Ігоря Олександровича (щодо гарантованості пенсії, що є основним джерелом існування, не нижче прожиткового мінімуму). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-23#Text> (дата звернення: 23.10.2023); Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2023 року № 4-р(П)/2023 у справі за конституційними скаргами Сиротенка Сергія (щодо особових даних у судовому рішенні) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-23#Text> (дата звернення: 23.10.2023) та ін.

⁶ Більш докладно див.: Скрипнюк О.В. Конституційно-правовий механізм реалізації та захисту прав і свобод людини в умовах війни: світовий досвід та Україна. Правова держава. 2022. Вип. 33. С. 11-20.

⁷ Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-IX#Text>

⁸ Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

⁹ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

¹⁰ Огляд демократичних інститутів України під час війни. Центр політико-правових реформ. Березень 2023 р. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2023/06/ua-web.pdf>

влади, який в сучасних умовах інтерпретується як допомога в реалізації політичної ролі Президента, втім, «це слід переглянути після закінчення війни»¹¹. При очевидному зростанні продуктивності роботи парламенту, відбулися певні зміни у його робочому процесі, серед яких основними загрозливими змінами є те, що: порядок денний парламентських сесій не публікується; інформація про зміст парламентських сесій та засідань комітетів – обмежена; зростає політична роль військових; простежується менш інтенсивна співпраця з Європейським парламентом та ін. Ці зміни в організації та функціонуванні державної влади є виправданими в умовах війни, втім вони мають бути мінімізовані в аспекті практичної парадигми конституціоналізму та виключені після війни для забезпечення мети конституціоналізму, що потребує відповідного науково-експертного супроводження. Звідси, важливою тенденцією розвитку конституціоналізму в повоєнний період є удосконалення інституціональної складової його механізму з метою досягнення мети конституціоналізму – обмеження (самообмеження) державно влади на користь прав і свобод людини і громадянина та в інтересах громадянського суспільства.

Наступною проблемою у контексті функціонування конституціоналізму є те, що в умовах війни трансформується конституційне законодавство України (при незмінності Конституції України), яке є нормативною основою сучасного конституціоналізму. Як слушно резюмує О.В. Скрипнюк, проаналізувавши право України в умовах війни, «тематика ухвалених правових актів за воєнний рік яскраво відображає пріоритети держави в умовах війни: оборона, нацбезпека, судова і правохоронна діяльність, забезпечення прав людини, економіка, зовнішня політика тощо»¹². Зокрема, війна обумовила прийняття нормативно-правових актів, які слід віднести до спеціального законодавства, спрямованого на створення законодавчого підґрунтя для загальнонаціонального оборонного спротиву, що потребує свого подальшого удосконалення.

Крім того, актуальним у контексті подальшого розвитку українського конституціоналізму є продовження євроінтеграційних процесів, які реалізуватимуться у прийнятті «євроінтеграційних законів» та інших нормативно-правових актів, спрямованих на гармонізацію національного законодавства з правом ЄС.

Попри те, що в останні роки євроінтеграційний процес відбувається в умовах війни, євроінтеграційні процеси в Україні не тільки не зупинилися, але навіть пришвидшилися. З метою виконання вимог, що були висунуті Єврокомісією до України як кандидата на членство в ЄС, Верховна Рада України ще наприкінці 2022 р. прийняла відповідні «євроінтеграційні» закони. Так, у межах продовження необхідної судової реформи було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах» від 13 грудня 2022 р.¹³, з метою уточнення положень про конкурсний відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України 27 липня 2023 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення положень про конкурсний відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України»¹⁴, який, перш за все, врахував відповідні пропозиції та рекомендації Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії); у сфері утвердження інформаційної свободи парламентом прийнято Закон України «Про медіа» від 13 грудня 2022 р.¹⁵, який передбачає створення єдиної, впорядкованої системи правових норм, спрямованих на регулювання право-

¹¹ Ibid.

¹² Скрипнюк О.В. Право України в умовах війни. Правова держава: щорічник наукових праць Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Вип. 34. Київ, 2023. С.14-15.

¹³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах: Закон України від 13 грудня 2022 р.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

¹⁴ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення положень про конкурсний відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України: Закон України від 27 липня 2023 р.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

¹⁵ Про медіа: Закон України від 13 грудня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

відносин у сфері медіа; для вдосконалення законодавства про національні меншини ухвалено Закон України «Про національні меншини (спільноти)» від 13 грудня 2022 р.¹⁶, який передбачає законодавче регулювання реалізації прав та свобод осіб, які належать до національних меншин (спільнот), та правових засад державної політики у цій сфері.

На початку лютого 2023 р. Україна отримала важливий документ Єврокомісії – «Аналітичний звіт, що доповнює висновки Єврокомісії щодо заявки України на вступ до Євросоюзу»¹⁷. Цей документ, по суті, є аудитом наближення України до права ЄС та окреслює план майбутніх переговорів про вступ (EU accession process «step by step»), який, як звісно, складається з дев'яти основних кроків («Main steps EU accession»). Йдеться про те, що Україна повинна адаптувати всі без винятку законодавчі акти та стандарти ЄС до українського правового поля, з тим, щоб українське законодавство відповідає праву ЄС. Так, крок за кроком, формується проект угоди про вступ, в якій має бути підтверджено, що Україна успішно адаптувала європейське право за тридцяти трьома блоками – «переговорними главами» («Clusters of negotiation chapters»). В названому Звіті Єврокомісія аналізує наближеність України до права ЄС за відповідними «переговорними главами». Так, за оцінкою ЄС, в українському праві та практиці є як ті сфери, де законодавство України близьке до права ЄС¹⁸ (хороший рівень підготовки в енергетиці, митному союзі, зовнішніх зв'язках, зовнішній, безпековій та оборонній політиці), так і ті, в яких наближення лише розпочинається (середній рівень підготовки Україна продемонструвала у свободі руху товарів, медіа, продовольчій безпеці, економічній політиці, науці та дослідженнях). Визначено сфери, де Україна продемонструвала лише уривчасте запровадження європейських норм – «несистемний рівень інтеграції» (певного рівня підготовки, за даними звіту, Україна досягла у таких напрямках як свобода підприємництва та надання послуг, свобода руху капіталу, публічні закупівлі, антимонопольна політика, корпоративне право, фінансові послуги, правосуддя, свобода та безпека, освіта та культура, захист прав споживачів та охорона здоров'я). Є сфери, за якими Україні поставили найнижчий бал, тобто ті, де Україна майже не адаптувала право ЄС (зокрема, Єврокомісія визначила, що початковий, найнижчий рівень підготовки Україна має у таких сферах як свобода руху осіб, право інтелектуальної власності, сільське господарство, довілля, соціальна політика та фінансовий контроль).

Цей аналіз свідчить, що Україна пройшла певні сходинки євроінтеграції, але до вступу повинна виконати великий обсяг роботи по всім напрямкам євроінтеграційного процесу та, перш за все, у правовій сфері, а саме на шляху України до ЄС у сфері правотворення необхідно: по-перше, адаптувати національне законодавство до права ЄС по всім тридцяти трьом «переговорним главам» технічно, тобто прийняти, змінити велику кількість нормативно-правових актів та таким чином механічно адаптувати вітчизняне законодавство до права ЄС; по-друге, адаптувати його реально, тобто впровадити європейські правові стандарти та принципи у вітчизняні конституційні реалії, у практику українського конституціоналізму. Потрібно довести європейському співтовариству, що Україна дотримується європейських цінностей, неухильно впроваджує їх, перш за все, у сфері прав людини. Саме практичне впровадження, реальне дотримання європейських цінностей та правових стандартів є не технічною чи механічною, але – реально-практичною інтеграцією права ЄС у політико-правову систему українського конституціоналізму.

Отже, недостатньо просто прийняти законодавство, що відповідає принципам та стандартам ЄС (тим більш, що Конституція містить цінності, принципи, які за своєю природою є європейськими цінностями), необхідним є втілення цих принципів в конституційно-правові реалії. Адже одним із п'яти Копенгагенських критеріїв, передбачених ст. 49 Договору про Європейський Союз у

¹⁶ Про національні меншини (спільноти): Закон України від 13 грудня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

¹⁷ Commission staff working document. Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. Brussels, 1.2.2023 SWD (2023) 30 final. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf

¹⁸ Більш докладно див.: Єврокомісія оприлюднила звіт щодо відповідності законодавства України праву ЄС. Пресслужба Апарату Верховної Ради України. URL: <https://www.rada.gov.ua/news>

редакції Лісабонського договору 2007 р. (Консолідованої версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу), є «ціннісний» критерій – відданість країни-заявниці цінностям, вказаним у ст. 2 Лісабонського договору, їх неухильне дотримання на практиці. Звідси серед основних напрямків подальшого розвитку українського конституціоналізму є євроінтеграційна тенденція. У цьому контексті виокремлюється два напрями: удосконалення нормативної основи українського конституціоналізму у напрямку прийняття нормативно-правових актів євроінтеграційної спрямованості та другий напрям – впровадження європейських цінностей в сучасні конституційно-правові реалії.

Слід відзначити, що після перемоги подальший розвиток українського конституціоналізму буде детерміноване з виконанням ряду невідкладних та масштабних завдань, включаючи поновлення економічної, політичної, правової систем у відповідь на повоєнні виклики та проблеми, які обумовлюють тенденції розвитку політико-правової системи українського конституціоналізму. Втім, серед цих тенденцій слід виокремити саме вищевідзначені євроінтеграційні тенденції українського конституціоналізму.

Передумовою та водночас умовою наявності та функціонування конституціоналізму є дієве громадянське суспільство. Громадянське суспільство у системі конституціоналізму, з одного боку, є природним осередком соціального буття людини, адже у центрі громадянського суспільства, як і у центрі конституціоналізму знаходиться людина, а з іншого - громадянське суспільство є важливим засобом обмеження державної влади, стримування її від недемократичних дій та можливого свавілля. Звідси важливими є питання змін, що відбуваються в громадянському суспільстві під час війни.

Війна безпосередньо вплинула на українське громадянське суспільство, яке в сучасних умовах стало суспільством, що бореться за свободу, демократію, за суверенну державність та територіальну цілісність України. За результатами соціологічних досліджень, експерти зробили аргументований висновок, що «у 2022 році українське суспільство змогло самоорганізуватися для боротьби з наслідками повномасштабного вторгнення»¹⁹. При цьому в сучасних реаліях з'являються нові форми та механізми функціонування громадянського суспільства (наприклад: волонтерство, безоплатна правова та інша допомога біженцям та вимушеним переселенцям, громадський контроль за діями органів влади у сфері обороноздатності держави, взаємодія з міжнародним громадянським суспільством з метою всесвітньої протидії російській агресії та ін.). Так, за результатами соціологічного дослідження «Громадянське суспільство в Україні в умовах війни - 2022», кількість зареєстрованих благодійних організацій в Україні за 2022 рік збільшилася майже у 8 разів (6 367 нових благодійних організацій), 77% опитаних громадських та благодійних організацій тим чи іншим чином допомагають ЗСУ, при цьому близько 90% складає гуманітарна допомога, майже 70% - інформаційна підтримка, і орієнтовно 50% організують збори на потреби ЗСУ²⁰.

Можна стверджувати, що війна вплинула на розвиток громадянського суспільства в Україні, активізувала та практично змінила його. Ці практичні зміни детермінують зміни й в теорії громадянського суспільства. Так, сучасні реалії воєнного стану обумовлюють визначення нових акцентів у доктринальній характеристиці громадянського суспільства, яке набуває ознак патріотично налаштованого, ініціативного, дієвого суспільства та появу інших нових «національних» особливостей в його характеристиці, що надає підстави досліджувати такий соціально- та політико-правовий феномен як «українське громадянське суспільство».

Водночас слід констатувати, що війна сприяла як зміцненню громадянського суспільства, так і виявила ряд суттєвих проблем, що потребують свого доктринального та практичного вирішення (наприклад, прояви колабораціонізму, правопорушення та зловживання при здійсненні волонтерської діяльності тощо).

¹⁹ Громадянське суспільство України в умовах війни - 2022. Звіт за результатами дослідження. м. Київ, грудень 2022 - січень 2023. URL: <https://ednannia.ua/attachments/article/12447/Громадянське%20суспільство%20в%20умовах%20війни%202022....pdf>

²⁰ Ibid.

Змінилася й основна функціональна роль громадянського суспільства в умовах війни, якою є взаємодія громадянського суспільства з органами публічної влади у процесах протидії та подоланні негативних наслідків збройної агресії росії проти України. Українське громадянське суспільство стало надійною опорою державі з багатьох суспільних потреб.

Отже, на часі – переосмислення багатьох проблемних питань щодо визначення ролі громадянського суспільства в утвердженні та подальшому сталому розвитку української державності, взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади як в умовах війни для перемоги, зміцнення оборони та національної безпеки України, так і в подальшій повоєнній відбудові та євроінтеграційному розвитку України для її утвердження як суверенної, демократичної держави, повноправного члена європейського співтовариства. Так, 80% громадських і благодійних організацій України так чи інакше планують долучитися до відновлення країни, перш за все відбудови інфраструктури²¹. Отже, громадянське суспільство, відіграючи значну роль у спротиві російській агресії, має активно включитися і до процесу післявоєнної відбудови України. Після перемоги у війні з окупантом на українське суспільство чекає ряд нових демократичних трансформацій, в тому числі які стосуються інститутів громадянського суспільства²².

Об'єднавчим чинником громадянського суспільства став розвиток національної свідомості, що є проявом зміцнення національної єдності. В умовах війни відбуваються зміни у сфері утвердження та розвитку національної свідомості Українців у бік піднесення національної ідеї, національної ідентичності та утвердження національної стійкості, що зумовлює відповідні зміни у конституційній правосвідомості, як складової системи конституціоналізму. Одним з елементів змісту конституціоналізму є конституційна правосвідомість – ідеологічна складова сучасної парадигми українського конституціоналізму. В умовах російсько-української війни вона набуває особливого значення та потребує змістовного оновлення у бік підвищення значущості національної ідеї, національної ідентичності, національної культури та мови українців з тим, щоб подолати прояви рашизму як ідеології та практики сучасного нацизму, протистояти їх викликам та утвердити українську національну стійкість. Тому слід підтримати законодавче визначення основних засад (мети, завдань, принципів, напрямів, особливостей) формування та реалізації державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності як складової забезпечення національної безпеки України²³.

Слід підкреслити, що окрім зазначених тенденцій розвитку українського конституціоналізму у процесі подальшої мирної, повоєнної відбудови України в контексті європейської інтеграції України та глобалізаційних викликів сучасного світу важливе значення має продовження досліджень інноваційно-теоретичних характеристик конституціоналізму як тенденцій розвитку наукової парадигми сучасного українського конституціоналізму. Зокрема, за останні роки розвиток наукової парадигми конституціоналізму виявляється: в дослідженні проблематики конституціоналізму у контексті сучасних аспектів глобалізації конституційного права²⁴; в доктринальній концептуалізації моделей конституціоналізму, зокрема, таких, як американська, англійська та європейська²⁵; в обґрунтуванні наявності транснаціонального (глобального) конституціоналізму²⁶, мілітарного

²¹ Ibid.

²² Ковальчук С., Пивовар М. Напрямки реформування громадянського суспільства та органів публічної влади в умовах війни в Україні. Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. № 1. С. 173.

²³ Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності: Закон України від 13 грудня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>

²⁴ Савчин М.В. Сучасні тенденції конституціоналізму у контексті глобалізації та правового плюралізму. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2020. 648 с.

²⁵ Бориславська О.М. Європейська модель конституціоналізму: системно-аксіологічний аналіз: монографія. Харків: Право, 2008. 384 с.

²⁶ Шамрай В. Транснаціональний (глобальний) конституціоналізм як об'єктивне явище сучасної правової дійсності. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 7. С. 150-153.

конституціоналізму²⁷; виокремленні різноманітних видів конституціоналізму за найбільш актуальними сферами розвитку сучасного суспільства – інформаційного конституціоналізму²⁸, економічного конституціоналізму²⁹, екологічного конституціоналізму³⁰ та ін. Безумовно, що всі напрями дослідження конституціоналізму заслуговують на увагу та є проявом розвитку вітчизняної конституційно-правової науки та сучасної конституціоналістики. Водночас деякі з них є дискусійними та викликають заперечення, що теж є позитивним, адже створює поштовх для подальших наукових розвідок та доктринальних дискурсів.

Висновок. Таким чином, сучасні умови війни детермінують проблематику змін у практичній парадигмі українського конституціоналізму, що потребують відповідного наукового дослідження з тим, щоб забезпечити функціонування системи конституціоналізму та визначити основні тенденції його розвитку у період повоєнної відбудови України. Крім того, теоретично обумовленими та практично необхідними є подальші наукові дослідження інноваційних тенденцій розвитку наукової парадигми українського конституціоналізму в контексті євроінтеграційних прагнень України та глобалізаційних викликів сучасного світу.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Belz Herman. Changing Conceptions of Constitutionalism in the Era of World War II and the Cold War. *The Journal of American History*. 1972. Vol. 59. No. 3. P. 640–669. URL: <https://doi.org/10.2307/1900662>. Accessed 21 Oct. 2023.
2. Downing Brian M. Constitutionalism, Warfare, and Political Change in Early Modern Europe. *Theory and Society*. 1988. Vol. 17. No. 1. P. 7–56. URL: <http://www.jstor.org/stable/657662>. Accessed 21 Oct. 2023.
3. Баймуратов, М., Кофман, Б. Мілітарний конституціоналізм: доктринальні та праксеологічні підходи до формування феноменології. *Scientific Collection «InterConf»*. 2022. № 136. P. 228–236. URL: <https://archive.interconf.center/index.php/conference-proceeding/article/view/1929>.
4. Бориславська О.М. Європейська модель конституціоналізму: системно-аксіологічний аналіз: монографія. Харків: Право, 2018. 384 с.
5. Ковальчук С., Пивовар М. Напрямки реформування громадянського суспільства та органів публічної влади в умовах війни в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 1. С. 173-178.
6. Конституціоналізм в умовах війни: збірник матеріалів учасників четвертої науково-практичної конференції. Львів: ПП «Видавництво «БОНА», 2022. 254 с.
7. Костицький М.В., Бесчастний В.М., Кушакова-Костицька Н.В. Цифровий конституціоналізм: нова парадигма та перспективи розвитку в Україні. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2022. № 2 (24). С. 9-26.

²⁷ Баймуратов М., Кофман Б. Мілітарний конституціоналізм: доктринальні та праксеологічні підходи до формування феноменології. *Scientific Collection «InterConf»*. 2022. № 136. P. 228–236.

URL: <https://archive.interconf.center/index.php/conference-proceeding/article>

²⁸ Костицький М.В., Бесчастний В.М., Кушакова-Костицька Н.В. Цифровий конституціоналізм: нова парадигма та перспективи розвитку в Україні. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2022. № 2 (24). С. 10.

²⁹ Олькіна О.В. Економічний конституціоналізм: структурна характеристика. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України)* : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ.конф. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 1. С. 268-270; Савчин М.В. Економічний конституціоналізм і Конституційний Суд України. *Юридична наука*. 2012. № 4. С. 32-43; Решетняк Н.Б., Кузьменко О.В. Економічний конституціоналізм як міждисциплінарне вчення. *Інтернет-конференції ХНУМГ імені О.М. Бекетова*. Березень 2023 р. URL: <https://ojs.kname.edu.ua/index.php/area/article/view/3138/2979>.

³⁰ Потапчук Г. Екологічний конституціоналізм: до питання про методологію пізнання (розуміння, визначення та дослідження). *Публічне право*. 2022. № 4 (48). С. 38-53.

8. Олькіна О.В. Економічний конституціоналізм: структурна характеристика. Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України): у 2 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 1. С. 268-270.
9. Савчин М.В. Сучасні тенденції конституціоналізму у контексті глобалізації та правового плюралізму. Одеса: Вид. дім «Гельветика», 2020. 648 с.
10. Скрипнюк О.В. Конституційно-правовий механізм реалізації та захисту прав і свобод людини в умовах війни: світовий досвід та Україна. Правова держава. Щорічник наукових праць Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України. 2022. Вип. 33. С. 11-20.
11. Скрипнюк О.В. Право України в умовах війни. Правова держава: щорічник наукових праць Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Вип. 34. Київ, 2023. С. 3-20.
12. Шамрай В. Транснаціональний (глобальний) конституціоналізм як об'єктивне явище сучасної правової дійсності. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 7. С. 150-153.

Перелік юридичних документів:

13. Commission staff working document. Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. Brussels, 1.2.2023 SWD (2023) 30 final. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf.
14. Єврокомісія оприлюднила звіт щодо відповідності законодавства України праву ЄС. Пресслужба Апарату Верховної Ради України. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/233003.html>.
15. Громадянське суспільство України в умовах війни-2022. Звіт за результатами дослідження. м. Київ, грудень 2022 - січень 2023. URL: <https://ednannia.ua/attachments/article/12447/Громадянське%20суспільство%20в%20умовах%20війни%202022....pdf>.
16. Огляд демократичних інститутів України під час війни. Центр політико-правових реформ. Березень 2023 р. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2023/06/ua-web.pdf>.
17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах: Закон України від 13 грудня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2846-20#Text>.
18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення положень про конкурсний відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України: Закон України від 27 липня 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3277-20#Text>.
19. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-IX#Text>.
20. Про заборону пропаганди російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як держави-терориста проти України, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну: Закон України від 22 травня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2265-20#Text>.
21. Про медіа: Закон України від 13 грудня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>.
22. Про національні меншини (спільноти): Закон України від 13 грудня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2827-20#Text>.
23. Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності: Закон України від 13 грудня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2834-20#Text>.
24. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
25. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>.
26. Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2023 року № 4-р(II)/2023 у справі за конституційними скаргами Сиротенка Сергія (щодо особових даних у судовому рішенні). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-23#Text>.
27. Рішення Конституційного Суду України від 22 березня 2023 року № 3-р(II)/2023 у справі за конституційною скаргою Лазуренка Ігоря Олександровича (щодо гарантованості пенсії, що є основним джерелом існування, не нижче прожиткового мінімуму). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-23#Text>.

References

Bibliography:

1. Baimuratov, M., Kofman, B. *Militarnyi konstytutsionalizm: doktrynalni ta prakseolohichni pidkhody do formuvannia fenomenologii*. Scientific Collection «InterConf». 2022. № 136. R. 228–236. URL: <https://archive.interconf.center/index.php/conference-proceeding/article/view/1929>.
2. Belz Herman. *Changing Conceptions of Constitutionalism in the Era of World War II and the Cold War*. The Journal of American History. 1972. Vol. 59. No. 3. P. 640–669. URL: <https://doi.org/10.2307/1900662>. Accessed 21 Oct. 2023.
3. Boryslavska O.M. *Yevropeiska model konstytutsionalizmu: systemno-aksiolohichni analiz: monohrafiia*. Kharkiv: Pravo, 2018. 384 s.
4. Downing Brian M. *Constitutionalism, Warfare, and Political Change in Early Modern Europe*. Theory and Society. 1988. Vol. 17. No. 1. P. 7–56. URL: <http://www.jstor.org/stable/657662>. Accessed 21 Oct. 2023.
5. *Konstytutsionalizm v umovakh viiny: zbirnyk materialiv uchasnykiv chetvertoi naukovo-praktychnoi konferentsii*. Lviv: PP «Vydavnytstvo «BONA», 2022. 254 s.
6. Kostytskyi M.V., Beschastnyi V.M., Kushakova-Kostytska N.V. *Tsyfrovyy konstytutsionalizm: nova paradyhma ta perspektyvy rozvytku v Ukraini*. Filosofski ta metodolohichni problemy prava. 2022. № 2 (24). S. 9–26.
7. Kovalchuk S., Pyvovar M. *Napriamky reformuvannia hromadianskoho suspilstva ta orhaniv publichnoi vlady v umovakh viiny v Ukraini*. Analytychno-porivnialne pravoznavstvo. 2022. № 1. S. 173–178.
8. Olkina O.V. *Ekonomichni konstytutsionalizm: strukturna kharakterystyka*. Nauka ta suspilne zhyttia Ukrainy v epokhu hlobalnykh vykykiv liudstva u tsyfrovu eru (z nahody 30-richchia proholoshennia nezalezhnosti Ukrainy ta 25-richchia pryiniattia Konstytutsii Ukrainy): u 2 t.: materialy Mizhnar. nauk.-prakt. konf. Odesa: Vydavnychiy dim «Helvetyka», 2021. T. 1. S. 268–270.
9. Savchyn M.V. *Suchasni tendentsii konstytutsionalizmu u konteksti hlobalizatsii ta pravovoho pliuralizmu*. Odesa: Vyd. dim «Helvetyka», 2020. 648 s.
10. Shamrai V. *Transnatsionalnyi (hlobalnyi) konstytutsionalizm yak obiektyvne yavyshe suchasnoi pravovoi diisnosti*. Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo. 2018. № 7. S. 150–153.
11. Skrypniuk O.V. *Konstytutsiino-pravovyy mekhanizm realizatsii ta zakhystu prav i svobod liudyny v umovakh viiny: svitovyy dosvid ta Ukraina*. Pravova derzhava. Shchorichnyk naukovykh prats Instytutu derzhavy i prava imeni V.M. Koretskoho NAN Ukrainy. 2022. Vyp. 33. S. 11–20.
12. Skrypniuk O.V. *Pravo Ukrainy v umovakh viiny*. Pravova derzhava: shchorichnyk naukovykh prats Instytutu derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukrainy. Vyp. 34. Kyiv, 2023. S. 3–20.

List of legal documents:

13. Commission staff working document. *Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Ukraines application for membership of the European Union*. Brussels, 1.2.2023 SWD (2023) 30 final. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf.
14. *Hromadianske suspilstvo Ukrainy v umovakh viiny-2022. Zvit za rezultatamy doslidzhennia*. m. Kyiv, hruden 2022 - sichen 2023. URL: <https://ednannia.ua/attachments/article/12447/Hromadianske%20suspilstvo%20v%20umovakh%20viiny%202022....pdf>.
15. *Ohliad demokratychnykh instytutiv Ukrainy pid chas viiny. Tsentr polityko-pravovykh reform*. Berezen 2023 r. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2023/06/ua-web.pdf>.
16. *Pro media: Zakon Ukrainy vid 13 hrudnia 2022 r*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>.
17. *Pro natsionalni menshyny (spilnoty): Zakon Ukrainy vid 13 hrudnia 2022 r*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2827-20#Text>.
18. *Pro osnovni zasady derzhavnoi polityky u sferi utverdzhennia ukraïnskoi natsionalnoi ta hromadianskoi identychnosti: Zakon Ukrainy vid 13 hrudnia 2022 r*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2834-20#Text>.
19. *Pro pravovyy rehym voïennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12 travnia 2015 r*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
20. *Pro utvorennia viiskovykh administratsii: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24 liutoho 2022 r*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>.
21. *Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakoniv Ukrainy shchodo funktsionuvannia derzhavnoi sluzhby ta mistsevoho samovriaduvannia u period dii voïennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12 travnia 2022 r*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-IX#Text>.

22. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo udoskonalennia poriadku vidboru kandydatur na posadu suddi Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy na konkursnykh zasadakh: Zakon Ukrainy vid 13 hrudnia 2022 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2846-20#Text>.
23. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo utochnennia polozhen pro konkursnyi vidbir kandydatur na posadu suddi Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 27 lypnia 2023 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3277-20#Text>.
24. Pro zaboronu propahandy rosiiskoho natsytskoho totalitarnoho rezhymu, zbroinoi ahresii Rosiiskoi Federatsii yak derzhavy-terorysta proty Ukrainy, symboliky voiennoho vtorhnennia rosiiskoho natsytskoho totalitarnoho rezhymu v Ukrainu: Zakon Ukrainy vid 22 travnia 2022 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2265-20#Text>.
25. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 19 kvitnia 2023 roku № 4-r(II)/2023 u spravi za konstytutsiinymy skarhamy Syrotenko Serhiia (shchodo osobovykh danykh u sudovomu rishenni). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-23#Text>.
26. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 22 bereznia 2023 roku № 3-r(II)/2023 u spravi za konstytutsiinoiu skarhoiu Lazurenka Ihoria Oleksandrovycha (shchodo harantovanosti pensii, shcho ye osnovnym dzherelom isnuvannia, ne nyzhche prozhytkovoho minimumu). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-23#Text>.
27. Yevrokomisiia opryliudnyla zvit shchodo vidpovidnosti zakonodavstva Ukrainy pravu YES. Presssluzhba Aparatu Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/233003.html>.

УДК 342.1

doi.org/10.30970/jcl.3.2023.3**Ольга Коцюруба**

Старша радниця з юридичних питань Громадянської мережі ОПОРА,
Київ, Україна
E-mail: olkotsia@gmail.com



ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ПРАВИЛ ПАРТІЙНОГО ФІНАНСУВАННЯ В УКРАЇНІ: ГОЛОВНІ ДОСЯГНЕННЯ І ВІДКЛАДЕНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ

EXPERIENCE OF REFORMING PARTY FINANCING RULES IN UKRAINE: KEY ACHIEVEMENTS AND DEFERRED OBLIGATIONS

Olha Kotsiuruba

Senior legal advisor at the Civil Network OPORA,
Kyiv, Ukraine

Abstract | The change in the party funding rules in Ukraine started with the declaration of Ukraine's independence and continues along with the change of conditions and the improvement of international standards. A retrospective look at the reform of financing political parties and election campaigns brings us to the conclusion that legislative reforms in this area have never been popular, easy, and fast. The article demonstrates the key amendments in approaches to the funding and reporting regulations that took place in Ukraine, including the steps toward introducing state funding for political parties and a transparent system of financial reporting for the income and expenses of political parties. Although the political funding mechanism has been developed significantly, the regulation in this area does not eliminate unofficial financing practices and needs further improvement. The article outlines a number of practical problems in the areas of private donations for political parties' activities, state funding, reporting of political parties and election campaigns, and the introduction of proportional sanctions for parties in case of violating legal restrictions. The ways of settling these issues may vary and depend on historical background, the choice of the state, and the society. However, the choice in favour of a stricter model of legal regulation is fully justified for Ukraine, which is now facing an aggressive war, political corruption, practices of illegal financing through proxy donors, considerable influence of foreign capital on the decision-making process, including investments originating from the aggressor state.

The article analyses the main proposals of experts for the new version of the law on political parties and the conclusions and observations of the Venice Commission of the Council of Europe and the OSCE Bureau in terms of introducing a limit on the amount of contributions by a percentage of a citizen's income for the last five years.

Keywords: political parties, state funding of political parties, reporting of income and expenses of political parties, POLITDATA, contributions of third parties.

Анотація | Зміна правил партійного фінансування триває в Україні понад два десятиліття і далі продовжуватиметься разом зі зміною умов та вдосконаленням міжнародних стандартів. Ретроспективний погляд на реформу фінансування політичних партій та виборчих кампаній дозволяє прийти до висновку, що законодавчі реформи у цій сфері ніколи не були популярними, легкими та швидкими. Стаття демонструє ключові зміни в підходах до регулювання фінансування та звітності, що мали місце в Україні, в тому числі висвітлює шлях до впровадження державного фінансування політичних партій та прозорої системи фінансової звітності за їхні доходи і витрати. Хоча інститут політичного фінансування значно розвинувся, регулювання у даній сфері не усуває в повній мірі практик тіньового фінансування та потребує подальшого вдосконалення. В статті окреслено цілу низку практичних проблем в сферах приватних пожертв на діяльність політичної партії, їх державного фінансування, звітності політичних партій та виборчих кампаній, запровадження пропорційних санкцій за порушення партіями встановлених законодавчих обмежень. Шляхи врегулювання цих питань справді можуть бути різними і залежать від історичних передумов, вибору держави та суспільства. В Україні в умовах агресивної війни, політичної корупції, практик тіньового фінансування через підставних внескодавців, тотального впливу на прийняття рішення іноземного капіталу, в тому числі і походженням з держави-агресора, вибір на користь більш жорсткої моделі правового регулювання є цілком обґрунтованим та виправданим.

В статті аналізується ключові пропозиції експертів до нової редакції закону про політичні партії, а також висновки і зауваження Венеційської комісії Ради Європи та Бюро ОБСЄ до запровадження обмеження розміру внесків відсотком від доходу громадянина за останні п'ять років.

Ключові слова: політичні партії, державне фінансування політичних партій, фінансова звітність політичних партій, POLITDATA, внески третіх осіб.

I. Постановка проблеми.

Українське суспільство та влада спрямовують основні зусилля на протидію повномасштабній агресії російської федерації в Україні, вживають першочергових заходів для ліквідації наслідків вторгнення і відбудови втраченої інфраструктури. Незважаючи на це, важливо, щоб ключові демократичні реформи, розпочаті задовго до 2022 року (насамперед їх антикорупційна складова), були продовжені. В цьому контексті йдеться не лише про запобігання корупції в публічному секторі, зокрема серед народних депутатів, суддів та прокурорів (саме цим питанням був присвячений останній звіт оцінювання GRECO)¹, але і про протидію політичній корупції.

Різні аспекти регулювання фінансування політичних партій і виборчих кампаній досліджується як з точки зору науки конституційного права², так і політичних наук і публічної адміністрації³. Від вдалого нормативного збалансування публічного та приватного фінансування політичних партій у виборчий та міжвиборчий період залежить вирішення одного з основних питань сучасної демократії: як при обмеженій бюджетній спроможності в умовах постійного зростання витрат на функціонування партії та на проведення виборчих кампаній створити такі умови, за яких індивідуальні внески (зокрема олігархів) не стали б засобом купівлі політичного впливу, натомість за-

¹ Четвертий раунд оцінювання. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів Другий звіт-оцінка відповідності Україна. Прийнято на 89-му пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 29 листопада – 3 грудня 2021 року) URL: <https://rm.coe.int/-89-greco-29-3-2021-/1680a64ea4>

² Kevin Casas-Zamora. Paying for democracy: political finance and state funding for parties, Oxford: University of Oxford, 2004. 306 p. 1.; Marcin Walecki. Pieniadze a polityka w Europie Srodkowo-Wechodniej. Kulisy finansowania polityki / red. Marcin Walecki; Instytut Spraw Publicznych (Warszawa). Warszawa: ISP, 2002. 322 s.

³ K.-H. Nassmacher, Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe. The Examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany, in H.E. Alexander. Comparative Political Finance in the 1980s, Cambridge University Press, Cambridge 1989, pp. 236 - 267; Chmaj, Marek. Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim / red. nauk. Marek Chmaj; Fundacja Promocji Prawa Europejskiego. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2008. 236 s.; Романюк А.С., Шведа Ю.Р., Шумельда О.Б. Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна. Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. 132 с.

безпечувалася б рівність умов для політичних партій і неупереджена діяльність політиків в інтересах українського народу. Політична корупція та непрозорі, неврегульовані пожертви на діяльність політичних партій загалом згубно впливають на демократію. Проте у випадках залучення грошей, джерелом походження яких є країна-агресор, йдеться також і про загрозу національній безпеці.

Як наслідок триваючої більше ніж два десятиліття політичної реформи, Україні вже вдалося впровадити низку законодавчих положень, що відповідають міжнародним стандартам та зобов'язанням. Хоча в статті висвітлено й окремі тенденції законодавчого регулювання фінансування політичних партій та виборчих кампаній до 2003 року, проте саме з внесенням 27 листопада 2003 до Закону України «Про політичні партії» розділу IV-1⁴, що стосувався державного фінансування політичних партій та зміни окремих підходів до фінансової звітності та контролю, дискусія щодо форм фінансування та звітності політичних партій перейшла з експертного кола до обговорень на рівні парламенту та інституцій Ради Європи. Закладені в цьому прогресивному законі механізми, на жаль, змогли запрацювати на практиці лише з прийняттям нового закону у 2015 році. Проте дискусії щодо обсягу, форм фінансування, балансу між приватними та державними джерелами надходжень, обсягом контрольних повноважень державних органів тривають і донині, перманентно стикаючись з відсутністю політичної волі парламенту до впровадження на практиці транспарентних та дієвих законодавчих механізмів фінансування партій та виборчих кампаній.

Певні ключові механізми з 2020 були призупинені та протягом більше ніж трьох років не працювали. До таких, зокрема, належить система обов'язкової щоквартальної фінансової звітності про доходи та витрати політичних партій, впровадження якої стало однією з ключових передумов надання Єврокомісією безвізового режиму для поїздок громадян України до країн Європейського Союзу (ЄС) у 2017 році. Законопроект 9419-1 щодо мінімізації потенційного олігархічного впливу на політичні партії, удосконалення механізмів державного фінансування та державного контролю за діяльністю політичних партій, яким відновлюється електронна фінансова звітність, було прийнято 26 вересня 2023 підписано Президентом⁵.

Водночас, в Україні і далі триває дискусія щодо пошуку механізмів, які можуть ефективно протидіяти політичній корупції. В той же час, пропозиції запровадження нових обмежень чи додаткових стимулів у сфері фінансування політичних партій завжди викликають бурхливі дискусії серед експертів та представників політичних партій, оскільки існує низка юрисдикційних, конституційних, політичних і практичних питань, які повинні розглядатися при оцінці будь-якої такої пропозиції.

У 2019 році робочою групою, створеною Комітетом Верховної Ради з питань цифрової трансформації спільно з Комітетом з питань правової політики, було розпочато роботу над новою редакцією Закону України про політичні партії. До складу робочої групи увійшли народні депутати, представники Національного агентства з питань запобігання корупції, Міністерства юстиції України, Міністерства цифрової трансформації, представники громадянського суспільства та міжнародних організацій, а також незалежні експерти. Первинний проєкт закону був підготовлений у травні 2020 року та переданий для аналізу Венеційської комісії Ради Європи і Бюро ОБСЄ з питань демократичних інститутів та прав людини (ОБСЄ/БДПЛ). У 2021 новий законопроект про політи-

⁴ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні» від 27.11.2003 № 1349-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1349-15/ed20050101#Text>

⁵ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо мінімізації потенційного олігархічного впливу на політичні партії, удосконалення механізмів державного фінансування та державного контролю за діяльністю політичних партій URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42290>

чні партії отримав спільний висновок, в якому низка ключових застережень стосувалися саме позицій реформування політичного фінансування⁶. Після часткового врахування зауважень робочою групою, у 2023 ОБСЄ/БДПЛ підготувало Записку щодо міжнародних та регіональних стандартів, застосованих до певних питань, пов'язаних з реформою політичних партій в Україні.

Метою цієї статті є дослідження сучасного стану державного фінансування політичних партій з урахуванням окремих здобутків реформи партійного фінансування, а також виокремлення питань, що потребують вирішення на законодавчому рівні. Об'єктом аналізу, окрім профільного законодавства, є пропозиції експертної групи з напрацювання нового партійного законодавства, а також позиції міжнародних експертів.

II. Чому реформувати фінансування політичних партій важливо?

Україна розвивається як держава конституційної демократії на засадах поваги до прав людини, верховенства права й демократії, що водночас є спільними європейськими цінностями⁷, визнання та імплементація яких є передумовою інтеграції до Європейського Союзу. Демократія є «всезагальним правом всіх громадян на частку політичної влади, тобто право голосувати та право брати участь у політичному процесі» нагадує Ф. Фукуяма⁸. Теоретично, можливим напрямом функціонування держави міг стати інший режим, сутнісно авторитарний. Проте українське суспільство, від Революції на граніті, що передувала проголошенню незалежності, до активної участі громадян в обороні від збройної агресії росії, постійно демонструє, що єдиним прийнятним для України вектором розвитку є побудова конституційної демократії.

Конституційна демократія, як зазначається в науковій літературі, «функціонує за певними правилами, що формувалися впродовж кількох століть у ході розвитку доктрини конституціоналізму»⁹. До таких, зокрема, належать забезпечення поділу влади, політична багатоманітність, вільні вибори тощо. Водночас, демократія є неможливою без політичної свободи, тобто, як визначає її Ж.Ж. Руссо, «можливості реальної участі в ухваленні колективних рішень відповідно до наявної політичної і правової структури суспільства»¹⁰. Західні автори наголошують, що «вільне формування волі більшості, що є єдиним критерієм її істинності, та можливість меншості створити політичну опозицію і мати потенційний шанс стати більшістю» є однією з основ конституціоналізму¹¹.

Конституційна демократія побудована на основі політичного представництва, адже саме воно «робить голоси та думки громадян присутніми у публічній політиці» та існує тоді, коли політичні діячі «говорять, виступають, символізують і діють від імені інших на політичній арені»¹². Звідси випливає, що політичні партії - важливий елемент сучасної конституційної держави, який не тільки забезпечує формування політичної волі громадян, але й виступає інструментом перетворення цієї волі в ході виборів у персональний склад сформованих органів публічної влади. Макбейн Говард Лі, до прикладу, вважає «політичні партії та їхню практику важливою частиною американської живої конституції»¹³.

⁶ Joint opinion Venice Commission and OSCE/ODIHR Opinion on the draft law on political parties approved by the Council of Democratic Elections at its 71th online meeting (18 March 2021) and adopted by the Venice Commission at its 126 th Plenary Session (online, 19-20 March 2021) URL: <https://rm.coe.int/cdl-ad-2021-003-e/1680a1e4c9>

⁷ Бориславська О.М. Загальноєвропейські конституційні цінності як основа європейської моделі конституціоналізму. Часопис Київського університету права, 2015, № 2. С. 54-58. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2015_2_14

⁸ Фукуяма Ф. Весівиття ліберальна революція. Лібералізм. Ліберальна традиція політичного мислення від Джона Локка до Джона Роулза: антологія. 2-ге вид., перероб. с. 1065.

⁹ Бориславська О.М. Європейська модель конституціоналізму: системно-аксіологічний аналіз. Монографія / О.М. Бориславська. Харків: Право, 2018. 384 с. С. 80.

¹⁰ Руссо Жан-Жак. об общественном договоре. Теория и практика демократии. Избранные тексты / пер. с англ. под ред. в. Л. Иноземцева, Б. г. капустина. М.: науч.-изд. центр «Ладомир», 2006. с. 91.

¹¹ Прело Марсель. Конституционное право Франции / пер. с фр. Ф. а. кублицкого; под ред. и с предисл. а. З. Манфреда. М.: изд-во иностр. лит., 1957. с. 44-45.

¹² Dovi Suzanne. Political Representation. The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter 2017 Edition), Edward N. Zalta (ed.). URL: <https://plato.stanford.edu/archives/win2017/entries/political-representation>

¹³ McBain Howard Lee. The Living constitution, a consideration of the realities and legends of our fundamental law. The McMillian Company. New York, 1937. P. 11.

Разом з тим, вплив грошей на політиків та політичні партії здатен серйозно зашкодити реальному політичному представництву. Фінансові ресурси надають можливість впливати на кандидатів та партії, а коли політична влада просто відображає економічну владу, як слушно зауважує Кевін Касас-Замора, принцип «одна людина, один голос» губить своє значення і демократія зникає¹⁴.

Дослідження впливу грошей на політику у світовій науці розпочалися ще в кінці 19 на початку 20 століття. У 1883 році Парламентом Сполученого королівства Великої Британії та Ірландії прийнято Закон про запобігання корупції та незаконним практикам (1883 Corrupt and illegal Practices [Prevention] Act¹⁵). Закон встановлював суворі ліміти на витрати кандидатів у передвиборній кампанії для запобігання підкупу виборців. У 1907 році в США прийнято Закон Тілмана (Tillman Act¹⁶), що обмежував використання коштів корпорацій у виборчих кампаніях. Джеймс Поллок у 1932 році в одному з перших світових досліджень у даній темі відзначав: «питання про фінансування політики є Ахіллесовою п'ятою демократії». Фінансування політики не лягає на плечі пересічних виборців, в результаті цього контролюючий вплив всередині партії та нації переходить до кількох людей або кількох інтересів. Наводячи приклад Німеччини 30-х років, автор зазначає, що «коли банки та корпорації в змозі контролювати політичні партії, і коли кілька людей через свої фінансові внески можуть контролювати політику партії, то пора бити на сполох»¹⁷.

Але особливо гострою є проблема встановлення окремих правил фінансування політичних партій для молодих демократій та країн з невисоким середнім заробітком населення, в тому числі для України. О. В. Совгіря підкреслювала, що функціонування партій потребує значних коштів, що часто супроводжувалося фінансовими аферами і політичними скандалами, які дискредитували як самі партії, так і демократію в цілому¹⁸. На думку, Н. Єсипчук істотна нерівність фінансових можливостей політичних партій призводить до нерівності їхніх шансів у політичному суперництві. «Політичні інвестиції» окремих груп юридичних або фізичних осіб тих чи інших партій використовуються як засіб впливу на визначення загальної політики держави. Таким чином, принцип народного суверенітету може перетворитися на фікцію¹⁹.

М. Пінто-Душинський висловив припущення, що в країнах з середнім заробітком, меншим ніж 7000 доларів на рік, фінансування партій не може відбуватися з вкладів їхніх прихильників. В таких країнах фінансування політики завжди вимагатиме великого залучення іншого капіталу. Підтвердженням цієї гіпотези, на думку автора, є факт, що такі країни є на такому ж етапі політичного розвитку, як Велика Британія в 19 столітті, коли використання політичних коштів супроводжувалося масовою купівлею голосів і корупцією²⁰. Наведені М. Валецькім²¹ приклади щодо Росії, Польщі та України, підтверджують, що офіційні ліміти виборчих видатків, у випадку їх встановлення на низькому рівні, на практиці виявляються фікцією. Вони не лише не стримують недозволених видатків, їх недостатність підриває довіру до всієї системи фінансування²².

¹⁴ Casas-Zamora K. Paying for democracy: political finance and state funding for parties / Kevin Casas-Zamora. – Colchester: ECPR, 2005. 290 s. P. 2.

¹⁵ Corrupt and Illegal Practices Act, 1883 URL: <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transferring-society/elections-voting/elections-and-voting-in-the-19th-century/reforming-election-methods/from-the-parliamentary-collections/election-petitions2111>

¹⁶ J. Michael Bitze. Tillman Act of 1907 (1907) URL: <https://firstamendment.mtsu.edu/article/tillman-act-of-1907-1907>

¹⁷ James Kerr Pollock. Money and Politics Abroad, New York: Publisher: A.A. Knopf, 1972. - 328 S. - S 324-326.

¹⁸ Совгіря О. Фінансування політичних партій: правовий аспект // Право України. – 2003. - № 3. - С. 130-133.

¹⁹ Єсипчук Н. Фінансування політичних партій / Наталія Єсипчук // Розробка державної політики. Аналітичні записки. - К., Вид-во УАДУ, 2002.- 240 с. - С. 52.

²⁰ Michael Pinto-Duschinsky. Pieniądze a polityka w reżimie demokratycznym. Kulisy finansowania polityki / pod red. Marcina Waleckiego; Instytut Spraw Publicznych. Warszawa, 2002, 322s. - s. 93.

²¹ Marcin Walecki. Pieniądze a polityka w Europie Środkowo-Wschodniej. Kulisy finansowania polityki, pod. red. Marcina Waleckiego, Warszawa, 2002, s. 50-57.

²² Коцюруба О. Публічне фінансування політичних партій перспектива для України на досвіді Польщі / О.Коцюруба//Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2013. Випуск 57. - 179-188 с. С. 181.

Саме тому мінімізувати негативні наслідки недоброчесного впливу на волю виборців, а відтак, на несправедливі результати виборів через регулювання правил партійного фінансування надзвичайно важливо. Мета законодавчого регулювання політичного фінансування, полягає в обмеженні потенціалу надмірного впливу на політиків, з боку осіб які інвестують у вибори, а одночасно в нарощенні суспільної довіри до політичного процесу. Поліпшення суспільної довіри до виборчого процесу, сприяння справедливості у виборчому процесі та зміцнення партій як основних політичних організацій розглядається в західних демократіях, як одне із основних завдань підвищення стандартів суспільного життя (як приклад можна навести присвячені цій проблематиці матеріали Британського комітету підвищення стандартів суспільного життя (CSPL)²³.

III. Тернистий шлях до запровадження державного фінансування та прозорості системи фінансової звітності політичних партій

Яким було правове регулювання державного фінансування до 2015 року

До вступу в силу Закону України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року політичні партії діяли в межах правового поля, визначеного Конституцією та Законом України «Про об'єднання громадян», який набрав чинності 16 червня 1992 року. Передбачаючи державну підтримку для громадських організацій, цей закон не містив положень щодо державного фінансування політичних партій. Хоча в проекті Закону України «Про об'єднання громадян» 1992 року запровадження державного фінансування політичних партій передбачалося. Відсутність у зазначеному законі системи державного фінансування політичних партій призвела до того, що партії фактично були позбавлені повноцінних і легальних джерел фінансування.

Державна підтримка партій здійснювалася лише через непряме спеціальне фінансування передвиборної агітації. Початком законодавчого регулювання такої форми фінансування стала ч. 3 ст. 36 Закону України «Про вибори народних депутатів» від 18 листопада 1993 року, яка закріплювала можливість для кандидата в депутати, поряд з державним фінансуванням передвиборної агітації, використовувати кошти власного виборчого фонду. Таким чином в даному нормативно-правовому акті відбулося:

- фактичне розмежування на законодавчому рівні фінансового забезпечення підготовки і проведення виборів та фінансування передвиборної агітації;
- закріплення принципу публічного фінансового забезпечення підготовки і проведення виборів;
- розмежування фінансування передвиборної агітації на державне і приватне - шляхом формування виборчих фондів.

Проте згаданий закон створював найбільш сприятливі умови саме для приватного фінансування виборчих кампаній через відсутність будь-яких нормативних обмежень загального розміру виборчого фонду та лімітів витрат виборчого фонду.

В частині фінансування передвиборної агітації відбувся доктринальний перехід розуміння принципу *рівних можливостей кандидатів* від забезпечення фактичної рівності, до закріплення рівності правових можливостей. Власне, для забезпечення рівних можливостей держава брала на себе фінансові зобов'язання, надаючи непряме фінансування передвиборної агітації для всіх кандидатів в рівному обсязі (наприклад, друк передвиборних плакатів кандидатів усталеного зразка, надання друкованої площі та ефіру на телебаченні)²⁴.

²³ Committee on Standards in Public Life. Review of electoral regulation

URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/905688/CSPL_Regulation_of_election_finance_-_written_submissions_1_-_20.pdf

²⁴ За ч. 1 ст. 33 Закону України «Про вибори народних депутатів» від 18 листопада 1993 року окружна виборча комісія з централізованого виборчого фонду забезпечувала друк передвиборних плакатів кандидатів у депутати не пізніше як за 20 днів до дня виборів в кількості 2000 примірників на одного кандидата. В той час, як за ч. 3 даної статті друкування передвиборних агітаційних матеріалів на комерційній основі обмежувалося лише розміром власного виборчого фонду. За статтею 34 даного закону кандидатам в депутати надавалося право безплатно користуватися державними засобами масової інформації, шляхом надання їм рівноцінного і однакового за обсягом часу мовлення, а також безплатно розмішувати передвиборні програми.

Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 року чіткіше окреслив форми непрямого фінансування передвиборної агітації політичних партій з державного бюджету²⁵.

Норми цього Закону в частині публічного фінансування передвиборної агітації стали предметом аналізу Конституційного Суду України. Річ у тім, що частина перша статті 32 встановлювала неоднаковий термін для виготовлення передвиборних плакатів політичних партій, виборчих блоків партій, списки кандидатів у народні депутати України від яких зареєстровані у багатомандатному виборчому окрузі (не пізніше як за 60 днів до дня виборів) та у відповідному одномандатному виборчому окрузі (не пізніше як за 30 днів до дня виборів). Рішенням Конституційного Суду України № 1-рп/98 від 26.02.98 дана норма була визнана неконституційною.

В подальшому новели виборчого законодавства лише уточнювали законодавчий підхід, закладений у 1997 році. Так, Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 18 жовтня 2001 року прямо визначав, що передвиборна агітація за рахунок коштів Державного бюджету України, які виділяються на підготовку і проведення виборів, здійснюється з дотриманням принципу рівних умов, зокрема, надання партіям (блокам), кандидатів у депутати від яких зареєстровано в багатомандатному окрузі, а також кандидатам у депутати, зареєстрованим в одномандатному окрузі, однакових друкованих площ у друкованих засобах масової інформації та ефірного часу на радіо і телебаченні²⁶. Закон України «Про вибори народних депутатів» 25 березня 2004 року № 1665-IV деталізував процедуру оплати за наданий ефірний час та друковану площу.²⁷ В Законі України «Про вибори народних депутатів» від 17 листопада 2011 року було більше деталізовано порядок надання послуг за рахунок коштів державного бюджету.

До Верховної Ради України неодноразово подавалися проекти законодавчих актів, спрямованих на приведення процедур фінансування політичних партій та їхньої звітності до європейських стандартів, проте вони не користувалися підтримкою тогочасної політичної еліти. Рішення не надавати партіям державного фінансування, ймовірно, було обумовлено бажанням з боку правлячих партій чи політиків зберегти свої конкурентні переваги²⁸. Одним з цікавих законопроектів, розроблених фахівцями, був Проект львівських фахівців-політологів О. Шумельди та А. Романюка^{29,30}. Проект передбачав запровадження як прямого бюджетного фінансування статутної діяльності, так і компенсації передвиборчих витрат парламентських партій.

²⁵ Політичні партії, виборчі блоки партій, списки яких зареєстровано по багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, мали право за рахунок коштів, які виділяються з Державного бюджету України на проведення виборчої кампанії розміщувати свої передвиборні програми обсягом до чотирьох сторінок машинописного тексту (до 7800 знаків) в загальнодержавних періодичних друкованих виданнях з державною участю. За рахунок коштів Державного бюджету надавався ефірний час для ведення передвиборної агітації (у робочі дні між дев'ятнадцятою і двадцять третьою годинами за київським часом).

²⁶ Новелами Закону від 18 жовтня 2001 року порівняно з попереднім було визначення газет «Голос України» та «Урядовий кур'єр» як засобів масової інформації, в яких друкуються програми партій за рахунок коштів державного бюджету. Також визначалося, що тривалість ефірного часу яка надається телерадіоорганізаціями партії (блоку) для проведення передвиборної агітації за рахунок і в межах коштів бюджету не могла становити менше 30 хвилин на загальнонаціональному телеканалі та радіоканалі та 20 хвилин на регіональних телеканалах у кожному регіоні.

²⁷ Партія (блок) - суб'єкт виборчого процесу мав право за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України опублікувати в однаковому для всіх партій (блоків) поліграфічному виконанні свою передвиборну програму (обсягом не більше 7800 друкованих знаків). Угода про публікацію агітаційних матеріалів за кошти державного бюджету з редакціями газет «Голос України» та «Урядовий кур'єр», однієї з регіональних (місцевих) друкованих ЗМІ державної чи комунальної форми власності кожного з регіонів укладалася відповідно ЦВК або ОВК у відповідному регіоні.

²⁸ Фінансування політичних партій та виборчих кампаній. Довідник з фінансування політичної діяльності, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016. 242 с. С.56

URL: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns-UK.pdf>

²⁹ Рибачук М. Деякі аспекти політико-правового регулювання фінансування політичних партій: постановка проблеми: (Наук. зап. Ін-ту політ. і етнонац. дослідж.) // Наук. зап. Ін-ту політ. і етнонац. дослідж. Вип. 24, 2003. С.100-104

³⁰ Значну допомогу у процесі розробки даного законопроекту надавали професор кафедри цивільного права і процесу Львівського національного університету імені Івана Франка, депутат Верховної Ради III скликання З.В. Ромовська та завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права, доцент П.Б. Стецюк

Очікуване зрушення сталося у березні 2003 року, коли з ініціативи народного депутата України І. Гриніва Верховна Рада розглянула підготовлений за допомогою ряду експертів (в більшій мірі розробка належала Лабораторії законодавчих ініціатив) проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій».

Відповідний закон був прийнятий 27 листопада 2003 року³¹ та висвітлювався на сайті Верховної Ради України як чинний, хоча на практиці так і не був введений в дію. Державне фінансування статутної діяльності мало розпочатися в січні 2007 року, а відшкодування витрат на виборчу кампанію – після парламентських виборів 2006 року. Проте Закон України «Про державний бюджет України на 2007 рік» призупинив фінансування статутної діяльності політичних партій протягом 2007 р., а пункт 91 Розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2007 скасував усі положення про державне фінансування політичних партій, запроваджені у 2003 р. Незважаючи на те, що рішенням Конституційного Суду України від 22 травня 2008 року пункт 91 Розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» був визнаний неконституційним³², у зв'язку з відсутністю законодавчого акту, який відновлював би положення Розділу IV-1 Закону «Про політичні партії в Україні» та статтю 98 Закону України «Про вибори народних депутатів» в частині порядку бюджетного фінансування політичних партій, норми цього Закону так і не вступили в силу. Виникла ситуація юридичної невизначеності, коли під час моніторингового візиту GRECO Уряд України, з одного боку, вказував на скасування Конституційним Судом норми, що відмінила порядок державного фінансування, а з іншого – відповідні статті, які мали регулювати процедуру такого фінансування стали «статтями -привидами», які хоч і висвітлювалися на інформаційних ресурсах Верховної ради України, проте на практиці не могли бути введені в дію.

До реформи 2015 року в законодавстві запроваджувалися і окремі форми фінансової звітності. Зокрема, в 2013 році було запроваджено подання під час парламентських виборів електронних фінансових звітів (проміжного та остаточного), однак загалом були відсутні ефективні засоби контролю та дієві механізми притягнення до відповідальності за порушення партіями правил фінансування та подання звітності.

Міжнародні зобов'язання в частині прозорості політичного фінансування

Практика 2003-2014 років, протягом яких демонструвалося постійне відтермінування Україною прийняття рішення про перехід до форм партійного фінансування та звітності, що відповідали би вимогам часу, наочно демонструє, що перехід до державної форми підтримки політичних партій та запровадження нових стандартів звітності й контролю за надходженням та використанням коштів політичних партій і виборчих кампаній були б неможливими без системних вимог та рекомендацій з боку міжнародних організацій, в тому числі надрегіональних та регіональних (Рада Європи, Європейський союз, ОБСЄ). Найвагомий вплив на впровадження реформи партійних систем, в тому числі на розробку стандартів політичного фінансування в державах-членах має Рада Європи, серед її інституцій – Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія).

Коротко нагадаємо ключові рекомендації щодо фінансування партій та виборчих кампаній, імплементацію яких відслідковують органи Ради Європи.

³¹ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні» від 27.11.2003 № 1349-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1349-15/ed20050101#Text>

³² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-08/card2#Card>

Насамперед, 9-10 березня 2001 року на 46-му пленарному засіданні Венеційської комісії були прийняті «правила фінансування політичних партій», якими було визначено відповідні принципи, систему контролю та санкції. Відповідно до Правил, всіх партій, представлених у парламенті, має бути передбачено державне фінансування³³

Важливість подальшого розвитку партійного фінансування було підкреслено у Рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1516 (2001). В рекомендації зазначається, що держави-члени Ради Європи мають забезпечити обґрунтований баланс між державним та приватним фінансуванням; справедливі критерії розподілу державної допомоги партіям, суворі правила щодо приватних пожертв; встановлення межі для партійних видатків, пов'язаних з виборчими кампаніями; повну прозорість звітності; створення незалежного органу аудиту та встановлення адекватних санкцій для порушників правил (п.7)³⁴. Державне фінансування повинно, з одного боку, визначатися пропорційно до політичної підтримки, яку має партія, з урахуванням таких об'єктивних критеріїв як кількість поданих голосів або здобутих місць у парламенті, а, з іншого боку, надавати новим партіям можливість з'являтися на політичній арені та на чесних умовах конкурувати з більш стійкими партіями. Важливе значення має і Рекомендація Rec(2003)4 Комітету Міністрів Ради Європи «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній»³⁵, що визначає базові принципи фінансування і політичних витрат, а також приписи щодо прозорості та контролю в цій сфері.

Запровадження державного фінансування та прозорої системи звітування є критерієм для визнання Радою Європи країни такою, що бореться з корупцією. 1 січня 2006 році Україна приєдналась до Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO), а у 2011 році GRECO завершила третій раунд оцінювання стану дотримання Україною антикорупційних рекомендацій, тематикою якого було питання прозорості фінансування політичних партій. Оціночний звіт по Україні «Прозорість фінансування партій»³⁶ за результатами 3-го раунду оцінювання GRECO визначив найбільш суттєві недоліки фінансування політичних партій, для усунення яких експерти GRECO на працювали рекомендації, зокрема владу закликали знову поставити запровадження державного фінансування на політичний порядок денний (п.93).

Розробка, з урахуванням європейських стандартів, проекту закону про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» (щодо фінансування діяльності політичних партій) була передбачена підпунктом 2 пункту 1 Плану заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи, затвердженим Указом Президента України від 12 січня 2011 року № 24.

Врахування теоретичного та методологічного доробку Ради Європи (РЕ) в питаннях фінансування політичних партій було вкрай важливим для приведення законодавства України в цій сфері у відповідність до Копенгагенських та Мадридських критеріїв, виконання яких, у свою чергу, є обов'язковими для країн-кандидатів на вступ до ЄС.

Всі перелічені вище факти особливо гостро вказували на необхідність включення до порядку денного вимоги реформування існуючої в Україні до 2015 року системи фінансування політичних партій та виборчих кампаній.

³³ Guidelines and Report on the Financing of Political Parties adopted by the Venice Commission at its 46th Plenary Meeting (Venice, 9-10 March 2001) URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e)

³⁴ PACE Recommendation 1516 (2001), Financing of political parties, Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 22 May 2001. URL: <https://pace.coe.int/en/files/16907/html>

³⁵ Рекомендація Rec (2003) 4 Комітету Міністрів Ради Європи «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній» // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеційської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю.Ключковського. Вид. 2-е, випр. і доповн. К., 2009. С. 481- 485

³⁶ Third Evaluation Round Evaluation Report on Ukraine Transparency of Party Funding (Theme II), URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca325>

IV. Як змінилося партійне фінансування після 2015 року і чи завершена реформа? Головні успіхи реформи партійного фінансування після 2015 року

Ключовою зміною, що мала місце після Революції гідності, стало довгоочікуване впровадження державного фінансування політичних партій та посилення вимог щодо їхньої звітності. Хоча процес обговорення та прийняття нових правил не пройшов легко, навіть після зміни влади та закріплення зобов'язань щодо внесення до законодавства України комплексних змін з метою забезпечення прозорості фінансування партій та виборчих кампаній згідно з рекомендаціями Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) протягом II кварталу 2015 року у коаліційній угоді депутатських фракцій «Європейська Україна»³⁷.

7 квітня 2015 року до порядку денного Верховної Ради України було внесено урядовий Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо фінансування діяльності політичних партій» № 2563³⁸, який передбачав запровадження державного фінансування політичних партій з 2017 року, проте його було скеровано на доопрацювання.

Нарешті, 8 жовтня 2015 року ухвалено Закон № 731-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» (законопроект 2123а)³⁹, в якому було враховано значну кількість вимог Рекомендації Rec(2003)4 Комітету Міністрів Ради Європи «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній» та рекомендацій GRECO. Положення цього Закону в частині запровадження щорічного державного фінансування статутної діяльності політичних партій, відшкодування витрат партій на здійснення передвиборної агітації та встановлення обмежень щодо розміру внесків на підтримку партій з боку фізичних та юридичних осіб набирали чинності з 1 липня 2016 року. Ухвалення цього закону було однією з ключових передумов Єврокомісії для надання українцям безвізового режиму для поїздок до країн Європейського Союзу (ЄС) у 2017 році.

Законопроект 2123а після першого читання дістав в цілому схвальний висновок ОБСЄ/БДІПЛ і Венеційської комісії⁴⁰, окремі зауваження спільного висновку (зокрема в частині визначення поняття внеску, дозволеного розміру державного капіталу для юридичних осіб, що мають право на здійснення внеску) були враховані при підготовці до другого читання.

Варто наголосити, що нове законодавство, серед іншого, повністю відійшло від характерного для попереднього періоду замовлення за рахунок бюджетних коштів друку передвиборчих програм та оплати ефірів на державному телебаченні в однаковому обсязі для всіх кандидатів та партій. Практика засвідчила неефективність такого регулювання, тому нові правила фінансування передбачили механізм відшкодування витрат політичних партій, пов'язаних з фінансуванням їхньої передвиборної агітації під час чергових та позачергових виборів народних депутатів України лише для партій, які внаслідок перемоги на виборах подолали виборчий бар'єр та взяли участь у розподілі депутатських мандатів (п. 2, ч. 1 ст. 17-1, ч. 1 ст. 17-4 Закону України «Про політичні партії в Україні»).

Перші кошти державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності політичні партії отримали у III кварталі 2016 року, після набуття 1 липня цього року чинності законом 731-VIII й безперервно отримують фінансування досі. Попри значний позитивний вплив оновлених правил фінансування, на практиці, протягом 2016-2019 років все ж проявилось багато законодавчих прогалин та технічних недосконалостей запровадженого механізму. Насамперед, йшлося про

³⁷ Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» Верховної ради України VIII скликання від 27.11.2014 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/n0001001-15>

³⁸ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо фінансування діяльності політичних партій від 07.04.2015 273-VIII URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54674

³⁹ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції від 08.10.2015 731-VIII URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55653

⁴⁰ Спільний висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія) Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ/БДІПЛ CDL(2015)035 щодо проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції в Україні URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/7/206526.pdf>

подання партіями фінансової звітності до НАЗК у паперовій формі, що як ускладнювало перевірку включеної до звітів інформації самим НАЗК, так і створювало перешкоди для доступу громадськості до звітності політичних партій.

Зрештою, порядок звітування політичними партіями зазнав суттєвих змін після набуття чинності положеннями Закону про політичні партії, внесених Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 19.12.2019 (Закон № 410-IX)⁴¹ та прийняття Наказу НАЗК «Про деякі питання подання звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 19.02.2020⁴². Ці нормативні акти врегулювали запуск 11 травня 2021 року Єдиного державного реєстру електронної звітності політичних партій POLITDATA. Окрім того, було затверджено форму та порядок подання через електронний кабінет звіту до Єдиного державного реєстру звітності політичних партій на офіційному веб-сайті НАЗК, а також порядок доступу для всіх зацікавлених до даних звітів в машиночитному форматі (крім відомостей про реєстраційний номер облікової картки платника податків або серію та номер паспорта громадянина України, місце проживання фізичної особи).

Законом № 410-IX також внесені зміни до Закону про політичні партії, зокрема: конкретизовано поняття внеску та грошового внеску в частині спонсорства третіх осіб; деталізовано обмеження у здійсненні внесків на підтримку політичних партій; розмежовано відповідальність внескодавця та політичної партії щодо незаконного внеску; скасовано вимогу стосовно обов'язкового подання до відділення банку чи іншої установи заяви на здійснення грошового внеску на підтримку партії (яка ускладнювала на практиці можливість здійснення внеску); скасовано необхідність проходження зовнішнього фінансового аудиту партіями, що не отримують державного фінансування. Для створення сприятливих умов для залучення партією коштів з легальних джерел для фінансування, врегульовано можливість перерахування внесків на користь партії у безготівковій формі, зокрема із застосуванням платіжних систем (за умови ідентифікації донора).

Невиконані зобов'язання та законодавчі прогалини

Попри вдосконалення окремих аспектів фінансування політичних партій шляхом прийняття у 2019 році Закону № 410-IX, було усунуто далеко не всі прогалини та корупційні ризики, які можуть бути використані для обходу встановлених законодавством обмежень. Необхідність врегулювання окремих з них знайшло своє відображення в Антикорупційній стратегії на 2021-2025 рік⁴³ та відповідній їй державній антикорупційній програмі⁴⁴ (див. п. 1.5. (Проблеми 1.5.2, 1.5.3), а також у моніторингових звітах аналітичних центрів⁴⁵.

⁴¹ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 19.12.2019 № 410-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-20#Text>

⁴² Наказ НАЗК «Про деякі питання подання звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 19.02.2021 № 102/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0507-21#Text>

⁴³ Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» від 20.06.2022 № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#n93>

⁴⁴ Постанова КМУ «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки» від 04.03.2023 № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-п#Text>

⁴⁵ Див.: Моніторинговий звіт щодо діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції та інших державних інституцій, залучених до реалізації реформи політичних фінансів (станом на 1 липня 2019 року) / [М. І. Хавронюк, Д. О. Калмиков, О. А. Банчук та ін.]; за ред. Д. О. Калмикова. К.: Москаленко О. М., 2019. 128 с.

URL: <https://pravo.org.ua/books/monitoringovyj-zvit-shhodo-diyalnosti-natsionalnogo-agentstva-z-pytan-zapobigannya-koruptsiyi-ta-inshyh-derzhavnyh-institutstij-zaluchenyh-do-realizatsiyi-reformy-politychnyh-finansiv>; Висновки та рекомендації учасників та учасниць міжнародної конференції «Фінансування політичних партій в Україні: чинне законодавство, поточний стан та перспективи». 15 березня 2017 року. URL: <https://rm.coe.int/results-of-the-conference-15-03-2017-ukr/168074eeb5>; Пропозиції ОПОРИ щодо реформування правил політичного фінансування та відповідальності за їх порушення. URL: <https://www.oporua.org/vyboru/propozitsiyi-opori-shhodo-reformuvannya-pravil-politichnogo-finansuvannya-ta-vidpovidalnosti-za-ix-porushennia-24704>; Дорожня карта реформ у сфері виборів, референдумів та політичного фінансування на 2020 рік. Розширена версія. URL: <https://www.oporua.org/vyboru/dorozhnia-karta-reform-u-sferi-vivoriv-referendumiv-ta-politichnogo-finansuvannya-na-2020-rik-rozshirena-versiia-19816>.

Розуміючи, що увесь спектр законодавчих прогалин не може бути охоплений в рамках однієї публікації, все ж спробуємо згрупувати комплекс існуючих проблем за чотирма основними напрямками.

1. По-перше, регулювання внесків на користь політичних партій та виборчих кампаній, у тому числі - обмеження надмірного впливу великих донорів та коштів з іноземних джерел, мінімізація випадків підставних внесків.

Одним із ключових проблемних питань є регулювання внесків в натуральній формі: шляхом надання товарів, робіт, послуг, в тому числі - не безпосередньо партійному осередку, а окремим представникам партії чи кандидатам, а також фінансування під виглядом позик. Також проблемою є фінансування через посередників або через підставні компанії для обходу обмежень щодо максимального розміру внеску або заборони здійснювати внески іноземними державами, іноземними юридичними особами, юридичними особами, які прямо або опосередковано належать нерезидентам⁴⁶. Підставними посередниками часто є фізичні особи, оскільки законодавство не обмежує здійснення внесків особами, які не мають достатніх легальних доходів для таких внесків. Зокрема, на законодавчому рівні не закріплено співвідношення розмірів внесків, наданих фізичними особами на користь політичних партій, з розмірами їх доходів, що можуть бути підтверджені документально, та відсутні заборони на здійснення внесків фізичними особами, які діють в інтересах інших осіб, зокрема представників фінансово-промислових груп, олігархів⁴⁷. Також поширеними є практики внесення коштів до фондів, асоціацій, благодійних організацій, релігійних організацій та інших некомерційних організацій з подальшим використання цих коштів на користь партій чи виборчих кампаній, оскільки ці організації не звітують про свої джерела надходжень⁴⁸, використання криптовалют та фіктивних господарських операцій для приховування фінансового внеску.

Здійснення внесків громадськими, благодійними та релігійними об'єднаннями не відповідає меті створення таких організацій та їх статутним цілям; такі організації є неприбутковими та діють виключно за рахунок внесків, пожертв, грантів, а отже й повинні реалізовувати виключно цілі та завдання їх статутної діяльності. Експерти Центру політико-правових реформ (ЦППР) відзначають, що значна частина партій використовують цей недолік законодавства для того, щоб отримувати та витрачати кошти начебто від імені та в інтересах тієї чи іншої організації, але насправді таким чином приховують справжні обсяги своїх доходів та витрат, імена осіб, які є справжніми донорами партій⁴⁹.

Слід зазначити, що з такими прогалинами стикається не лише Україна, але й інші країни Ради Європи. Зокрема у 2021 році ПАРЄ в Резолюції 2390 (2021) «Прозорість та регулювання пожертвувань на політичні партії та виборчі кампанії від іноземних донорів»⁵⁰ зазначила серед негативних практик ухилення від правил фінансування крім згаданих вище також створення підставних компаній для встановлення легальної присутності в цільовій країні. В §11 Резолюції ПАРЄ наводить широкий перелік рекомендацій для держав-членів, спрямованих на попередження загроз тінювого іноземного фінансування політичних партій та виборчих кампаній, які є насамперед актуальними і для України, з метою протидії нелегальному фінансуванню партій та виборчих кампаній

⁴⁶ Відповідно до п. 5 ч. 1 статті 15 Закону про політичні партії йдеться про юридичних осіб, в яких не менше 10 відсотків статутного капіталу або прав голосу прямо або опосередковано належать нерезидентам, а також юридичними особами, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є іноземці чи особи без громадянства.

⁴⁷ Постанова КМУ «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки» від 04.03.2023 № 220 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-п#Text>

⁴⁸ Моніторинговий звіт щодо діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції та інших державних інституцій, залучених до реалізації реформи політичних фінансів (станом на 1 липня 2019 року) / [М. І. Хавронюк, Д. О. Калмиков, О. А. Банчук та ін.]; за ред. Д. О. Калмикова. – К.: Москаленко О. М., 2019. – 128 с.

URL: <https://pravo.org.ua/books/monitoringovyj-zvit-shhodo-diyalnosti-natsionalnogo-agentstva-z-pytan-zapobigannya-koruptsiyi-ta-inshyh-derzhavnyh-instytutsij-zaluchenyh-do-realizatsiyi-reformy-politychnyh-finansiv>;

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Parliamentary Assembly Resolution 2390 (2021) «Transparency and regulation of donations to political parties and electoral campaigns from foreign donors» URL: <https://pace.coe.int/en/files/29373/html>

державою-агресором. Як зазначає Єжи Яскерня, ПАРЕ, яку називають «сумлінням Європи (виходячи з політичного представництва в його складі)» виконує свою місію щодо попередження про нові загрози для демократії, верховенства права та охорони прав людини, а також пошуку їх адекватного вирішення⁵¹.

2. По-друге, створення умов для розвитку позапарламентських політичних партій, чесної та прозорої міжпартійної конкуренції, а також більш ефективний розподіл та використання бюджетного фінансування.

Сама ідея бюджетного фінансування політичних партій спрямована на створення для партій рівних умов участі у політичному житті. В той же час через відміну у жовтні 2019 року норми про фінансову підтримку для позапарламентських партій, на сьогодні невеликі та нові партії позбавлені можливості на рівних конкурувати з великими парламентськими партіями, які мають підтримку як з приватних, так і з публічних джерел через державне фінансування. Норма про державне фінансування партій, що отримали на виборах більше 2 відсотків голосів виборців, мала бути введена в дію з 2020 року, проте Верховною радою IX скликання була підтримана поправка про виділення державного фінансування лише для партій, що подолали виборчий бар'єр.

Вимога щодо надання права на отримання державного фінансування політичним партіям, які на останніх виборах отримали не менше 2 відсотків голосів виборців, була включена до Антикорупційної стратегії як одне з завдань для реалізації на протязі 2023-2025 років (див. п.1-5)⁵². Законопроект 9419-1⁵³ закріпив відновлення цієї норми, хоча між першим та другим читанням бар'єр для отримання державного фінансування було збільшено з 2% до 3% голосів виборців.

До проблем належить також відсутність на законодавчому рівні чіткого визначення терміну «статутна діяльність», що створює складнощі при визначенні напрямків використання політичними партіями коштів державного бюджету⁵⁴, крім того в законодавстві відсутній чіткий перелік заборон щодо використання політичними партіями коштів державного фінансування та законодавчо визначених пріоритетних напрямів використання цих коштів, що призводить до того, що всі витрати, здійснені політичними партіями, можна віднести до витрат на «статутну діяльність» (див. абз. 7 п. 1.5.2)⁵⁵. Наслідком цього є надмірне використання політичними партіями коштів державного бюджету не на свій інституційний розвиток, залучення молоді та жінок до політики тощо, а на політичну рекламу (особливо рекламу на зовнішніх носіях, реклами на радіо й телебаченні та в соціальних мережах), в тому числі під час виборчого процесу. Експерти відзначають, що витрачання політичними партіями коштів з державного бюджету на політичну рекламу є неефективним з точки зору суспільного інтересу, особливо враховуючи проблему відсутності чіткого розмежування політичної реклами у міжвиборчий період та під час виборчого процесу.⁵⁶

Чинна редакція Закону України «Про політичні партії» передбачає припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії у випадку встановлення судом за позовом

⁵¹ Finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych z zagranicznych źródeł w świetle standardów Rady Europy / prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia// Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej. - 2022.- S. 1101-1116 - S. 1113

⁵² Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» від 20.06.2022 № 2322-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#n93>

⁵³ Підписаний Президента але не опублікований на час написання статті. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо мінімізації потенційного олігархічного впливу на політичні партії, удосконалення механізмів державного фінансування та державного контролю за діяльністю політичних партій. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42290>

⁵⁴ Висновки та рекомендації учасників та учасниць міжнародної конференції «Фінансування політичних партій в Україні: чинне законодавство, поточний стан та перспективи». 15 березня 2017 року. URL: <https://rm.coe.int/results-of-the-conference-15-03-2017-ukr/168074eeb5>

⁵⁵ Постанова КМУ «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки» від 04.03.2023 № 220 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-п#Text>

⁵⁶ Висновки та рекомендації учасників та учасниць міжнародної конференції «Фінансування політичних партій в Україні: чинне законодавство, поточний стан та перспективи». 15 березня 2017 року. URL: <https://rm.coe.int/results-of-the-conference-15-03-2017-ukr/168074eeb5>

НАЗК або Рахункової палати фактів, які свідчать про використання таких коштів на фінансування участі партій у виборах або на цілі, не пов'язані зі здійсненням їхньої статутної діяльності. В той же час, ні дефініції «статутної діяльності політичної партії»⁵⁷, ні «використання коштів на фінансування участі партій у виборах» чітко не визначені в законі. Як у самих партій, так і у аудиторів та НАЗК відсутнє чітке розуміння, яка саме діяльність партії може вважатися пов'язаною з участю партії у виборах. Адже вся публічна активність партії у передвиборчий період (до прикладу, друк і поширення партією своєї програми чи основних пріоритетів діяльності напередодні виборів; створення нового сайту; збільшення тиражування партійної газети; фінансування виступу того чи іншого політика на телебаченні чи радіо під час якого він не висловлює прямих закликів до голосування за ту чи іншу партію⁵⁸), з одного боку, може трактуватися як пов'язана з виборами, з іншого – це практично неможливо довести.

Крім того, на практиці виникла проблема з реалізацією норми щодо відшкодування витрат політичних партій, пов'язаних з фінансуванням їхньої передвиборної агітації під час чергових та позачергових виборів народних депутатів України. Відповідно до постанови Центральної виборчої комісії від 5 жовтня 2019 року № 1917 розмір відшкодування за результатами останніх позачергових парламентських виборів склав 467 млн грн⁵⁹. За тринадцять років розмір таких витрат зріс у 3,5 рази, до прикладу, коли аналогічна норма застосовувалася у 2006 році – партії задекларували у фінансових звітах витрати на передвиборну агітацію на 126 млн. грн⁶⁰. Оскільки закон дозволяє відшкодувати витрати на рекламу політичних партій на телебаченні, партії, що мали шанси на подолання виборчого бар'єру значно збільшили обсяг і розмір витрат за цим видом агітації, що створює нерівні можливості для всіх учасників виборчих перегонів⁶¹.

Це далеко не повний виклад проблем, що виникли на практиці при розподілі та використанні бюджетного фінансування. Насамперед формула розрахунку щорічного обсягу державного фінансування статутної діяльності політичних партій⁶², що прив'язана до розміру мінімальної заробітної плати, який як у гривневому, так і в доларовому еквіваленті за останні роки зріс у чотири рази, стала причиною неконтрольованого і нічим необґрунтованого росту обсягів державного фінансування⁶³. Більше того, при формуванні проекту державного бюджету, попри закріплену у законодавстві формулу замість мінімальної заробітної плати використовувався показник прожиткового мінімуму (наприклад у 2018 та 2019 році), або закладалися суми менші за обсягом, ніж розрахунки за формулою (наприклад у 2020 році).

⁵⁷ Хавронюк М. І. Яка діяльність політичної партії є «статутною»? / М. І. Хавронюк

URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20871779-yaka-diyalnist-politichnoyi-partiyi-estatutnoyu>

⁵⁸ Див.: Моніторинговий звіт щодо діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції та інших державних інституцій, залучених до реалізації реформи політичних фінансів (станом на 1 липня 2019 року) / [М. І. Хавронюк, Д. О. Калмиков, О. А. Банчук та ін.]; за ред. Д. О. Калмикова. К.: Москаленко О. М., 2019. С. 37. [128 с.]

URL: <https://pravo.org.ua/books/monitoringoviy-zvit-shhodo-diyalnosti-natsionalnogo-agentstva-z-pytan-zapobigannya-koruptsiyi-ta-inshyh-derzhavnyh-instytutsij-zaluchenyh-do-realizatsiyi-reformy-politychnyh-finansiv>

⁵⁹ Постанова ЦВК «Про відшкодування політичним партіям витрат, пов'язаних із фінансуванням їхньої передвиборної агітації на позачергових виборах народних депутатів України 21 липня 2019 року» від 5 жовтня 2019 року № 1917 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1917359-19#Text>

⁶⁰ Постанова ЦВК «Про відшкодування політичним партіям (політичним партіям, що входили до виборчих блоків політичних партій) витрат, пов'язаних з фінансуванням їх передвиборної агітації» 04.05.2006 № 1215 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1215359-06#Text>

⁶¹ Витрати політичних партій на передвиборчу агітацію: відшкодувати не можна відмовити

URL: <https://cedem.org.ua/analytics/vytraty-politychnyh-partij-na-peredvyborchu-agitatsiyu-vidshkoduvaty-ne-mozhna-vidmovyty>

⁶² Щорічний обсяг державного фінансування статутної діяльності політичних партій становить одну соту розміру мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, що передувє року виділення коштів державного бюджету, помноженого на загальну кількість виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів України (ст. 17-2 Закону України «Про політичні партії в Україні»)

⁶³ Фещенко І. На фінансування партій у 2022 році виділять майже 900 мільйонів URL: <https://www.chesno.org/post/4894>

Крім того, виклад положень ч. 1 ст. 17-5 та ст. 17-2 Закону «Про політичні партії в Україні» призвів до можливості різного тлумачення порядку визначення суми державного фінансування статутної діяльності партій. Основна дискусія полягає в тому, чи слід вважати, що виділення 10% державного фінансування для парламентських політичних партій, що дотрималися гендерної квоти (п. 1 ч. 1 ст. 17-5), передбачено понад загальну суму фінансування⁶⁴ чи ці кошти мають бути виділені додатково понад 100 відсотків щорічного обсягу державного фінансування (п. 2 ч. 1 ст. 17-5). НАЗК тлумачить зміст норм у спосіб, коли замість, визначених у п. 1, 2 ч. 1 ст. 17-5 Закону України «Про політичні партії в Україні», 10% та 100% йдеться про 10% та 90% від загального обсягу державного фінансування відповідно. З точки зору експертів такий підхід є концептуально хибним та таким, що грубо суперечить тексту закону в частині правил розподілу цих коштів⁶⁵.

3. По-третє, підвищення рівня прозорості та ефективності державного контролю за дотриманням законодавства про фінансування політичних партій та виборчих кампаній, уніфікація підходів щодо форми звітності за надходження та витрати політичних партій та виборчих фондів.

Основною проблемою в питаннях прозорості та ефективності державного контролю за дотриманням законодавства про фінансування політичних партій стало тривале призупинення у 2020-2023 роках звітування партій. Фактично запуск електронної системи POLITDATA не отримав очікуваного ефекту через прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 30.03.2020 № 540-IX⁶⁶ та Закону України «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни» 3 березня 2022 року № 2115-IX (Закон № 2115-IX)⁶⁷. У 2020 році партіям було надано можливість подавати квартальні звіти не пізніше ніж на 40-вий день після закінчення здійснення заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19). Внаслідок цього звіти окремих політичних партій за 2020, 2021 роки не було подано (станом на кінець 2021 року у реєстрі POLITDATA відображалось лише 72 звіти політичних партій, які добровільно подали фінансову звітність), а з 7 березня 2022 року почав діяти № 2115-IX, що передбачав звільнення від відповідальності за неподання фінансових звітів під час дії воєнного стану та протягом трьох місяців після його припинення чи скасування. Як зазначено у роз'ясненні НАЗК⁶⁸, передбачалося, що партії повинні будуть подати звіти протягом 3 місяців після припинення чи скасування воєнного стану або стану війни за весь період неподання звітності чи обов'язку подати документи. Відновлення фінансової звітності на сьогодні передбачено у прийнятому Верховною Радою України Законопроекті 9419-1⁶⁹, відповідно до положень якого, політичні партії подаватимуть до НАЗК фінансові звіти протягом 120 днів (для позапарламентських партій) та протягом 90 днів з дня набрання чинності цього законопроекту (набуде чинності протягом 60 днів з дня його

⁶⁴ Щорічний обсяг державного фінансування статутної діяльності політичних партій становить одну сота розміру мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, що передує року виділення коштів державного бюджету, помноженого на загальну кількість виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів України (ст. 17-2 Закону України «Про політичні партії в Україні»)

⁶⁵ Калмиков Д. Проблеми, дискусії та перспективи удосконалення інституту державного фінансування партій URL: <https://pravo.org.ua/problemy-dyskusiyi-ta-perspektyvy-udoshkonalennya-instytutu-derzhavnogo-finansuvannya-partij>

⁶⁶ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 30.03.2020 № 540-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text>

⁶⁷ Закон України «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2115-20/ed20230506#Text>

⁶⁸ Про надання роз'яснення стосовно строків подання звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/zapobigannya-politychnij-koruptsiyi-roz-yasnennya-stosovno-strokov-podannya-zvitiv-politychnyh-partij-pro-majno-dohody-vytraty-i-zobov-yazannya-finansovogo-harakteru>

⁶⁹ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо мінімізації потенційного олігархічного впливу на політичні партії, удосконалення механізмів державного фінансування та державного контролю за діяльністю політичних партій URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42290>

опублікування), якщо політична партія має право на державне фінансування своєї статутної діяльності.

Крім того в законодавстві не уніфіковані правила подання фінансової звітності політичними партіями та звітності щодо надходження та використання виборчих фондів та фондів всеукраїнського референдуму. Питання фінансування виборчих кампаній є предметом регулювання Виборчим кодексом України, який набув чинності у 2020 році. Втім, на відміну від порядку фінансування політичних партій для здійснення їх статутної діяльності, який зазнав прогресивних змін в частині звітування через реєстр POLITDATA, – положення Кодексу не впровадили суттєвих або комплексних змін у порядок формування виборчих фондів та подачі звітності про надходження і використання його коштів. Розпорядники зобов'язані підготувати проміжний та остаточний фінансові звіти, при цьому звіти все ще подаються на паперових носіях та в електронному вигляді (на цифрових носіях) безпосередньо до контролюючих органів⁷⁰. Інформації про рух коштів на рахунках виборчих фондів на всеукраїнських виборах стає доступною для виборців і спостерігачів за виборчим процесом лише після публікації звітів, безпосередньо перед днем виборів (в частині включеній до попередніх звітів), а в значній мірі вже після дня голосування (після опублікування остаточних фінансових звітів). Аналіз фінансових звітів на місцевих виборах за законодавством надається для ознайомлення лише в приміщенні територіальних виборчих комісій (далі - ТВК), а більшість ТВК взагалі не виконує обов'язку щодо вивішування цих аналізів на дошках оголошень. ТВК на відміну від НАЗК не володіють компетенцією та спроможністю аналізувати фінансову звітність та встановлювати порушення порядку фінансування, допущені суб'єктами виборчого процесу. Так, у 2020 році значна частина ТВК, як засвідчував моніторинг Громадянської мережі «ОПОРА», не провели аналізу жодного проміжного або остаточного звіту організацій партій та кандидатів у законодавчо передбачені строки. Непоодинокую була і ситуація проведення аналізу лише окремих звітів політичних партій і кандидатів, тоді як звіти інших суб'єктів виборчого процесу ТВК не встигли вивчити⁷¹. Як реакція на вищезазначені виклики, Антикорупційна стратегія закріпила необхідність впровадження електронної системи звітності щодо надходження та використання виборчих фондів та фондів всеукраїнського референдуму, а також передачі контрольних повноважень з перевірки цих звітів до НАЗК.

Ще однією проблемою є закріплення Рахункової палати як органу в сфері контролю за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності (ст. 17-9 Закону України «Про політичні партії в Україні»), що призводять до дублювання контрольних повноважень та неможливості розподілу контрольно-наглядових функцій між НАЗК та Рахунковою палатою⁷².

Також, відсутність вимоги щодо перерахування коштів державного фінансування статутної діяльності партії своїм організаціям або іншим структурним утворенням лише на окремі рахунки для зарахування та використання коштів такого державного фінансування призводить до того, що значна частина коштів, виділених з державного бюджету, перераховується на звичайні рахунки місцевих організацій партій та перемішується є власними коштами такої місцевої організації, що практично унеможливує подальший контроль цільового використання цих коштів⁷³.

1. По-четверте, запровадження пропорційних та обґрунтованих санкцій, чітке розмежування відповідальності політичних партій та розпорядників виборчих фондів та внескодавців.

У випадку виявлення НАЗК під час перевірки звітності політичної партії порушень, чинне партійне законодавство передбачає зупинення державного фінансування такої партії. В той же час,

⁷⁰ Звіт за результатами глибинних інтерв'ю щодо фінансування політичних партій, надходження та використання коштів виборчого фонду URL: <https://www.oporaua.org/vybory/zvit-za-rezultatami-glibinnikh-interviu-shchodo-finansuvannia-politichnikh-partii-nadkhodzhenia-ta-vikoristannia-koshtiv-viborchogo-fondu-23876>

⁷¹ Остаточний звіт за результатами спостереження Громадянської мережі ОПОРА на місцевих виборах 2020, Київ, 2021. С. 77-78 (139 с.)

⁷² Калмиков Д. Проблеми, дискусії та перспективи удосконалення інституту державного фінансування партій URL: <https://pravo.org.ua/problemy-diskusiyi-ta-perspektyvy-udoshkonalennya-institutu-derzhavnogo-finansuvannya-partiy>

⁷³ Ibid.

враховуючи, що виявлені порушення можуть бути незначними (наприклад, на суму кількесот тисяч гривень), втрата партією фінансування на десятки мільйонів гривень є непропорційною санкцією.

Крім того, розміри штрафів закріплених у Кримінальному кодексі та Кодексі про адміністративні правопорушення, є неспівмірними з сумами порушень правил фінансування політичних партій та виборчих кампаній, а в окремих випадках штраф як покарання за кримінальне правопорушення у сфері політичного фінансування є меншим за адміністративний штраф⁷⁴.

Всі ці проблеми, як вагомі складові ризиків політичної корупції, з одного боку потребують якнайшвидшого вирішення, а з іншого, оскільки напряду зачіпають фінансові інтереси політичних партій, — зустрічаються з небажанням парламентарів вносити зміни до правил, які сприяли обранню відповідної політичної сили до парламенту. Втім, дослідження актів Ради Європи свідчить, що не лише Україна намагається ухилитися від гармонізації принципів, які регулюють правила фінансування політичних партій і виборчих кампаній. Зазвичай уряди, які є представниками політичних партій, намагаються уникнути зміни правил пов'язаних із збільшенням фінансового контролю чи зменшенням потенційних джерел фінансування, посиляючись на унікальні історичні, культурні, соціальні чи політичні характеристики відповідних країн⁷⁵.

V. Дискусії навколо нового витка реформування партійного фінансування Напрями для продовження реформи

З 2019 року триває робота по розробці нової редакції Закону про політичні партії, яка покликана вирішити більшість перелічених вище проблем, проте низку напрацьованих положень як представники політичних партій, так і експерти Венеційської комісії та ОСБЄ вважають дискусійними.

Насамперед узагальнимо ключові пропозиції законопроекту⁷⁶:

- замість використання показника мінімальної заробітної плати для визначення щорічного обсягу державного фінансування статутної діяльності політичних партій пропонується закріплення в законодавстві у твердій грошовій сумі 700 мільйонів гривень, з її збільшенням для урахування інфляції на величину індексу споживчих цін, поділену на 100 відсотків;

- зберігаючи принцип, визначений у міжнародних рекомендаціях, відповідно до якого розмір фінансування має бути пропорційним до отриманих голосів виборців, законопроектом пропонується перерозподілити певний відсоток фінансування на користь менших партій шляхом запровадження змішаної системи розподілу коштів державного фінансування, згідно з якою 70% виділеної у бюджеті суми розподілятиметься між парламенськими партіями в залежності від голосів виборців за результатами парламентських виборів, 10 % за дотримання парламенськими партіями відповідної гендерної квоти рівними частинами, а 20% між всім політичними силами, політичних партій, що отримали на виборах більше 2% голосів виборців;

- для регулювання непрямих внесків від третіх осіб та можливості відслідковувати майнові внески, внески роботами і послугами, нематеріальними активами, в законопроекті пропонується впровадження механізму, відповідно до якого внесок на суму в понад 100 розмірів прожиткового мінімуму здійснюватиметься виключно шляхом укладання у письмовій формі цивільних чи господарських договорів, а внески здійснені шляхом фінансування заходів або діяльності на користь партії надаються лише після письмового надання згоди політичною партією;

- граничний розмір внеску на користь політичної партії повинен відповідати доходам особи, тому згідно з проектом внесок фізичної та юридичної особи не може перевищувати 20 відсотків

⁷⁴ Пропозиції ОПОРИ щодо реформування правил політичного фінансування та відповідальності за їх порушення URL: <https://www.oporaua.org/vybory/propozitsiyi-opori-shchodo-reformuvannia-pravil-politichnogo-finansuvannia-ta-vidpovidalnosti-za-yikh-porushennia-24704>

⁷⁵ Див. §12 Parliamentary Assembly Resolution 2390 (2021) «Transparency and regulation of donations to political parties and electoral campaigns from foreign donors» URL: <https://pace.coe.int/en/files/29373/html>

⁷⁶ Проблеми фінансування партій та їх розв'язання: підсумки публічної консультації URL: <https://inrespublica.org.ua/en/novyny/problemy-finansuvannya-partij-ta-yih-rozv-yazannya-pidsumky-publichnoyi-konsultatsiyi.html>

сукупного доходу за останні п'ять календарних років, що передують року здійснення внеску, також запропоновано сукупний обрахунок внесків на політичну партію і внесків до виборчих фондів висунутих політичною партією кандидатів на всіх видах виборів при визначенні максимального розміру внеску;

- встановлення вичерпного переліку заборон щодо витрачання політичними партіями коштів державного фінансування статутної діяльності, зокрема в частині витрачання коштів державного фінансування статутної діяльності на оплату послуг з реклами політичних партій, кандидатів, висунутих політичною партією протягом виборчого процесу та дев'яносто днів до початку виборчого процесу, а також закріплення пріоритетних напрямів використання коштів державного фінансування;

- обмеження прямих чи непрямих внесків від громадських об'єднань, благодійних або релігійних організацій на користь партій чи виборчих кампаній;

- відмова від відшкодування політичним партіям витрат, пов'язаних з фінансуванням їхньої передвиборної агітації під час чергових та позачергових виборів народних депутатів України, з одночасним виключення обмежень щодо використання політичною партією коштів виділених на статутну діяльність для фінансування участі у виборах (так, законопроект дозволяє перераховувати до виборчих фондів на будь-яких типах виборів до 30 відсотків річного обсягу коштів державного фінансування статутної діяльності такої політичної партії за рік, у якому відбуваються вибори);

- встановлення обов'язку для банків щомісячно за допомогою інформаційної системи надавати НАЗК інформацію про надходження/використання коштів на рахунки політичних партій, натомість НАЗК оприлюднює цю інформації із знеособленими даними на платформі POLITDATA;

- надання партіям можливості подати виправлений звіт про майно, надходження, витрати і зобов'язання фінансового характеру;

- запровадження обмеження на участь у виборчому процесі політичних партій, що систематично порушують вимоги законодавства про політичні партії;

- включення до Перехідних положень законопроекту змін до Виборчого кодексу, покликаних уніфікувати порядок подання фінансових звітів політичних партій та звітів щодо надходження та використання виборчих фондів через електронні сервіси;

- удосконалення порядку зупинення та припинення державного фінансування та притягнення до відповідальності у випадку нецільового використання коштів політичними партіями (зокрема у випадку виявлення порушень політична партія спочатку отримує час на надання пояснень, а зупинення фінансування, матиме місце не на повну суму виділеного фінансування, а у подвійному розмірі від суми, виявленої у звіті недостовірної інформації);

- розмежовано повноваження НАЗК та Рахункової палати (відповідно до проекту Рахункова палата здійснюватиме контроль не безпосередньо за політичними партіями, а за самим НАЗК в частині запобігання корупції щодо розподілу та перерахування коштів, виділених з державного бюджету на фінансування політичних партій під час аудиту, що проводиться Рахунковою палатою раз на два роки на підставі Закону України «Про запобігання корупції»).

Дискусії щодо окремих законодавчих пропозицій

У спільному висновку Венеційської комісії Ради Європи та Бюро ОБСЄ з питань демократичних інститутів та прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ) 2021 року низка ключових застережень стосувалася загалом пропозицій щодо реформування політичного фінансування, натомість Записка щодо міжнародних та регіональних стандартів, застосованих до певних питань, пов'язаних з реформою політичних партій в Україні ОБСЄ/БДІПЛ (2023 року) в основному зосереджена на критичному аналізі запропонованої в проекті закону про політичні партії прив'язці розміру партійних пожертв до річного доходу внескодавця.

Загалом спільний висновок зазначає, що законопроект характеризується каральним підходом до незначних порушень правил фінансування політичних партій, частину з яких, на думку експертів можна було б усунути за допомогою превентивних заходів, наприклад посилення заходів

комунікації та підвищення обізнаності (п. 11), а під час підготовки проекту Закону розробники очевидно зробили вибір на користь так званої «егалітарно-демократичної моделі» державного контролю, яка значною мірою обмежує автономію партій в інтересах прозорості, внутрішньої демократії, підзвітності та державного контролю (п. 34)⁷⁷.

Чи не найбільшу увагу акцентовано на обставинах, за яких фізичні особи можуть здійснювати внески, які Венеційській комісії та ОБСЄ БДІПЛ видаються надмірно обмежувальними. Законопроект пропонує закріпити вимогу, відповідно до якої загальний розмір внесків на підтримку політичної партії від громадянина України, а також фізичної особи-підприємця протягом одного календарного року не може перевищувати 20 відсотків його сукупного доходу за останні п'ять календарних років. При цьому, загальне обмеження розміру внесків на підтримку партій (за проектом внесок від фізичних осіб за рік не може бути більшим за 1,5 мільйона, а від юридичних осіб більше 3 мільйонів гривень), залишається досить високими. Таким чином у висновку запропоновано переглянути обмеження прав фізичних осіб на пожертви політичним партіям з одночасне зниженням граничних розмірів пожертв для фізичних та юридичних осіб (пп. 98-101).

Венеційська комісія наголошує, що це положення, зокрема, обмежує політичну участь громадян, що отримують дохід лише протягом останніх двох або трьох років або накопичували заощадження чи успадковані кошти протягом тривалішого періоду, особливо це стосується потенційних спонсорів молодшого віку й тих, що, можливо, не мали попередніх доходів до досягнення 18-річного віку, а також не дозволяє всім фізичним особам робити внески на підтримку обраних ними партій. Крім того, фізична особа не зможе робити внесок у формі роботи або послуги і грошовий внесок протягом одного року, якщо загальна сума внеску перевищує 20% його/її доходу.

Натомість представники робочої групи у публічних дискусіях підкреслюють, що для потенційних мотивованих спонсорів молодшого віку, або тих що має попередньо накопичені доходи все ж залишеного норму про можливість без обмежень здійснювати внесок на підтримку політичної партії внесків у сумі менше ніж один розмір мінімальної заробітної плати (6700 грн. станом на 2023 рік). ОБСЄ у Записці щодо міжнародних та регіональних стандартів, застосованих до певних питань, пов'язаних з реформою політичних партій в Україні також відзначає, що така пропозиція певною мірою усуває занепокоєння, висловлені у Спільному висновку 2021 року, оскільки це дозволить особам робити внески незалежно від їхнього доходу, хоча й у досить обмежених розмірах (п. 57). Однак ОБСЄ вважає, що норма все ж може опосередковано дискримінувати різні категорії осіб, які бажають зробити пожертви, наприклад, молодь, або груп осіб, рівень безробіття серед яких є вищим, ніж серед населення, наприклад, людей з інвалідністю, або осіб, які взяли неоплачувану відпустку по догляду за дитиною, а також жінок. З огляду на гендерний розрив в оплаті праці в Україні, як наслідок, жінки загалом зможуть робити менші внески у фінансування політичних партій, що опосередковано означає менше можливостей брати участь у політичному житті. І загалом, громадянин із вищим доходом може робити більший внесок, ніж ті, хто заробляє менше, тим самим ставлячи під сумнів принцип рівності перед законом.

Слід зазначити, що регулювання, яке ставить у залежність суми внеску від обсягу офіційних доходів застосовується на практиці в інших країнах Ради Європи, в яких були поширеними практики підставного донорства. До прикладу в Литві громадянин може перерахувати партії як добровільний внесок суму, що дорівнює 1% у річного прибуткового податку та не більше ніж 10% від розміру задекларованого річного доходу члена політичної партії як членський внесок (п. 6 ч. 1, ч. 4

⁷⁷Joint opinion Venice Commission and OSCE/ODIHR Opinion on the draft law on political parties approved by the Council of Democratic Elections at its 71th online meeting (18 March 2021) and adopted by the Venice Commission at its 126 th Plenary Session (online, 19-20 March 2021) URL: <https://rm.coe.int/cdl-ad-2021-003-e/1680a1e4c9>

ст. 19 Закону про політичні партії)⁷⁸, у Латвії приватні внески в політичні партії обмежені максимум 30 відсотками річного доходу особи (ч. 3 ст. 2 Закону про фінансування політичних організацій (партій)⁷⁹).

Втім, враховуючи, що обсяги масштабу підставного донорства в Україні є справді значними⁸⁰, а держава вже взяла на себе зобов'язання у Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки⁸¹ щодо усунення можливості для здійснення внесків на користь політичних партій фізичними особами, які не мають достатніх легальних доходів для здійснення таких внесків саме шляхом обмеження загального річного розміру (суми) внесків на підтримку політичної партії 20 відсотками сукупного доходу громадянина за останні п'ять календарних років (п. 1.5.2.1.1 Заходів з виконання Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки), законодавче встановлення такого обмеження все ж може бути визнано обґрунтованим. Адже включивши це заход до Державної антикорупційної програми на найближчі три роки, держава тим самим визнала «нагальну соціальну потребу» у запровадженні такого роду обмежень.

В той же час, оскільки вже на етапі розробки пропозицій до законопроекту були висловлені застереження міжнародних експертів, а практика закріплення у законодавстві розміру обмеження саме у прив'язці до доходу конкретного громадянина, а не до середнього доходу по країні, все ж не є типовою, у випадку законодавчого запровадження обмеження на внески на межі 20% сукупного доходу громадянина за останні п'ять календарних років, інститутам громадянського суспільства та НАЗК слід буде прискіпливо аналізувати вплив цього обмеження на свободу діяльності політичних партій, в тому числі шляхом консультацій з усіма зацікавленими сторонами.

Варто зазначити, що законопроект пропонує запровадити досить високий поріг щорічних обмежень для приватних внесків від однієї фізичної та юридичної особи у розмірі 1,5 та 3 мільйони гривень відповідно (в еквіваленті 27 000 та 54 000 євро), що можуть стати одними із найвищих порогів для внесків у світі, тому визначення цієї суми ще потребує обговорення в парламенті. Так, Спільний висновок називає їх надзвичайно поблажливими з погляду обмежень на розмір внесків (п. 101), такі обмеження, швидше за все, будуть на користь заможних фізичних осіб або підприємств, які, на відміну від громадських об'єднань, благодійних або релігійних організацій, зможуть надавати кошти на підтримку політичних партій (п. 100)⁸².

VI. Висновки

Ретроспективний погляд на реформу фінансування політичних партій та виборчих кампаній дозволяє прийти до висновку, що законодавчі реформи у цій сфері ніколи не були популярними, легкими та швидкими. Між підготовкою звітів та рекомендацій експертів, які визначають проблеми пов'язані з політичною корупцією та публічно сигналізують суспільству і державі про їх існування, до реального голосування за окремі зміни може минути значна кількість часу. Хоча у порівнянні з минулим десятиліттям, коли, до прикладу, між першим прийняттям законом про державне фінансування статутної діяльності партій у 2003 році, до реального впровадження такого фінансування у 2016 році (вже на підставі закону 2015 року), минуло майже тринадцять років, сьогодні при напрацюванні змін в сфері регулювання політичних фінансів цей процес рухається в

⁷⁸Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatymo

URL: https://www.infolex.lt/atitiktis/apie?utm_source=infolex.lt&utm_medium=banner&utm_campaign=ta-atitiktis

⁷⁹Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likums URL: <https://likumi.lv/ta/id/36189-politisko-organizaciju-partiju-finansesanas-likums>

⁸⁰ Фещенко І. НАЗК виявило у партії Пальчевського сотню підставних донорів і заниження витрат на 20 мільйонів URL: <https://www.chesno.org/post/4435>; Підставні донори «Батьківщини»? Про що йдеться в розслідуваннях ЗМІ про фінансування партії Юлії Тимошенко URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-47407315>

⁸¹ Постанова КМУ «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки» від 04.03.2023 № 220 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-п#Text>

⁸² Joint opinion Venice Commission and OSCE/ODIHR Opinion on the draft law on political parties approved by the Council of Democratic Elections at its 71th online meeting (18 March 2021) and adopted by the Venice Commission at its 126 th Plenary Session (online, 19-20 March 2021) URL: <https://rm.coe.int/cdl-ad-2021-003-e/1680a1e4c9>

рази швидше та є доволі інклюзивним. Наприклад, дискусії про необхідність запровадження електронної системи фінансової звітності доходів, видатків та зобов'язань політичних партій та оприлюднення цих звітів для громадськості розпочалися ще в 2016 році, прийняття відповідного Закону № 410-IX мало місце в грудні 2019 року, а Єдиний державний реєстр звітності політичних партій POLITDATA в електронній формі був запущений 11 травня 2021 року. На жаль, система фінансової звітності політичних партій взагалі не діяла протягом 2020-2023 року, а обов'язок подання фінансових звітів передбачений лише у прийнятому Верховною Радою України в серпні 2023 року Законопроекті 9419-1, який підписано Президентом (буде введений в дію протягом 60 днів з дня його опублікування). В той же час витрати та джерела фінансування, до прикладу партії ОПЗЖ, та інших заборонених у 2022 році партій, вже ніколи не стануть надбанням громадськості, адже заборонені партії, навіть після введення законопроекта 9419-1 в дію вже не подаватимуть фінансової звітності.

Сучасна демократична правова держава не може правильно функціонувати без участі політичних партій, для цього нормативне регулювання партійної діяльності повинно відповідати міжнародним стандартам. Насправді сучасна система представницького правління, за рахунок, в тому числі нових можливостей фінансування партій, а також впливу соцмереж, суттєво змінила ту конструкцію представницької демократії, яка функціонувала раніше. Прозорість правил фінансування політичних партій має мінімізувати негативні наслідки недоброчесного впливу на волю виборців, а відтак, на несправедливі результати виборів.

В статті окреслено цілу низку практичних проблем в сферах приватних пожертв на діяльність політичної партії, їх державного фінансування, звітності політичних партій та виборчих кампаній, запровадження пропорційних санкцій за порушення партіями встановлених законодавчих обмежень. Шляхи врегулювання цих питань справді можуть бути різними і залежать від історичних передумов, вибору держави та суспільства.

Як відзначає Венеціанська комісія і ОБСЄ БДПЛ у спільному висновку, щодо законопроекту про політичні партії підкреслює, що Розробники нового законопроекту про політичні партії очевидно зробили вибір на користь так званої «егалітарно-демократичної моделі», яка значною мірою обмежує автономію партій в інтересах прозорості, внутрішньої демократії, підзвітності та державного контролю. Як «егалітарно-демократична модель» державного контролю, так і «ліберальна модель» можуть бути виправдані, з урахуванням історичного та політичного контексту, у якому мають провадити діяльність партії. в Україні в умовах агресивної війни, політичної корупції, практик тіньового фінансування через підставних внескодавців, тотального впливу на прийняття рішення іноземного капіталу, в тому числі і походженням з держави-агресора, вибір на користь більш жорсткої моделі правового регулювання є цілком обґрунтованим та виправданим. Проте, щоб уникнути вибіркового прийняття рішень, незаконного впливу на опозицію, посягань держави на функціонування партій на основі свободи об'єднань, громадяни повинні мати як доступ до фінансових звітів політичних партій, так до результатів діяльності контролюючих органів. Адже ні війна, ні гасло боротьби з політичною корупцією не повинні стати виправданням для втрати демократії.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Casas-Zamora K. Paying for democracy: political finance and state funding for parties / Kevin Casas-Zamora. – Colchester: ECPR, 2005. 290 s. P. 2.
2. Chmaj, Marek. Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim / red. nauk. Marek Chmaj. Fundacja Promocji Prawa Europejskiego. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2008. 236 s.

3. Committee on Standards in Public Life. Review of electoral regulation URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/905688/CSPL_Regulation_of_election_finance_-_written_submissions_1_-_20.pdf.
4. Corrupt and Illegal Practices Act, 1883 URL: <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/electionsvoting/elections-and-voting-in-the-19th-century/reforming-election-methods/from-the-parliamentary-collections/election-petitions2111>.
5. Dovi Suzanne. Political Representation. The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter 2017 Edition), Edward N. Zalta (ed.). URL: <https://plato.stanford.edu/archives/win2017/entries/political-representation>.
6. Finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych z zagranicznych źródeł w świetle standardów Rady Europy / prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia // Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej. - 2022. - S. 1101-1116.
7. Guidelines and Report on the Financing of Political Parties adopted by the Venice Commission at its 46th Plenary Meeting (Venice, 9-10 March 2001) URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e).
8. J. Michael Bitze. Tillman Act of 1907 (1907) URL: <https://firstamendment.mtsu.edu/article/tillman-act-of-1907-1907>.
9. James Kerr Pollock. Money and Politics Abroad, New York: Publisher: A.A. Knopf, 1972. - 328 S. - S 324-326.
10. Joint opinion Venice Commission and OSCE/ODIHR Opinion on the draft law on political parties approved by the Council of Democratic Elections at its 71th online meeting (18 March 2021) and adopted by the Venice Commission at its 126th Plenary Session (online, 19-20 March 2021) URL: <https://rm.coe.int/cdl-ad-2021-003-e/1680a1e4c9>.
11. K.-H. Nassmacher, Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe. The Examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany, in H.E. Alexander. Comparative Political Finance in the 1980s, Cambridge University Press, Cambridge 1989, pp. 236-267.
12. Kevin Casas-Zamora. Paying for democracy: political finance and state funding for parties, Oxford: University of Oxford, 2004. 306 p. 1.
13. Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatymo URL: https://www.infolex.lt/atitiktis/apie?utm_source=infolex.lt=banner=ta-atitiktis.
14. Marcin Walecki. Pieniadze a polityka w Europie Srodkowo-Wechodniej. Kulisy finansowania polityki / red. Marcin Walecki. Instytut Spraw Publicznych (Warszawa). Warszawa: ISP, 2002. 322 s.
15. McBain Howard Lee. The Living constitution, a consideration of the realities and legends of our fundamental law. The McMillian Company. New York, 1937. P. 11.
16. Michael Pinto-Duschinsky. Pieniądze a polityka w reżimie demokratycznym. Kulisy finansowania polityki / pod red. Marcina Waleckiego. Instytut Spraw Publicznych. Warszawa, 2002, 322s. - s. 93.
17. Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likums URL: <https://likumi.lv/ta/id/36189-politisko-organizaciju-partiju-finansesanas-likums>.
18. Third Evaluation Round Evaluation Report on Ukraine Transparency of Party Funding (Theme II), URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca325>.
19. §12 Parliamentary Assembly Resolution 2390 (2021) «Transparency and regulation of donations to political parties and electoral campaigns from foreign donors» URL: <https://pace.coe.int/en/files/29373/html>.
20. Єсипчук Н. Фінансування політичних партій / Наталія Єсипчук // Розробка державної політики. Аналітичні записки. - К., Вид-во УАДУ, 2002.- 240 с. - С. 52.
21. Бориславська О.М. Європейська модель конституціоналізму: системно-аксіологічний аналіз. Монографія / О.М. Бориславська. Харків: Право, 2018. 384 с. С. 80.
22. Бориславська О.М. Загальноєвропейські конституційні цінності як основа європейської моделі конституціоналізму. Часопис Київського університету права, 2015, № 2. С. 54-58. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2015_2_14.
23. Висновки та рекомендації учасників та учасниць міжнародної конференції «Фінансування політичних партій в Україні: чинне законодавство, поточний стан та перспективи». 15 березня 2017 року. URL: <https://rm.coe.int/results-of-the-conference-15-03-2017-ukr/168074eeb5>.
24. Витрати політичних партій на передвиборчу агітацію: відшкодувати не можна відмовити URL: <https://cedem.org.ua/analytics/vytraty-politychnyh-partij-na-peredvyborchu-agitatsiyu-vidshkoduvaty-nemozhna-vidmovyty>.
25. Дорожня карта реформ у сфері виборів, референдумів та політичного фінансування на 2020 рік. Розширена версія. URL: <https://www.oporaua.org/vybory/dorozhnia-karta-reform-u-sferi-vivoriv-referendumiv-ta-politichnogo-finansuvannia-na-2020-rik-rozshirena-versiia-19816>.
26. Звіт за результатами глибинних інтерв'ю щодо фінансування політичних партій, надходження та використання коштів виборчого фонду URL: <https://www.oporaua.org/vybory/zvit-za-rezultatami-glibinnikh-interviu-shchodo-finansuvannia-politichnikh-partii-nadkhodzhenia-ta-vikoristannia-koshtiv-vivorchogo-fondu-23876>.

27. Калмиков Д. Проблеми, дискусії та перспективи удосконалення інституту державного фінансування партій URL: <https://pravo.org.ua/problemy-dyskusiyi-ta-perspektyvy-udoskonalennya-instytutu-derzhavnogo-finansuvannya-partij>.
28. Коцюруба О. Публічне фінансування політичних партій перспектива для України на досвіді Польщі / О.Коцюруба // Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2013. Випуск 57. - 179-188 с. С. 181.
29. Моніторинговий звіт щодо діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції та інших державних інституцій, залучених до реалізації реформи політичних фінансів (станом на 1 липня 2019 року) / [М. І. Хавронюк, Д. О. Калмиков, О. А. Банчук та ін.], за ред. Д. О. Калмикова. К.: Москаленко О. М., 2019. 128 с. URL: <https://pravo.org.ua/books/monitoryngovuj-zvit-shhodo-diyalnosti-natsionalnogo-agentstva-z-rytan-zapobigannya-koruptsiyi-ta-inshyh-derzhavnyh-instytutsij-zaluchenyh-do-realizatsiyi-reformy-politychnyh-finansiv>.
30. Остаточний звіт за результатами спостереження Громадянської мережі ОПОРА на місцевих виборах 2020, Київ, 2021. С. 77-78.
31. Прело Марсель. Конституционное право Франции / пер. с фр. Ф.А. Кублицкого, под ред. и с предисл. а. З. Манфреда. М.: изд-во иностр. лит., 1957. с. 44-45.
32. Про надання роз'яснення стосовно строків подання звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/zapobigannya-politychnij-koruptsiyi/roz-yasnennya-stosovno-strokov-podannya-zvitiv-politychnyh-partij-pro-majno-dohody-vytraty-i-zobov-yazannya-finansovogo-harakteru>.
33. Проблеми фінансування партій та їх розв'язання: підсумки публічної консультації URL: <https://inrespublica.org.ua/en/novyny/problemy-finansuvannya-partij-ta-yih-rozv-yazannya-pidsumky-publichnoyi-konsultatsiyi.html>.
34. Пропозиції ОПОРИ щодо реформування правил політичного фінансування та відповідальності за їх порушення. URL: <https://www.oporaua.org/vybory/propozitsiyi-opori-shhodo-reformuvannya-pravil-politichnogo-finansuvannya-ta-vidpovidalnosti-za-yikh-porushennia-24704>.
35. Рекомендація Rec (2003) 4 Комітету Міністрів Ради Європи «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній» // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю.Ключковського. Вид. 2-е, випр. і доповн. К., 2009. С. 481- 485.
36. Рибачук М. Деякі аспекти політико-правового регулювання фінансування політичних партій: постановка проблеми: (Наук. зап. Ін-ту політ. і етнонац. дослідж) // Наук. зап. Ін-ту політ. і етнонац. дослідж. Вип. 24, 2003. С.100-104.
37. Романюк А.С, Шведа Ю.Р., Шумельда О.Б. Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна. Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. 132 с.
38. Руссо Жан-Жак. об общественном договоре. Теория и практика демократии. Избранные тексты / пер. с англ. под ред. в. Л. Иноземцева, Б. г. капустина. М.: науч.-изд. центр «Ладомир», 2006. с. 91.
39. Совгиря О. Фінансування політичних партій: правовий аспект // Право України. –2003. - № 3. - С. 130-133.
40. Спільний висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія) та Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ/БДПЛ CDL(2015)035 щодо проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції в Україні URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/7/206526.pdf>.
41. Фещенко І. НАЗК виявило у партії Пальчевського сотню підставних донорів і заниження витрат на 20 мільйонів URL: <https://www.chesno.org/post/4435>; Підставні донори «Батьківщини»? Про що йдеться в розслідуваннях ЗМІ про фінансування партії Юлії Тимошенко URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-47407315>.
42. Фещенко І. На фінансування партій у 2022 році виділять майже 900 мільйонів URL: <https://www.chesno.org/post/4894>.
43. Фукуяма Ф. всесвітня ліберальна революція. Лібералізм. Ліберальна традиція політичного мислення від Джона Локка до Джона Роулза: антологія. 2-ге вид., перероб. с. 1065.
44. Фінансування політичних партій та виборчих кампаній. Довідник з фінансування політичної діяльності, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016. с. С.56 (с. 242) URL: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns-UK.pdf>.
45. Хавронюк М. І. Яка діяльність політичної партії є «статутною»? / М. І. Хавронюк URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20871779-yaka-diyalnist-politichnoyi-partiyi-estatutnoyu>.
46. Четвертий раунд оцінювання. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів Другий звіт-оцінка відповідності Україна. Прийнято на 89-му пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 29 листопада – 3 грудня 2021 року) URL: <https://rm.coe.int/-/89-greco-29-3-2021-/1680a64ea4>.

Перелік юридичних документів:

47. PACE Recommendation 1516 (2001), Financing of political parties, Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 22 May 2001. URL: <https://pace.coe.int/en/files/16907/html>.
48. Parliamentary Assembly Resolution 2390 (2021) «Transparency and regulation of donations to political parties and electoral campaigns from foreign donors» URL: <https://pace.coe.int/en/files/29373/html>.
49. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні» від 27.11.2003 № 1349-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1349-15/ed20050101#Text>.
50. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 30.03.2020 № 540-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text>.
51. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 19.12.2019 № 410-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-20#Text>.
52. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» від 20.06.2022 № 2322-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#n93>.
53. Закон України «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2115-20/ed20230506#Text>.
54. Наказ НАЗК «Про деякі питання подання звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 19.02.2021 № 102/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0507-21#Text>.
55. Постанова КМУ «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки» від 04.03.2023 № 220 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-п#Text>.
56. Постанова ЦВК «Про відшкодування політичним партіям (політичним партіям, що входили до виборчих блоків політичних партій) витрат, пов'язаних з фінансуванням їх передвиборної агітації» 04.05.2006 № 1215 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1215359-06#Text>.
57. Постанова ЦВК «Про відшкодування політичним партіям витрат, пов'язаних із фінансуванням їхньої передвиборної агітації на позачергових виборах народних депутатів України 21 липня 2019 року» від 5 жовтня 2019 року № 1917 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1917359-19#Text>.
58. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції від 08.10.2015 731-VIII URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55653.
59. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо мінімізації потенційного олігархічного впливу на політичні партії, удосконалення механізмів державного фінансування та державного контролю за діяльністю політичних партій. (Підписаний Президента але не опублікований на час написання статті.) URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42290>.
60. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо фінансування діяльності політичних партій від 07.04.2015 273-VIII URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54674.
61. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-08/card2#Card>.
62. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» Верховної ради України VIII скликання від 27.11.2014 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/n0001001-15>.

References**Bibliography:**

1. Boryslavska O.M. Yevropeiska model konstytutsionalizmu: systemno-aksiolohichniy analiz. Monohrafiia / O.M. Boryslavska. Kharkiv: Pravo, 2018. 384 s. S. 80.
2. Boryslavska O.M. Zahalnoievropeiski konstytutsiini tsinnosti yak osnova yevropeiskoi modeli konstytutsionalizmu. Chasopys Kyivskoho universytetu prava, 2015, № 2. S. 54-58. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2015_2_14.
3. Casas-Zamora K. Paying for democracy: political finance and state funding for parties / Kevin Casas-Zamora. – Colchester: ECP, 2005. 290 s. R. 2.

4. Chetvertyi raund otsiniuvannia. Zapobihannia koruptsii sered narodnykh deputativ, suddiv ta prokuroriv Druhyi zvit-otsinka vidpovidnosti Ukraina. Pryiniato na 89-mu plenarnomu zasidanni GRECO (Strasburh, 29 lystopada – 3 hrudnia 2021 roku) URL: <https://rm.coe.int/-89-greco-29-3-2021-/1680a64ea4>.
5. Chmaj, Marek. Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim / red. nauk. Marek Chmaj. Fundacja Promocji Prawa Europejskiego. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2008. 236 s.
6. Committee on Standards in Public Life. Review of electoral regulation URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/905688/CSPL_Regulation_of_election_finance_-_written_submissions_1_-_20.pdf.
7. Corrupt and Illegal Practices Act, 1883 URL: <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/electionsvoting/elections-and-voting-in-the-19th-century/reforming-election-methods/from-the-parliamentary-collections/election-petitions2111>.
8. Dorozhnia karta reform u sferi vyboriv, referendumiv ta politychnoho finansuvannia na 2020 rik. Rozshyrena versiia. URL: <https://www.oporaua.org/vybory/dorozhnia-karta-reform-u-sferi-viboriv-referendumiv-ta-politychnoho-finansuvannia-na-2020-rik-rozshyrena-versiia-19816>.
9. Dovi Suzanne. Political Representation. The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter 2017 Edition), Edward N. Zalta (ed.). URL: <https://plato.stanford.edu/archives/win2017/entries/political-representation>.
10. Feshchenko I. NAZK vyiyavlo u partii Palchevskoho sotniu pidstavnykh donoriv i zanyzhennia vytrat na 20 milioniv URL: <https://www.chesno.org/post/4435>; Pidstavni donory «Batkivshchyny»? Pro shcho ydetsia v rozsliduvanniakh ZMI pro finansuvannia partii Yulii Tymoshenko URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-47407315>.
11. Feshchenko I. Na finansuvannia partii u 2022 rotsi vydiliat maizhe 900 milioniv URL: <https://www.chesno.org/post/4894>.
12. Finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych z zagranicznych źródeł w świetle standardów Rady Europy / prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia // Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej. - 2022. - S. 1101-1116.
13. Finansuvannia politychnykh partii ta vyborchykh kampanii. Dovidnyk z finansuvannia politychnoi diialnosti, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016. c. S.56 (s. 242) URL: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns-UK.pdf>.
14. Fukuiama F. vsesvitnia liberalna revoliutsiia. Liberalizm. Liberalna tradytsiia politychnoho myslennia vid Dzhona Lokka do Dzhona Roulza: antolohiia. 2-he vyd., pererob. s. 1065.
15. Guidelines and Report on the Financing of Political Parties adopted by the Venice Commission at its 46th Plenary Meeting (Venice, 9-10 March 2001) URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e).
16. J. Michael Bitze. Tillman Act of 1907 (1907) URL: <https://firstamendment.mtsu.edu/article/tillman-act-of-1907-1907>.
17. James Kerr Pollock. Money and Politics Abroad, New York: Publisher: A.A. Knopf, 1972. - 328 S. - S 324-326.
18. Joint opinion Venice Commission and OSCE/ODIHR Opinion on the draft law on political parties approved by the Council of Democratic Elections at its 71th online meeting (18 March 2021) and adopted by the Venice Commission at its 126th Plenary Session (online, 19-20 March 2021) URL: <https://rm.coe.int/cdl-ad-2021-003-e/1680a1e4c9>.
19. K.-N. Nassmacher, Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe. The Examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany, in H.E. Alexander. Comparative Political Finance in the 1980s, Cambridge University Press, Cambridge 1989, pp. 236-267.
20. Kalmykov D. Problemy, diskusii ta perspektyvy udoskonalennia instytutu derzhavnoho finansuvannia partii URL: <https://pravo.org.ua/problemy-diskusiyi-ta-perspektyvy-udoskonalennya-instytutu-derzhavnogo-finansuvannya-partij>.
21. Kevin Casas-Zamora. Paying for democracy: political finance and state funding for parties, Oxford: University of Oxford, 2004. 306 p. 1.
22. Khavroniuk M. I. Yaka diialnist politychnoi partii ye «statutnoiu»? / M. I. Khavroniuk URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20871779-yaka-diyalnist-politychnoyi-partiyi-estatutnoyu>.
23. Kotsiuruba O. Publichne finansuvannia politychnykh partii perspektyva dlia Ukrainy na dosvidi Polshchi / O.Kotsiuruba // Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriiia yurydychna. 2013. Vypusk 57. - 179-188 c. C. 181.
24. Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatymo URL: https://www.infolex.lt/atitiktis/apie?utm_source=infolex.lt=banner=ta-atitiktis.
25. Marcin Walecki. Pieniadze a polityka w Europie Srodkowo-Wechodniej. Kulisy finansowania polityki / red. Marcin Walecki. Instytut Spraw Publicznych (Warszawa). Warszawa: ISP, 2002. 322 s.
26. McBain Howard Lee. The Living constitution, a consideration of the realities and legends of our fundamental law. The McMillian Company. New York, 1937. P. 11.
27. Michael Pinto-Duschinsky. Pieniadze a polityka w reżimie demokratycznym. Kulisy finansowania polityki / pod red. Marcina Waleckiego. Instytut Spraw Publicznych. Warszawa, 2002, 322s. - s. 93.

28. Monitorynhovyi zvit shchodo diialnosti Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii ta inshykh derzhavnykh instytutsii, zaluchenykh do realizatsii reformy politychnykh finansiv (stanom na 1 lypnia 2019 roku) / [M. I. Khavroniuk, D. O. Kalmykov, O. A. Banchuk ta in.], za red. D. O. Kalmykova. K.: Moskalenko O. M., 2019. 128 s. URL: <https://pravo.org.ua/books/monitoryngovyi-zvit-shchodo-diyalnosti-natsionalnogo-agentstva-z-pytan-zapobigannya-koruptsiyi-ta-inshykh-derzhavnykh-instytutsij-zaluchenykh-do-realizatsiyi-reformy-politychnykh-finsiv>.
29. Ostatochnyi zvit za rezultatamy sposterezhenia Hromadianskoi merezhi OPORA na mistsevykh vyborakh 2020, Kyiv, 2021. С. 77-78.
30. Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likums URL: <https://likumi.lv/ta/id/36189-politisko-organizaciju-partiju-finansesanas-likums>.
31. Prelo Marsel. Konstitutsyonnoe pravo Frantsyy / per. s fr. F.A. Kublytskoho, pod red. y s predysl. a. Z. Manfreda. M.: yzd-vo ynostr. lyt., 1957. s. 44-45.
32. Pro nadannia roziasnennia stosovno strokiv podannia zvitiv politychnykh partii pro maino, dokhody, vytraty i zoboviazannia finansovoho kharakteru URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/zapobigannya-politychnij-koruptsiyi/roz-yasnennya-stosovno-strokiv-podannya-zvitiv-politychnykh-partij-pro-majno-dohody-vytraty-i-zobov-yazannya-finsanovogo-harakteru>.
33. Problemy finansuvannia partii ta yikh rozviazannia: pidsumky publichnoi konsultatsii URL: <https://inrepublica.org.ua/en/novyny/problemy-finsuvannya-partij-ta-yih-rozv-yazannya-pidsumky-publichnoyi-konsultatsiyi.html>.
34. Propozytsii OPORY shchodo reformuvannia pravyl politychnoho finansuvannia ta vidpovidalnosti za yikh porushennia. URL: <https://www.oporaua.org/vybory/propozitsiyi-opori-shchodo-reformuvannia-pravyl-politichnogo-finsuvannia-ta-vidpovidalnosti-za-yikh-porushennia-24704>.
35. Rekomendatsiia Res (2003) 4 Komitetu Ministriv Rady Yevropy «Pro zahalni pravyla borotby z koruptsiieiu pry finansuvanni politychnykh partii ta vyborchykh kampanii» // Yevropeyskyi demokratychnyi dorobok u haluzi vyborchoho prava: Materialy Venetsianskoi Komisii, Parlamentskoi Asamblei, Komitetu Ministriv, Konhresu mistsevykh i rehionalnykh vlad Rady Yevropy: per. z anhll. / za red. YU.Kliuchkovskoho. Vyd. 2-e, vypr. i dopovn. K., 2009. С. 481- 485.
36. Romaniuk A.S, Shveda YU.R., Shumelda O.B. Polityko-pravovi aspekty finansuvannia politychnykh partii: svitovyi dosvid ta Ukraina. Lviv: Vydavnychiy tsentr LNU imeni Ivana Franka, 2003. 132 s.
37. Russo Zhan-Zhak. ob obshchestvennom dogovore. Teoriia i praktika demokratii. Izbrannye teksty / per. s angl. pod red. v. L. Inozemtseva, B. g. kapustina. M.: nauch.-izd. tsentr «Ladomir», 2006. s. 91.
38. Rybachuk M. Deiaki aspekty polityko-pravovoho rehuliuвання finansuvannia politychnykh partii: postanovka problemy: (Nauk. zap. In-tu polit. i etnonats. doslidzh) // Nauk. zap. In-tu polit. i etnonats. doslidzh. Vyp. 24, 2003. S.100-104.
39. Sovhyria O. Finansuvannia politychnykh partii: pravovyi aspekt // Pravo Ukrainy. –2003. - № 3. - S. 130-133.
40. Spilnyi vysnovok Yevropeiskoi komisii «Za demokratiu cherez pravo» (Venetsiiska komisiia) ta Biuro demokratychnykh instytutiv ta prav liudyny OBSIE/BDIPL CDL(2015)035 shchodo proektu Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zapobihannia i protydiei politychnii koruptsii v Ukraini URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/7/206526.pdf>.
41. Third Evaluation Round Evaluation Report on Ukraine Transparency of Party Funding (Theme II), URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca325>.
42. Vysnovky ta rekomendatsii uchashnykh ta uchashnykh mizhnarodnoi konferentsii «Finansuvannia politychnykh partii v Ukraini: chynne zakonodavstvo, potochnyi stan ta perspektyvy». 15 bereznia 2017 roku. URL: <https://rm.coe.int/results-of-the-conference-15-03-2017-ukr/168074eeb5>.
43. Vytraty politychnykh partii na peredvyborchu ahitatsiiu: vidshkoduvaty ne mozhna vidmovyty URL: <https://cedem.org.ua/analytics/vytraty-politychnykh-partij-na-peredvyborchu-agitatsiyu-vidshkoduvaty-ne-mozhna-vidmovyty>.
44. Yesypchuk N. Finansuvannia politychnykh partii / Nataliia Yesypchuk // Rozrobka derzhavnoi polityky. Analitychni zapysky. - K., Vyd-vo UADU, 2002.- 240 s. - S. 52.
45. Zvit za rezultatamy hlybnykh intervii shchodo finansuvannia politychnykh partii, nadkhodzhennia ta vykorystannia koshtiv vyborchoho fondu URL: <https://www.oporaua.org/vybory/zvit-za-rezultatami-glibnykh-intervii-shchodo-finsuvannia-politichnykh-partii-nadkhodzhennia-ta-vikorystannia-koshtiv-vyborchoho-fondu-23876>.
46. §12 Parliamentary Assembly Resolution 2390 (2021) «Transparency and regulation of donations to political parties and electoral campaigns from foreign donors» URL: <https://pace.coe.int/en/files/29373/html>.

List of legal documents:

47. Nakaz NAZK «Pro deiaki pyttannia podannia zvitnosti politychnykh partii pro maino, dokhody, vytraty i zoboviazannia finansovoho kharakteru» vid 19.02.2021 № 102/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0507-21#Text>.

48. PACE Recommendation 1516 (2001), Financing of political parties, Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 22 May 2001. URL: <https://pace.coe.int/en/files/16907/html>.
49. Parliamentary Assembly Resolution 2390 (2021) «Transparency and regulation of donations to political parties and electoral campaigns from foreign donors» URL: <https://pace.coe.int/en/files/29373/html>.
50. Postanova KМУ «Pro zatverdzhennia Derzhavnoi antykoruptsiinoi prohramy na 2023-2025 roky» vid 04.03.2023 № 220 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-p#Text>.
51. Postanova TSVK «Pro vidshkoduvannia politychnym partiiam (politychnym partiiam, shcho vkhodyly do vyborchyykh blokiv politychnyykh partii) vytrat, poviazanykh z finansuvanniam yikh peredvybornoї ahitatsii» 04.05.2006 № 1215 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1215359-06#Text>.
52. Postanova TSVK «Pro vidshkoduvannia politychnym partiiam vytrat, poviazanykh iz finansuvanniam yikhnoi peredvybornoї ahitatsii na pozacherhovykh vyborakh narodnykh deputativ Ukrainy 21 lypnia 2019 roku» vid 5 zhovtnia 2019 roku № 1917 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1917359-19#Text>.
53. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo finansuvannia diialnosti politychnyykh partii vid 07.04.2015 273-VIII URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54674.
54. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo minimizatsii potentsiinoho oliharkhichnoho vplyvu na politychni partii, udoskonalennia mekhanizmiv derzhavnoho finansuvannia ta derzhavnoho kontroliu za diialnistiu politychnyykh partii. (Pidpysanyi Prezydenta ale ne opublikovanyi na chas napysannia statti.) URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42290>.
55. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zapobihannia i protydii politychnii koruptsii vid 08.10.2015 731-VIII URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55653.
56. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinymy podanniamy Verkhovnoho Sudu Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) okremykh polozhen statti 65 rozdiluu I, punktiv 61, 62, 63, 66 rozdiluu II, punktu 3 rozdiluu III Zakonu Ukrainy «Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2008 rik ta pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy» i 101 narodnoho deputata Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhen statti 67 rozdiluu I, punktiv 1-4, 6-22, 24-100 rozdiluu II URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-08/card2#Card>.
57. Uhoda pro Koalitsiiu deputatskykh fraktsii «Yevropeiska Ukraina» Verkhovnoi rady Ukrainy VIII sklykannia vid 27.11.2014 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/n0001001-15>.
58. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo zapobihannia i protydii politychnii koruptsii» vid 19.12.2019 № 410-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-20#Text>.
59. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u zviazku iz zaprovadzhenniam derzhavnoho finansuvannia politychnyykh partii v Ukraini» vid 27.11.2003 № 1349-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1349-15/ed20050101#Text>.
60. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy, spriamovanykh na zabezpechennia dodatkovykh sotsialnykh ta ekonomichnykh harantii u zviazku z poshyrenniam koronavirusnoi khvoroby (COVID-19)» vid 30.03.2020 № 540-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text>.
61. Zakon Ukrainy «Pro zakhyst interesiv subiektiv podannia zvitnosti ta inshyykh dokumentiv u period dii voiennoho stanu abo stanu viiny» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2115-20/ed20230506#Text>.
62. Zakon Ukrainy «Pro zasady derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky na 2021-2025 roky» vid 20.06.2022 № 2322-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#n93>.

УДК 340.5

doi.org/10.30970/jcl.3.2023.4



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

МЕТОД МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ЯК ГАЛУЗІ ПРАВА: ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ

THE METHOD 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 method 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 method of municipal legal regulation. It is proven that the formation of the modern domestic municipal legal doctrine has set scientists a number of 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 of all, 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, but also on the method of municipal law.

It is stated that the urgent task of the modern municipal legal doctrine is the search for the main characteristic of the method of municipal legal regulation, that is, the generalized criterion that allows to attribute the social relationship to the number of proper municipal legal relations. Such characteristics are municipal power and municipal human rights.

The article proves that the specificity of the method of municipal law lies in the unique combination of imperative and dispositive principles of legal regulation, methods of declarations, recommendations and encouragement, the balance of the use of opportunities, permits, prescriptions and prohibitions.

The methods of municipal law interact with each other, have common connections of a horizontal and vertical character and form a certain system. The purpose of this system of municipal law methods is to achieve such a balanced state of its components that ensures the organization and functioning of municipal power, as well as the implementation and protection of municipal human rights.

Keywords: municipal law, method of municipal law, subject 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, а і методу муніципального права.

Констатується, що актуальним завданням сучасної муніципально-правової доктрини є пошук основної характеристики методу муніципально-правового регулювання, тобто того узагальненого критерію, який дозволяє віднести суспільне відношення до числа власне муніципально-правових відносин. Такими характеристиками є муніципальна влада та муніципальні права людини.

У статті доводиться, що специфіка методу муніципального права полягає у неповторності поєднання імперативних та диспозитивних начал правового регулювання, методів декларацій, рекомендації та заохочення, балансі використання уможливлень, дозволів, приписів та заборон.

Методи муніципального права взаємодіють між собою, мають спільні зв'язки горизонтального та вертикального характеру та утворюють самостійну систему. Метою дії цієї системи методів муніципального права є досягнення такого збалансованого стану її компонентів, який забезпечує організацію та функціонування муніципальної влади, а також реалізацію та захист муніципальних прав людини.

Ключові слова: муніципальне право, метод муніципального права, предмет 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. Гробою, 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.

Нові юридичні категорії та конструкції, запозичені зарубіжні моделі та рецеповані міжнародні стандарти, реалізовані муніципально-правові інститути й окремі норми стали об'єктом багатьох наукових розвідок. І, як наслідок, в Україні з'явилися десятки доволі оригінальних дисертаційних та монографічних досліджень, а муніципально-правова наука поповнилася новими іменами молодих та перспективних учених. 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 методу муніципального права як галузі права.

І. Вчення про метод правового регулювання у доктрині муніципального права

Формування сучасної вітчизняної муніципально-правової доктрини поставило перед вченими-муніципалістами низку концептуальних завдань, від вирішення яких, власне, й 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, попри те, що муніципальне право та місцеве самоврядування взагалі були не властивими тогочасній правовій теорії та практиці, як це не дивно, міцно вкоренилася у вітчизняній муніципально-правовій доктрині.

Насамперед це проявляється у проникненні у матерію муніципального права багатьох принципів, підходів та стереотипів, властивих теорії та практиці радянського державного будівництва, а також державній (етатистській) концепції місцевого самоврядування. Так, на практиці це доволі рельєфно проявлялося у прийнятому ще за часів існування СРСР Законі «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р.¹, який проголошував «основою реалізації державної влади і місцевого самоврядування, утвердження повноти народовладдя на відповідних адміністративних територіях» (Преамбула Закону), передбачав, що до системи місцевого самоврядування включаються «сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування» (частина перша ст. 2).

Нова редакція Закону «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування в Україні» від 26 березня 1992 р.² закріплювала місцеве самоврядування як основу демократичного устрою влади в Україні, визначаючи, що це «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази», фактично відмовляючись від характерної для доктрини радянського будівництва термінології. Фактично це означало відмову від радянської моделі територіальної організації влади, хоча на конституційному рівні, як вже зазначалося, вона продовжувала існувати до прийняття чинної Конституції України.

¹ Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 2. ст. 5

² Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування в Україні» від 26 березня 1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 28. ст. 387

Значною мірою, така еклектична етатистська модель законодавчої регламентації місцевого самоврядування була наслідком стану розвитку конституційної доктрини місцевої влади та самоврядування, яка існувала в кінці 80-х – на початку 90-х років минулого століття, з характерними для неї висновками та рекомендаціями.

Втім, закладена у перших вітчизняних законодавчих актах про місцеве самоврядування етатистська концепція має своїх прихильників серед сучасних вітчизняних вчених³. Так, наприклад, у вітчизняній юридичній науці найбільш послідовно та системно державницька концепція представлена у працях В. І. Борденюка, який доводить необхідність відмови від ідеї поділу публічної влади, єдиним носієм і джерелом якої є народ, на державну владу та муніципальну владу (владу територіальної громади), як такої, що «не є продуктивною з огляду як на потреби вітчизняного державотворення, так і на потреби розвитку місцевого самоврядування». Також він стверджує, що «Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві ради утворюють у механізмі держави цілісну підсистему представницьких, колегіальних органів, діяльність яких здійснюється практично в одних і тих самих організаційно-правових формах та на основі єдиних демократичних принципів, що, звісно, не виключає певних відмінностей між ними». При цьому, вважає він «Конституція не зруйнувала систему представницьких органів, а лише змінила характер взаємозв'язків між ними, які раніше будувалися на принципах так званого демократичного централізму». Також, роблячи висновок щодо наявності особливо тісного характеру взаємозв'язків між органами виконавчої влади та виконавчими органами відповідних рад, В. І. Борденюк доводить, що вони «фактично утворюють у механізмі держави цілісну підсистему органів, яка на доктринальному рівні позначається терміном «апарат державного управління»⁴.

Звідси актуалізується питання щодо орієнтування вітчизняних муніципально-правових досліджень на принципи європейської муніципально-правової доктрини із збереженням їх національної відособленості та унікальності.

У багатьох працях вітчизняних вчених-муніципалістів неодноразово наголошувалось на необхідності оновлення фундаментального категоріального ряду муніципалогії, перегляду підходів до дослідження проблематики переважної більшості інститутів місцевого самоврядування, сутності, змісту та функцій муніципального права, його предмету та методу на основі нових, зорієнтованих на утвердження принципу верховенства права, векторів наукового пошуку. У цьому контексті слід зауважити, що якісно нове бачення природи муніципального права головним чином залежить не тільки від правильності визначення кола тих правовідносин, що формують сучасний предмет муніципального права, але й від правильності розуміння спрямованості регулюючого впливу муніципально-правових норм, яка, безумовно, уособлюється у методах муніципального права.

Традиційно під методом правового регулювання розуміють «спосіб впливу юридичних норм на суспільні відносини», при цьому вважається, що він «характеризується такими ознаками: стосується тільки юридичних норм; забезпечує єдність правового регулювання; гарантується у необхідних випадках засобами державного примусу; є одним з критеріїв поділу норм на галузі права»⁵.

По суті метод у праві – це сукупність особливостей права та його окремих галузей, що розкривають основні та найбільш типові характеристики його інструментальної природи та функціональної ролі, що охоплюють форми та способи правового регулювання, характер виникнення,

³ Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.; Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». Одеса, 2002. 175 с.; Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання: навч. посібник. Київ: «Алерта», 2005. 144 с.; Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. *Право України*. 2002. № 3. С. 48–54 та ін.

⁴ Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2009. С. 8, 20–22.

⁵ Шемшученко Ю. С. Метод правового регулювання. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін.: Т. 3: К–М. Київ: Укр. енцикл., 2001. С. 617.

зміни та припинення правовідносин, правове становище учасників правовідносин, заходи відповідальності та захисту, а також інші спеціальні особливості. Зазначені особливості підлягають найбільш певної якісної ідентифікації лише на рівні окремих галузей права, тому розгляд проблем методу у праві на цьому рівні більш рельєфно демонструє як актуальність і складність проблеми, так і її галузеві особливості.

При цьому метод можна вважати лише як допоміжний (щодо предмету), однак в цілому універсальний критерій поділу права на галузі. Так, як зазначає П. М. Любченко, «метод правового регулювання, як відомо, є другим, після предмета правового регулювання, системоутворювальним чинником для галузі права»⁶. Щодо кореляції та взаємозалежності методу та предмета у праві, то таке співвідношення по суті залежить від ступеня суб'єктивності та якісної відокремленості не лише галузей у системі права, а і права як регулятора поведінки як такого. Метод у праві відбиває, по-перше, особливості правової матерії в окремих сферах суспільних відносин, а по-друге, ступінь зовнішнього впливу на суспільні відносини.

Слід мати на увазі й те, що метод у праві отримує своє основне зовнішнє вираження у позитивному праві, в правових актах. Разом з тим, концептуально повноцінний аналіз методу, як і права в цілому, має проводитися з урахуванням інших суспільних наук та явищ, серед яких особливе значення мають філософія, політологія, соціологія, психологія, історія та економіка, не обмежуючись нормативно-правовим матеріалом. Оцінка ефективності (неефективності) методу у праві також має суб'єктивний (відносний) характер, тому така оцінка не повинна визначати ні сутність, ні інструментальні, ні функціональні характеристики методу.

Говорячи про виникнення, розвиток та наступність категорії методу у праві, то найбільш рельєфно ця проблематика розкривається не стільки у контексті галузевої градації права, скільки у процесі його поділу на публічне і приватне. При цьому, у ході наукових дискусій про предмет і метод правового регулювання найбільш несуперечливі та більш-менш чіткі характеристики методу правового регулювання здебільшого вдавалося однозначно сформулювати насамперед щодо сфер цивільного⁷ та адміністративного права⁸, які найбільшою мірою відображають особливості приватного та публічного права.

Отже, слід враховувати, що більшість ознак і рис методу у праві, по суті, в цілому розвивають здавна відомі критерії поділу права на публічне та приватне, що має суттєве значення у розумінні методу сучасного муніципального права як галузі права із змішаною публічно-правовою природою.

Аналіз галузевих наукових розвідок у сфері муніципального права більш ніж за останні два десятиліття підтверджує тезу про те, що цей трансформаційний процес далекий від свого завершення, оскільки доволі значна кількість вітчизняних вчених-конституціоналістів, в тому числі які займаються проблематикою місцевого самоврядування, і надалі асоціюють муніципальне право лише із питаннями «функціонування системи місцевого самоврядування»⁹ та властивою їм імперативною направленістю і переважанням у його предметі відносин влади-підпорядкування.

Так, зокрема, В.Ф. Погорілко у першому вітчизняному підручнику з муніципального права вказував, що «пріоритетним є імперативний метод, оскільки норми муніципального права регулюють насамперед відносини влади, народовладдя, які опосередковують собою місцеве самоврядування»¹⁰. У той же час, на його думку, у муніципальних відносинах можна відзначити й диспозити-

⁶ Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. посіб. Харків: Видавництво «ФІНН», 2012. С. 22.

⁷ Васильєв В. Диспозитивність норм цивільного права з точки зору формально-догматичного підходу. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 12. С. 10–14; Кухарев О. Є. Теоретичні та практичні проблеми диспозитивності в спадковому праві: монографія. Київ: Алерта, 2019. 498 с. та ін.

⁸ Юровська В. В. Методи адміністративного права: питання теорії та практики. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 344 с.

⁹ Кампо В. М. Муніципальне (комунальне) право. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. Т. 3: К–М. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2001. С. 784.

¹⁰ Муніципальне право України: підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ: Юрінком Інтер, 2001. С. 8.

вне начало. «Диспозитивний метод, – стверджував В.Ф. Погорілко, – запозичений з галузей приватного права і є засобом впливу – переважно на відносини, суміжні з муніципальними (владними) відносинами. Як юридичні особи суб'єкти місцевого самоврядування укладають договори з іншими юридичними особами, а також з органами державної влади. Територіальні громади мають у своїй власності рухоме і нерухоме майно. Органи місцевого самоврядування, що управляють цим майном, можуть укладати різні договори щодо розпорядження ним чи набуття його»¹¹.

На думку М. І. Корнієнка, «виконуючи владні функції, органи місцевого самоврядування використовують імперативний (владний) метод правового регулювання, що обумовлено характером місцевого самоврядування як однієї з форм децентралізації державно-владних повноважень на рівень територіальних громад та тих органів, які вони обирають (органів місцевого самоврядування)»¹². Водночас, вважає М. І. Корнієнко, «крім публічно-владної діяльності територіальні громади та органи місцевого самоврядування реалізують права власності щодо майна, яке перебуває у комунальній власності, а тому в муніципальному праві широко використовуються диспозитивні методи правового регулювання суспільних відносин»¹³.

На думку авторів одного з найбільш сучасних підручників з муніципального права, «специфіка муніципально-правового регулювання обумовлена тим, що муніципальне право є комплексною галуззю права, яка поєднує приватно- і публічно-правові інститути та методи імперативного та диспозитивного регулювання. Для регулювання приватноправових відносин у сфері місцевого самоврядування (наприклад, при наданні в оренду нерухомості, що знаходиться у муніципальній власності) застосовується дозвіл, тоді як основним способом регулювання публічно-правових відносин є зобов'язання, тобто імперативний метод». Отже, на їх думку, «комплексний метод муніципального права поєднує два способи правового регулювання – зобов'язання і дозвіл, причому домінує перший, але активно використовується і другий». Звідси, метод правового регулювання муніципального права визначається як «закріплена в нормах муніципального права України система юридичних способів, що цілеспрямовано регулюють та охороняють суспільні відносини, які складають предмет цієї галузі, шляхом надання суб'єктивних прав та покладання юридичних обов'язків, на суб'єктів муніципально-правових відносин»¹⁴.

Разом з тим, варто відзначити, що, незважаючи на суттєву роль та значення вказаних праць у процесах виникнення та формування національної доктрини муніципального права, жодна з них не спирається на людиноцентристську концепцію як ідеологічну основу муніципального права. Тому, беззаперечним є той факт, що неабияку актуальність та суттєве значення набувають питання аналізу методів муніципального права саме під кутом зору його людиновимірної (людиноцентристської) доктрини, у тому числі визначення сутності цих методів, їх сучасного змісту, пошуку моделей збалансованого поєднання імперативних та диспозитивних начал, праксеологічних аспектів застосування методів, а також окреслення критеріїв їх ефективності.

Досягнення вказаної мети обумовлює постановку та послідовне вирішення цілого ряду теоретичних та прикладних завдань, а також напрацювання та перевірку робочих гіпотез, в тому числі шляхом:

- характеристики методу муніципального права як філософської та правової категорії;
- аналізу людиноцентристської концепції муніципально-правової доктрини як ідеологічної передумови перегляду змісту методів сучасного муніципального права;
- дослідження особливостей муніципально-правових відносин як сфери впливу методів сучасного муніципального права;
- класифікації методів муніципального права, на основі чого – визначення системи методів муніципального права та виявлення взаємозв'язків між ними.

¹¹ Там само.

¹² Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання: навч. посібник. Київ: «Алерта», 2005. С. 11–12.

¹³ Там само. С. 12.

¹⁴ Муніципальне право України: підруч. / І. С. Пирога, Ю. М. Бисага, О. Я. Рогач. Луцьк: Вежа-Друк, 2023. С. 26–27.

II. Трансформація методу муніципально-правового регулювання у сучасній парадигмі муніципального права

Визначальною парадигмальною передумовою перегляду сутності та змісту методів сучасного муніципального права є людиноцентристська концепція сучасної муніципально-правової доктрини. Втім лише останнім часом на сторінках муніципально-правової літератури вчені-муніципалісти намагаються акцентувати увагу на трансформації політичних, соціально-економічних та духовно-культурних умов у державі, що змушують модифікувати орієнтири не тільки у муніципально-правовому регулюванні, але і у розробці наукового підґрунтя такої діяльності.

Базис для певних трансформаційних процесів у сфері місцевого самоврядування був закладений ще у Програмі державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні¹⁵, у якій не лише декларувалося, що «що розвиток місцевого самоврядування є на сучасному етапі одним із найпріоритетніших напрямів державної політики України», а і встановлювалися основні вектори її реалізації: «сприяння формуванню економічно достатніх територіальних громад; удосконалення механізмів управління об'єктами права комунальної власності та спільної власності територіальних громад; надання науково-методичної допомоги органам місцевого самоврядування; підвищення професійного рівня посадових осіб органів місцевого самоврядування, забезпечення підготовки кадрів для цих органів; проведення просвітницької діяльності з питань розвитку місцевого самоврядування в Україні та розв'язання проблем у цій сфері; поліпшення взаємодії асоціацій та інших об'єднань органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади; проведення наукових досліджень з проблемних питань місцевого самоврядування; створення належних умов для реалізації територіальними громадами та органами місцевого самоврядування прав та повноважень, визначених Конституцією та законами України; залучення громадських організацій, наукових установ, вчених, жителів сіл, селищ, міст до процесів розвитку місцевого самоврядування в Україні; вивчення, аналіз, узагальнення і впровадження кращого вітчизняного та міжнародного досвіду в сфері розвитку місцевого самоврядування; підготовка пропозицій і рекомендацій щодо розвитку місцевого самоврядування в Україні та розв'язання актуальних проблем у цій сфері».

Станом на сьогодні одним з найважливіших документів програмного характеру у сфері децентралізації та розвитку муніципального права залишається Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р.¹⁶, наслідком реалізації якої є суттєві зміни сутнісного характеру, які вже впроваджуються протягом останніх років у практиці муніципального будівництва. У цьому контексті, справедливою буде в цілому схвальна оцінка тим реформаційним процесам, що останніми роками відбуваються у сфері місцевого самоврядування, оскільки вони спрямовані на наближення муніципальної влади до потреб людини та утвердження принципу верховенства права у діяльності органів місцевого самоврядування.

Філософія людиноцентризму загалом полягає не тільки у визнанні людини соціокультурним феноменом, який є центральною ланкою всіх соціальних процесів та явищ, але і у вивченні проблем людини в усіх її сутнісних аспектах (у т. ч. і в аспекті її зв'язку із державою). Людиноцентризм як самостійний концепт філософського розуміння людини, не тільки вбирає в себе та розвиває ідеї антропоцентризму, гуманізму і філософської антропології, але й значно поглиблює та пристосовує їх до сучасних умов розвитку суспільства та територіальних громад.

Саме філософський зміст людиноцентризму є основою для оновленої концепції муніципально-правової доктрини та муніципального права, яка полягає у забезпеченні та дотриманні у муніципальній (публічно-самоврядній) сфері принципу верховенства права (правовладдя). При

¹⁵ Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні: Затверджена Указом Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 30 серпня 2001 року. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/749/2001#Text>

¹⁶ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

цьому автор вже багато років стверджує, що дослідження прав людини у контексті місцевого самоврядування та конституційно-правових проблем організації та функціонування муніципальної влади, так саме як і концептуалізація місцевого самоврядування через призму прав людини та реалізації принципу верховенства права, який передбачає панування права у суспільстві та вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо, є одним з найважливіших завдань юридичної науки. Це має не тільки науково-теоретичне значення, а й насамперед практичну значущість: і з точки зору розвитку законодавства, і в плані вирішення конкретних питань формування реального місцевого самоврядування та становлення муніципальної влади, утворення ефективних механізмів забезпечення прав людини.

У силу цього, слід особливо наголосити на беззаперечній необхідності перегляду основних ознак, категорій та інститутів муніципального права, виходячи саме із суті та призначення принципу верховенства права. Вірне з'ясування та тлумачення сутності принципу верховенства права дасть змогу не лише визначити предмет та функціональне призначення муніципального права, а і зміст методів муніципально-правового регулювання та пріоритети у їх використанні.

Осягнення суті методів муніципально-правового регулювання є неможливим без дослідження предмету відповідної галузі права. Лише шляхом чіткого встановлення кола тих суспільних відносин, які врегульовані нормами муніципального права можна точно виявити зміст та, особливо, систему та призначення методів цієї галузі права, дослідити увесь потенціал їх регулюючого впливу на суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування та визначити рівень їх ефективності. При цьому, слід усвідомлювати, що на сучасному етапі розвитку муніципального права, особливо враховуючи наслідки реформи щодо децентралізації публічної влади, які відбулися починаючи з 2014 року, а також виклики російсько-української війни, деякі ознаки муніципально-правових відносин видозмінились, трансформувались під впливом політичних, соціально-економічних, культурних, інформаційних та інших факторів, що свідчити про динамічність муніципально-правових відносин та необхідність їх систематичного аналізу та перегляду.

У цьому контексті слід звернути увагу на складність та специфіку дослідження методів муніципально-правового регулювання не тільки під кутом зору принципів та догм загально-юридичної юриспруденції та муніципально-правової науки, а й інших суспільно-гуманітарних наук, особливо – філософії. Адже предмет філософії є більш широким, ніж предмет дослідження будь-якої окремої науки, філософія узагальнює, інтегрує інші науки, але не поглинає їх і не включає в себе все наукове знання. У зв'язку із цим філософське розуміння методів муніципального права значно розширює уявлення про них та їх потенціал.

Філософський аналіз проблем сучасного муніципального права, у тому числі й категорії «метод муніципального права», дає змогу встановити її діалектичний взаємозв'язок із вченням про цінність права в цілому та цінність муніципального (аксіологія права й аксіологія (аксіоконцептосфера) муніципального права), оскільки: методи виступають конкретними засобами та прийомом досягнення мети та функцій права як регулятора суспільних відносин; методи встановлюють конкретні вектори правового регулювання; ефективність використання методів права є критерієм зрілості та розвитку суспільства й держави тощо.

Узагальнений аналіз сучасних спеціалізованих досліджень, присвячених встановленню розуміння сутності та призначення методів муніципального права, співвідношення цієї категорії з іншими поняттями та категоріями дає підстави стверджувати, що в переважній більшості наукових джерел вказана проблематика розглядається із використанням застарілих наукових догм, зміст яких в цілому полягає у звуженні потенціалу методів муніципального права (за рахунок акценту виключно на зобов'язуючий характер норм та примусову складову його способів та інструментів), обмеження його регулюючого впливу (сферою функціонування органів та посадових осіб місцевого самоврядування) та їх розгляду під кутом зору традиційних методів управлінської діяльності.

У свою чергу, цінність права тісно пов'язана з такою філософсько-правовою категорією як «мета права» (те, що намічене в ньому, що виражає певні ідеали, стан регульованих суспільних відносин і установок їх учасників). У загальній теорії права доведено, що «мета права полягає перш за все в правильному відображенні існуючих суспільних відносин, тобто тих об'єктивних закономірностей, яким вони підпорядковані. Право розвивається відповідно до розвитку суспільства. Таким чином, мета права полягає в закріпленні певної поведінки всіх суб'єктів суспільного життя, що беруть участь у даних відносинах. Основна мета права визначає зміст його основних функцій (тобто найбільш важливих напрямків дії права)»¹⁷.

При цьому, оптимальне впорядкування суспільних відносин як мета права має відповідати загально-соціальної цінності права. Визнання права цінністю зумовлюється вихідними методологічними засобами та критеріями оцінювання. Адже, «соціальна цінність права – це його соціально-юридична характеристика, що виражається в його необхідності, корисності і досягненні лише позитивного результату, яка сприяє виділенню права як особливого об'єкта реальності, а також властивостей права, що виникають в результаті його взаємодії із суспільними потребами й інтересами, і слугують задоволенню останніх»¹⁸.

Найбільшою мірою цінність права розкривається в процесі його функціонування та реалізації основного призначення як регулятора суспільних відносин з точки зору «людського виміру»¹⁹, що, в умовах сьогодення, змушує по новому розглядати питання змісту та структури механізму правового регулювання задля переосмислення та модернізації концепції правового регулювання (насамперед з точки зору його предмету, методів, функцій тощо), що тривалий час домінувала в юридичній доктрині, на перегляд низки стереотипів якої з точки зору сучасного муніципального права ми вже тривалий час звертаємо увагу.

III. Проблеми систематики методів муніципального права

Поряд з переглядом змістових, філософських характеристик методу муніципального права, важливим є питання щодо їх градації, систематики. За допомогою методу класифікації можна здійснити систематику методів муніципального права та, в силу цього, – поглибити уявлення про їх сутність, структуру та призначення. Так, за допомогою системного аналізу можна виділити найбільш перманентні аспекти регулюючого впливу методів муніципального права на правовідносини, що формують предмет муніципального права.

Проведений раніше аналіз наявних в муніципально-правовій літературі підходів до класифікації методів муніципального права, дозволяє сформулювати наступні тези:

- у вітчизняній доктрині муніципального права в цілому переважає традиційне бачення поділу методів муніципального права насамперед на імперативний як «панівний в муніципальному праві»²⁰ та диспозитивний. При цьому інші підходи, як правило, засновані на розумінні муніципального права як галузі права, що регулює відносини у сфері «організації і здійснення місцевого самоврядування (відносини місцевого самоврядування)»²¹, внаслідок чого критерії варіативності методів муніципального права залежать від поглядів того чи іншого дослідника на різновиди так званих «правовідносин у сфері місцевого самоврядування». Свідченням тому, зокрема, є виділення у деяких виданнях поряд з основними (імперативним та диспозитивним) методами, виділяють і додаткові «способи правового регулювання» (заохочення та рекомендації) як «своєрідні стимули до правомірної поведінки». Поряд з цим звертається увага на важливість у «системі муніципаль-

¹⁷ Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави та права: підручник. Київ: Кондор, 2005. С. 457.

¹⁸ Лепех Л. Л. Соціальна та юридична ефективність механізму правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Київ, 2019. С. 42.

¹⁹ Орзих М. Ф. Избранные труды: юбилейное издание к 90-летию со дня рождения / сост.: А. Р. Крусян, А. А. Езеров; вступ, ст. С. В. Кивалов. Одесса: Юридична література, 2015. С. 261–308.

²⁰ Муніципальне право України: підруч. / І. С. Пирога, Ю. М. Бисага, О. Я. Рогач. Луцьк: Вежа-Друк, 2023. С. 27.

²¹ Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. С. 11–12.

ного права методу децентралізації (передачі) владних повноважень від держави до територіальних громад як інституту громадянського суспільства», який використовується «спільно з методами централізації, координації і субординації»²²;

- переважна більшість наявних у муніципально-правовій літературі підходів до розуміння методів муніципального права не містить їх детальної класифікації. Як правило, аналіз відповідного питання обмежується констатацією факту про наявність того чи іншого методу(-ів) муніципально-правового регулювання²³;

- превалює розгляд вказаної проблематики під кутом зору складових елементів методів муніципального права, а саме їх способів, без детального розгляду методів в цілому. Так, для окремих джерел характерним є ототожнення методів та способів правового регулювання, внаслідок чого поряд із методами муніципально-правового регулювання в одному класифікаційному ряді розташовуються їх способи (дозволи, зобов'язання, заборони, загальні встановлення, заохочення, рекомендації)²⁴, що призводить до порушення не тільки діалектичного взаємозв'язку (ціле і частина) між елементами системи «методи муніципального права», але й окремих правил класифікації;

- для деяких видань, як ми вже зазначали, характерним є необґрунтований акцент на домінуючому становищі (у порівнянні з диспозитивним) імперативного методу муніципального права та свідоме применшення (або звуження) ролі та значення диспозитивного методу та його способів, що як науковий підхід слід визнати рудиментом радянської правової доктрини, який не відповідає тенденціям розвитку сучасного права в цілому та муніципального права зокрема.

З урахуванням цих та інших дискусійних питань муніципально-правової теорії та практики, можна запропонувати наступний класифікаційний розподіл відповідних методів, що загалом заснований на традиційній уяві про методи муніципального права та правового регулювання в цілому.

На наш погляд, розгляд методів муніципального права як певної системи необхідно здійснювати крізь призму таких, пов'язаних із категорією «система» понять, як: елементи, підсистеми, зв'язки, що утворюють структуру, та мета. Аналіз внутрішніх горизонтальних зв'язків у цій системі дає підстави вести мову про їх розмаїття, яке головним чином «кристалізується» у взаємодії рівнопорядкових підсистем. Зокрема, яскравими прикладами таких зв'язків є взаємодія імперативного та диспозитивного методів муніципального права, а точніше збалансоване використання їх способів впливу – приписів (зобов'язань) та дозволів.

Послідовне поєднання диспозитивного та імперативного методів муніципально-правового регулювання має місце тоді, коли у встановлених законом випадках нереалізація або неналежна реалізація учасником правовідносин закріпленої за ним свободи розсуду тягне за собою необхідність безумовного виконання ним конкретних правових вимог (диспозитивність замінюється імперативними правилами) або, навпаки, невиконання уповноваженою особою вимог законодавства служить підставою для наділення іншого учасника правовідносин свободою розсуду (правовідносини, яким раніше була властива імперативність, із визначеного моменту розвиваються як такі, що є диспозитивними). За допомогою вертикальних зв'язків методи муніципального права групуються у підсистеми та елементи за законами діалектики, тобто вказані зв'язки забезпечують ієрархічну будову системи методів муніципального права за рахунок співвідношення обсягу та змісту її компонентів.

²² Муніципальне право України: підруч. / І. С. Пирога, Ю. М. Бисага, О. Я. Рогач. Луцьк: Вежа-Друк, 2023. С. 29, 30.

²³ Бисага Ю. М., Рогач О. Я., Бачинська А. В. Муніципальне право України. Ужгород: Ліра, 2008. С. 14; Муніципальне право України: підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ: Юрінком Інтер, 2001. С. 8; Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання: навч. посіб. Київ: «Алерта», 2005. С. 11-12; Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. С. 15-16.

²⁴ Муніципальне право України: підруч. / І. С. Пирога, Ю. М. Бисага, О. Я. Рогач. Луцьк: Вежа-Друк, 2023. С. 29-30.

IV. Імперативні начала муніципального права

Враховуючи, що муніципальне право належить до галузей публічного права, а також його предметну спрямованість на регулювання відносин щодо організації та функціонування муніципальної влади, імперативний метод (його ще називають публічно-правовим, або методом «влади – підпорядкування») залишається безумовно основним методом муніципально-правового регулювання. Втім, перманентне становлення системи муніципальних прав людини, насамперед соціально-економічних, механізмів їх реалізації та захисту, а також глибоке проникнення у муніципальну матерію ринкових відносин, незважаючи на публічний характер муніципального права як галузі права, імперативні способи правового впливу у подальшому будуть втрачати своє домінуюче становище у механізмі муніципально-правового регулювання, в якому чимдалі посилюватимуться диспозитивні начала.

На практиці імперативний метод на ряду із приписами та заборонами застосовує такі специфічні способи, як субординація та координація. Регулюючий вплив його елементів головним чином знаходить свій прояв у так званих організаційних відносинах (у т. ч. за рахунок приписів, що визначають муніципально-правовий статус територіальних громад та інших суб'єктів муніципального права), відносинах, що виникають у зв'язку із застосуванням заходів публічного примусу у муніципальному праві. В меншій мірі імперативний метод проявляється у відносинах, що виникають у зв'язку із наданням та одержанням муніципальних послуг.

Ідеологія використання імперативного методу в умовах сьогодення, коли втілюється в життя реформа місцевого самоврядування, свідчить про можливість вирізнення ознак використання в муніципальному праві імперативного методу правового регулювання: перевага надається покладанню обов'язків; обмеження ініціативи суб'єктів муніципального прав; серед юридичних фактів, що зумовлюють виникнення правових відносин, домінують акти одностороннього волевиявлення (рішення, накази, розпорядження)²⁵.

До того ж конституцієдавець (на рівні Конституції) та законодавець (у законодавстві про місцеве самоврядування) імперативно визначає основні параметри місцевого самоврядування, задаючи необхідну міру, з одного боку єдності муніципальної влади, з іншого, самостійності окремих суб'єктів місцевого самоврядування – територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, основних носіїв його функцій та повноважень, та представницьких органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів, виконавчих органів місцевого самоврядування, які діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених Конституцією та законами України.

Доволі ілюстративним прикладом застосування імперативних начал є конституційне визнання, законодавче та підзаконне забезпечення права на свободу пересування та вибору місця проживання у муніципально-правовому вимірі та значенні його реалізації. Без перебільшення це громадянське право є не лише одним з фундаментальних конституційних прав, а і визначальним муніципальним правом людини як жителя – члена територіальної громади, яке має принципове значення у процесах реалізації як права на участь у місцевому самоврядуванні, так і інших прав людини за місцем перебування та проживання. Адже без даного суб'єктивного права людини розвиток місцевого самоврядування просто унеможлиблюється. Саме за належністю до відповідних територіальних громад громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні, причому будь-які обмеження цього права залежно від строку проживання на відповідній території забороняються (ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») ²⁶. Причому, під місцем проживання розуміється «житло з присвоєною у встановленому законом порядку адресою, в якому особа проживає, а також апартаменти (крім апартаментів у готелях), кімнати та

²⁵ Муніципальне право України: навч. посіб. / за ред. О. М. Буханевича. Хмельницький: Вид-во ТОВ «Поліграфіст-3», 2019. С. 18.

²⁶ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. №24. ст. 170.

інші придатні для проживання об'єкти нерухомого майна, заклад для бездомних осіб, інший надавач соціальних послуг з проживанням, стаціонарна соціально-медична установа та інші заклади соціальної підтримки (догляду), в яких особа отримує соціальні послуги», а під вільним вибором місця проживання чи перебування законодавець розуміє «право громадянина України, а також іноземця та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, на вибір адміністративно-територіальної одиниці, на території якої вони хочуть проживати чи перебувати» (ст. 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»)²⁷.

Тривалий час реалізація суб'єктивних прав громадян щодо вибору місця проживання пов'язувалася із інститутом прописки – радянською тоталітарною системою усебічного контролю та керування міграцією громадян-мешканців, що склалася ще в Російській Імперії. Інститут прописки був настільки серйозним та важливим інститутом у контексті реалізації більшості прав людини за місцем проживання (громадянських, політичних, економічних, соціальних, культурних та ін.), що це питання заслуговує на особливу увагу з точки зору висвітлення методів муніципально-правового регулювання, їх трансформації та застосування, особливо у контексті формування людиноцентристської доктрини сучасного муніципального права.

Термін «прописка» офіційно був вперше введений ще декретом Ради Народних Комісарів РСФСР від 28 квітня 1925 року «Про прописку громадян у міських поселеннях»²⁸. Головним її принципом було офіційне прикріплення певної особи до конкретного місця проживання. Адже без відповідної відмітки у паспорті громадянин не міг не лише вільно пересуватися, а й влаштуватися на роботу, отримати медичні чи соціальні послуги тощо.

З 1932 року в СРСР була введена єдина паспортна система та створена Паспортно-візова служба, котра була підрозділом Народного комісаріату внутрішніх справ²⁹. Аналогічний документ був ухвалений 31 грудня 1932 року і в Радянській Україні. Ця служба контролювала мешканців міст, робочих поселень і новобудов, забезпечувала чистку цих поселень від осіб, «не зайнятих суспільно-корисним трудом», а також займалась чисткою поселень від «куркульських, злочинних та інших позаконних елементів, з метою зміцнення диктатури пролетаріату». У період 1933–1935 рр. інститут прописки змінюється і стає жорстким і дозвільним (тобто, аби отримати прописку, потрібен дозвіл радянської влади). З того часу прописка ставала впливовим важелем жорсткого державницького управління і контролем над міграцією громадян в кордонах країни.

Попри деякі елементи лібералізації відповідних відносин у 70-х роках минулого століття³⁰, інститут прописки залишався жорстким імперативом у діяльності адміністративних органів для дозволу або заборони на проживання та, відповідно, пов'язаннях із цим усіх інших суб'єктивних прав.

Слід мати на увазі і те, що більшість законів радянської доби, котрі регулювали головні питання життя людей і прописки, ніколи повністю не оприлюднювались. Численні укази Президії Верховної Ради СРСР та відповідні акти союзних республік, постанови Раднаркому та ЦК комуністичної партії, в тому числі найважливіші – внутрішніх справ, юстиції, фінансів, – мали позначки «Не для оприлюднення», «Не друкувати», «Не належить оголошенню», «Секретно», «Цілком секретно» тощо. Законодавство СРСР мало два боки: один, де відкрито і гласно – «для народу» – оголошували правову норму. І другу, секретну, котра і була головною, де ретельно прописували всім держслужбовцям, як саме слід тлумачити і розуміти закон та практично проводити його в життя. Закон часто

²⁷ Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 15. ст. 232

²⁸ Декрет СНК РСФСР «О прописке граждан в городских поселениях» от 28 апреля 1925 г. *Собр. Узак.* 1925. № 28. Ст. 197

²⁹ Постановление ЦИК,СНК СССР «Об установлении единой паспортной системы по СССР и обязательную прописку паспортов» от 27 декабря 1932 г. № 57/19. *Собрание законов СССР*. 1932. № 84. Ст. 516–517

³⁰ Постановление Совета Министров СССР «Об утверждении Положения о паспортной системе в СССР» от 28 августа 1974 г. № 677. *Zakon Online. Право знати*. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/169662__528989

міг мати лише одні загальні розділи, а його реалізація та практика використання розкривалась в секретних підзаконних актах, службових інструкціях, котрі видавала зацікавлена держустанова³¹.

Прописка виявилась напрочуд дуже «живучим» атавізмом тоталітарного контролю над особистістю та «дієвим» радянським важелем імперативного втручання у життя людини, «фантомні болі» якого відчувалися на практиці багато років після «смерті» СРСР. Будучі з погляду сьогодення абсолютно правовою аномалією, прописка була одним з інструментів вирошування «радянської людини» як «людини нового типу». Характерне для радянської тоталітарної системи вивіщення держави над особистістю, пріоритет державних інтересів перетворювали її на «гвинтик» величезної державної машини. В числі змістових елементів радянської системи ми не знайдемо, наприклад, інститутів людської гідності та реальної свободи особистості; зв'язаності держави та суспільства правом тощо. Головною телеологічною домінантою державного-політичного ладу була «радянська людина» як соціоісторичний феномен та ідеологічний концепт «нової людини», що знаходилася в основі ідеологічної роботи в СРСР. Згідно з ним, «соціалістичний тип особистості» вирізняється домінуванням суспільних інтересів над приватними, готовністю працювати на благо держави, колективізмом та інтернаціоналізмом³².

Так, на території України інститут діяв і після розпаду СРСР та проголошення Незалежності аж допоки Конституційний Суд України своїм рішенням у 2001 році³³ визнав такий інститут неконституційним та по суті скасував прописку. Так, здійснивши аналіз відповідних підзаконних нормативних актів, Конституційний Суд України дійшов висновку, що прописка й досі має здебільшого дозвільний характер і здійснюється переважно на підставі відомчих актів. Одним з таких актів на той час була Тимчасова інструкція про порядок документування і прописки (реєстрації) громадян, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 3 лютого 1992 року, яка встановлювала необхідність отримання дозволу органів внутрішніх справ на прописку (виписку) в усіх без винятку населених пунктах України. Саме такий порядок прописки, за яким вибір особою місця проживання залежав, як правило, від рішення паспортної служби органів внутрішніх справ, обмежував право особи на вільний вибір місця проживання.

Вирішуючи спір, Конституційний Суд України вирішив, визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 1994 року щодо прописки (виписки), згідно з яким паспортна служба органів внутрішніх справ застосовує як загальне правило дозвільний порядок вибору особою місця проживання.

Втім, попри те, що відповідне положення втрачало чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення, інститут прописки продовжував застосовуватися на практиці. Отже, інститут прописки більш ніж десятиліття після розпаду СРСР адміністративними засобами підтримував тяглість і живучість «радянської людини». Адже відповідний спеціальний Закон «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»³⁴ був прийнятий лише у 2003 році. Цим Законом була введена реєстрація за місцем проживання або місцем перебування. На відміну від прописки, яка втілювала в життя функцію адміністративно-планового розміщення населення, контроль за переміщенням громадян, реєстрація виконує функцію підтримка юридичного зв'язку

³¹ Див. про це: Вронська Т. В., Кульчицький С. В. Паспортизація населення. Енциклопедія історії України. Інститут історії України НАН України. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Pasportyzatsia_naselennia; Коробочкіна Л. Л. Паспортний режим в Україні як вид адміністративно-правового режиму: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Одеса, 2016. 233 с. та ін.

³² Каганов Ю. О. Конструювання «радянської людини» (1953–1991): українська версія. Монографія (вид. 2-ге). Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 432 с.

³³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (справа щодо прописки) від 14 листопада 2001 року. № 15-рп/2001. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-01#Text>

³⁴ Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 15. ст. 232

між людиною і державою з метою взаємного виконання прав і обов'язків, при цьому вона має повідомний характер і жодною мірою не обмежує свободу пересування громадян. Крім того, прописка закріплювала (по суті – це радянський варіант кріпацтва) громадян за визначеною адміністративно-територіальною одиницею шляхом видання адміністративними органами на місцях дозволу на проживання. Натомість інститут реєстрації не встановлює зазначених обмежень. Також важливим є те, що власник приміщення може зареєструвати в своєму помешканні будь-яку особу, на відміну від прописки, яка дозволяла прописати лише близьких родичів.

Варто зазначити й те, що **1 грудня 2021 року** набрав чинності Закон України «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні»³⁵, який регулює відносини у сфері надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання (перебування) фізичних осіб в Україні, а також встановлює порядок надання таких послуг та порядок внесення, обробки, обміну відповідними відомостями в електронних реєстрах, базах даних для надання таких послуг.

Згідно цього Закону, декларування місця проживання особи – це повідомлення особою органу реєстрації адреси свого місця проживання шляхом надання декларації про місце проживання в електронній формі з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг з подальшим внесенням такої інформації до реєстру територіальної громади, а реєстрація місця проживання (перебування) особи – внесення за заявою про реєстрацію місця проживання (перебування), поданою особою в паперовій формі, до реєстру територіальної громади інформації про місце проживання (перебування) особи (ст. 2 Закону).

Декларування та реєстрація місця проживання (перебування) особи здійснюється з метою: 1) створення умов для реалізації прав особи, зокрема виборчих прав, права на участь у місцевому самоврядуванні, на отримання соціальних, публічних послуг, у випадках, передбачених законом; 2) ведення офіційного листування та здійснення інших комунікацій з особою; 3) використання знеособлених даних реєстрів територіальних громад для обґрунтованого розроблення органами державної влади та органами місцевого самоврядування програм економічного і соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць, визначення правомочності зборів жителів територіальної громади, для статистичних, наукових та інших потреб у визначених законом та актами Кабінету Міністрів України випадках (ст. 3 Закону).

На цьому доволі розгорнутому прикладі ми можемо побачити генезис відповідного інституту у фокусі методів правового регулювання від виключно імперативних засад командно-адміністративного порядку до диспозитивних начал, що є яскравою ілюстрацією модернізації національного публічного права в цілому та, зокрема, муніципального права на принципах людиноцентризму та верховенства права.

Втім, як зазначає С. Г. Стеценко, «попри демократизацію суспільства, проведення в державі великої кількості реформ, головним чином спрямованих на забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян, децентралізацію, імперативний метод не втратив ключового значення». На його думку, «йдеться про те, що здійснення відповідного управління як одна з базових складових функціонального призначення органів місцевого самоврядування спрямоване на забезпечення публічних інтересів територіальної громади. Це – основна мета діяльності органів місцевого самоврядування. в основі саме такого (імперативного) підходу лежить опосередкована діяльність, спрямована на забезпечення, захист, охорону окремо взятих громадян, що доцільніше втілювати в життя саме використовуючи імперативний метод правового регулювання»³⁶.

³⁵ Закон України «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні» від 5 листопада 2021 року. *Сайт Верховної Ради України*.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1871-20#Text>

³⁶ Муніципальне право України: навч. посіб. / за ред. О. М. Буханевича. Хмельницький: Вид-во ТОВ «Поліграфіст-3», 2019. С. 18.

Також важливість імперативних начал у муніципальному праві пояснюється і тим, що його вплив на суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування здійснюється шляхом застосування відповідних правових норм у ході безпосереднього волевиявлення територіальними громадами (місцевих референдумів, виборів тощо), а також органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Можна згадати і норми про відділення одних від інших органів місцевого самоврядування та органів державної влади, про обов'язковість державної реєстрації статутів територіальних громад або асоціацій, союзів та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. На началах імперативності будується відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням та державою. Власне імперативний метод характеризується зрештою тим, що відповідні норми права не передбачають альтернативної поведінки чи діяльності, а в разі невиконання рішень місцевого самоврядування, прийнятих в межах компетенції відповідних суб'єктів місцевого самоврядування, настає відповідальність згідно з чинним законодавством.

V. Диспозитивні начала муніципального права

Щодо диспозитивних начал, то вони притаманні муніципальному праву, насамперед, не в силу їх рецепції із цивільного права, а внаслідок автономії місцевого самоврядування у конституційному (не державному) механізмі. Диспозитивність у муніципальному праві використовується у першу чергу при закріпленні статусу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень, самостійного у процесі вибору напрямів і видів своєї муніципальної діяльності, зокрема, надання їм можливості в порядку, встановленому законом, добровільно об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду та виходити із її складу; закріплення права територіальних громад проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування; визнання права членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування тощо. Також сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна (ст. ст. 6, 9, 13, 14 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»³⁷). Тобто йдеться насамперед про свободу вибору територіальною громадою та її членами варіантів муніципальної поведінки та форм реалізації свого права на участь у місцевому самоврядуванні.

Хоча у цьому випадку правильніше говорити про використання рамкового регулювання. Його суть у тому, що імперативним чином окреслюються межі уможляду, в тому числі нормативного, будь-якого суб'єкта. У цих межах відповідний суб'єкт сам обирає лінію власної поведінки. Саме використання рамкового регулювання зближує муніципальне право з конституційним. Більш того, конституційно-правові норми переважно закріплюють засади місцевого самоврядування.

Варто звернути увагу й на те, що динамічний розвиток договірних відносин у місцевому самоврядуванні та підвищення значення договору як джерела муніципального права в подальшому суттєво буде зростати та видозмінюватись участь та роль приватних осіб в значній кількості муніципально-правових відносин, а відтак відбуватиметься й поступове розширення меж впливу диспозитивного методу муніципального права на суспільні відносини, що формують його предмет.

³⁷ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. ст. 170.

Так, згідно Закону України «Про співробітництво територіальних громад»³⁸, співробітництво територіальних громад – це відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень.

Отже, слід констатувати помітну об'єктивну тенденцію до більшого застосування диспозитивного методу правового регулювання у сфері муніципального права. Це пояснюється визнанням пріоритету прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина здебільшого щодо відносин з органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, а також із процесами зменшення державного управлінського впливу на складові суспільного життя.

Характерними ознаками використання в муніципальному праві диспозитивного методу правового регулювання є: місцева влада визначає лише «загальний фон» правового регулювання, в рамках якого суб'єкти муніципального права діють самостійно та автономно; у правових відносинах між органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та громадянами (громадськими організаціями, юридичними особами) має місце рівноправність сторін; суб'єкти муніципального права у рамках правомірної поведінки самостійно здійснюють вибір правових засобів, використовують їх за своїм баченням, мають право відступати від описаних у правових нормах форм відносин³⁹.

Слід зазначити, що переформатування предмету муніципального права і включення до його кола тих правовідносин, що будуються на засадах «взаємного права вимоги», тих, що характеризуються рівністю (хоча і часом відносною) їх учасників, є наслідком неминучої зміни акцентів у правовому регулюванні таких відносин, застосуванні інших, більш збалансованих засобів правового впливу. При цьому вбачається, що подальший вектор наукового дослідження потенціалу імперативного методу не повинен базуватись на гіпертрофованому уявленні про людиноцентризм і принцип правовладдя як всездозволеності, а має бути спрямований на пошуки оптимального співвідношення застосування елементів як імперативного, так і диспозитивного методів муніципального права.

VI. Традиції та новації сучасного муніципально-правового регулювання

Говорячи про доволі традиційні для муніципального права рекомендаційний та заохочувальний методи, слід мати на увазі, що специфіка публічних відносин у сфері місцевого самоврядування та практика їх правового забезпечення засвідчує, що досить часто регулюючий вплив так званих основних методів муніципального права є недостатнім для досягнення остаточної мети правового регулювання. За таких умов виникає необхідність у застосуванні так званих додаткових (субсидіарних або так званих акцесорних) методів правового регулювання, які за допомогою власних специфічних способів забезпечують (або мають забезпечити) максимально ефективний результат муніципально-правового впливу.

Слід звернути увагу, що наразі механізм муніципально-правового регулювання у різних сферах суспільних відносин все більшою мірою ґрунтується на заохочувальних нормах (позитивних правових стимулах), що пояснюється їх значним потенціалом щодо забезпечення добровільного спрямування суб'єктами своєї поведінки на досягнення суспільно корисних цілей. Яскраве підтвердження вищевикладеного можна відшукати, зокрема, у положеннях про добровільне об'єднання територіальних громад. Так, наприклад, згідно частини першої ст. 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до об'єднаних територіальних

³⁸ Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. ст. 1167

³⁹ Муніципальне право України: навч. посіб. / за ред. О. М. Буханевича. Хмельницький: Вид-во ТОВ «Поліграфіст-3», 2019. С. 19.

громад шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади⁴⁰.

У свою чергу, вітчизняне муніципальне законодавство наповнюється рекомендаційними нормами для регулювання таких суспільних відносин, зміст яких не виправдовує встановлення категоричних обов'язків для їх учасників, однак має місце необхідність змінити ситуацію шляхом вжиття певних заходів для сприяння досягненню цілей правового регулювання.

Поряд з цими методами також набули поширення методи гарантування прав, а також декларацій (проголошення принципів тощо), які характерні, зокрема, для міжнародно-правових актів (хартій, декларацій та ін.) та статутів (хартій) територіальних громад.

Традиційно вищевказані методи муніципального права реалізуються через використання способів правового регулювання, до яких, як правило, відносять приписи, заборони та дозволи⁴¹.

Так, припис – це покладання прямого обов'язку вчинити певні дії. Припис відповідного суб'єкта управління є обов'язковим для виконання, оскільки органи місцевого самоврядування наділили вказаний суб'єкт владними повноваженнями. Ключова ідея припису як способу правового регулювання суспільних відносин у сфері муніципального права – встановлення певного порядку дій для підвладної сторони.

Наприклад, згідно п. п. 56¹ та 57 частини першої ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁴² виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання щодо затвердження вимог до облаштування майданчиків для паркування транспортних засобів з урахуванням норм, нормативів, стандартів у сфері благоустрою населених пунктів, державних будівельних норм, технічних умов, Правил дорожнього руху⁴³ та інших нормативних документів; встановлення плати за доступ до об'єкта будівництва, транспорту, енергетики, кабельної каналізації електрозв'язку, будинкової розподільної мережі комунальної власності відповідно до Закону України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж»⁴⁴.

Заборона це покладання прямого обов'язку утриматися від учинення певних дій в умовах, передбачених правовою нормою. Ключова ідея заборони як способу правового регулювання суспільних відносин у сфері муніципального права – оптимізація відповідних сфер суспільного життя за рахунок унеможливлення вчинення певних дій, що потенційно можуть порушити встановлений порядок, під загрозою притягнення до відповідальності.

Так, наприклад, відповідно до ст. 6 Закону України «Про органи самоорганізації населення»⁴⁵ обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення в порядку, визначеному цим Законом, можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території, при цьому забороняються будь-які обмеження права жителів, які проживають на відповідній території, на участь у відповідному органі самоорганізації населення залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак. Водночас, згідно ст. 29 цього Закону, особи, винні в порушенні законодавства про органи самоорганізації населення, несуть відповідальність згідно з законом.

⁴⁰ Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. ст. 91

⁴¹ Муніципальне право України: навч. посіб. / за ред. О. М. Буханевича. Хмельницький: Вид-во ТОВ «Поліграфіст-3», 2019. С. 19–20.

⁴² Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. ст. 17.

⁴³ Правила дорожнього руху: Затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF#n16>

⁴⁴ Закон України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж» від 7 лютого 2017 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 11. ст. 101

⁴⁵ Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48. ст. 254.

Відповідно до п. 37³ частини першої ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁴⁶ виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання щодо вжиття заходів та забезпечення дотримання заборони провадження діяльності пересувних звіринців, пересувних зоопарків, пересувних виставок диких тварин та іншої забороненої Законом України «Про захист тварин від жорстокого поводження»⁴⁷ діяльності в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці (ст. 32¹ Закону).

Також, наприклад, згідно п. 44¹ частини першої ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁴⁸ виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання щодо встановлення заборони продажу пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв, вин столових суб'єктами господарювання (крім закладів ресторанного господарства) у визначений час доби в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Дозвіл – право самостійно визначати доцільність учинення певних дій або утримання від їх учинення. Цей спосіб правового регулювання стає дедалі поширенішим і затребуваним у муніципальному Україні, зважаючи на розбудову демократичної правової держави, де права, свободи і законні інтереси громадян стають пріоритетними. Ключова ідея дозволу як способу правового регулювання суспільних відносин у сфері муніципального права полягає в реальній можливості для особи повною мірою реалізувати права, передбачені Конституцією та законами України, і, що найголовніше, зробити це на власний розсуд.

Так, наприклад, згідно частини третьої ст. 7 Закону України «Про органи самоорганізації населення» територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення, визначається рішенням ради, що дала дозвіл на його створення. Відповідно до ст. 9 цього Закону дозвіл на створення органу самоорганізації населення надається сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою. Рішення сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення доводиться до відома жителів у встановленому порядку. Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада може відмовити у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення, якщо ініціювання створення органу самоорганізації населення було здійснено з порушенням вимог, встановлених законом. Рішення сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради про відмову у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення може бути оскаржено до суду в установленому законом порядку.

Варто зазначити, що в умовах викликів сьогодення та тенденцій розвитку муніципального права в умовах євроінтеграційних процесів, з'являються й інші способи правового регулювання. Так, зокрема, на думку деяких дослідників виникає потреба в залученні до наукового обігу нового терміна-поняття, відмінного від «дозволу» за своїм смисловим і змістовним наповненням. Як найбільш коректне для цього пропонується поняття, словесним символом якого є «уможливлення». Аргументується відповідна пропозиція тим, що здійснюваний регулятивний вплив Конвенцією та практикою ЄСПЛ здійснюється за допомогою і такого способу правового регулювання, як «правове уможливлення». Звертається увага, що його сутність полягає у визнанні державою існуючого на європейському просторі каталогу основоположних прав і свобод людини, що формально закріплені Радою Європи в Конвенції, та їх забезпечення шляхом створення необхідних умов для втілення цих можливостей у життя. Зважаючи на те, що діяльність органів публічної влади ґрунтується на зобов'язанні дотримуватися норм Конвенції в їх трактуванні ЄСПЛ, а також на забороні

⁴⁶ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. ст. 17.

⁴⁷ Закон України «Про захист тварин від жорстокого поводження» від 21 лютого 2006 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 27. ст. 230

⁴⁸ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. ст. 17.

порушення конвенційних прав і свобод людини, поведінка таких суб'єктів упорядковується за допомогою імперативного методу правового регулювання. Підтвердженням цьому є галузева приналежність правовідносин, у межах яких забезпечується виконання остаточних рішень ЄСПЛ (кримінально-процесуальні, адміністративно-процесуальні). Водночас цей метод правового регулювання містить і елементи диспозитивності. Йдеться про значний масив управоможень, що використовуються для впорядкування суспільних відносин, у межах яких людина, як праводієздатний суб'єкт права, реалізує свої основоположні конвенційні права і свободи, що гарантовані Конвенцією.

Обґрунтовуючи такий спосіб правового регулювання, яким є «правове уможливлення», посилаються на некоректність використання в рамках Страсбурзького правозахисного механізму загальнодозвільного типу правового регулювання. Аргументом на користь такого висновку наводиться судження про конвенційні права людини як такі, що мають природне походження, а отже, не потребують дозволу з боку держави. У зв'язку з цим, в аспекті Конвенції та практики ЄСПЛ для упорядкування поведінки людей як тип правового регулювання пропонується використовувати «загальне уможливлення». Максимально лаконічне пояснення цьому типу правового регулювання наводять у вигляді такої тези: правові уможливлення, як спосіб правового регулювання, апіорі хоча й не є дозволами з боку держави, проте мають бути гарантовані нею⁴⁹.

Висновки

Підсумовуючи результати проведеного дослідження можна дійти наступних висновків:

1. Метод правового регулювання (поряд із предметом) є основною характеристикою будь-якої галузі права. Специфічність та складність механізму правового регулювання, поєднання у системі його елементів різноманітних способів впливу на суспільні відносини, дозволяє диференціювати групи відносин не тільки за предметом правового регулювання, але й за методом. Муніципальне право є саме такою системою правових норм, для якої є характерним не тільки специфічний предмет правового регулювання, але й власний метод (методи) правового регулювання, а точніше їх збалансована єдність. Специфіка методу муніципального права полягає у неповторності поєднання імперативних та диспозитивних начал правового регулювання, методів декларацій, рекомендацій та заохочення, балансі використання уможливлень, дозволів, приписів та заборон.

2. Методи муніципального права взаємодіють між собою, мають спільні зв'язки горизонтального та вертикального характеру та утворюють самостійну систему. У зв'язку із цим під системою методів муніципального права слід розуміти побудовану на стійких взаємозв'язках внутрішнього і зовнішнього характеру сукупність зафіксованих в муніципально-правових нормах способів та прийомів впливу імперативного, диспозитивного, заохочувального та рекомендаційного характеру, метою якої є досягнення такого збалансованого стану її компонентів, який забезпечує організацію та функціонування муніципальної влади, а також реалізацію та захист муніципальних прав людини. Компонентами вказаної системи варто вважати способи правового регулювання (елементи системи), методи правового регулювання та їх групи (підсистеми). Зв'язки системи (внутрішнього та зовнішнього характеру) уособлюються у взаємодії її компонентів.

3. Подальша трансформація методу муніципального права має здійснюватися із обов'язковим посиленням диспозитивних начал, насамперед регулюючих можливостей договору у муніципальному праві, потенціал якого головним чином залежить від рівня його законодавчої визначеності. Саме договірна форма реалізації окремих повноважень суб'єктів місцевого самоврядування є інноваційною та перспективною, а правова рівність сторін як вимога таких договорів забезпечить та оптимізує залучення широкого кола приватних осіб до участі у вирішенні питань місцевого значення.

4. Диспозитивний метод муніципального права є стратегічним орієнтиром подальших реформційних процесів у сфері децентралізації, що має достатній ресурс для істотної модернізації усієї

⁴⁹ Завгородній В. А. Регулятивний вплив практики Європейського Суду з прав людини на юридичну діяльність в Україні. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 4 (65). С. 65–66.

публічно-правової сфери. Стрімкий розвиток окремих інститутів громадянського суспільства, поступова трансформація вітчизняного муніципального законодавства поглиблює тенденції лібералізації правового регулювання правовідносин у сфері місцевого самоврядування, розвитку договірних засад у сфері муніципального права та послідовного досягнення збалансованого використання (одночасного, змішаного тощо) як імперативних, так і диспозитивних начал у муніципально-правовому регулюванні, що, у свою чергу, є яскравим свідченням незворотності процесів переосмислення ролі та функціонально-телеологічного призначення муніципального права та свідченням того, що вітчизняна муніципально-правова наука розвивається у контексті сучасної європейської муніципально-правової доктрини, при цьому не втрачаючи своєї національної приналежності та самостійності.

5. У сучасному муніципальному праві допоміжними методами є методи заохочення (стимулювання) та рекомендацій. Заохочувальний метод муніципального права є сукупністю зафіксованих в муніципально-правових нормах способів та прийомів впливу на муніципально-правові відносини, що полягають у збудженні інтересу в особи до здійснення тих чи інших муніципально-значущих дій або утримання від них, спрямованою на забезпечення реалізації і захисту муніципальних прав людини. У свою чергу, рекомендаційний метод муніципального права являє собою певну акцесорну сукупність способів правового впливу на муніципально-правові відносини, використання та реалізація яких залежить від волі того суб'єкта правовідносин, якому такі рекомендації скеровані.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». Одеса, 2002. 175 с.
2. Бисага Ю. М., Рогач О. Я., Бачинська А. В. Муніципальне право України. Ужгород: Ліра, 2008. 440 с.
3. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.
4. Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2009. 39 с.
5. Васильєв В. Диспозитивність норм цивільного права з точки зору формально-догматичного підходу. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 12. С. 10–14.
6. Вронська Т. В., Кульчицький С. В. Паспортизація населення. Енциклопедія історії України. Інститут історії України НАН України. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Pasportyzatsiia_naselennia
7. Завгородній В. А. Регулятивний вплив практики Європейського Суду з прав людини на юридичну діяльність в Україні. Правовий часопис Донбасу. 2018. № 4 (65). С. 65–66.
8. Каганов Ю. О. Конструювання «радянської людини» (1953–1991): українська версія. Монографія (вид. 2-ге). Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 432 с.
9. Кампо В. М. Муніципальне (комунальне) право. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. Т. 3: К–М. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2001. С. 784.
10. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави та права: підручник. Київ: Кондор, 2005. 609 с.
11. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання: навч. посібник. Київ: «Алерта», 2005. 144 с.
12. Коробочкіна Л. Л. Паспортний режим в Україні як вид адміністративно-правового режиму: дис.... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Одеса, 2016. 233 с.
13. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 672 с.
14. Кухарев О. Є. Теоретичні та практичні проблеми диспозитивності в спадковому праві: монографія. Київ: Алерта, 2019. 498 с.
15. Лепех Л. Л. Соціальна та юридична ефективність механізму правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Київ, 2019. 234 с.
16. Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. посіб. Харків: Видавництво «ФІНН», 2012. 496 с.

17. Муніципальне право України: навч. посіб. / за ред. О. М. Буханевича. Хмельницький: Вид-во ТОВ «Поліграфіст-3», 2019. 440 с.
18. Муніципальне право України: підруч. / І. С. Пирога, Ю. М. Бисага, О. Я. Рогач. Луцьк: Вежа-Друк, 2023. 358 с.
19. Муніципальне право України: підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
20. Орзих М. Ф. Избранные труды: юбилейное издание к 90-летию со дня рождения / сост.: А. Р. Крусян, А. А. Езеров; вступ, ст. С. В. Кивалов. Одесса: Юридична література, 2015. С. 261–308.
21. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. Право України. 2002. № 3. С. 48–54.
22. Шемшученко Ю. С. Метод правового регулювання. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін.: Т. 3: К–М. Київ: Укр. енцикл., 2001. С. 617.
23. Юровська В. В. Методи адміністративного права: питання теорії та практики. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 344 с.

Перелік юридичних документів:

24. Декрет СНК РСФСР «О прописке граждан в городских поселениях» от 28 апреля 1925 г. Собр. Узак. 1925. № 28. Ст. 197
25. Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 2. ст. 5
26. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. ст. 91
27. Закон України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж» від 7 лютого 2017 року. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 11. ст. 101
28. Закон України «Про захист тварин від жорстокого поводження» від 21 лютого 2006 року. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 27. ст. 230
29. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. №24. ст. 170.
30. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування в Україні» від 26 березня 1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 28. ст. 387
31. Закон України «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні» від 5 листопада 2021 року. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1871-20#Text>
32. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 48. ст. 254
33. Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 15. ст. 232
34. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 34. ст. 1167
35. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
36. Постановление Совета Министров СССР «Об утверждении Положения о паспортной системе в СССР» от 28 августа 1974 г. № 677. Zakon Online. Право знати. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/169662__528989
37. Постановление ЦИК, СНК СССР «Об установлении единой паспортной системы по СССР и обязательную прописку паспортов» от 27 декабря 1932 г. № 57/19. Собрание законов СССР. 1932. № 84. Ст. 516–517
38. Правила дорожнього руху: Затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF#n16>
39. Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні: Затверджена Указом Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 30 серпня 2001 року. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/749/2001#Text>
40. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (справа щодо прописки) від 14 листопада 2001 року. № 15-рп/2001. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-01#Text>

References

Bibliography:

1. Bednyi O. I. Orhanizatsiino-pravovi osnovy sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: dys. ... kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.07 «Teoriia upravlinnia; administratyvne pravo i protses; finansove pravo». Odesa, 2002. 175 s.
2. Bordeniuk V. I. Mistseve samovriaduvannia ta derzhavne upravlinnia: konstytutsiino-pravovi osnovy spivvidnoshennia ta vzaiemodii: monohrafiia. Kyiv: Parlamentske vyd-vo, 2007. 576 s.
3. Bordeniuk V. I. Spivvidnoshennia mistsevoho samovriaduvannia ta derzhavnoho upravlinnia: konstytutsiino-pravovi aspekty: avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk: spets. 12.00.02 «Konstytutsiine pravo; munitsypalne pravo». Kyiv, 2009. 39 s.
4. Bysaha YU. M., Rohach O. YA., Bachynska A. V. Munitsypalne pravo Ukrainy. Uzhhorod: Lira, 2008. 440 s.
5. Kahanov YU. O. Konstruiuvannia «radianskoi liudyny» (1953–1991): ukrainska versiia. Monohrafiia (vyd. 2-he). Zaporizhzhia: Vydavnychi dim «Helvetyka», 2022. 432 s.
6. Kampo V. M. Munitsypalne (komunalne) pravo. Yurydychna entsyklopediia: v 6 t. / [redkol.: YU. S. Shemshuchenko (holova redkol.) ta in.]. T. 3: K–M. Kyiv: Vyd-vo «Ukrainska entsyklopediia» im. M. P. Bazhana, 2001. S. 784.
7. Kelman M. S., Murashyn O. H. Zahalna teoriia derzhavy ta prava: pidruchnyk. Kyiv: Kondor, 2005. 609 s.
8. Korniienko M. I. Munitsypalne pravo Ukrainy. Kontseptualni ta orhanizatsiino-pravovi pytannia: navch. posibnyk. Kyiv: «Alerta», 2005. 144 s.
9. Korobochkina L. L. Paspornnyi rezhym v Ukraini yak vyd administratyvno-pravovoho rezhymu: dys.... kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.07 «Administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiine pravo». Odesa, 2016. 233 s.
10. Kravchenko V. V., Pittsyk M. V. Munitsypalne pravo Ukrainy: navch. posib. Kyiv: Atika, 2003. 672 s.
11. Kukhariev O. YE. Teoretychni ta praktychni problemy dyspozytyvnosti v spadkovomu pravi: monohrafiia. Kyiv: Alerta, 2019. 498 s.
12. Lepekh L. L. Sotsialna ta yurydychna efektyvnist mekhanizmu pravovoho rehuliuвання: dys. ... kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.01 «Teoriia ta istoriia derzhavy i prava; istoriia politychnykh i pravovykh uchen». Kyiv, 2019. 234 s.
13. Liubchenko P. M. Munitsypalne pravo Ukrainy: navch. posib. Kharkiv: Vydavnytstvo «FINN», 2012. 496 s.
14. Munitsypalne pravo Ukrainy: navch. posib. / za red. O. M. Bukhanevycha. Khmelnytskyi: Vyd-vo TOV «Polihrafist-3», 2019. 440 s.
15. Munitsypalne pravo Ukrainy: pidruch. / I. S. Pyroha, YU. M. Bysaha, O. YA. Rohach. Lutsk: Vezha-Druk, 2023. 358 s.
16. Munitsypalne pravo Ukrainy: pidruchnyk / za red. V. F. Pohorilka, O. F. Frytskoho. Kyiv: Yurinkom Inter, 2001. 352 s.
17. Orzikh M. F. Izbrannye trudy: iubileinoe izdanie k 90-letiiu so dnia rozhdeniia / sost.: A. R. Krusian, A. A. Ezerov; vstup, st. S. V. Kivalov. Odessa: Iuridichna literatura, 2015. S. 261–308.
18. Shapoval V. Sutnisni kharakterystyky mistsevoho samovriaduvannia. Pravo Ukrainy. 2002. № 3. S. 48–54.
19. Shemshuchenko YU. S. Metod pravovoho rehuliuвання. Yurydychna entsyklopediia: v 6 t. / redkol.: YU. S. Shemshuchenko (hol. redkol.) ta in.: T. 3: K–M. Kyiv: Ukr. entsykl., 2001. S. 617.
20. Vasyliiev V. Dyspozytyvnist norm tsyvilnoho prava z tochky zoru formalno-dohmatychnoho pidkholu. Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo. 2018. № 12. S. 10–14.
21. Vronska T. V., Kulchytskyi S. V. Pasporytzatsiia naseleння. Entsyklopediia istorii Ukrainy. Instytut istorii Ukrainy NAN Ukrainy. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Pasporytzatsiia_naseleння
22. Yurovska V. V. Metody administratyvnoho prava: pytannia teorii ta praktyky. Kherson: Vydavnychi dim «Helvetyka», 2018. 344 s.
23. Zavorodnii V. A. Rehuliatyvnyi vplyv praktyky Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny na yurydychnu diialnist v Ukraini. Pravovy chasopys Donbasu. 2018. № 4 (65). S. 65–66.

List of legal documents:

24. Dekret SNK RSFSR «O propyske hrazhdan v horodskykh poseleniakh» ot 28 apreliia 1925 h. Sobr. Uzak. 1925. № 28. St. 197
25. Kontseptsiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r. Sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
26. Postanovlenie TSIK, SNK SSSR «Ob ustanovlenii edinoi pasportnoi sistemy po SSSR i obiazatelnuiu propisku pasportov» ot 27 dekabria 1932 g. № 57/19. Sobranie zakonov SSSR. 1932. № 84. St. 516–517
27. Postanovleniye Soveta Mynystrov SSSR «Ob utverzhdenii Polozheniya o pasportnoi sisteme v SSSR» ot 28 avhusta 1974 h. № 677. Zakon Online. Pravo znaty. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/169662__528989
28. Pravyla dorozhnoho rukhu: Zatverdzeni postanovoioi Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10 zhovtnia 2001 r. № 1306. Sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF#n16>

29. Prohrama derzhavnoi pidtrymky rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: Zatverdzhena Ukazom Prezydenta Ukrainy «Pro derzhavnu pidtrymku rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini» vid 30 serpnia 2001 roku. Sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/749/2001#Text>
30. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 48 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhennia pidpunktu 1 punktu 4 Polozhennia pro pasportnu sluzhbu orhaniv vnutrishnikh sprav, zatverdzenoho postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy (sprava shchodo propysky) vid 14 lystopada 2001 roku. № 15-rp/2001. Sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-01#Text>
31. Zakon URSR «Pro mistsevi Rady narodnykh deputativ Ukrainiskoi RSR ta mistseve samovriaduvannia» vid 7 hrudnia 1990 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR. 1991. № 2. st. 5
32. Zakon Ukrainy «Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad» vid 5 liutoho 2015 roku. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2015. № 13. st. 91
33. Zakon Ukrainy «Pro dostup do ob'ektiv budivnytstva, transportu, elektroenerhetyky z metoiu rozvytku elektronnykh komunikatsiinykh merezh» vid 7 liutoho 2017 roku. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2017. № 11. st. 101
34. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» vid 21 travnia 1997 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1997. №24. st. 170.
35. Zakon Ukrainy «Pro mistsevi Rady narodnykh deputativ, mistseve ta rehionalne samovriaduvannia v Ukraini» vid 26 bereznia 1992 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1992. № 28. st. 387
36. Zakon Ukrainy «Pro nadannia publichnykh (elektronnykh publichnykh) posluh shchodo deklaruvannia ta reiestratsii mistsia prozhyvannia v Ukraini» vid 5 lystopada 2021 roku. Sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1871-20#Text>
37. Zakon Ukrainy «Pro orhany samoorhanizatsii naseleння» vid 11 lypnia 2001 roku. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2001. № 48. st. 254
38. Zakon Ukrainy «Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad» vid 17 chervnia 2014 roku. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2014. № 34. st. 1167
39. Zakon Ukrainy «Pro svobodu peresuvannia ta vilnyi vybir mistsia prozhyvannia v Ukraini» vid 11 hrudnia 2003 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2004. № 15. st. 232
40. Zakon Ukrainy «Pro zakhyst tvaryn vid zhorstokoho povodzhennia» vid 21 liutoho 2006 roku. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2006. № 27. st. 230

УДК 342.7

doi.org/10.30970/jcl.3.2023.5



Марта Мочульська

кандидат юридичних наук, доцент кафедри
конституційного права юридичного факультету
Львівського національного університету імені Івана Франка,
Львів, Україна
E-mail: mochulska@gmail.com

РЕФОРМА ВИЩОЇ ПРАВНИЧОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: КУДИ ДАЛІ? REFORM OF HIGHER LEGAL EDUCATION IN UKRAINE: WHERE TO GO FURTHER?

Marta Mochulska

PhD in Law, Associate Professor in the Department of Constitutional Law, Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine

Abstract | The article is devoted to researching legal education reform in Ukraine, highlighting its primary stages, key aspects, and perspectives. The article outlines the changes in the regulation of education in the field of law in recent years, including the analysis of provisions of projects of higher legal education development concepts and proposed legislative changes. In the study, special attention is paid to the search for the optimal model of educating law students, in the context of which the advantages and disadvantages of the comprehensive master's program in the field of law are highlighted, the opinion about the feasibility of introducing a comprehensive master's program for lawyers with the preservation of state control in the format of the Unified State Qualification Exam is substantiated. Attention is focused on the issues of accessibility of higher legal education in Ukraine and the introduction of a competitive score for entrants. It has been established that the presence of two forms of external examination at admission and graduation from the master's degree in the format of the Unified professional entrance test, Unified entrance exam, and Unified state qualification exam is impractical. The issue of access to legal professions due to completing studies at a law school is outlined. Particular attention is paid to the issue of the number of law schools (law education programs) in Ukraine and the quality of educational services. It was determined that the problem of their excessive number can be solved by conducting accreditation in a face-to-face format; as a result of the introduction of USQA and the demand on the labor market for graduates of certain law schools. It has been proven that the reform of higher legal education in Ukraine should acquire features of systematicity and consistency and should be carried out with the involvement of the main stakeholders (students, institutions of higher education, employers, etc.).

Keywords: right to education, higher education, higher legal education, access to education, reform, accreditation.

Анотація | Стаття присвячена дослідженню реформи правничої освіти в Україні, виокремленню основних її етапів, ключових аспектів та перспектив. В статті окреслено зміни в нормативному регулюванні здійснення освітньої діяльності в сфері права впродовж останніх років, в тому числі проаналізовано окремі положення проєктів концепцій розвитку вищої правничої освіти та пропонувані законодавчі зміни. В дослідженні особлива увага приділена пошуку оптимальної моделі підготовки студентів-правників, в контексті чого виокремлено переваги та недоліки наскрізної магістерської програми у сфері права, обґрунтовано думку про доцільність запровадження наскрізної магістратури для правників із збереженням державного контролю у форматі Єдиного державного кваліфікаційного іспиту. Акцентовано увагу на питаннях доступності вищої правничої освіти в Україні та запровадженні порогового конкурсного балу для вступників. Встановлено, що наявність двох форм зовнішнього контролю при вступі та випуску з магістратури у форматі Єдиного фахового вступного випробування, Єдиного вступного іспиту та Єдиного державного кваліфікаційного іспиту є недоцільним. Окреслено питання доступу до правничих професій як наслідок завершення навчання у правничій школі. Окрема увага приділена питанню кількості правничих шкіл (освітніх програм з права) в Україні та якості освітніх послуг. Визначено, що проблема їх надмірної кількості може бути вирішена шляхом проведення акредитації в очному форматі; внаслідок впровадження ЄДКІ та затребуваністю на ринку праці випускників окремих правничих шкіл. Доведено, що реформа вищої правничої освіти в Україні повинна набути рис системності та послідовності та проводитися із залученням основних стейкхолдерів (здобувачів освіти, закладів вищої освіти, роботодавців тощо).

Ключові слова: право на освіту, вища освіта, вища правнича освіта, доступ до освіти, реформа, акредитація.

Чи може вища правнича освіта в Україні бути якісною в умовах перманентного реформування? Протягом тривалого часу увага правничої спільноти і, в першу чергу правничих шкіл, прикута до змін, які відбуваються в нормативному регулюванні освітнього процесу. Ще в 2016 році було створено Робочу групу з розроблення Концепції розвитку юридичної освіти в Україні. Два Проєкти Концепції оприлюднено на сайті Комітету з питань освіти, науки та інновацій (06.11.2020 р.¹ та 29.03.2021 р.²). На сайті Міністерства освіти і науки України³ розміщено Концепцію розвитку юридичної освіти вже з дещо іншим змістовним наповненням. Міністерство юстиції України запропонувало свій формат - Концепцію реформування юридичної освіти⁴. Аналізуючи зазначені документи, бачимо, що ключові аспекти побудови системи правничої освіти змінюються від проєкту до проєкту: наскрізна магістратура то з'являється, то зникає, місце спеціальності «міжнародне право» змінюється тощо.

Не викликає сумніву також і те, що будь-яка концепція розвитку потребує детального плану її втілення. На сьогодні спостерігаємо ситуацію, за якої рішення про реформування приймаються, або ж доводяться до відома правничих шкіл, часто ситуативно. Заклади вищої освіти, які готують правників, в певній мірі, стали заручниками цього процесу та постали перед необхідністю швидкого реагування та виконання прийнятих рішень. До прикладу, зміни до Стандарту вищої освіти для другого (магістерського) рівня освіти за спеціальністю 081 «Право» були внесені 20 липня 2022 року⁵, а вже з 1 вересня цього ж року мали бути імплементовані в освітні програми та освітню діяльність. Зважаючи на те, що зміна освітніх програм – процес тривалий, постає питання, наскільки вправовуються в ході реформи інтереси ЗВО та здобувачів правничого фаху.

¹ Концепція розвитку юридичної освіти 06.11.2020 р. URL: https://kno.rada.gov.ua/news/main_news/75652.html

² Концепція розвитку юридичної освіти 29.03.2021 р. URL: https://kno.rada.gov.ua/news/main_news/75652.html

³ Концепція розвитку юридичної освіти. URL: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita/konceptciya-vdoskonalennya-pravnichoyi-yuridichnoi-osviti-dlya-fahovoyi-pidgotovki-pravnika>

⁴ Концепція реформування юридичної освіти. URL: <https://minjust.gov.ua/m/proekt-kontseptsii-reformuvannya-yuridichnoi-osviti>

⁵ Про затвердження Стандарту вищої освіти зі спеціальності 081 Право для другого (магістерського) рівня освіти: наказ Міністерства освіти та науки України № 643 від 20.07.2022 р. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/2022/07/21/081-pravo-magistr-zizminami-643-20032023.pdf>

Не можна залишити поза увагою проєкт Закону України «Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії»⁶ 2017 року, який так і не був прийнятий. Не вдаючись до аналізу положень цього законопроєкту, зазначимо, що спеціальний закон, справді, міг би поставити усі крапки над «і» та стати нормативною базою для наступних кроків розвитку вищої правничої освіти в Україні. Однак прийняття спеціального закону – не панацея. Нормативне регулювання ключових аспектів правничої освіти може бути здійснено шляхом внесення змін в Закон України «Про вищу освіту». Зрештою, особливості вищої освіти в сфері медицини закріплені окремими положеннями цього Закону, тому за аналогією він може бути доповнений і нормами щодо вищої освіти в сфері права.

Як наслідок, постає питання про системність та послідовність реформи вищої правничої освіти в Україні. На нашу думку, цей процес має включати не лише додаткове нормативне регулювання, а і перегляд ціннісних орієнтирів такої реформи. Вихідним аспектом для будь-яких змін має стати відповідь на питання «де ми знаходимося?» та «яких цілей прагнемо досягти?». І хоча питання нагальності змін в сфері вищої правничої освіти не викликає сумнівів, а кількість освітніх програм за спеціальністю 081 «Право» є показово високою, складається враження, що єдиний вектор та бачення цієї реформи до кінця не сформовані.

Аналізуючи стан реформи вищої правничої освіти в Україні та спостерігаючи дискусії з цього питання в правничих колах, вважаємо, що варто звернути увагу на наступні ключові аспекти:

1. Наскрізна магістерська підготовка здобувачів освіти за спеціальністю 081 «Право».

Вихідним вектором реформи вищої правничої освіти в Україні має стати прийняття рішення про відмову, або ж таки запровадження наскрізної магістратури для майбутніх правників. Проєкт Концепції розвитку юридичної освіти передбачає «що підготовка здобувачів освіти за спеціальностями «Право» та «Міжнародне право» галузі знань «Право» в системі фахової передвищої освіти та за рівнями молодшого бакалавра та бакалавра не здійснюється»⁷. Фактично це положення передбачає скасування ступеневої підготовки майбутніх правників.

В тексті Концепції, розміщеної на сайті Міністерства освіти та науки України⁸, наскрізна магістерська підготовка майбутніх правників не передбачена. При цьому на сайті Міністерства юстиції України розміщено Концепцію реформування юридичної освіти⁹, яка передбачає наскрізну магістратуру лише для регульованих правничих професій, а от для інших правничих професій – ступеневу підготовку (бакалавр та магістр). Видається, що такий неоднаковий підхід до підготовки правників залежно від обраної правничої професії є не виправданим - регульованою є безпосередньо спеціальність 081 «Право» та і він ускладнює зміну професійної траєкторії правниками в подальшому.

Наскрізна магістерська підготовка правників також передбачена в проєкті Закону України «Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії»¹⁰ 28.09.2017 року. Натомість проєкт Закону «Про юридичну освіту та юридичну (правничу) професію»¹¹ 17.10.2017 р. передбачає ступеневу підготовку правників.

⁶ Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії: проєкт Закону №7147 від 28.09.2017. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62613

⁷ Концепція розвитку юридичної освіти 06.11.2020 р.

URL: https://kno.rada.gov.ua/news/main_news/75652.html?fbclid=IwAR2nqPt4i8rzlng60udO3bDNxGGiYV-nCPVhg7mD1aYdz4R8FVnCSER3UQhA

⁸ Концепція розвитку юридичної освіти. URL: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita/konceptciya-vdoskonalennya-pravnichoyi-yuridichnoi-osviti-dlya-fahovoyi-pidgotovki-pravnika>

⁹ Концепція реформування юридичної освіти. URL: <https://minjust.gov.ua/m/proekt-kontseptsii-reformuvannya-yuridichnoi-osviti>

¹⁰ Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії: проєкт Закону №7147 від 28.09.2017. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62613

¹¹ Про юридичну освіту та юридичну (правничу) професію: проєкт Закону №7147-1 від 17.10.2017. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62728

Чинний Закон України «Про вищу освіту»¹² визначає чотири рівні вищої освіти та встановлює, що особа має право здобувати ступінь магістра за умови наявності в неї ступеня бакалавра. Поза тим в Законі передбачено виняток для осіб, які здобувають ступінь магістра медичного, фармацевтичного або ветеринарного спрямування. Спеціальність 081 «Право» віднесена до «регульованих» спеціальностей поряд з медичними спеціальностями¹³. Безперечно, цей факт не може бути основною причиною запровадження наскрізної магістерської підготовки правників, але є однією з передумов для обґрунтування особливостей вищої правничої освіти поряд з іншими спеціальностями.

Для забезпечення неупередженості та зважаючи на концептуальність такого рішення, спробуємо виокремити переваги та недоліки наскрізної магістерської підготовки майбутніх правників.

Запровадження наскрізної магістратури з права, безперечно, є зручною формою для закладів вищої освіти та, в певній мірі, «прив'язує» здобувачів до конкретної правничої школи. Переведення до іншого закладу вищої освіти в ході навчання є можливим і здобувач освіти може ініціювати та пройти цю процедуру. Разом з тим, він постане перед рядом труднощів, як от різниця освітніх компонентів, кількості кредитів, навчальних планів та ін. Тому видається, що такі випадки не будуть масовими і заклади освіти зберігатимуть контингент здобувачів, які вступили саме на цю освітню програму.

В умовах ступеневої підготовки майбутніх правників здобувачі освіти мають більше можливостей для зміни освітньої програми та закладу освіти після завершення бакалаврату. Разом з тим, стверджувати, що наскрізна магістерська підготовка здобувачів позбавить їх можливості вибору, не можна – у них залишаються можливості зміни освітньої траєкторії шляхом переведення, чи внутрішньої академічної мобільності в межах України.

Припускаємо, що наскрізна магістерська підготовка спонукатиме абітурієнтів робити усвідомлений вибір закладу освіти та освітньої програми ще на момент вступу.

Наскрізна магістратура безсумнівно забезпечить наступність у підготовці правників. За умови збереження ступеневості вищої правничої освіти досягненню цієї цілі можуть сприяти Стандарти вищої освіти для бакалаврського та магістерського рівнів освіти, однак лише за умови, якщо їх дизайн буде узгодженим та послідовним. Разом з тим, розуміючи, що кожна освітня програма з права має свою унікальність, а правнича школа – свої традиції та особливості в організації освітнього процесу, зміна ЗВО в ході навчання стане для здобувачів випробуванням.

Варто звернути увагу, що вступ в магістратуру з права, чи міжнародного права, може відбуватися лише за наявності диплому бакалавра з цих спеціальностей, тому запровадження наскрізної магістратури не обмежуватиме доступність вищої правничої освіти в Україні.

Серед недоліків наскрізної магістратури зазначають потенційні труднощі при працевлаштуванні, адже наскрізна магістратура з права не передбачає здобуття рівня бакалавра. Разом з тим, доступ до більшості правничих професій виникає у особи, яка здобула рівень магістра. Звісно, окремі види діяльності у сфері права особа може здійснювати, здобувши рівень бакалавра, позаяк такі ж види діяльності могли б здійснювати студенти-правники старших курсів.

Вагомим питанням запровадження наскрізної магістерської підготовки правників є її узгодження з Болонським навчальним процесом, який передбачає ступеневу підготовку здобувачів вищої освіти. В цьому контексті варто взяти до уваги досвід іноземних держав. Зокрема, у Болгарії, Італії, Німеччині, Польщі, Угорщині та Чехії підготовку правників здійснюють за наскрізною системою, тобто навчання відбувається безперервно впродовж 4–6 років. Натомість у таких країнах, як Бельгія, Греція, Данія, Естонія, Ірландія, Іспанія, Кіпр, Латвія, Литва, Нідерланди, Португалія, Словаччина, Словенія, Фінляндія, Франція, Хорватія та Швеція, підготовка правників відбувається за

¹² Про вищу освіту: Закону України від 01.07.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>

¹³ Про затвердження переліку спеціальностей, здобуття ступеня освіти з яких необхідне для доступу до професій, для яких запроваджено додаткове регулювання: наказ Міністерства освіти і науки України № 673 від 22.05.2020 р. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-pereliku-specialnostej-zdobuttya-stupenya-osviti-z-yakih-neobhidne-dlya-dostupu-do-profesij-dlya-yakih-zaprovadzheno-dodatkove-regulyuvannya>

класичною ступеневою системою бакалавр — магістр.¹⁴ Як бачимо, існують різні підходи до підготовки здобувачів вищої освіти в сфері права і це ще раз підтверджує той факт, що сліпо копіювати систему освіти якоїсь з держав є невиправданим – вища правнича освіта в Україні має базуватися, в першу чергу, на національних особливостях та враховувати інтереси стейкхолдерів: здобувачів освіти, ЗВО, роботодавців, держави тощо.

Логічним кроком у проведенні реформи правничої освіти в Україні, на наш погляд, видається запровадження наскрізної магістерської підготовки здобувачів, яка забезпечуватиме послідовність та наступність у правничій освіті, враховуватиме потреби ринку праці, матиме позитивний вплив на розвиток правничих шкіл. Наскрізна магістратура з права зніме питання подвійного екзамнування здобувачів на «вході» та «виході» з магістратури (ЄФВВ та ЄДКІ), про що детальніше йтиметься далі.

Твердження, що наскрізна магістратура з права є поверненням до забутого минулого є, на нашу точку зору, надуманим, адже в кінцевому результаті якість вищої освіти визначається аж ніяк не наявністю бакалаврського та магістерського рівнів освіти, а внутрішньою та зовнішньою системами її забезпечення, підходами, методиками та іншими показниками.

2. Доступність вищої правничої освіти. Одним з важливих аспектів реформування вищої правничої освіти стало питання її доступності, а саме запровадження мінімального конкурсного балу для вступників. Таке рішення викликало дискусію в правничій спільноті щодо необхідності нормативного визначення прохідного балу та навіть щодо його рівня (150, 140, 120 балів тощо). До прикладу, на думку дослідників Шкрабаро В. М. та Пробко І. Б., «правові приписи нормативно-правових актів про мінімальний конкурсний бал є обмеженням права на вищу освіту, не відповідають меті освіти щодо всебічного розвитку людини як особистості та найвищої цінності суспільства, не забезпечують доступність всіх і кожного до тих знань, які особа може набути під час навчання за певною спеціальністю»¹⁵. Не погоджуючись з наведеною позицією, зазначимо, що обґрунтованою є думка про можливість запровадження мінімального балу для вступу на усі «регульовані» спеціальності, в тому числі для майбутніх правників.

В 2023 році спеціальність 081 «Право» вкотре стала однією з найпопулярніших серед абітурієнтів. Твердження про те, що вища правнича освіта має бути доступною для широкого кола зацікавлених осіб, а ЗВО в ході навчання має можливість «фільтрувати» контингент здобувачів, є спірним. Чи впорається з цим система ЗВО в Україні?

Варто наголосити, що запровадження мінімального конкурсного балу при вступі не має на меті зменшити кількість студентів-правників, а сприятиме належному рівню якості вищої правничої освіти - високий рівень первинної підготовки абітурієнтів формує передумови для високого рівня їх підготовки в правничих школах.

3. ЄФВВ, ЄВІ/ЄДКІ та доступ до правничої професії.

Перед здобувачами правничої освіти сьогодні стоїть складне завдання – пройти два зовнішні оцінювання у формі ЄФВВ, ЄВІ (Єдине фахове вступне випробування, Єдиний вступний іспит) та ЄДКІ (Єдиний державний кваліфікаційний іспит) – при вступі та випуску з магістратури.

Той факт, що зовнішнє оцінювання компетентностей випускників потрібне, не викликає сумніву. Зрештою це мало б призвести до підвищення якості підготовки правників та еволюційного зменшення кількості освітніх програм з права, однак наявність такого «подвійного контролю» в межах магістратури є неоднозначним рішенням.

Вже в 2023 році здобувачі освіти спробують свої сили в ході складання ЄДКІ. Серед організаційних труднощів є, в першу чергу, неможливість складання ЄДКІ за кордоном тими здобувачами,

¹⁴ Грищенко К., Крейденкова В., Шемелинець І. Наскрізна фахова підготовка правників: переваги, недоліки, міжнародний аспект. Київ, 2021. 28 с.

¹⁵ Шкрабаро В. М., Пробко І. Б. Нормативно-правова основа права на вищу юридичну освіту в Україні. URL: http://lsej.org.ua/3_2021/20.pdf

які там постійно перебувають та не можуть повернутися в Україну в умовах війни. Змістовним питанням є узгодження Програми ЄДКІ зі Стандартом вищої освіти для другого (магістерського) рівня освіти. До прикладу, в програмі ЄДКІ¹⁶ питома вага міжнародно-правових дисциплін становить 24 відсотки, при чому в Стандарті¹⁷ передбачено два програмні результати навчання з сімнадцяти, які безпосередньо стосуються міжнародно-правових питань.

Відкритим також залишається питання, чи може ЄДКІ перевіряти компетентності, здобуті під час навчання за бакалаврською програмою? Адже аналізуючи Програму ЄДКІ, бачимо, що частину з винесених тем здобувачі опрацьовують ще під час бакалаврату.

Зважаючи на те, що вступити на магістратуру з права можна лише здобувши рівень бакалавра права, чи міжнародного права, на перший погляд видається, що так. Але на сьогодні в Україні передбачена ступенева підготовка правників та два окремі рівні освіти (бакалавр та магістр), тому на наш погляд, програма ЄДКІ має повністю узгоджуватися з магістерським стандартом та не повинна містити питань, які перевірятимуть компетентності, визначені для бакалаврату.

Зважаючи на системність права, чіткого розподілу між змістом ЄФВВ та ЄДКІ досягнути вкрай важко. За таких умов, збереження двох зовнішніх іспитів для майбутніх правників виглядає нелогічним. Цю ситуацію може вирішити запровадження наскрізної магістерської підготовки – в такому разі залишиться перевірка компетентностей здобувачів у форматі ЄДКІ перед випуском з магістратури.

Первинне бачення ЄДКІ полягало у наданні здобувачам, які його успішно складуть, доступу до правничих професій. Успішне складення ЄДКІ мало би відкрити перед ними двері до професійної діяльності та усунути необхідність подальшого проходження кваліфікаційного оцінювання для здобуття права на здійснення професійної діяльності у сфері права, принаймні для більшості її видів. Поділяємо думку про те, що «для допуску до окремих правничих професій можна було би запровадити так званий єдиний державний іспит, проте він мав би замінити всі інші відомчі кваліфікаційні іспити, які відбуваються для отримання права займатися певним видом юридичної діяльності. Очевидно, що в такому рішенні була би певна логіка – уніфікація державного оцінювання правників, які мають намір працювати у певних сферах практичної діяльності.»¹⁸ ЄДКІ у тому форматі, в якому він існує сьогодні, є лише обов'язковою передумовою одержання здобувачами дипломів, тому його формат та складність має відповідати його меті.

4. Правничі школи та акредитація

Червоною ниткою крізь усю реформу правничої освіти в Україні проходить питання кількості правничих шкіл в Україні (освітніх програм з права) та якості освітніх послуг. Справді, освітні програми з права запровадженні в багатьох ЗВО політехнічного, педагогічного та ін. спрямування, а також у відомчих ЗВО. Кількість пропозицій з підготовки майбутніх юристів викликає питання щодо її якісного наповнення. Не маючи наміру кинути тінь на жоден ЗВО, підтримуємо внесення в текст Концепції розвитку юридичної освіти твердження про надмірну кількість закладів вищої освіти, що готують правників¹⁹. Значний попит на освітні послуги в сфері права зумовив і широку пропозицію, однак чи завжди вона є якісною? Проблема мала б вирішитися завдяки запровадженню зовнішньої акредитації, яка встановлює, чи конкретна освітня програма з права відповідає визначеним критеріям і може мати місце в освітньому середовищі.

¹⁶ Про затвердження Програми Єдиного державного кваліфікаційного іспиту за спеціальностями «Право» та «Міжнародне право» на другому (магістерському) рівні освіти: наказ Міністерства освіти та науки України №1076 від 08.10.2021 р. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/Yedynny.derzhavny.kvalifikatsiynny.ispyt/2021/08.10.2021/081-Pravo.ta.293-Mizhnarodne.pravo-mahistr.YEDKI.08.10.2021.pdf>

¹⁷ Про затвердження Стандарту вищої освіти зі спеціальності 081 Право для другого (магістерського) рівня освіти: наказ Міністерства освіти та науки України № 643 від 20.07.2022 р. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/2022/07/21/081-pravo-magistr-zizminami-643-20032023.pdf>

¹⁸ Бурдін В. М. Реформування юридичної освіти в Україні: реалії та перспективи. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2018. Випуск 66. С. 9.

¹⁹ Концепція розвитку юридичної освіти 29.03.2021 р. URL: https://kno.rada.gov.ua/news/main_news/75652.html

Як показала практика, впродовж кількох років існування інституту акредитації освітніх програм з права, їх кількість суттєво не змінилася. На нашу думку, це викликано рядом причин. По-перше, ЗВО адаптувалися до критеріїв та вимог, що постали перед ними в ході акредитації, по-друге, вимушений дистанційний формат акредитації не є настільки ефективним, як безпосередній візит експертної групи, по-третє, частина ОП з права досі не проходила акредитаційну експертизу, тому цей процес займе певний час.

На наш погляд, вирішення проблеми надмірної пропозиції у сфері вищої правничої освіти може вирішитися шляхом її еволюційного зменшення завдяки: поверненню до формату очної акредитації ОП та запровадження інституційної акредитації ЗВО (що вже зроблено); запровадженню ЄДКІ, результати якого покажуть спроможність правничих шкіл забезпечувати якісну підготовку здобувачів; моніторингу кар'єрного шляху випускників та їх подальшого працевлаштування за спеціальністю.

Питання щодо можливості підготовки правників відомчими ЗВО, на наш погляд, з самого початку поставлено невірно – чи має значення підпорядкування та профіль ЗВО, якщо йдеться про справді якісну правничу освіту? А якість освітніх програм та освітньої діяльності, безперечно, має визначатися за сукупністю різних критеріїв.

Поряд з розглянутими вище концептуальними аспектами реформи вищої правничої освіти в Україні, не менш важливим залишаються й інші питання, як от: формат державної підтримки підготовки правників; рівень працевлаштування випускників за спеціальністю; професійна кваліфікація науково-педагогічних працівників; взаємодія з роботодавцями та їх залучення до освітньої діяльності у різних формах; діджиталізація правничої освіти, особливо в контексті анонсованої МОН заміни заочної форми здобуття освіти на дистанційну; змістовне наповнення освітніх програм та інтеграція вищої правничої освіти в європейський освітній простір.

Висновки. Не маючи наміру дослідити усі питання, що виникають в ході реформи вищої правничої освіти в Україні, та зупинившись лише на ключових, на наш погляд, аспектах, зазначимо, що попередні роки змін в цій сфері показали деяку ситуативність в підходах та прийнятті рішень. Реформа правничої освіти привертає увагу юридичної спільноти: не тільки ЗВО, а й юристів-практиків, які не менш зацікавлені у якісній підготовці студентів-правників. Це наводить на думку про те, що залучення основних стейкхолдерів (здобувачів освіти, ЗВО, роботодавців тощо) до обговорення та прийняття рішень з питань реформи правничої освіти не повинно бути формальним.

Реформа вищої правничої освіти в Україні повинна бути системною та послідовною, тому в сучасних умовах варто оновити візію очікуваних результатів, сформувавши модель вищої правничої освіти в Україні, до якої ми прагнемо, та розробити детальний план досягнення цих цілей.

В цьому дослідженні обґрунтовуємо позицію про те, що оптимальною для України є модель наскрізної підготовки правників із збереженням зовнішнього контролю набутих компетентностей у форматі Єдиного державного кваліфікаційного іспиту. Розуміючи, що вірогідність запровадження такої моделі на даний час є невисокою, хоча можливою, акцентуємо увагу на першочергових дискусійних питаннях ступеневої підготовки правників, до яких відносимо: подвійний зовнішній контроль під час вступу (ЄФВВ та ЄВІ) та випуску (ЄДКІ) з магістратури, дизайн Стандартів вищої освіти для спеціальності 081 «Право», який має бути узгодженим; змістовне наповнення Програми ЄДКІ та її відповідність магістерському Стандарту та ін.

Вважаємо, що підвищенню якості правничої освіти сприятиме очний формат акредитації освітніх програм, посилення взаємодії з роботодавцями, в тому числі шляхом їх залучення до освітньої діяльності, розширення міжнародної співпраці задля наближення правничої освіти до європейських стандартів зі збереженням своєї унікальності та особливостей.

Підкреслимо, що реформа вищої правничої освіти може бути результативною лише в контексті необхідних змін в системі вищої освіти в Україні загалом. Це стосується, в тому числі, питань мотивації науково-педагогічних працівників, стимулювання розвитку науки та наукових досліджень, належного фінансування сфери вищої освіти.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Бурдін В. М. Реформування юридичної освіти в Україні: реалії та перспективи. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2018. Випуск 66. С. 3-13.
2. Грищенко К., Крейденкова В., Шемелинець І. Наскрізна фахова підготовка правників: переваги, недоліки, міжнародний аспект. Київ, 2021. 28 с.
3. Шкрабаро В. М., Пробко І. Б. Нормативно-правова основа права на вищу юридичну освіту в Україні. URL: http://lsej.org.ua/3_2021/20.pdf

Перелік юридичних документів:

4. Концепція реформування юридичної освіти. URL: <https://minjust.gov.ua/m/proekt-kontseptsii-reformuvannya-yuridichnoi-osviti>
5. Концепція розвитку юридичної освіти 29.03.2021 р. URL: https://kno.rada.gov.ua/news/main_news/75652.html
6. Концепція розвитку юридичної освіти. URL: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita/konceptiya-vdoskonalennya-pravnichoyi-yuridichnoyi-osviti-dlya-fahovoyi-pidgotovki-pravnika>
7. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>
8. Про затвердження Програми Єдиного державного кваліфікаційного іспиту за спеціальностями «Право» та «Міжнародне право» на другому (магістерському) рівня освіти: наказ Міністерства освіти та науки України №1076 від 08.10.2021 р. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/Yedynnyy.derzhavny.kvalifikatsiyuu.ispyt/2021/08.10.2021/081-Pravo.ta.293-Mizhnarodne.pravo-mahistr.YEDKI.08.10.2021.pdf>
9. Про затвердження Стандарту вищої освіти зі спеціальності 081 Право для другого (магістерського) рівня освіти: наказ Міністерства освіти та науки України № 643 від 20.07.2022 р. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/2022/07/21/081-pravo-magistr-zizminami-643-20032023.pdf>
10. Про затвердження переліку спеціальностей, здобуття ступеня освіти з яких необхідне для доступу до професій, для яких запроваджено додаткове регулювання: наказ Міністерства освіти і науки України № 673 від 22.05.2020 р. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-pereliku-specialnostej-zdobuttya-stupenya-osviti-z-yakih-neobhidne-dlya-dostupu-do-profesij-dlya-yakih-zaprovadzheno-dodatkove-regulyuvannya>
11. Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії: проект Закону №7147 від 28.09.2017. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62613
12. Про юридичну освіту та юридичну (правничу) професію: проект Закону №7147-1 від 17.10.2017. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62728

References

Bibliography:

1. Burdin V. M. Reformuvannya yurydychnoi osvity v Ukraini: realii ta perspektyvy. Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriya yurydychna. 2018. Vypusk 66. S. 3-13.
2. Hryshchenko K., Kreidenkova V., Shemelynets I. Naskrizna fakhova pidhotovka pravnykyiv: perevahy, nedoliky, mizhnarodnyi aspekt. Kyiv, 2021. 28 s.
3. Shkrabaro V. M., Probko I. B. Normatyvno-pravova osnova prava na vyshchu yurydychnu osvitu v Ukraini. URL: http://lsej.org.ua/3_2021/20.pdf

List of legal documents:

4. Kontsepsiia reformuvannia yurydychnoi osvity. URL: <https://minjust.gov.ua/m/proekt-kontseptsii-reformuvannya-yuridichnoi-osviti>
5. Kontsepsiia rozvytku yurydychnoi osvity 29.03.2021 r. URL: https://kno.rada.gov.ua/news/main_news/75652.html
6. Kontsepsiia rozvytku yurydychnoi osvity. URL: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita/koncepciya-vdoskonalennya-pravnichoyi-yuridichnoyi-osviti-dlya-fahovoyi-pidgotovki-pravnika>
7. Pro vyshchu osvitu: Zakon Ukrainy vid 01.07.2014 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>
8. Pro yurydychnu (pravnychu) osvitu i zahalnyi dostup do pravnychoi profesii: proiekt Zakonu №7147 vid 28.09.2017. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62613
9. Pro yurydychnu osvitu ta yurydychnu (pravnychu) profesiiu: proiekt Zakonu №7147-1 vid 17.10.2017. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62728
10. Pro zatverdzhennia Prohramy Yedynoho derzhavnogo kvalifikatsiinoho ispytu za spetsialnostiamy «Pravo» ta «Mizhnarodne pravo» na druhomu (mahisterskomu) rivnia osvity: nakaz Ministerstva osvity ta nauky Ukrainy №1076 vid 08.10.2021 r. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/Yedyny.derzhavny.kvalifikatsiynyy.ispyt/2021/08.10.2021/081-Pravo.ta.293-Mizhnarodne.pravo-mahistr.YEDKI.08.10.2021.pdf>
11. Pro zatverdzhennia Standartu vyshchoi osvity zi spetsialnosti 081 Pravo dlia drugoho (mahisterskoho) rivnia osvity: nakaz Ministerstva osvity ta nauky Ukrainy № 643 vid 20.07.2022 r. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/2022/07/21/081-pravo-magistr-zizminami-643-20032023.pdf>
12. Pro zatverdzhennia pereliku spetsialnostei, zdobuttia stupenia osvity z yakykh neobkhidne dlia dostupu do profesii, dlia yakykh zaprovadzheno dodatkove rehuliuвання: nakaz Ministerstva osvity i nauky Ukrainy № 673 vid 22.05.2020 r. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-pereliku-specialnostej-zdobuttya-stupenya-osviti-z-yakih-neobkhidne-dlya-dostupu-do-profesij-dlya-yakih-zaprovadzheno-dodatkove-regulyuvannya>

УДК 342.1

doi.org/10.30970/jcl.3.2023.6



Анастасія Рибчинська

аспірантка, Львівський національний університет імені Івана Франка,
Львів, Україна
E-mail: rybchynska30.my@gmail.com

КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕЗИДЕНТІВ УКРАЇНИ ТА ФРАНЦІЇ В УМОВАХ ЕКСТРАОРДИНАРНИХ РЕЖИМІВ

CONSTITUTIONAL REGULATION OF THE POWERS OF THE PRESIDENTS OF UKRAINE AND FRANCE IN THE CONDITIONS OF EMERGENCY REGIME

Anastasiia Rybchynska

Graduate student of the Ivan Franko National University of Lviv,
Lviv, Ukraine

Abstract | The article is devoted to a comparative legal study of the powers of the Presidents of Ukraine and the French Republic in the context of emergency regimes. Emergency regimes in Ukraine and France include various types of states which are applied in emergency circumstances to ensure security and order in society. The concept of extraordinary regimes is not enshrined in Ukrainian law, as well as in French law, but it is a term that refers to a collective concept that covers the regimes of state of emergency (Ukraine), emergency situation (France), martial law (Ukraine) and state of siege (France).

The granting of special powers to public authorities is one of the essential features of extraordinary regimes. The question of which public authorities are granted such powers and to what extent is related to the form of government inherent in a particular country. When it comes to countries such as Ukraine and France, which are mixed republics with rather strong presidential powers, the problem of their powers in extraordinary circumstances becomes particularly relevant.

The article examines the limits of presidential powers and constitutional guarantees to prevent the usurpation of power in crisis situations. The problems of returning from the extraordinary to the normal regime are also considered.

The research is aimed at studying the legal status and limitations of the head of state in times when society and the country are under the influence of serious crisis situations. The study examines the powers of presidents in the context of their constitutional roles, including the functions of head of state and supreme military commander. It also analyzes in detail the procedure for the introduction of emergency regimes and the restrictions imposed on them.

The results of the study point to important differences and commonalities in the constitutional regulation of the powers of the presidents of both countries in crisis situations. In both Ukraine and France, the presidents

are the entities responsible for organizing counteraction to the extraordinary events that led to the introduction of the state of emergency. However, the approaches to defining the scope of their powers differ. This is due to the difference in the basic approach to regulating the powers of heads of state in peacetime.

Keywords: powers of presidents, extraordinary regimes, state of emergency, martial law, constitutional guarantees.

Анотація | Стаття присвячена порівняльно-правовому дослідженню повноважень президентів України та Французької Республіки в умовах екстраординарних режимів. Екстраординарні режими в Україні та Франції включають різні види станів, які застосовуються в надзвичайних обставинах для забезпечення безпеки та порядку в суспільстві. Поняття екстраординарні режими не закріплене законодавством України, як і законодавством Франції, однак це той термін, який позначає збірне поняття, що охоплює режими надзвичайного стану (Україна), надзвичайної ситуації (Франція), воєнного стану (Україна) та стану облоги (Франція).

Надання особливих повноважень органам державної влади – одна з сутнісних ознак екстраординарних режимів. Питання про те, яким саме органам державної влади та в якому обсязі надаються такі повноваження пов'язане з притаманною тій чи іншій країні формою правління. Коли ж мова йде про такі країни, як Україна та Франція, що є змішаними республіками з досить сильними повноваженнями президентів особливої актуальності набуває проблема їхніх повноважень в екстраординарних умовах.

У статті досліджуються межі повноважень президентів та конституційні гарантії недопущення узурпації влади в умовах кризових ситуацій. Розглядаються також проблеми повернення з екстраординарного до звичайного режиму.

Дослідження спрямоване на вивчення правового статусу та обмежень глави держави в періоди, коли суспільство та країна знаходяться під впливом серйозних кризових ситуацій. Дослідження розглядає повноваження президентів у контексті їхніх конституційних ролей, включаючи функції глави держави та верховного військового командувача. Також докладно аналізується процедура введення екстраординарних режимів та обмеження, які на них накладаються.

Результати дослідження вказують на важливі відмінності та спільні риси в конституційному регулюванні повноважень президентів обох країн в умовах кризових ситуацій. І в Україні, і у Франції Президенти є тими суб'єктами, що відповідальні за організацію протидії тим надзвичайним подіям, які стали причиною введення екстраординарного режиму. Але підходи до визначення кола їх повноважень, при цьому, є різними. Це пов'язано з відмінністю в базовому підході до регулювання повноважень глав держав у мирний час.

Ключові слова: повноваження президентів, екстраординарні режими, надзвичайний стан, воєнний стан, конституційні гарантії.

Вступ. Політична стабільність та правовий порядок є важливими складовими демократії. Однак, іноді країні доводиться стикатися з особливими ситуаціями, які можуть вимагати відповідних рішень, швидких дій, що в умовах демократії мають бути сумісними з конституцією. На такі випадки доктрина конституціоналізму¹ передбачає можливості введення екстраординарних режимів, переважно - воєнного стану та надзвичайного стану, котрі є «інструментами реагування на виникнення екстремальних умов»². В різних країнах назви таких режимів можуть бути різними, однак спільними є наступні їхні риси: органи державної влади отримують додаткові повноваження, обмежуються права і свободи людини і громадянина, встановлюються спеціальні правила та процедури для регулювання суспільних відносин, а особливі заходи мають тимчасовий характер³.

¹ Бориславська О. Сутність конституціоналізму: конституціоналізм як ідеологія, доктрина та практика обмеженого правління. Вісник Львівського університету. Серія юридична, 2015. Вип. 61, С. 248-250. URL: <http://doi.org/10.30970/vla.2015.61.228>.

² Олександр Водянніков. Конституціоналізм в екстремальних умовах: установча і встановлена влада в кризові періоди / №4/2021 Український часопис конституційного права. URL: <https://doi.org/10.30970/jcl.4.2021.2>.

³ Ibid.

Питання, пов'язані з екстраординарними режимами, досліджували такі вчені як С. Рахмані, Черкес М.Ю., О.В. Водянніков та інші. З їхніх публікацій назагал випливає, що екстраординарні правові режими передбачають введення державою в дію спеціальних правил та процедур у випадках надзвичайних ситуацій, таких як воєнні конфлікти, терористичні загрози, епідемії або інші кризові обставини, а метою їхнього запровадження є стабілізація ситуації у державі, запобігання загрозам та небезпекам різноманітного характеру або ж відвернення їхніх наслідків.

Як уже зазначалося вище, надання особливих повноважень органам державної влади – одна з сутнісних ознак екстраординарних режимів. Питання про те, яким саме органам державної влади та в якому обсязі надаються такі повноваження пов'язане з притаманною тій чи іншій країні формою правління. Коли ж мова йде про такі країни, як Україна та Франція, що є змішаними республіками з досить сильними повноваженнями президентів особливої актуальності набуває проблема їхніх повноважень в екстраординарних умовах⁴. Президенти Франції та України отримують особливі екстраординарні повноваження, бо це впливає з їхнього конституційного статусу, який є схожим, але не ідентичним⁵.

Це особливо важливо в контексті того, що «за певних політичних умов, від діяльності президента значною мірою залежить не тільки реалізація державної політики, але й сутність існуючого режиму: його конституційний (в сенсі конституційно обмежений) чи неконституційний характер»⁶. Тому важливим питанням є не тільки сам законодавчо чи конституційно встановлений перелік повноважень глави держави, але й особливості їхньої реалізації, та, щонайважливіше, гарантії повернення до звичайного режиму.

Тож метою цієї статті є порівняльно-правове дослідження конституційного і законодавчого регулювання повноважень президентів України та Франції в умовах екстраординарних режимів.

Екстраординарні режими. Варто розпочати з того, що ми розуміємо під екстраординарними режимами та вказати на їхні види за законодавством України та Франції. Як уже зазначалося вище, поняття *екстраординарні режими* відноситься до спеціальних ситуацій або станів, які виходять за межі звичайного функціонування і вимагають особливих заходів та регулювання з боку держави. Для кращого розуміння цього поняття і порівняння його в різних контекстах, розглянемо види екстраординарних режимів згідно з законодавством України та Франції.

За законодавством України існує два види таких режимів, які виходять за межі звичайного, та допускають обмеження прав людини. Такими є *правовий режим воєнного стану* та *правовий режим надзвичайного стану*. Воєнний стан запроваджується під час озброєних конфліктів або війни та передбачає введення військового управління і обмеження громадських прав і свобод⁷. Правовий режим надзвичайного стану встановлюється в разі загрози національній безпеці або державному порядку та надає владі додаткові повноваження для управління ситуацією⁸.

Можливість запровадження таких режимів передбачена Конституцією України, зокрема:

- у ч.5 ст. 41 йдеться про те, що примусове відчуження об'єктів права приватної власності з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану;
- в ч. 2 ст. 64 міститься загальна норма про те, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень, а також дано перелік тих конституційних прав, не можуть бути обмежені навіть в умовах воєнного чи надзвичайного стану;

⁴ Барабаш Ю. Г. Президентська влада у змішаних республіках: окремі питання теорії та практики. Право України. 2014. № 8. с.69.

⁵ Петришин О., Серьогіна С. Змішана республіканська форма правління: питання теорії та практики. Право України. 2009. №10. С. 57-60.

⁶ Бориславська О. Роль Президента в змішаній республіці парламентсько-президентського типу: конституційна доктрина і політична дійсність. Український часопис конституційного права. 2019. №1. С.3-4. URL: <https://doi.org/10.30970/jcl.1.2019.1>

⁷ Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

⁸ Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» № 1550-III від 16.03.2000р. / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, № 23, ст.176. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>

- ч.3 ст. 83 передбачає, що у разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання; а ч. 4 ст. 84 – що у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування такого стану;
- п.20 ст. 106 встановлює повноваження Президента запроваджувати відповідні правові режими, а п. 31 ст. 85 – повноваження Верховної Ради затверджувати відповідні укази Президента;^{9, 10}
- ч. 2 ст. 157 містить заборону вносити зміни до Конституції в умовах воєнного або надзвичайного стану¹¹.

Французьке законодавство також передбачає існування двох видів екстраординарних режимів: надзвичайної ситуації та воєнного стану.

Штат надзвичайної ситуації (*État d'urgence*) встановлюється в разі терористичних або інших загроз для громадської безпеки і може включати обмеження громадянських прав і свобод¹². Воєнний стан (*État de siège*) встановлюється під час війни або військової загрози і передбачає введення військового управління і обмеження громадських прав¹³.

Стаття 36 Конституції Франції встановлює, що стан облоги вводить Радою міністрів, а продовжити його може виключно парламент після спливу 12-денного періоду¹⁴. Згадка про режим надзвичайної ситуації міститься в ст. 42, де, зокрема, сказано, що закони, які стосуються такого режиму, не можуть прийматися за скороченою процедурою¹⁵; у ст. 48, в якій вказано на необхідність пріоритетного включення законів про режим надзвичайної ситуації до порядку денного нижньої палати парламенту¹⁶.

Отже, екстраординарні режими в Україні та Франції включають різні види станів, які застосовуються в надзвичайних обставинах для забезпечення безпеки та порядку в суспільстві. Варто зауважити, що поняття *екстраординарні режими* не закріплене законодавством України, як і законодавством Франції. Однак це той термін, який позначає збірне поняття, що охоплює всі розглянуті вище види правових режимів.

Повноваження Президента України в умовах воєнного стану та надзвичайного стану.

Президент України, згідно з положеннями ст. 102 Конституції України, є главою держави і виступає від її імені; є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Він очолює сферу гарантування національної безпеки, а також має повноваження щодо керівництва Збройними Силами України (п. 17 ст. 116 Конституції України)¹⁷.

В мирний час ці повноваження реалізуються в умовах досить жорстких конституційних обмежень, адже Президент може діяти виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією. Крім того, він має досить обмежені повноваження щодо впливу на виконавчу

⁹ Указ Президента України №393/2018 «Про запровадження воєнного стану». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3932018-25594>

¹⁰ Указ Президента України №64/2022 «Про запровадження воєнного стану». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

¹¹ Конституція України / Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

¹² Loi n 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Articles 1 à 14-1.

URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000695350>

¹³ Code de la défense. Livre Ier: Régimes d'application exceptionnelle. Articles L2121-1 à L2121-8.

URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071307/LEGISCTA000006166913/#LEGISCTA000006166913_50

¹⁴ Constitution du 4 octobre 1958. Article 36. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356>

¹⁵ Ibid. Article 42.

¹⁶ Ibid. Article 48.

¹⁷ Петришин О., Сergyogina С. Змішана республіканська форма правління: питання теорії та практики. Право України. 2009. №10. С. 57-60.

владу, що цілком відповідає існуючій в Україні моделі поділу державної влади, яку умовно називають «гнучкою»¹⁸. Такий варіант поділу державної влади передбачає не пряму залежність виконавчої влади від президента, а взаємозв'язок та взаємозалежність законодавчої і виконавчої гілок державної влади¹⁹. Тож повноважень щодо безпосереднього керівництва виконавчою владою, відповідно до Конституції, Президент України не має²⁰.

Поряд із цим, глава держави має обмежені засоби впливу на виконавчу владу загалом, а коли мова йде про формування уряду – Кабінету міністрів України, такий вплив є цілком реальним²¹. Так, Президент України вносить до парламенту кандидатури (подання щодо призначення) на посади міністрів оборони та закордонних справ. Що ж стосується повноважень Президента в умовах воєнного та надзвичайного стану, вони визначені Конституцією України. Водночас, цікавим є питання, чи має президент за законами про воєнний і надзвичайний стан якісь додаткові повноваження?

Так, стаття 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» має назву «Здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування повноважень в умовах воєнного стану». Перша частина цієї статті стосується, зокрема, глави держави. У ній сказано: «В умовах воєнного стану Президент України та Верховна Рада України діють виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією та законами України»²². Проте таке формулювання допускає декілька варіантів його трактування, наприклад:

1. Президент України має діяти виключно на підставі Конституції, в межах повноважень, визначених Конституцією, але в спосіб, визначений Конституцією та законами;
2. Президент України має діяти виключно на підставі та в межах повноважень, визначених Конституцією, але в спосіб, визначений Конституцією та законами;
3. Президент України має діяти виключно на підставі Конституції та законів, в межах повноважень, визначених Конституцією та законами, та в спосіб, визначений Конституцією та законами.

Варто зауважити, що стосовно повноважень Президента України є сформовані юридичні позиції Конституційного Суду України, які можуть допомогти з'ясувати означене питання.

Так, наприклад, Конституційний Суд України у своїх актах сформулював юридичну позицію, що повноваження Президента України визначаються виключно Основним Законом України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом^{23, 24, 25, 26}.

В абзаці другому підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 також вказано, що повноваження Верховної Ради

¹⁸ Бориславська О. Європейська модель конституціоналізму: системно аксіологічний аналіз: монографія. Харків: Право, 2018. С.231.

¹⁹ Бориславська О. Роль Президента в змішаній республіці парламентсько-президентського типу: конституційна доктрина і політична дійсність. Український часопис конституційного права. 2019. №1. С. 4-5. URL: <https://doi.org/10.30970/jcl.1.2019.1>

²⁰ Шатіло В. А. Інститут президентства в системі державної влади України / В. А. Шатіло. К.: Український центр політичного менеджменту, 2019. 159 с.

²¹ Литвин В.С. Особливості та наслідки поділу і дуалізму виконавчої влади в рамках різних видів напівпрезиденталізму. Український часопис конституційного права. 2018. 4(1). С. 94-112.

²² Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

²³ Рішення КСУ у справі про офіційне тлумачення положень ч.2, ч.3 ст.17, ч.2 ст.27 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про гарантії діяльності народного депутата України) №7-рп/2003 від 10.04.2003р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-03#Text>

²⁴ Рішення КСУ у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту «а» п.2 ст.5, ст.8, абзаців 1, 2 п.2 ст.23 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», указів Президента України «Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» та «Про підвищення ефективності діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» (справа про Координаційний комітет) №9-рп/2004 від 07.04.2004р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-04#Text>

²⁵ Рішення КСУ у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч.2, ч.6 ст.127, ч.5 ст.128 Закону України «Про судоустрій України», указів Президента України «Про Державну судову адміністрацію України», «Про Положення про Державну судову адміністрацію України» №32-рп/2009 від 17.12.2009р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v032p710-09#Text>

²⁶ Рішення КСУ у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) ч.1 ст.1, п.2 ч.1 ст.4, ч.1, абзаців 1, 2 ч.2 ст.5, абзаців 2, 3, 4, 5, 39, 40 ч.3, ч.6 ст.8 Закону України „Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг” (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) №5-п/2019 від 13.06.2019р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19#Text>

України, як і повноваження Президента України, визначаються Конституцією України (статті 85, 106)²⁷. В абзаці першому пункту 6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 22-рп/2003²⁸ наголошено, що повноваження Президента України закріплені лише на конституційному рівні (статті 102, 106 Конституції України).

У Рішенні Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 вказано, що повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України (абзац тринадцятий пункту 2 мотивувальної частини)²⁹. Цієї юридичної позиції Конституційний Суд України дотримувався у багатьох інших своїх рішеннях, зокрема від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007³⁰, від 8 липня 2008 року № 14-рп/2008³¹, від 2 жовтня 2008 року № 19-рп/2008³², від 8 жовтня 2008 року № 21-рп/2008³³, від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009³⁴, від 15 вересня 2009 року № 21-рп/2009³⁵, від 17 грудня 2009 року № 32-рп/2009³⁶.

До прикладу, у рішенні про призначення Президентом Директора Національного антикорупційного бюро України Конституційний Суд України констатував, що глава держави вийшов за межі своїх конституційних повноважень, оскільки ця посада не віднесена Основним Законом України до посад, призначення на які здійснює Президент України. У своїй аргументації суд виходив із того, що Національне антикорупційне бюро України є „державним правоохоронним органом» (органом правопорядку), який протидіє кримінальним корупційним правопорушенням, здійснюючи досудове розслідування в кримінальних провадженнях, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи...», а отже, за своїм статусом та функціями не є консультативним, дорадчим або іншим допоміжним органом чи службою, які за пунктом 28 частини першої статті 106 Конституції України створює Президент України у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень. Згідно зі статтею 24 Закону фінансування Національного антикорупційного бюро України здійснюється з Державного бюджету України за окремим кошторисом, у якому також передбачається створення фонду оперативно-розшукових (негласних слідчих) дій.

²⁷ Рішення КСУ у справі про офіційне тлумачення положень ч.2, ч.3 ст.17, ч.2 ст.27 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про гарантії діяльності народного депутата України) №7-рп/2003 від 10.04.2003р.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-03#Text>

²⁸ Рішення КСУ у справі про офіційне тлумачення положення ч.3 ст.103 Конституції України (справа щодо строків перебування на посту Президента України) №22-рп/2003 від 25.12.2003р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-03#Text>

²⁹ Рішення КСУ у справі про офіційне тлумачення положень ч.2, ч.3 ст.17, ч.2 ст.27 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про гарантії діяльності народного депутата України) №7-рп/2003 від 10.04.2003р.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-03#Text>

³⁰ Рішення КСУ у справі про офіційне тлумачення положення ч.5 ст.20 Закону України «Про судоустрій України» (справа про звільнення судді з адміністративної посади) №1-рп/2007 від 16.05.2007р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-07#Text>

³¹ Рішення КСУ у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців 1, 2 ч.1, ч.2 ст.11 Закону України «Про природні монополії» (справа про національні комісії регулювання природних монополій) №14-рп/2008 від 08.07.2008р.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v014p710-08#Text>

³² Рішення КСУ у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч.3, ч.5 ст.23, ч.1, ч.2 ст.24, ч.1 ст.25, ч.1 ст.26 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» №19-рп/2008 від 02.10.2008р.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-08#Text>

³³ Рішення КСУ у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч.2, ч.3 ст.17, ч.1, ч.9 ст.20 Закону України «Про телекомунікації», ст.2 Указу Президента України «Про Національну комісію з питань регулювання зв'язку України» №21-рп/2008 від 08.10.2008р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-08#Text>

³⁴ Рішення КСУ у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання», ч.1, ч.2 ст.6, ч.3, ч.4 ст.44, п.3 ч.1, ч.2 ст.45, ч.2 ст.71, ч.3 ст.73 Закону України «Про Конституційний Суд України», ч.6 ст.52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (справа про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом) №17-рп/2009 від 14.07.2009р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-09#Text>

³⁵ Рішення КСУ у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) ч.3 ст.14 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» №21-рп/2009 від 15.09.2009р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-09#Text>

³⁶ Рішення КСУ у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч.2, ч.6 ст.127, ч.5 ст.128 Закону України «Про судоустрій України», указів Президента України «Про Державну судову адміністрацію України», «Про Положення про Державну судову адміністрацію України» №32-рп/2009 від 17.12.2009р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v032p710-09#Text>

Таким чином, відповідно до рішення Конституційного суду, згаданий Указ суперечить положенням статті 106 Конституції України, яка містить перелік повноважень Президента України, зокрема й пункту 31 частини першої цієї статті, які вказують, що визначений Конституцією України перелік повноважень Президента України є вичерпним³⁷.

Враховуючи ці позиції, важливо дати відповідь на питання, чи стосуються вони лише повноважень Президента в мирний час, чи також в періоди дії екстраординарних режимів? Позиція законодавця з цього приводу є неоднозначною.

Так, крім згаданої вище норми статті 9 Закону «Про правовий режим воєнного стану», у ньому також є стаття 11. Вона має назву «Діяльність Президента України в умовах воєнного стану», але аналіз змісту цієї норми свідчить про те, що в ній містяться окремі повноваження Президента України:

«Президент України в умовах воєнного стану:

1) здійснює загальне керівництво запровадженням та виконанням заходів правового режиму воєнного стану;

2) приймає за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України рішення щодо залучення Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів до здійснення заходів правового режиму воєнного стану;

3) здійснює стратегічне керівництво Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами через Генеральний штаб Збройних Сил України;

4) визначає порядок проходження військової служби.

Президент України у період дії воєнного стану може прийняти рішення про відсторонення від займаної посади посадової особи, призначення на посаду та звільнення з посади якої віднесено до його повноважень, та покладення на відповідний період виконання обов'язків на іншу особу...»³⁸.

Таким чином, попри те, що назва статті орієнтує лише на «діяльність Президента» в умовах воєнного стану, її зміст вказує на те, що законодавець вмістив у неї саме повноваження Президента. Аналіз їхнього змісту показує, що вони мають відношення до тих повноважень, що визначені ст. 106 Конституції, та фактично спрямовані на їхню деталізацію.

Звичайно, повноваження Президента України в умовах дії правового режиму воєнного стану значно розширюється. Це зумовлюється необхідністю захисту територіальної цілісності та незалежності держави та є абсолютно виправданим. Так, наприклад, у разі оголошення воєнного стану, Президент України має право приймати рішення щодо застосування Збройних Сил України та інших військових формувань, а також введення обмежень щодо руху людей, транспорту та інші обмеження³⁹.

Окремі повноваження передбачено і Законом про правовий режим надзвичайного стану. Так, у разі оголошення надзвичайного стану, Президент має право вводити обмеження щодо свободи руху, проживання та діяльності громадян, а також призначати та звільняти керівників цивільних та військових відомств. Президент також може приймати рішення про залучення військ для забезпечення правопорядку та безпеки держави⁴⁰.

З наведеного можна зробити висновок, що повноваження Президента України в мирний час та в умовах екстраординарних режимів є різними. Зокрема, в умовах дії воєнного стану в Україні дані повноваження є значно більшими, що, в першу чергу, зумовлено тим, що Президент є верховним головнокомандувачем збройних Сил України і саме на нього покладається відповідальність із захисту територіальної цілісності держави.

³⁷ Рішення КСУ у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України „Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України“ №9-р/2020 від 28.08.2020р.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-20#Text>

³⁸ Закон України «Про правовий режим воєнного стану» №389-VIII від 12.05.2015р. / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#n80>

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

Повноваження Президента Французької Республіки в умовах надзвичайного стану та стану облоги.

Важливо розпочати з того, що конституційний статус Президента Франції, порівняно з главою Української держави, відрізняється, попри належність обох країн до групи держав зі змішаною республіканською формою правління. Так, французький Президент є не тільки главою держави та її представником, але й відповідає за призначення прем'єр-міністра на посаду глави уряду. Крім того, важливою рисою його статусу є виконання Президентом Франції арбітражної функції, спрямованої на належне дотримання Конституції⁴¹. Він забезпечує своїм арбітражем належне функціонування органів державної влади та безперервність держави, а також є гарантом національної незалежності, територіальної цілісності та належної поваги до договорів. Виходячи зі змісту згаданої арбітражної функції, положення Конституції Франції дозволяють здійснювати Президенту широке коло повноважень, навіть тих, які прямо не визначені Конституцією⁴² (на відміну від України).

Але на обсяги таких повноважень суттєво впливають політичні обставини. Форми та межі президентського арбітражу в інтересах конституційної та територіальної цілісності значною мірою залежатимуть від відносин між Президентом та Прем'єр-міністром, а також від сили їхніх особистостей⁴³. Тож конкретні можливості та дії Президента Франції в умовах екстраординарних режимів залежатимуть не тільки від нормативних приписів, а й від особистості Президента Франції, його відносин з Прем'єр-міністром та політичної підтримки в парламенті⁴⁴.

Які ж саме повноваження Президента Франції зафіксовані в Конституції. Надзвичайний стан та стан облоги - це різновиди режимів, які встановлюються у Франції за рішенням Президента⁴⁵. Згідно зі статтею 16 Конституції Французької Республіки, якщо інститути Республіки, незалежність Нації, цілісність її території або виконання міжнародних зобов'язань перебувають під серйозною і безпосередньою загрозою, і якщо належне функціонування конституційних органів державної влади перервано, Президент Республіки вживає заходів, яких вимагають ці обставини, після офіційних консультацій з Прем'єр-міністром, головами палат Парламенту і Конституційною Радою. Також Президент може приймати необхідні заходи в разі загрози державі або важкого порушення громадського спокою, що вимагає негайних дій. Проте, ці заходи повинні бути обмеженими та обґрунтованими⁴⁶.

Надзвичайний стан встановлюється на підставі закону та дозволяє державі приймати заходи, які є необхідними для забезпечення безпеки держави та громадян. Водночас, стан облоги - це більш жорсткий режим, який передбачає введення військової адміністрації та обмеження певних прав та свобод⁴⁷.

У разі введення надзвичайного стану чи стану облоги, Президент Франції наділяється екстраординарними повноваженнями у забезпеченні державної безпеки та боротьбі зі загрозами. Президент наділений особливими повноваженнями для вирішення питань, пов'язаних з надзвичайними ситуаціями. У разі "серйозної і безпосередньої загрози" "інститутам Республіки, незалежності нації або цілісності території", що тягне за собою переривання "нормального функціонування державної влади", президент Франції може посилатися на статтю 16 Конституції, яка надає йому "виняткові повноваження", що надають у його розпорядження всю повноту виконавчої і законодавчої влади⁴⁸.

⁴¹ Constitution du 4 octobre 1958. Article 5. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356>

⁴² Goguel, François. (1962). *Réflexions sur le Régime Présidentiel*. *Revue Française de Science Politique*, 12(2), 289–311.

URL: <http://www.jstor.org/stable/43114548>

⁴³ Ibid.

⁴⁴ *Réflexions Sur Le Régime Présidentiel: Correspondance*. *Revue Française de Science Politique* 12, no. 3 (1962): 698–99.

URL: <http://www.jstor.org/stable/43117497>.

⁴⁵ Constitution du 4 octobre 1958. Article 36. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356>

⁴⁶ Ibid, Article 16.

⁴⁷ Loi n 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000695350>

⁴⁸ Harrison, Martin. «The French Experience of Exceptional Powers: 1961.» *The Journal of Politics* 25, no. 1 (1963): 139–58.

URL: <https://doi.org/10.2307/2128199>

Стаття 16 Конституції визначає обсяг цих повноважень. Після офіційних консультацій з Прем'єр-міністром, головами асамблей і Конституційною радою він може вжити відповідних заходів, коли існує низка безпосередніх загроз для інститутів Республіки, незалежності нації та цілісності, її міжнародних зобов'язань та нормальному функціонуванню конституційних органів державної влади⁴⁹. Під час надзвичайного стану Президент перебирає на себе майже диктаторські повноваження. Проте, згідно зі статтею 36 Конституції Франції, надзвичайний стан чи стан облоги повинен бути підтверджений Парламентом упродовж 12 днів після його оголошення та може бути продовжений тільки за умови повторного його затвердження⁵⁰.

Президентська прерогатива насправді не є абсолютною. Одне обмеження є однозначним - Президент не може перешкоджати засіданню Парламенту або розпустити Асамблею (як він зазвичай може згідно зі статтею 12), хоча він може скласти свої повноваження на досить тривалий час, щоб розпустити Асамблею, а потім поновити її. Асамблею, а потім відновити її, щоб заблокувати вибори. Інші обмеження є менш чіткими, і за відсутності механізмів для їх дотримання, вони є лише морально зобов'язуючими.

Таким чином повноваження Президента Франції в умовах надзвичайного стану та стану та облоги є досить розширеними, на відміну від мирного часу. Перелік повноважень, завдяки арбітражній функції, не є чітко і вичерпно визначений конституцією, як це є в Україні. Це забезпечує збалансований підхід до забезпечення державної безпеки та захисту прав та свобод громадян. Повноваження Президента Франції стосуються виключно заходів, які необхідно вжити для припинення обставин, що загрожують інститутам Республіки і здатні перервати нормальне функціонування конституційних органів державної влади.

У Франції президент має значні повноваження у сфері безпеки, зокрема, він є головним командувачем збройних сил та має право оголошувати надзвичайний стан та встановлювати режим виняткового правління. У свою чергу, український президент також має повноваження у сфері безпеки, зокрема, він очолює Раду національної безпеки та оборони України та має право приймати рішення про введення воєнного стану та надзвичайного стану.

Проте, у контексті екстраординарних режимів, важливим є розуміння меж повноважень президента та інших гілок влади, а також механізмів контролю за їх використанням. У Франції, на відміну від України, президент є одночасно главою держави та уряду, що дозволяє йому мати більшу владу та контроль за діяльністю уряду та парламенту. Український президент, зі свого боку, має менші повноваження у сфері урядової діяльності та залежить від рішень парламенту та уряду щодо прийняття законів та виконання їх.

Однак, у обох країнах існують механізми контролю за здійсненням повноважень президента в екстраординарних умовах. У Франції, рішення про оголошення надзвичайного стану або встановлення режиму виняткового правління може бути скасоване Конституційним судом, який має право оцінити конституційність таких рішень^{51, 52}. Український Конституційний суд також має право на оцінку конституційності рішень президента та інших органів влади, що забезпечує захист конституційних гарантій. Крім того, у обох країнах існують інші механізми захисту від можливих зловживань, зокрема, система розділу влади та незалежний суд. Вони мають забезпечити захист громадян від узурпації влади та порушення їх прав у екстраординарних умовах.

Висновки. Екстраординарні режими в Україні та Франції включають різні види станів, які застосовуються в надзвичайних обставинах для забезпечення безпеки та порядку в суспільстві. Поняття *екстраординарні режими* не закріплене законодавством України, як і законодавством Франції, однак це той термін, який позначає збірне поняття, що охоплює режими надзвичайного стану (Україна), надзвичайної ситуації (Франція), воєнного стану (Україна) та стану облоги (Франція).

⁴⁹ Pickles D. The Constitution of the Fifth French Republic. The Modern Law Review. 1959. T. 22. №. 1. С. 1-20.

⁵⁰ Constitution du 4 octobre 1958. Article 36. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356>

⁵¹ Ibid, Article 62.

⁵² Рішення Конституційної Ради Франції від 30 жовтня 1981 року щодо надзвичайного стану. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1981/81130DC.htm>

І в Україні, і у Франції Президенти є тими суб'єктами, що відповідають за організацію протидії тим надзвичайним подіям, які стали причиною введення екстраординарного режиму. Але підходи до визначення кола їх повноважень, при цьому, є різними. Це пов'язано з відмінністю в базовому підході до регулювання повноважень глав держав у мирний час. Так, повноваження Президента України чітко і вичерпно (за позиціями Конституційного Суду України) визначені Конституцією. Крім того, він має досить обмежені повноваження щодо впливу на виконавчу владу, що цілком відповідає існуючій в Україні моделі поділу державної влади. В той же час, повноваження Президента Франції не визначені на конституційному рівні повно і вичерпно, адже важливою рисою його статусу є виконання арбітражної функції, спрямованої на належне дотримання Конституції. Вона охоплює цілу низку повноважень, здійснення яких залежить від наявності чи відсутності політичної підтримки в парламенті.

Межі повноважень президентів Франції та України в умовах екстраординарних режимів мають певні особливості, пов'язані зі специфікою конституційних норм та політичної ситуації у країні. Захист конституційних гарантій недопущення узурпації влади забезпечується системою розділу влади, незалежним судовим органом та механізмами контролю за використанням повноважень президента.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Goguel, François. (1962). *Réflexions sur le Régime Présidentiel*. *Revue Française de Science Politique*, 12(2), 289–311. URL: <http://www.jstor.org/stable/43114548>
2. Harrison, Martin. «The French Experience of Exceptional Powers: 1961.» *The Journal of Politics* 25, no. 1 (1963): 139–58. URL: <https://doi.org/10.2307/2128199>
3. Mahendra Prasad Singh, *Extraordinary Powers of the President in France, Germany and India: A Comparative Study*, *Journal of Public Administration and Governance*, Vol. 7, №No. 1, 2017.
4. Pickles D. *The Constitution of the Fifth French Republic*. *The Modern Law Review*. 1959. Т. 22. №. 1. С. 1-20.
5. *Réflexions Sur Le Régime Présidentiel: Correspondance*. *Revue Française de Science Politique* 12, no. 3 (1962): 698–99. URL: <http://www.jstor.org/stable/43117497>.
6. Барабаш Ю. Г. Президентська влада у змішаних республіках: окремі питання теорії та практики. *Право України*. 2014. № 8. с.69.
7. Бориславська О. *Європейська модель конституціоналізму: системно аксіологічний аналіз: монографія*. Харків: Право, 2018. С.231.
8. Бориславська О. Роль Президента в змішаній республіці парламентсько-президентського типу: конституційна доктрина і політична дійсність. *Український часопис конституційного права*. 2019. №1. URL: <https://doi.org/10.30970/jcl.1.2019.1>.
9. Бориславська О. Сутність конституціоналізму: конституціоналізм як ідеологія, доктрина та практика обмеженого правління. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*, 2015. Вип. 61, С. 248-250. URL: <http://doi.org/10.30970/vla.2015.61.228>.
10. Литвин В.С. Особливості та наслідки поділу і дуалізму виконавчої влади в рамках різних видів напівпрезиденталізму. *Український часопис конституційного права*. 2018. 4(1). С. 94-112
11. Олександр Водянніков. Конституціоналізм в екстремальних умовах: установча і встановлена влада в кризові періоди / №4/2021 *Український часопис конституційного права*. URL: <https://doi.org/10.30970/jcl.4.2021.2>.
12. Петришин О., Серьогіна С. Змішана республіканська форма правління: питання теорії та практики. *Право України*. 2009. №10. С. 57-60.
13. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів: Пер. з 2-го англ. вид. К.: АртЕк, 2001. 211 с.
14. Шатіло В. А. Інститут президентства в системі державної влади України / В. А. Шатіло. К.: Український центр політичного менеджменту, 2019. 159 с.

Перелік юридичних документів:

15. Code de la défense. Livre Ier: Régimes d'application exceptionnelle. Articles L2121-1 à L2121-8. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LE-GITEXT000006071307/LEGISCTA000006166913/#LEGISCTA000006166913_50
16. Constitution du 4 octobre 1958. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356>
17. Loi n 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000695350>
18. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
19. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» №389-VIII від 12.05.2015р. / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#n80>
20. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» № 1550-III від 16.03.2000р. / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, № 23, ст.176. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>
21. Конституція України / Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
22. Рішення Конституційного Суду України у справі про офіційне тлумачення положення ч.3 ст.103 Конституції України (справа щодо строків перебування на посту Президента України) №22-рп/2003 від 25.12.2003р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-03#Text>
23. Рішення Конституційного Суду України у справі про офіційне тлумачення положення ч.5 ст.20 Закону України «Про судоустрій України» (справа про звільнення судді з адміністративної посади) №1-рп/2007 від 16.05.2007р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-07#Text>
24. Рішення Конституційного Суду України у справі про офіційне тлумачення положень ч.2, ч.3 ст.17, ч.2 ст.27 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про гарантії діяльності народного депутата України) №7-рп/2003 від 10.04.2003р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-03#Text>
25. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання», ч.1, ч.2 ст.6, ч.3, ч.4 ст.44, п.3 ч.1, ч.2 ст.45, ч.2 ст.71, ч.3 ст.73 Закону України «Про Конституційний Суд України», ч.6 ст.52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (справа про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом) №17-рп/2009 від 14.07.2009р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-09#Text>
26. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України „Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України“ №9-р/2020 від 28.08.2020р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-20#Text>
27. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців 1, 2 ч.1, ч.2 ст.11 Закону України «Про природні монополії» (справа про національні комісії регулювання природних монополій) №14-рп/2008 від 08.07.2008р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v014p710-08#Text>
28. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту «а» п.2 ст.5, ст.8, абзаців 1, 2 п.2 ст.23 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», указів Президента України «Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» та «Про підвищення ефективності діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» (справа про Координаційний комітет) №9-рп/2004 від 07.04.2004р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-04#Text>
29. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч.2, ч.3 ст.17, ч.1, ч.9 ст.20 Закону України «Про телекомунікації», ст.2 Указу Президента України «Про Національну комісію з питань регулювання зв'язку України» №21-рп/2008 від 08.10.2008р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-08#Text>
30. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч.2, ч.6 ст.127, ч.5 ст.128 Закону України «Про судоустрій України», указів Президента України «Про Державну судову адміністрацію України», «Про Положення про Державну судову адміністрацію України» №32-рп/2009 від 17.12.2009р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v032p710-09#Text>
31. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч.3, ч.5 ст.23, ч.1, ч.2 ст.24, ч.1 ст.25, ч.1 ст.26 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» №19-рп/2008 від 02.10.2008р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-08#Text>
32. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) ч.1 ст.1, п.2 ч.1 ст.4, ч.1, абзаців 1, 2 ч.2 ст.5, абзаців 2, 3, 4, 5, 39, 40 ч.3, ч.6 ст.8 Закону України „Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг“

- (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) №5-р/2019 від 13.06.2019р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19#Text>
33. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) ч.3 ст.14 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» №21-рп/2009 від 15.09.2009р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-09#Text>
 34. Рішення Конституційної Ради Франції від 30 жовтня 1981 року щодо надзвичайного стану. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1981/81130DC.htm>
 35. Указ Президента України №393/2018 «Про запровадження воєнного стану». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3932018-25594>
 36. Указ Президента України №64/2022 «Про запровадження воєнного стану». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

References

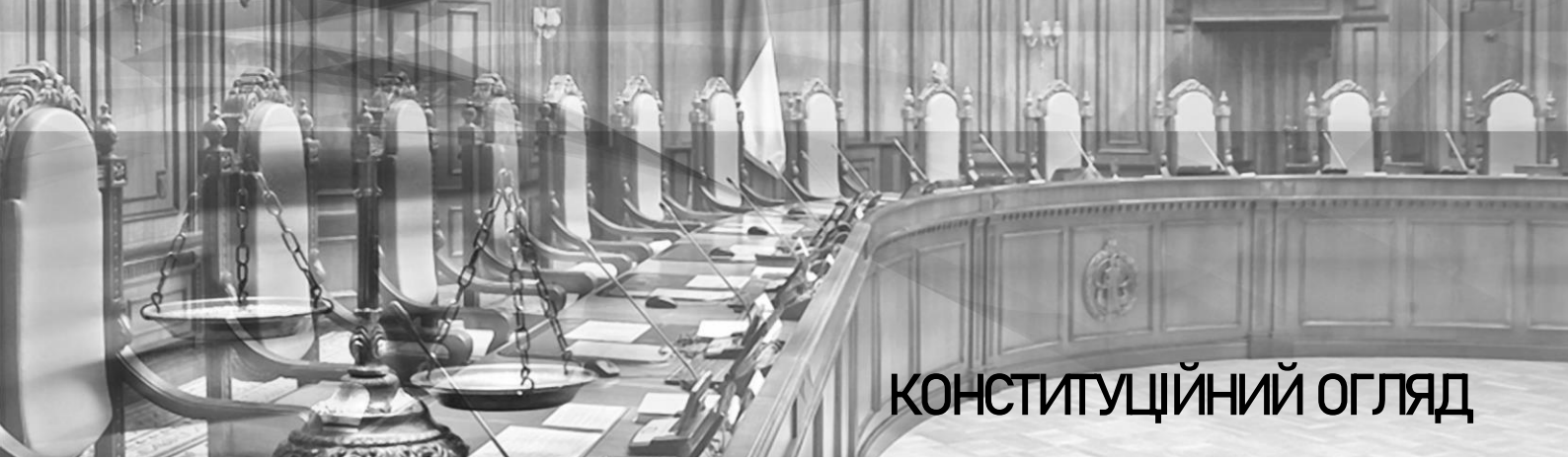
Bibliography:

1. Barabash YU. H. Prezydentska vlada u zmishanykh respublikakh: okremi pytannia teorii ta praktyky. Pravo Ukrainy. 2014. № 8. s.69.
2. Boryslavska O. Rol Prezydenta v zmishanii respublitsi parlamentsko-prezydentskoho typu: konstytutsiina doktryna i politychna diisnist. Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava. 2019. №1. URL: <https://doi.org/10.30970/jcl.1.2019.1>.
3. Boryslavska O. Sutnist konstytutsionalizmu: konstytutsionalizm yak ideolohiia, doktryna ta praktyka obmezhenoho pravlinnia. Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriiia yurydychna, 2015. Vyp. 61, S. 248-250. URL: <http://doi.org/10.30970/vla.2015.61.228>.
4. Boryslavska O. Yevropeiska model konstytutsionalizmu: systemno aksiolohichnyi analiz: monohrafiia. Kharkiv: Pravo, 2018. S.231.
5. Goguel, François. (1962). Réflexions sur le Régime Présidentiel. Revue Française de Science Politique, 12(2), 289–311. URL: <http://www.jstor.org/stable/43114548>
6. Harrison, Martin. «The French Experience of Exceptional Powers: 1961.» The Journal of Politics 25, no. 1 (1963): 139–58. URL: <https://doi.org/10.2307/2128199>
7. Lytvyn V.S. Osoblyvosti ta naslidky podilu i dualizmu vykonavchoi vlady v ramkakh riznykh vydiv napivprezydentalizmu. Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava. 2018. 4(1). S. 94-112
8. Mahendra Prasad Singh, Extraordinary Powers of the President in France, Germany and India: A Comparative Study, Journal of Public Administration and Governance, Vol. 7, №No. 1, 2017.
9. Oleksandr Vodiannikov. Konstytutsionalizm v ekstremalnykh umovakh: ustanovcha i vstanovlena vlada v kryzovi periody / №4/2021 Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava. URL: <https://doi.org/10.30970/jcl.4.2021.2>.
10. Petryshyn O., Serohina S. Zmishana respublikanska forma pravlinnia: pytannia teorii ta praktyky. Pravo Ukrainy. 2009. №10. S. 57-60.
11. Pickles D. The Constitution of the Fifth French Republic. The Modern Law Review. 1959. T. 22. №. 1. S. 1-20.
12. Réflexions Sur Le Régime Présidentiel: Correspondance. Revue Française de Science Politique 12, no. 3 (1962): 698–99. URL: <http://www.jstor.org/stable/43117497>.
13. Sartori Dzh. Porivnialna konstytutsiina inzheneriia: Doslidzhennia struktur, motyviv i rezultativ: Per. z 2-ho anhl. vyd. K.: ArtEk, 2001. 211 s.
14. Shatilo V. A. Instytut prezydentstva v systemi derzhavnoi vlady Ukrainy / V. A. Shatilo. K.: Ukrainskyi tsentr politychnoho menezhmentu, 2019. 159 s.

List of legal documents:

15. Code de la défense. Livre Ier: Régimes d'application exceptionnelle. Articles L2121-1 à L2121-8. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LE-GITEXT000006071307/LEGISCTA000006166913/#LEGISCTA000006166913_50
16. Constitution du 4 octobre 1958. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356>
17. Konstytutsiia Ukrainy / Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 1996, № 30, st. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text>
18. Loi n 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000695350>
19. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi pro ofitsiine tlumachennia polozhen ch.2, ch.3 st.17, ch.2 st.27 Zakonu Ukrainy «Pro status narodnoho deputata Ukrainy» (sprava pro harantii diialnosti narodnoho deputata Ukrainy) №7-rp/2003 vid 10.04.2003r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-03#Text>

20. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi pro ofitsiine tlumachennia polozhennia ch.3 st.103 Konstytutsii Ukrainy (sprava shchodo strokiv perebuvannia na postu Prezydenta Ukrainy) №22-rp/2003 vid 25.12.2003r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-03#Text>
21. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi pro ofitsiine tlumachennia polozhennia ch.5 st.20 Zakonu Ukrainy «Pro sudoustrii Ukrainy» (sprava pro zvilnennia suddi z administratyvnoi posady) №1-rp/2007 vid 16.05.2007r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-07#Text>
22. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Ukazu Prezydenta Ukrainy „Pro pryznachennia A. Sytnyka Dyrektorom Natsionalnogo antykoruptsiinoho biuro Ukrainy“ №9-r/2020 vid 28.08.2020r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-20#Text>
23. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo povnovazhen Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy, osoblyvosti provadzhennia u spravakh za konstytutsiinymy zvernenniamy ta nedopushchennia zlovzhyvan pravom na konstytutsiine podannia», ch.1, ch.2 st.6, ch.3, ch.4 st.44, p.3 ch.1, ch.2 st.45, ch.2 st.71, ch.3 st.73 Zakonu Ukrainy «Pro Konstytutsiinyi Sud Ukrainy», ch.6 st.52 Zakonu Ukrainy «Pro Kabinet Ministriv Ukrainy» (sprava pro konstytutsiino vstanovlenu protseduru nabrannia chynnosti zakonom) №17-rp/2009 vid 14.07.2009r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-09#Text>
24. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) ch.1 st.1, p.2 ch.1 st.4, ch.1, abzatsiv 1, 2 ch.2 st.5, abzatsiv 2, 3, 4, 5, 39, 40 ch.3, ch.6 st.8 Zakonu Ukrainy „Pro Natsionalnu komisiiu, shcho zdiisniuie derzhavne rehuliuвання u sferakh enerhetyky ta komunalnykh posluh“ (sprava pro Natsionalnu komisiiu, shcho zdiisniuie derzhavne rehuliuвання u sferakh enerhetyky ta komunalnykh posluh) №5-r/2019 vid 13.06.2019r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19#Text>
25. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) ch.3 st.14 Zakonu Ukrainy «Pro telebachennia i radiomovlennia» №21-rp/2009 vid 15.09.2009r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-09#Text>
26. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhen abzatsiv 1, 2 ch.1, ch.2 st.11 Zakonu Ukrainy «Pro pryrodni monopolii» (sprava pro natsionalni komisii rehuliuвання pryrodnykh monopolii) №14-rp/2008 vid 08.07.2008r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v014p710-08#Text>
27. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhen ch.2, ch.3 st.17, ch.1, ch.9 st.20 Zakonu Ukrainy «Pro telekomunikatsii», st.2 Ukazu Prezydenta Ukrainy «Pro Natsionalnu komisiiu z pytan rehuliuвання звiazku Ukrainy» №21-rp/2008 vid 08.10.2008r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-08#Text>
28. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhen ch.2, ch.6 st.127, ch.5 st.128 Zakonu Ukrainy «Pro sudoustrii Ukrainy», ukaziv Prezydenta Ukrainy «Pro Derzhavnu sudovu administratsiiu Ukrainy», «Pro Polozhennia pro Derzhavnu sudovu administratsiiu Ukrainy» №32-rp/2009 vid 17.12.2009r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v032p710-09#Text>
29. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhen ch.3, ch.5 st.23, ch.1, ch.2 st.24, ch.1 st.25, ch.1 st.26 Zakonu Ukrainy «Pro finansovi posluhy ta derzhavne rehuliuвання ryнкiv finansovykh posluh» №19-rp/2008 vid 02.10.2008r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-08#Text>
30. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhen pidpunktu «a» p.2 st.5, st.8, abzatsiv 1, 2 p.2 st.23 Zakonu Ukrainy «Pro orhanizatsiino-pravovi osnovy borotby z orhanizovanoiу zlochynnistiu», ukaziv Prezydenta Ukrainy «Pro Koordynatsiinyi komitet po borotbi z koruptsiieiu i orhanizovanoiу zlochynnistiu» ta «Pro pidvyshchennia efektyvnosti diialnosti Koordynatsiinoho komitetu po borotbi z koruptsiieiu i orhanizovanoiу zlochynnistiu» (sprava pro Koordynatsiinyi komitet) №9-rp/2004 vid 07.04.2004r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-04#Text>
31. Rishennia Konstytutsiinoi Rady Frantsii vid 30 zhovtnia 1981 roku shchodo nazdvychainoho stanu. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1981/81130DC.htm>
32. Ukaz Prezydenta Ukrainy №393/2018 «Pro zaprovadzhennia voiennoho stanu». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3932018-25594>
33. Ukaz Prezydenta Ukrainy №64/2022 «Pro zaprovadzhennia voiennoho stanu». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
34. Zakon Ukrainy «Pro pravovyi rezhym nazdvychainoho stanu» № 1550-III vid 16.03.2000r. / Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 2000, № 23, st.176. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>
35. Zakon Ukrainy «Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu» vid 12 travnia 2015 roku № 389-VIII / Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR), 2015, № 28, st.250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
36. Zakon Ukrainy «Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu» №389-VIII vid 12.05.2015r. / Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR), 2015, № 28, st.250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#n80>



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОГЛЯД

БОЛСОНАРУ ЗАБОРОНИЛИ БАЛОТУВАТИСЯ В ПРЕЗИДЕНТИ



Вищий виборчий суд Бразилії визнав експрезидента країни Болсонару винним у зловживанні владою і підриві демократії. Йому заборонено висувати свою кандидатуру в президенти впродовж восьми років.

Експрезиденту Бразилії Жаїру Болсонару Вищий виборчий суд заборонив до 2030 року висувати свою кандидатуру на виборах глави держави та обіймати інші державні посади. Про це стало відомо в ніч на суботу, 1 липня.

Як повідомляють ЗМІ, оголошення вироку почалося ще 27 червня. Зокрема, прокуратура звинувачує Болсонару у зловживанні владою і державними ЗМІ, а також у підриві демократії в країні. В основу обвинувачення ліг запис заходу, що транслювався в липні 2022 року в ефірі державного телебачення. Тоді Болсонару, користуючись презентацією у форматі PowerPoint, протягом години розповідав про ненадійність електронних машин для голосування, не підкріплюючи свої слова жодними доказами. У жовтні він програв у другому турі президентських виборів Луїсу Інасіу Лулі да Сілві.

Прихильники Болсонару, які вважали, що результати виборів було підтасовано, 8 січня 2023 року, за кілька днів після інавгурації Лулі, влаштували штурм президентської резиденції, будівлі Конгресу і Верховного суду. У червні судді Вищого виборчого суду визнали, що експрезидент частково несе відповідальність за «згубні для демократії наслідки» цих дій.

Сам Болсонару відкидає всі звинувачення. Він уже оголосив, що оскаржуватиме рішення Вищого виборчого суду у Верховному суді. Якщо рішення залишиться чинним, Болсонару не зможе балотуватися на виборах президента Бразилії 2026 року.

ДОПОВІДЬ ООН: СИТУАЦІЯ З ПРАВАМИ ЛЮДИНИ В БІЛОРУСІ «КАТАСТРОФІЧНА»



Ситуація з правами людини у Білорусі стає дедалі гіршою, повідомила спецдоповідка ООН. Режим Олександра Лукашенка цілеспрямовано бореться з останніми незгодними у країні, йдеться у новій доповіді.

Ситуація з правами людини в Білорусі «катастрофічна» і лише погіршується, наголосила у вівторок, 4 липня, Анаїс Марін, спеціальна доповідка Організації Об'єднаних Націй з Білорусі.

Представляючи свою нову доповідь на 53-й сесії Ради ООН з прав людини, вона зазначила, що режим білоруського правителя Олександра Лукашенка цілеспрямовано бореться з останніми незгодними у громадянському суспільстві. «Ситуація залишається катастрофічною. На жаль, вона дедалі погіршується», - наголосила Марін.

За її словами, поправки, що вносяться до білоруського законодавства, призвели до стрімкого зростання політично вмотивованих переслідувань і вироків. «Брак відповідальності за порушення прав людини породжує атмосферу страху серед жертв та їхніх сімей», - наголосила експертка.

Марін нагадала, що два роки тому вона попереджала СПЛ про «тоталітарний поворот» у Мінську, про що свідчило «нехтування людським життям та гідністю» під час придушення протестів у 2020 році.

Понад 1500 осіб, як і досі, перебувають під вартою за політично вмотивованими звинуваченнями. Починаючи з 2020 року щоденно стається у середньому 17 свавільних арештів, повідомила вона у щорічній доповіді.

«У Білорусі ніхто не був притягнутий до відповідальності за свавільне затримання десятків тисяч мирних демонстрантів у 2020 році, а також за насильство або тортури, яких зазнали багато з них. Ця повсюдна безкарність і атмосфера страху, що виникли внаслідок триваючих репресій, змусили сотні тисяч білорусів піти у вигнання», - визнала Анаїс Марін.

ЕДГАРС РІНКЕВИЧС СКЛАВ ПРисягу ПРЕЗИДЕНТА ЛАТВІЇ



Ексміністр закордонних справ Латвії Едгарс Рінкевичс офіційно заступив на посаду президента країни. У своїй промові він пообіцяв й надалі підтримувати Україну.

Колишній міністр закордонних справ Латвії Едгарс Рінкевичс у суботу, 8 липня, офіційно вступив на посаду президента балтійської країни.

Складаючи присягу глави держави на спеціальному засіданні парламенту в Ризі, Рінкевичс пообіцяв підтримувати Україну в її протистоянні з Росією. «Війна і геноцид Росії в Україні створили нову, сувору реальність», - сказав 49-річний Рінкевичс. «Світ, Європа і наш регіон перебувають під загрозою з боку імперської Росії і режиму Лукашенка», - додав президент, цитує агенція dra.

Рінкевичс також заявив, що зовнішня політика його країни повинна відображати ці нові реалії, і пообіцяв працювати над створенням сучасної, справедливої і безпечної Латвії під час своєї президентської каденції: «Ми повинні продовжувати діяти швидко, рішуче і мудро». Новий президент також підтвердив відданість своєї країни сильному Європейському Союзу і НАТО.

У Латвії глава держави виконує переважно представницькі функції. Рінкевичса було обрано парламентом на цю посаду у травні. Він змінив 68-річного Егілса Левітса, який не балотувався на другий чотирирічний термін.

Рінкевичс обіймав посаду міністра закордонних справ з 2011 року - довше, ніж будь-хто з його попередників. Його наступник на посаді

міністра закордонних справ ще не визначився. Поки що обов'язки глави МЗС тимчасово виконуватиме прем'єр-міністр Кріш'яніс Каріньш.

ШАВКАТА МІРЗІЙЄВА ПЕРЕОБРАЛИ ПРЕЗИДЕНТОМ УЗБЕКИСТАНУ



Чинний глава Узбекистану Шавкат Мірзієєв набрав 87 відсотків голосів на президентських виборах, повідомив голова ЦВК.

Чинного президента Узбекистану Шавката Мірзієєва переобрали на цій посаді під час дострокових виборів 9 липня. Про це повідомив на брифінгу в понеділок, 10 липня, голова ЦВК Зайніддін Нізамходжаєв.

«За попередніми даними, за Мірзієєва віддали свої голоси 87,5 відсотка виборців із тих, хто взяв участь у голосуванні, передає слова глави ЦВК «Інтерфакс-Україна». Заступниця голови Верховного суду Робахон Махмудова, висунута Соціал-демократичною партією Узбекистану «Адолат» («Справедливість»), отримує 4,43 відсотка, лідер Народно-демократичної партії Улугбек Іноятов - 4,2 відсотка голосів, голова Екологічної партії Абдушукур Хамзаєв - 3,74 відсотка.

На вибори президента було зареєстровано понад 19,5 мільйона виборців Узбекистану. У виборах

узяли участь 15,6 мільйона виборців.

Мірзієєва привітали з перемогою президент РФ Володимир Путін та голова КНР Сі Цзіньпін.

Навесні в законодавство Узбекистану було внесено поправки, які передбачають продовження президентського терміну з п'яти до

семи років і дали змогу 65-річному Мірзієєву обнулити попередні терміни на посаді глави держави. Таким чином він може залишатися при владі до 2037 року. Мірзієєва обрали президентом Узбекистану на позачергових виборах у грудні 2016 року.

Як зазначав у бесіді з DW Темур Умаров, науковий співробітник Берлінського центру Карнегі з вивчення Росії та Євразії, причиною проведення дострокових виборів було бажання Мірзієєва зміцнити свою владу. «Адміністрація президента була стурбована каракалпакськими протестами, що відбувалися в Узбекистані під час другого терміну правління Шавката Мірзієєва. Вони (співробітники адміністрації. - Ред.) вирішили, що, поки Мірзієєв користується певною популярністю в суспільстві, необхідно закріпити цю підтримку юридично», - пояснював експерт.

КОРАН ТЕПЕР НАМАГАЛИСЯ СПАЛИТИ В КОПЕНГАГЕНІ, УРЯД ДАНІЇ ЗАСУДИВ АКЦІЮ



Влада Данії назвала «ганебним актом» спалення Корану. Напередодні чоловік біля посольства Іраку в Копенгагені спробував спалити книгу.

Уряд Данії засудив спалення Корану на тлі акції, що відбулася біля посольства Іраку в Копенгагені.

«Спалення священних текстів та інших релігійних символів є ганебним актом, який не поважає релігію інших. Це провокаційний акт, який ранить багатьох людей і створює бар'єр між різними релігіями та культурами», - ідеться в заяві уряду в суботу, 22 липня.

У ній зазначається, що в Данії діє свобода віросповідання, і багато громадян країни є мусульманами. «Данія наголошує, що необхідно поважати свободу вираження думок і свободу зібрань. Данія підтримує право на протест, але наголошує, що він має залишатися мирним», - заявили в уряді.

Напередодні біля посольства Іраку в Копенгагені чоловік спробував спалити книгу, яка, як ідеться в повідомленні поліції, була схожа на Коран. Під час своєї акції чоловік також підняв, а потім поклав на землю прапор Іраку та кілька разів пройшовся по ньому.

Після акції сотні демонстрантів вийшли на вулиці Багдада та зібралися біля посольства Данії в іракській столиці. Силовики розігнали присутніх із водометів, пише агентство dpa.

Раніше цього тижня подібна акція зі спробою спалити Коран відбулася в Швеції. Іракський біженець-

мусульманин спробував підпалити книгу біля посольства Іраку в Стокгольмі. Уряд Швеції засудив акцію. Обурився спаленням Корану і Папа Римський Франциск. Акція також призвела до протестів у Багдаді, де люди увірвалися в посольство Швеції та влаштували пожежу.

КОНСЕРВАТОРИ В ІСПАНІЇ ПЕРЕМОГЛИ НА ВИБОРАХ БЕЗ БІЛЬШОСТІ



Іспанські консерватори здобули перемогу на виборах, але навіть разом з правими популістами не утворять більшість у парламенті. В Іспанії 136 місць у парламенті займе консервативна Народна партія Альберто Фейхоо, а Іспанська соціалістична робітничка партія (ІСРП) нинішнього виконувача обов'язків прем'єр-міністра Педро Санчеса отримає у законодавчому органі 122 місця. Такими є опубліковані у ніч проти понеділка, 24 липня, результати обробки бюлетенів на дострокових загальних виборах країни.

За ультраправу партію «Вокс» проголосували 12,4 відсотка виборців, що дає їй 33 місця в парламенті. Ліві популісти з партії «Сумар», яких очолює міністерка праці та соціальної економіки Йоланда Діас, отримають 31 місце в парламенті.

Така ситуація може призвести до «політичного глухого кута» через

те, що жодній з можливих коаліцій не вдалося набрати достатню кількість голосів для утворення більшості в парламенті, пише агентство АРЕ. Так, консерватори, яким пророкували об'єднання з «Вокс», навіть цього разу отримають лише 169 із 350 місць, а ІСРП, «Сумар» і кілька невеликих партій, які вже перебувають у коаліції, у підсумку одержують 172 місця.

При цьому до жодного з таборів не приєдналася каталонська партія

Junts, яка виступає за незалежність регіону і отримала сім місць. Її неформальний лідер колишній президент Каталонії Карлос Пугдемонт, який втік із країни після проведення референдуму про відокремлення регіону, відмовився підтримувати як ІСРП, так і Народну партію.

Якщо жодній з коаліцій не вдасться подолати планку в 176 голосів, щоб отримати більшість у Конгресі, в країні можуть пройти нові вибори.

Парламентські вибори, що відбулися в Іспанії, були позачерговими. Спочатку їх було заплановано на кінець 2023 року, але у травні партія Санчеса програла консерваторам на регіональних виборах у більшості автономних регіонів, після чого прем'єр розпустив парламент.

Санчес та його уряд критикують у тому числі через підозру у створенні альянсів із сепаратистами в

Каталонії та інших регіонах. Крім того, його звинувачують у скороченні витрат на охорону здоров'я в країні.

Ультраправі «Вокс» серед іншого вимагають посилити політику Іспанії щодо мігрантів і скасувати ухвалені в країні закони про права трансгендерів та захист клімату. При цьому у 2022 році в Іспанії сталося близько 500 лісових пожеж, які знищили понад 300 тисяч гектарів лісу, що стало найгіршим показником у Європі, і у 2023 році ситуація не покращується.

СУДОВА РЕФОРМА В ІЗРАЇЛІ: ЧИ ВИПРАВДАНІ ПОБОЮВАННЯ ЇЇ КРИТИКІВ?



Кнесет ухвалив перший закон в рамках судової реформи, суперечка навколо якої супроводжувалася масовими протестами. В чому її суть та чому противники звинувачують уряд Ізраїлю у спробі узурпації влади?

Парламент Ізраїлю (Кнесет) 24 липня схвалив у остаточному читанні перший закон в рамках суперечливої судової реформи, що збурила багатотисячні тривалі протести по всій країні. Законопроект підтримали 64 депутати від правлячої коаліції. Опозиція бойкотувала голосування.

Наступного дня більшість ізраїльських газет вийшли з чорними прямокутниками на перших шпальтах та написами «Чорний день для ізраїльської демократії». Проте, чому схвалений закон викликав такі протести та яку небезпеку він становить для демократичного суспільства, DW поговорила із ізраїльськими експертами.

Схвалений Кнесетом закон скасу-

вав так званий принцип розумності або принцип неприйнятності, в результаті позбавивши Верховний суд можливості впливати на рішення уряду.

Цей принцип дістався ізраїльському законодавству у спадок від британського права і дозволяв суду блокувати рішення місцевих та державних органів, якщо вони не суперечать закону, але можуть вважатися неприйнятними з погляду логіки чи здорового глузду, пояснює DW Алла Гаврилова - ізраїльська журналістка та авторка російськомовного подкасту «Що скажеш, Теодор: поворотні моменти історії Ізраїлю».

«Наприклад, якщо завтра мер мого міста вирішить встановити навпроти мого будинку велику стільникову вежу, я можу звернутися до суду з позовом, вважаючи, що це рішення завдасть шкоди мому здоров'ю», - пояснює Гаврилова. - Крім цього, принцип неприйнятності не дає міністрам уряду звільняти або наймати співробітників виключно відповідно до своїх бажань».

Скасування принципу розумності було одним із ключових та найбільш спірних елементів широко-масштабної судової реформи, яку намагається провести уряд прем'єр-міністра Ізраїлю Біньяміна Нетаньяху. Інші її положення припускають, наприклад, скасування права Верховного суду накладати вето на ухвалені Кнесетом закони чи зміну процедури призначення суддів Верховного суду. Опозиція та численні противники реформи вважають, що за її допомогою уряд Ізраїлю прагне знищити незалежну судову систему та наділити виконавчу владу абсолютно небувалими повноваженнями.

Ізраїльське суспільство відреагувало на спробу послаблення судової влади багатотисячними протестами. Побоювання, що влада в країні може бути узурпована правлячою коаліцією на чолі з партією

Нетаньяху «Лікуд», посилює специфіка політичної системи країни. Справа в тому, що уряд Ізраїлю формується з членів партії, яка отримала більшість голосів на парламентських виборах, при цьому практично всі міністри та їхні заступники зберігають депутатські мандати. Це означає, що в країні практично стерта межа між виконавчою та законодавчою гілками влади. А Кнесет має вкрай обмаль інструментів, для боротьби з рішеннями уряду, пояснює Алла Гаврилова.

«У нас фактично не три, а дві з половиною гілки влади, тому що Кнесет і уряд занадто тісно переплетені, і уряд завжди має більшість в парламенті. Є побоювання, що в цій ситуації послаблення судової гілки може призвести до консолідації всієї влади в руках однієї сили - уряду», - зазначає ізраїльська журналістка.

Ще одна особливість ізраїльської політичної системи - в країні немає конституції, замість неї існує зведення Основних законів. Тому в Ізраїлі немає і Конституційного Суду. У цій ситуації роль взяв на себе Верховний суд або Вищий суд справедливості (БАГАЦ). Він може контролювати дії уряду та впливати на ухвалення законів, які вважає неправомірними. Надмірний вплив суду в країні та його втручання у політику - одні з головних аргументів прихильників нинішньої судової реформи.

Питання про реформу в ізраїльській судовій системі справді назрівало давно, визнає Алла Гаврилова: представники різних політичних таборів говорили про необхідність ухвалення закону, який би впорядковував роботу Верховного суду та взаємодію трьох гілок влади.

«До судової системи в Ізраїлі є багато запитань», - каже експертка Кнесета, старша наукова співробітниця інституту Atlantic Council у Вашингтоні Ксенія Светлова. - У країні не вистачає суддів,

люди місяцями, а то й роками чекають на вердикт. Але та судова реформа, яку намагається просунути уряд, не пропонує вирішення жодної з цих проблем. Вона спрямована лише на послаблення чинної судової влади.

Деякі політичні оглядачі в Ізраїлі припускають: прагнення уряду змінити судову систему, зокрема, переребрати на себе формування Комітету із судових призначень, може бути пов'язане з особистими обставинами його глави. Адже Біньямін Нетаньяху під слідством у трьох справах про корупцію. Екс-депутатка Кнесету Ксенія Светлова також не виключає цієї версії. «Серйозний запит на реформу судової системи почався з 2016 року - саме тоді, коли обвинувальні акти проти Нетаньяху були направлені до суду. Після цього правляча партія «Лікуд» почала: судова система погана, судді призначають самі себе, - згадує Светлова, - А ще в 2012 році Нетаньяху казав: «У нас судова система ідеальна, найкраща у світі. Я пишаюся нею». Чому ж він тепер перестав нею пишатися? Може, це пов'язано з його спробою підім'яти під себе суд і уникнути правосуддя?».

Багатотисячні протести проти запропонованої реформи не припиняються вже сім місяців, кількість учасників часом сягала 600 тисяч. Протестувальники побоюються, що усунення системи стримувань та противаг призведе до узурпації влади урядом Нетаньяху та встановлення в Ізраїлі авторитарного режиму. Після першого закону підуть й інші, переконані вони.

«Найбільш праві члени уряду, такі, наприклад, як міністр у справах нацбезпеки Ітамар Бен-Гвір, вже заявили, що це лише початок. І я вірю, що вони збираються продовжувати. Якби уряд сказав, що ухвалений закон буде єдиним реформуванням судової системи, то в суспільстві досягли б консенсусу. Та

законодавча діяльність призупинена до листопада, а потім вони, вочевидь, повернуться до цього питання», - впевнена старша наукова співробітниця інституту Atlantic Council у Вашингтоні Ксенія Светлова.

Чимало експертів попереджають: криза навколо судової реформи згубно впливає на стан ізраїльської економіки. Тель-авівська біржа відреагувала на ухвалення першого закону негайним падінням курсу шекеля. Негативно сприймають реформу і представники бізнесу, галузі стартапів та хайтек. Учасників протесту підтримали великі підприємці. Ізраїльський бізнес-форум, який об'єднує керівників 150 найбільших компаній країни, оголосив 24 липня про страйк на знак протесту проти судової реформи. До нього також приєдналися банки, торгові центри та автозаправки.

Боротьба за судову реформу розколола країну. «Я живу в Ізраїлі більше 30 років, і не пам'ятаю такого розколу в суспільстві. Люди, які живуть довше, кажуть, що теж не пам'ятають. Розкол неймовірно глибокий, - констатує журналістка Алла Гаврилова. - І не уявляю, як його можна буде подолати, якщо не досягти хоча б видимості згоди між прихильниками та противниками реформи».

Протести в країні продовжуватимуться, впевнена ексдепутатка Кнесету Ксенія Светлова. «Відступати нікуди. Якщо Ізраїль не хоче стати теократичною державою, слабкою, корумпованою, де про демократію можна буде лише згадувати, то треба діяти», - вважає вона.

Йдеться, за її словами, не лише про протестний рух, а й про політичні ініціативи. «Я думаю, що політичну мапу Ізраїлю ці події істотно перекроють. Я бачу багато політичних починань, з яких, можливо, вийдуть нові партії», - припускає Светлова.

У НІГЕРІ ВІЙСЬКОВІ ЗМІСТИЛИ ПРЕЗИДЕНТА



Військові Нігеру заявили по національному телебаченню, що змістили президента Мохамеда Базума.

Президентська гвардія Нігеру затримала в середу, 26 липня, главу держави Мохамеда Базума та заблокувала його палац в столиці країни Ніамеї. При цьому обстановка в районі будівлі залишалася спокійною, стрілянини не було.

Заколотники спробували заручитися допомогою військових. Спочатку офіс президента поширив повідомлення, що ні армія, ні національна гвардія не підтримали їх. Однак за кілька годин військові Нігеру заявили під час виступу по національному телебаченню, що Базум - зміщений, кордони - закриті, а по всій країні оголошена комендантська година.

За даними видання Jeune Afrique, приводом до заколоту міг стати намір Базума звільнити командира гвардії генерала Омара Чіані. Базум був обраний президентом на виборах 2021 року. Він вважається близьким союзником Франції. Нігер є однією з найбідніших і «найбільш схильних до переворотів» держав Африки, пише агентство AFP.

Генеральний секретар Організації Об'єднаних Націй Антоніу Гутерріш «глибоко стурбований» затриманням Базума, «рішуче засуджує антиконституційну зміну влади» в Нігері та «закликає до негайного припинення всіх дій, що підривають демократичні принципи в Нігері», заявив його речник.

Державний секретар США Ентоні Блінкен закликав до «негайного

звільнення» президента та «поваги до «верховенства права». «Ми серйозно стурбовані розвитком подій в Нігері», - цитує його агенція dra. Блінкен додав, що Вашингтон «дуже уважно стежить за ситуацією».

ТРАМПУ ВИСУНУТО ОБВИНУВАЧЕННЯ У СПРАВІ ПРО ШТУРМ КАПІТОЛІЯ

Дональд Трамп свідомо брехав своїм прихильникам, щоб спровокувати їх на насильство і перешкодити оголошенню підсумків президентських виборів, переконаний спецпрокурор Джек Сміт.

Колишній президент Сполучених Штатів Дональд Трамп став обвинуваченим у кримінальній справі про штурм Капітолія 6 січня 2021 року і спроби маніпуляції на виборах, впливає з поширеного у вікторок, 1 серпня, обвинувального висновку. Трампа звинувачують за чотирма пунктами - змові з метою обману держави, змові з метою перешкодити офіційній процедурі, спробі завадити офіційній процедурі та змові з метою порушення прав американських громадян.

За двома з цих пунктів обвинувачення загрожує покарання в вигляді позбавлення волі строком до 20 років, уточнює інформагенція AFP.

Як впливає з документа, 6 січня

2021 року Трамп і його спільники намагалися на основі неправдивих заяв про фальсифікації, а також використовуючи насильство й хаос, впливати на законодавців із метою скасувати офіційне визнання підсумків президентських виборів. За словами спецпрокурора Джека Сміта, саме брехня Трампа могла спровокувати атаку на Капітолій.

«Атака на Капітолій нашої країни 6 січня 2021 року стала безпрецедентним нападом на втілення американської демократії. Як описано в обвинувальному висновку, він був спровокований брехнею. Брехнею обвинуваченого, спрямованою на те, щоб перешкодити основоположній функції уряду США - процесу підбиття і сертифікації підсумків президентських виборів», - заявив Сміт перед журналістами, цитує Reuters.

Разом із Трампом обвинувачення висунуто ще шістьом особам. Їх імена не розголошують, однак йдеться, зокрема про адвокатів, які допомагали поширювати заяви про фальсифікації на виборах. Це вже третя кримінальна справа проти Трампа, однак друга на федеральному рівні.

Тим часом ще до оголошення обвинувачення сам Трамп написав у створеній для нього онлайн-платформі Truth Social, що спецпрокурор Сміт має проблеми з психікою.

Крім того, колишній президент США звинуватив Сміта в публікації чергового «фальшивого обвинувального висновку», «щоб зірвати президентські вибори». А його передвиборча команда порівняла розслідування з нацистською епохою в Німеччині.

6 січня 2021 року тисячі прихильників тодішнього президента Дональда Трампа штурмували Капітолій, щоб не дозволити Конгресу США підтвердити перемогу нинішнього глави держави Джо Байдена на президентських виборах. У результаті четверо погромників і один полісмен загинули. Ще 140 правоохоронців було поранено.

ВІЙНА ПРОТИ УКРАЇНИ І ПРАВА ЛЮДИНИ: ЄС РОЗШИРИВ САНКЦІЇ ЩОДО БІЛОРУСІ



Брюссель запровадив заборону на експорт в Білорусь товарів і технологій, які можуть бути використані у військовій сфері. Крім того, санкції були запроваджені і внаслідок погіршення ситуації з правами людини в країні.

Рада ЄС поповнила перелік санкційних обмежень щодо Білорусі заборонаю експорту до країни низки високочутливих товарів та технологій, вогнепальної зброї та боєприпасів, а також товарів і технологій, придатних для використання в авіації та космічній галузі. Про це у четвер, 3 серпня, повідомляється на сайті Єврокомісії.

Ці зміни приводять санкції щодо Білорусі у відповідність до режиму антиросійських обмежень, запроваджених через війну Росії проти України, наголошується у повідомленні.



«Нові заходи створюють більш тісне узгодження санкцій ЄС, спрямованих щодо Росії та Білорусі, і допоможуть гарантувати, що санкції щодо Росії не можна буде обійти через Білорусь», - зазначили в Єврокомісії.

У ЄК додали, що санкції запровадили в прискореному порядку з огляду на нагальність протидії обходу обмежувальних заходів щодо певних високочутливих товарів і технологій.

Рада ЄС також запровадила санкції щодо 38 фізичних та трьох юридичних осіб у Білорусі через погіршення ситуації з правами людини у цій країні. У Брюсселі поклали на цих осіб та організації відповідальність за грубі порушення прав людини, репресії громадянського суспільства та демократичних сил, а також за підтримку режиму білоруського правителя Олександра Лукашенка, повідомляється на офіційному сайті Ради.

До санкційного списку включені відомі пропагандисти, посадовці пенітенціарних установ, відповідальні за тортури та жорстоке поводження з ув'язненими, зокрема політв'язнями, а також представники судової влади, які займаються переслідуванням і винесенням вироків демократичним опонентам режиму, представникам громадянського суспільства та журналістам. Санкції також стосуються державних підприємств, які покарали або звільнили співробітників за участь у мирних акціях протесту та страйках.

Загалом обмежувальні заходи ЄС щодо Білорусі тепер поширюються на 233 фізичні та 37 юридичних осіб. Їхні активи підлягають заморожуванню, а громадянам та компаніям країн Євросоюзу заборонено надавати їм кошти. Крім того, фізичним особам заборонено в'їзд та транзит через територію ЄС. Відповідні правові акти опубліковано в Офіційному журналі Євросоюзу.

20 липня Рада ЄС продовжила економічні санкції проти Росії за вторгнення в Україну до 31 січня 2024 року. З 24 лютого 2022 року ЄС схвалив 11 пакетів санкцій проти Росії. Обмеження стосуються сфер торгівлі, технологій, товарів подвійного призначення, промисловості, транспорту та предметів розкоші. Вони також передбачають заборону на імпорт і транспортування морем сирої нафти та нафтопродуктів із Росії до ЄС, відключення кількох російських банків від міжнародної системи платежів SWIFT, а також призупинення дії ліцензій кількох підтримуваних Кремлем ЗМІ.

ЖЕВАГО ПОВІДОМИЛИ ПРО ПІДОЗРУ У СПРАВІ ПРО КОРУПЦІЮ У ВЕРХОВНОМУ СУДІ



Бізнесмену Костянтину Жеваго, який перебуває у Франції, повідомили про підозру у передачі хабаря керівництву Верховного суду у розмірі 2,7 мільйона доларів. У разі доведення провини йому загрожує до 10 років ув'язнення. Бізнесмену Костянтину Жеваго повідомили про підозру у наданні неправомірної вигоди ексголови Верховного Суду України Всеволоду Князеву та іншим суддям вищої судової інстанції за ухвалення потрібного вироку у справі. Про це у четвер, 3 серпня, повідомляють Спеціалізована антикорупційна прокуратура та Національне антикорупційне бюро України.

Зазначимо, що у повідомленні не називається ім'я підозрюваного, втім вказується, що йдеться про власника групи «Фінанси і кредит», яким є Костянтин Жеваго. Його підозрюють у правопорушенні, передбаченому частиною

четвертою статті 369 Кримінального кодексу України, а саме - наданні неправомірної вигоди службовій особі, яка займає особливо відповідальне становище. У зв'язку з тим, що Жеваго перебуває у Франції, підозру йому повідомили в межах міжнародної правової допомоги, зазначають у САП.

Йдеться про справу гірничо-збагачувального комбінату (ГЗК), 40,19 відсотка акцій якого, за даними слідства, Жеваго придбав у 2002 році. 18 років потому колишні акціонери звернулися до господарського суду з позовом, щоб визнати договір купівлі-продажу цінних паперів недійсним та повернути собі акції ГЗК. Проте, суд відмовив у задоволенні вимог. А вже у 2022 році апеляційний суд скасував рішення першої інстанції та визнав недійсним договір купівлі-продажу цінних паперів, йдеться у повідомленні САП.

«Аби не допустити втрати акцій, на початку березня 2023 року бізнесмен вступив у змову з адвокатом «бекофісу» у Верховному Суді. Протягом березня-квітня 2023 року бізнесмен передав адвокату 2,7 мільйона доларів», - стверджують правоохоронці.

За їхніми даними, 1,8 мільйона доларів були передані суддями Верховного Суду, решта була «оплатою» посередницьких послуг. У квітні 2023 року ВС України ухвалив рішення на користь Жеваго.

15 травня тодішнього голову Верховного суду Всеволода Князева й адвоката викрили під час отримання другого траншу у розмірі 450 тисяч доларів, уточнюють у САП. У разі доведення провини фігурантам справи може загрозувати від восьми до 12 років позбавлення волі. Жеваго ж, у разі доведення його вини у наданні хабаря, можуть ув'язнити на термін від п'яти до 10 років з конфіскацією майна.

Зазначимо, що ще у травні, коли

НАБУ і САП повідомили про викриття корупційної схеми, у пресслужбі Жеваго заявили, що той не має жодного відношення до передачі хабаря голові чи суддям Верховного суду.

РАДА ЗАКЛИКАЛА СВІТ НЕ ВИЗНАВАТИ ЗАПЛАНОВАНІ РОСІЄЮ «ВИБОРИ» В ОКУПОВАНИХ РАЙОНАХ



Верховна Рада України закликала міжнародну спільноту не визнавати так звані «вибори», які РФ планує провести на тимчасово окупованих територіях України 10 вересня.

Верховна Рада України закликала міжнародну спільноту не визнавати легітимність будь-яких «виборів» у разі, якщо Росія їх проведе на тимчасово окупованих територіях України, і ігнорувати запити РФ щодо спостерегачів під час цього процесу. Відповідну постанову з таким закликом парламент України ухвалив у середу, 9 серпня.

Зокрема, у зверненні народних депутатів йдеться про намір РФ провести 10 вересня 2023 року незаконні вибори до місцевих «органів влади» на тимчасово окупованих територіях Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської областей. У зв'язку з цим український парламент звернувся до парламентів і урядів інших держав, міжнародних організацій та парламентських асамблей з закликом сформувати консолідовану позицію щодо цього. А саме: не визнавати легітимність будь-яких «виборів» та жодного «виборного органу» РФ на окупованих територіях України.

Також Верховна Рада закликала

не допускати участі делегацій таких «органів влади» РФ у роботі міжнародних організацій та їхніх парламентських структур. Окрім того, депутати закликали міжнародну спільноту надавати всебічне сприяння кримінальному переслідуванню людей, які у той чи інший спосіб взяли участь в організації цих незаконних виборів.

Також парламент України звернувся до міжнародних моніторингових структур, парламентів та урядів інших держав з проханням ігнорувати можливі звернення РФ щодо направлення спостерегачів для забезпечення так званих «виборів місцевих органів влади» на тимчасово окупованих територіях України.

Верховна Рада також закликала міжнародну спільноту «визнати, що незаконні дії Російської Федерації ще раз підтверджують неможливість проведення мирних переговорів до повного виведення російських окупаційних військ з міжнародно визнаної території України». Український парламент закликав партнерів та міжнародні організації «значно розширити та прискорити» підтримку України в її зусиллях з відсічі російської збройної агресії та взяти участь у реалізації «формули миру» президента України Володимира Зеленського.

Окремо Верховна Рада закликала мешканців тимчасово окупованих територій, де РФ планує провести «вибори», уникати їх, «а у разі виникнення загрози життю завжди пам'ятати, що для України головним пріоритетом залишається життя та безпека наших співгромадян».

Нагадаємо, що про намір провести вибори на тимчасово окупованих територіях України та в анексованому Криму центральна виборча комісія РФ оголосила 15 червня.

У Європейській Комісії вже заявили, що ці так звані «вибори» є порушенням норм міжнародного права. Представник Єврокомісії

Петер Стано попередив, що Росія та її політичне керівництво, а також усі причетні до організації «голосування» на території України «зіткнуться з наслідками своїх протизаконних дій».

ЗЕЛЕНЬСЬКИЙ ДОРУЧИВ УРЯДУ НАДАТИ ГУМАНІТАРНУ ДОПОМОГУ СЛОВЕНІЇ



Словенія, яка постраждала від повеней, отримає гуманітарну допомогу від України. Відповідне доручення дав Кабміну Володимир Зеленський.

Президент України Володимир Зеленський доручив уряду забезпечити надання гуманітарної допомоги Словенії для сприяння подоланню країною наслідків надзвичайної ситуації, що склалася там внаслідок повені. Відповідний указ Офіс президента України оприлюднив у п'ятницю, 11 серпня.

Якою саме буде ця допомога, в документі не уточнюється. Раніше речник міністерства закордонних справ Олег Ніколенко анонсував, що Україна направить в Словенію гелікоптер для участі в пошуково-рятувальних операціях.

Внаслідок затяжних дощів, що спричинили масштабні повені та руйнівні зсуви ґрунту, постраждали дві третини території Словенії та енергетична інфраструктура, а також сотні житлових будинків, загинули щонайменше шестеро людей.

Прем'єр-міністр Роберт Голоб оцінив збитки у понад пів мільярда євро. Словенська влада звернулася до Європейського Союзу (ЄС) і Північноатлантичного альянсу (НАТО) з проханням про технічну допомогу для усунення наслідків.

Офіційна Любляна запросила 30 екскаваторів різної потужності та 30 спеціальних машин для регулювання водотоків, а також інженерні бригади для обслуговування техніки. Країні також потрібні 20 збірних мостів довжиною до 40 метрів кожен. У НАТО словенці попросили п'ять військових гвинтокрилів вантажною підйомністю щонайменше п'ять тонн, а також 200 військовослужбовців для виконання завдань з порятунку та надання допомоги.

ХУНТА В НІГЕРІ ПООБЦЯЛА СУДИТИ ПРЕЗИДЕНТА ЗА «ДЕРЖЗРАДУ»



Путчисти Нігеру заявили, що зібрали докази державної зради з боку поваленого під час військового перевороту президента країни Мохамеда Базума.

Керівництво військової хунти в Нігері, яка влаштувала наприкінці липня переворот у країні, заявило, що судитиме поваленого президента країни Мохамеда Базума «за державну зраду та підлив внутрішньої і зовнішньої безпеки», передає в понеділок, 14 серпня агентство AFP.

Представник сформованої путчистами ради захисту Нігеру, старший полковник Амаду Абдраман заявив в ефірі національного телебачення, що слідству вдалося зібрати достатньо доказів, аби притягнути Базума та «його місцевих

й іноземних спільників» до відповідальності.

63-річного Базума та його сім'ю утримують в офіційній резиденції президента в столиці Ніамаї. Міжнародна спільнота стурбована умовами його утримання.

У цій же заяві представник хунти засудив санкції, запроваджені проти Нігеру Економічною спільнотою країн Західної Африки (ЕКОВАС) після путчу, назвавши їх «незаконними, нелюдськими та принизливими».

Тим часом глава делегації мусульманських релігійних лідерів, яка виступає посередником між путчистами та країнами-членами

На початку серпня, за повідомленням агентства Associated Press, заколотники заявили, що вб'ють Базума у разі військової інтервенції в країну.

Законодавство Нігеру дозволяє смертну кару. Вона може застосовуватися, зокрема, за статтями про замах на державну безпеку, які можуть бути інкриміновані Базуму.

Останній відомий випадок застосування страти як заходу судового покарання в Нігері датується 1976 роком. За даними асоціації «Всесвітня коаліція проти смертної кари», в країні утримуються під вартою щонайменше 11 осіб, щодо яких було винесено цей тип покарання.

В ЕКВАДОРІ ПЕРЕД ВИБОРАМИ ВБИЛИ ДРУГОГО ПОЛІТИКА ЗА ТИЖДЕНЬ



Одного з лідерів еквадорського руху «Громадянська революція» застрелили біля його будинку. За кілька днів до цього вбили кандидата в президенти Еквадору.

Місцевого лідера еквадорського лівого політичного руху «Громадянська революція» в провінції Есмеральдас Педро Бріонеса застрелили біля власного будинку в понеділок, 14 серпня. Про це повідомила представниця партії Луїза Гонсалес, яка, згідно з соціологічними опитуваннями, лідирує на президентських виборах, що невдовзі пройдуть в Еквадорі.

Це стало третім політичним вбивством у країні за останні чотири тижні.

10 серпня в Еквадорі застрелили другого за популярністю кандидата в президенти після Гонсалес - Фернандо Вільявісенсіо. Політика

вбили трьома пострілами в голову після передвиборного мітингу в столиці країни Кіто.

Президент Еквадору Гільєрмо Лассо, який залишає посаду, звинуватив у вбивстві кандидата організовану злочинність. Напередодні вбивства Вільявісенсіо скаржився на погрози, які нібито надходили від лідера злочинного угруповання, пов'язаного з наркоторгівлею.

26 липня вбили мера третього за величиною міста Еквадору.

За даними агентства Associated Press, за останні три роки в Еквадорі вбили тисячі людей, оскільки країна перетворилася на великий осередок торгівлі наркотиками, а місцеві банди, яким допомагають картелі, борються за контроль над в'язницями, вулицями та маршрутами доставки наркотиків.

Вибори президента, як і планувалося, відбудуться 20 серпня.

У ГААЗІ РОЗГЛЯНУТЬ ЗАПЕРЕЧЕННЯ РФ У СПРАВІ ПРО ГЕНОЦИД

У вересні розпочнуться слухання в справі про геноцид, порушеній Україною. Судді Міжнародного суду ООН заслухають заперечення РФ проти юрисдикції суду.

Міжнародний суд Організації Об'єднаних Націй (ООН) у Гаазі розгляне заперечення Росії проти його юрисдикції у справі про геноцид,

порушеній Україною. Розгляд заперечень РФ відбудеться на слуханнях, які розпочнуться 18 вересня, повідомили у вівторок, 22 серпня, у самому суді.

Україна подала позов до Міжнародного суду ООН невдовзі після початку російського вторгнення 24 лютого 2022 року, в якому Москва звинувачується в неправомірному застосуванні конвенції про геноцид для виправдання її повномасштабного вторгнення в Україну. У попередньому рішенні у справі, оголошеному торік у березні, суд зобов'язав РФ негайно припинити воєнні дії в Україні.

Рішення Міжнародного суду ООН є обов'язковими до виконання, але він не має прямих засобів для їх примусового виконання. Слухання щодо юрисдикції розпочнуться 18 вересня з подання Росії та відповіді України наступного дня.

Крім Росії та України, 32 інші країни, зокрема більшість країн-членів Європейського Союзу, Великобританія, Канада та Австралія, висловлять свої думки щодо справи на слуханнях, які завершаться 27 вересня.

Раніше Росія називала свої дії в Україні, що в Москві позначають «спеціальною військовою операцією», виправданими, оскільки згідно з запевненнями Москви, вони були спрямовані на запобігання геноциду на Сході України.

Київ на торішніх слуханнях заявив натомість, що загрози геноциду на Сході України не було, а Конвенція ООН про запобігання геноциду 1948 року, яку підписали обидві країни, не дозволяє вторгнення з метою його запобігання.

Водночас Росія заявила, що суд не має юрисдикції у цій справі, оскільки конвенція про геноцид, на якій ґрунтується позов України, не регулює застосування сили між державами, нагадує інформагенція Reuters.

ЄС ХОЧЕ НАПРАВИТИ НОВУ МІСІЮ У ГВІНЕЙСКУ ЗАТОКУ - ЗМІ



Рішення про відправлення у Гвінейську затоку військово-цивільної місії має бути ухвалено на зустрічі глав МЗС країн ЄС у жовтні. Поки не визначено, скільки поліцейських і військових візьмуть у ній участь, пише WamS.

Європейський Союз має намір воєни розпочати військово-цивільну місію у Гвінейській затоці біля західних берегів Африки, пише в неділю, 27 серпня, видання Welt am Sonntag (WamS) з посиланням на дипломатичні джерела. За відомостями видання, країни ЄС домовилися розпочати місію одразу після того, як міністри закордонних справ країн ЄС ухвалять офіційне рішення про це під час запланованої на жовтень зустрічі в Люксембурзі.

Як повідомили газеті обізнані співрозмовники, кількість поліцейських і військових, яких буде направлено до Кот-д'Івуару, Гани, Того і Беніну, поки не визначено. WamS називає чотири цілі, які переслідує ЄС: крім загального зміцнення сил безпеки, особливо на



півночі названих чотирьох країн, ідеться також конкретно про підготовку сил для проведення антитерористичних операцій, технічну підтримку та зміцнення довіри в секторі безпеки.

У публікації наголошується, що Євросоюз збирається розпочати військово-цивільну місію через побоювання того, що джихадистські угруповання, які діють у Західній Африці, можуть поширитися з регіону Сахеля до країн, розташованих на березі Гвінейської затоки, що призведе до посилення нестабільності в регіоні.

Welt am Sonntag також повідомляє, що уряди Беніну та Гани вже надіслали Брюсселю запрошення, необхідні для перебування в цих країнах європейської місії.

У РУМУНІЇ ВИБУХНУЛА НЕЛЕГАЛЬНА ЗАПРАВКА: Є ЗАГИБЛІ Й ДЕСЯТКИ ПОРАНЕНИХ



Вибухи пролунали біля Бухареста на АЗС, яка не мала дозволу на роботу. Більшість постраждалих - пожежники. Румунська влада попросила допомоги з лікуванням поранених у країн ЄС.

Двоє людей загинули, 56 отримали поранення внаслідок двох вибухів на неліцензованій автозаправній станції (АЗС) зрідженого нафтового газу (LPG) у Румунії, повідомляє в неділю, 27 серпня агентство AFP.

АЗС вибухнула в комуні Креведія поблизу столиці Бухареста пізно ввечері 26 серпня. Двоє загиблих були подружньою парою. Як повідомили журналістам у департаменті з надзвичайних ситуацій, у чоловіка стався серцевий напад, а жінка померла від сильних опіків.

Більшість постраждалих - пожежники, які ліквідували наслідки першого вибуху та постраждали від другого. Поранення дістали 39 рятувальників, четверо правоохоронців і 13 цивільних. Двох пожежників і двох цивільних з важкими опіками вночі транспортували на лікування до Італії та Бельгії.

Румунія також попросила допомоги через Механізм цивільного захисту Європейського Союзу для лікування ще 18 постраждалих з опіками, на що зголосилися Австрія, Німеччина та Норвегія, повідомив єврокомісар з кризового менеджменту Янез Ленарчич.

Наразі невідомо, що спричинило вибухи. Прокуратура проводить розслідування. На час вибуху станція не працювала, адже була закрита через виявлені під час перевірок порушення.

ЗЕЛЕНСЬКИЙ ПРО ВИБОРИ ПІД ЧАС ВІЙНИ: ЗАКОН ЗАБОРОНЯЄ, АЛЕ «ВИХІД Є»



Володимир Зеленський зауважив, що законодавство забороняє проводити вибори під час війни не просто так. Водночас він сказав, що «вихід є» та назвав умови.

Президент України Володимир Зеленський прокоментував дискусії щодо можливості проведення виборів під час війни.

«Я вважаю, що це фрагментація глобального - відновлення миру в нашій державі, це точно відкидає нас трішки, всю нашу увагу забере в інший напрямок. З іншого боку, ми захищаємо демократію, тому люди говорять. Забороняти цього не можна, говорити можна все», - сказав він у інтерв'ю Наталії Мосейчук, оприлюдненому в неділю,

27 серпня.

Водночас президент додав, що піднімаючи медійні теми, необхідно думати, «як це зіграє з нами і хто буде відповідати за наслідки».

«Проводити вибори згідно з законодавством заборонено (...) Люди ж не просто так це зробили. Тому що провести їх дуже складно», - продовжив він.

Зеленський розповів, що говорив про це з сенатором США від Республіканської партії Ліндсі Гремом, який закликав Україну провести вибори попри війну. «Розколоти підтримку США може кілька елементів. Один з них - вибори», - сказав президент і додав, що запропонував Грему відповідь, яку той оцінив як «адекватну і справедливую».

За словами Зеленського, він готовий провести в Україні вибори, якщо: Верховна Рада швидко внесе зміни до Виборчого кодексу, а США чи інші донори дадуть фінансову підтримку на їхню організацію - від п'яти мільярдів гривень. «І найголовніше: давайте тоді ризикувати разом. Спостерігачі тоді повинні бути в окопах, їх потрібно буде відправити на передову», - додав він.

Також президент зауважив, що в такому разі передусім Європейський Союз мав би допомогти з «відкриттям інфраструктурних можливостей, яких у нас немає, щоб сім мільйонів (біженців. - Ред.) проголосували».

Крім того, Зеленський зазначив: «Цю демократію сьогодні захищають військові. Не дати їм можливості через війну - не чесно. Я був проти виборів тільки через це. Я запитав, як військові зможуть проголосувати. Ніхто поки що цю інфраструктуру не показав».

«Вихід є. Я до цього готовий. Я зараз публічно про це говорю. Секретів у мене ніяких немає», - резюмував президент сказане.

Він додав, що «не хотів би фантазувати» про те, що в Україні тривалий час - три, п'ять, сім років - не

буде виборів.

«Я не хочу, щоб до влади було ставлення, що вони тримаються. Я ні за що не тримаюсь. Я хотів би провести вибори. Мені подобається це зробити, коли треба, впродовж року», - підсумував Зеленський.

АНТИШПИГУНСЬКІ ЗАХОДИ: УРЯД НІМЕЧЧИНИ ПОГОДИВ ПРОЄКТ РЕФОРМИ РОЗВІДКИ



Міністри домовились щодо проведення точкових перевірок персоналу Федеральної розвідувальної служби, їхніх речей та смартфонів. Реформу ще має схвалити парламент Німеччини.

Уряд Німеччини погодився реформувати закон, який регулює діяльність Федеральної розвідувальної служби Німеччини (Bundesnachrichtendienst, BND), пише dra у середу, 30 серпня.

Як повідомляє агенція, цей крок є відповіддю на діяльність російських шпигунів. Міністри також домовились щодо протидії шпигунству у лавах BND, дозволивши точкові незалежні перевірки персоналу та автівок і сумок співробітників. Чиновники також повинні мати можливість перевіряти смартфони співробітників у разі, якщо є підозра, що щось йде не так.

«Проведення перевірок має виявляти можливу шпигунську діяльність інших спецслужб на ранній стадії», - йдеться в проєкті. Поява цього формулювання пов'язана з арештом співробітника BND за підозрою в шпигунстві на користь Росії у грудні 2022 року. Реформу розвідки ще має схвалити парламент Німеччини.

Нагадаємо, наприкінці минулого року прокуратура Німеччини пові-

домила про затримання співробітника BND на ім'я Карстен Л. за підозрою в передачі Росії інформації, яка становить державну таємницю. Тоді правоохоронці обшукали його житло та робоче місце, а також «ще однієї особи» і два офіси BND в Берліні та громаді Пуллах.

За словами глави BND Бруно Каля (Bruno Kahl), спецслужба сама виявила ймовірну держзраду та провела масштабне внутрішнє розслідування. Подобиці звинувачень в розвідці не повідомляли, зазначивши, що «стриманість і конфіденційність дуже важливі в цьому випадку». Пізніше німецькі ЗМІ повідомили, що затриманий міг передавати Росії секретну інформацію щодо ситуації в Україні.

ПРЕМ'ЄР ГРУЗІЇ ПІДТРИМАВ ІМПІЧМЕНТ ПРЕЗИДЕНТКИ КРАЇНИ

Своїм візитом до Європи президентка Грузії Саломе Зурабішвілі демонстративно порушила конституцію країни, вважає грузинський прем'єр Іраклій Гарібашвілі.

Прем'єр-міністр Грузії Іраклій Гарібашвілі підтримав імпічмент президентки країни Саломе Зурабішвілі. Про це він заявив у понеділок, 4 вересня, на засіданні уряду. «Рішення про імпічмент було абсолютно виправданим», - цитує Гарібашвілі агенція «Інтерфакс».

Прем'єр Грузії звинуватив Зурабішвілі у «демонстративному порушенні конституції» через її непогоджені урядом візити в Європу на підтримку надання країні статусу кандидата на вступ у ЄС. «У нашій конституції записано, що зовнішню та внутрішню політику проводить уряд Грузії, який може в деяких випадках доручити президенту виконати цю функцію», - переконаний Гарібашвілі.

Місяць тому, зазначив він, Зурабішвілі звернулася до уряду щодо візитів до країн Європи, але їй було відмовлено через заяви грузинської президентки. «Кілька місяців тому Зурабішвілі публічно заявила, що керівництво Грузії не виконує зобов'язань для набуття статусу щодо вступу до Євросоюзу. Вона заявила і про те, що торік Грузія не була гідна набути цього статусу. Після подібних заяв було б неправильним делегування президентці будь-яких повноважень», - сказав він.

Минулого тижня правляча партія «Грузинська мрія» запустила процедуру імпічменту Зурабішвілі. Втім, для завершення імпічменту необхідна підтримка 100 парламентарів. «Грузинська мрія» немає такої кількості, тож без голосів радикальної опозиції немає перспективи довести процедуру імпічменту до кінця.

За конституцією Грузії, президентка може робити візити за кордон



за умови їхнього погодження урядом. 31 серпня Зурабішвілі відвідала Берлін, де зустрілася з президентом Німеччини Франком-Вальтером Штайнмаєром (Frank-Walter Steinmeier), а згодом - з президентом Європейської Ради Шарлем Мішелем. Обидва ці візити уряд не погодив, як і візити в Україну 22-24 серпня, у Швейцарію та Болгарію у вересні, у Польщу, Бельгію та Данію в жовтні, а також в Об'єднані Арабські Емірати (ОАЕ), Чехію та Ізраїль в грудні. Зурабішвілі стала президенткою Грузії в 2018 році. Строк її повноважень спливає восени 2024 року.

ПРАВОЗАХИСНИК: ПРОВОДИТИ ВИБОРИ В УКРАЇНІ, ІГНОРУЮЧИ КОНСТИТУЦІЮ, НЕ МОЖНА



Ухвалювати політичні рішення про проведення виборів в умовах воєнного стану, ігноруючи норми Конституції, - неправильно, бо це нашкодить державі, заявив у розмові з DW український правозахисник Євген Захаров.

Якщо Конституція України забороняє проводити вибори в умовах воєнного стану, то цього робити не можна, навіть якщо на користь проведення виборів є багато аргументів. Про це в інтерв'ю DW заявив засновник Української Гельсінської спілки з прав людини, директор Харківської правозахисної групи Євген Захаров.

Водночас Захаров погодився з тим, що об'єктивна необхідність у проведенні виборів існує. Адже склад нинішнього парламенту не відповідає реаліям, які є в країні, що веде війну, констатує правозахисник. «Частина партій, які мали свої фракції, взагалі заборонені. Депутатів значно менше, ніж мало

бути, ще ніколи український парламент не був таким малочисленним. Та й взагалі владу необхідно регулярно змінювати», - визнає правозахисник.

Проте Захаров переконаний, що навіть за умови проведення виборів в умовах воєнного стану, вони будуть «неповноцінні апріорі». Він припускає, що ще можливо організувати голосування для громадян України, які виїхали за кордон. Голосування в окопах серед військовослужбовців, організувати, на його думку, «складно, але все-таки можна». «Але на окупованих територіях - я собі не уявляю, як це можна зробити», - сказав він.

Проте головна перешкода для проведення виборів - норма Конституції, яка забороняє проводити вибори в умовах воєнного стану. «Або ж спочатку треба міняти Конституцію, потім проводити вибори, а цього не можна робити під час війни. Виходить замкнене коло», - прокоментував Захаров. Він закликав українську владу «не ухвалювати політичні рішення, ігноруючи Конституцію і норми права». «Це погана тенденція, і вона врешті-решт працюватиме проти держави і проти тих, хто це зробив. У цьому у мене немає жодних сумнівів», - наголосив правозахисник.

У жовтні 2024 року в Україні мали б відбутися парламентські вибори, а в березі - президентські. Але українська Конституція забороняє проведення виборів в умовах військового стану.

Проте протягом останніх місяців дискусія довкола перспектив виборів-2024 активізувалася. Зокрема, про необхідність провести вибори в Києві під час пресконференції у Києві у серпні цього року заявив сенатор США від Республіканської партії Ліндсі Грем, який наголосив, що вибори мають відбутися навіть попри російське вторгнення. «Я хочу, щоб у цій кра-

їні відбулися вільні та чесні вибори, навіть під час нападу на неї. Американський народ має знати, що Україна змінилась. У минулому це була дуже корумпована країна», - сказав він.

Раніше таку ж думку висловив і президент Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) Тіні Кокс, який вважає, що попри заборону Конституції на проведення виборів, українська влада має «розв'язати цей виклик». «Це не наше питання - вказувати, як це зробити, але звісно, Україна має організувати вільні та чесні вибори. Бо це ваше зобов'язання за статутом Ради Європи. І звичайно, ви це зробіть», - переконаний президент ПАРЄ.

Ще наприкінці серпня президент України Володимир Зеленський відреагував на такі пропозиції. В інтерв'ю Наталії Мосійчук він, зокрема, заявив, що для виборів у 2024 році в умовах, якщо війна продовжуватиметься, потрібні зміни до законодавства й додаткове фінансування, відзначивши, що в умовах війни забезпечити право кожного на волевиявлення буде нелегко. «І найголовніше: давайте тоді ризикувати разом. Спостерігачі тоді повинні бути в окопах, їх потрібно буде відправити на передову», - наголосив Зеленський.

МІНІСТРИ ЗАКОРДОННИХ СПРАВ ЄС ГОТУЮТЬ ЗУСТРІЧ У КИЄВІ



Жозеп Боррель анонсував спеціальну зустріч міністрів закордонних справ ЄС у Києві. Дата поки що невідома.

Міністри закордонних справ країн

Європейського Союзу невдовзі зустрінуться у Києві, заявив верховний представник ЄС з закордонної та безпекової політики Жозеп Боррель після зустрічі міністрів 18 вересня на полях Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй у Нью-Йорку.

Як пише агентство дpa з посиланням на дипломатичні джерела, зустріч може відбутися у перший тиждень жовтня. Боррель не підтвердив, але і не спростував цього.

За словами головного дипломата ЄС, однією з тем зустрічі стануть довгострокові фінансові зобов'язання перед Україною щодо військової допомоги, а також фінансування поставок сучасних винищувачів і ракет. Боррель планує мобілізувати для цієї мети понад п'ять мільярдів доларів щорічно у 2024-2027 роках.

Крім цього, ймовірно, обговорюватиметься вступ України до ЄС. Офіційно вона є кандидаткою з червня й сподівається отримати «зелене світло» для початку формальних переговорів з Брюсселем до кінця року.

ФРН: УКРАЇНА МАЄ ПРАВО НА ЗАХИСТ СУДУ ООН У СПРАВІ ПРО ГЕНОЦИД



Німеччина просить Міжнародний суд ООН продовжити розгляд позову України до РФ у справі про звинувачення в геноциді. Для Берліна конвенція про запобігання геноциду - особливо важлива тема, заявила представниця МЗС ФРН. Німеччина вказала на законний інтерес України як держави, безпідставно звинуваченої в геноциді, в тому, щоб отримати рішення Міжнародного суду ООН у диспуті з Росією. «Інакше сторона,

яку без найменших доказів зображують залученою до кампанії геноциду, і яка під цим приводом зазнала військового вторгнення суду», - заявила в Гаазі в середу, 20 вересня, на слуханнях у справі «Звинувачення в геноциді відповідно до Конвенції про запобігання злочину геноциду і покарання за нього: Україна проти РФ» представниця Німеччини Вібке Рюккерт (Wiebke Rückert).

Позиція ФРН полягає в тому, що держава, обвинувачена у скоєнні актів геноциду, має таке ж право звернутися до суду, як і держава, яка обвинувачує у геноциді. Згідно з 9-ю статтею конвенції про геноцид, подати судовий позов може будь-яка зі сторін диспуту, зазначила Рюккерт. За її словами, вирішити, чи дотримується держава конвенції про геноцид, суд може, лише встановивши, чи мали місце акти геноциду з її боку.

З іншого боку, учасники конвенції, в даному випадку Росія, не можуть вживати односторонніх заходів, виходячи з абсолютно необґрунтованих звинувачень у геноциді, наголосила представниця ФРН. На її думку, держава порушує свій обов'язок, викладений у конвенції про геноцид, неправомірно стверджуючи, що інша держава вчинила геноцид, і спираючись на це звинувачення для виправдання незаконних дій. Крім того, конвенція передбачає зобов'язання вдаватися до всіх можливих мирних і багатосторонніх способів для запобігання геноциду, зокрема, в Раді Безпеки ООН, нагадала Вібке Рюккерт.

На порушене російською стороною питання, чи був між РФ і Україною спір про геноцид на момент подання позову, вона відповіла, що він безсумнівно був. «Досить зауважити, що, коли Україна подала позов до суду, у неї з Росією безперечно були діаметрально протилежні погляди на те, чи відповідальна Україна за геноцид на

своїй території, - сказала Рюккерт. - Наявність диспуту - це питання суті, а не форми або процедури».

Уповноважена з міжнародного права німецького МЗС вказала, що більш ніж кожен п'ятий учасник конвенції про геноцид вирішив втрутитися в цей судовий процес - загалом 32 країни. «Це саме по собі показує, що сторони конвенції про геноцид вкрай зацікавлені в її правильній інтерпретації», - наголосила Вібке Рюккерт, додавши, що у Німеччини, зважаючи на її минуле, є особливий інтерес у тому, щоб конвенція про геноцид не порушувалася.

Головне питання, на яке має відповідати Міжнародний суд ООН у результаті цих слухань, полягає в тому, чи є у нього юрисдикція для розгляду цієї справи, і Німеччина чітко переконана, що юрисдикція є, сказала представниця ФРН. Водночас Росія наполягає на зворотному.

Росія оскаржує юрисдикцію Міжнародного суду ООН у цій справі, а також заявляє, що позов України неприйнятний за змістом. Так, адвокати, які представляють інтереси Москви, вказали, що до моменту подачі Україною скарги Росія не вживала жодних формальних заходів щодо України зі звинуваченнями в передбачуваному геноциді, а значить, юридичного диспуту про це не було. Крім того, на думку відповідача, конвенція з геноциду не містить заборони на звинувачення в геноциді. Адвокати РФ наголошують на відсутності «права не бути об'єктом звинувачень у геноциді» в конвенції і на цій підставі вказують, що жодного права не було порушено.

Україна відповіла на заперечення Росії 19 вересня, попросивши суд покарати Росію за недотримання забезпечувальних заходів - та, всупереч постанові Міжнародного суду ООН, не припинила війну проти України. Якщо за підсумками двотижневих слухань суд визнає обґрунтованими аргументи

РФ, то справу буде припинено і вона не дійде до стадії розгляду по суті.

ЗЕЛЕНСЬКИЙ У РАДБЕЗІ ЗАПРОПОНУВАВ ПЛАН РЕФОРМУВАННЯ ООН



Президент України Володимир Зеленський запропонував Радбезу ООН створити можливість долати вето країни-члена. За його словами, це може стати ключовою реформою, яка «повертає силу Статуту ООН».

Генеральній асамблеї Організації об'єднаних націй (ООН) слід надати реальну можливість долати вето члена Ради безпеки ООН. Про це заявив президент України Володимир Зеленський, виступаючи у середу, 20 вересня, у Радбезі ООН.

«Резолюції Генеральної асамблеї (ООН) підтверджують факт, що єдиним джерелом цієї війни є Росія. Утім, це нічого не змінило для Росії в ООН. Але саме такі ситуації змінили все для ООН. Ми маємо визнати - організація в глухому куті щодо агресій», - заявив під час виступу український лідер.

Зеленський наголосив, що одна з пропозицій в українській «формулі миру» передбачає саме виконання статуту ООН та відновлення територіальної цілісності України й світового порядку.

«Всі у світі бачать, що робить ООН недієздатною, на жаль. В цьому кріслі в Раді безпеки, яке Росія займає незаконно через закулісні маніпуляції після розпаду Радянського Союзу, сидять брехунці, чия робота - виправдовувати агресію і геноцид, що їх здійснює Росія, - сказав він. - І всі дії ООН - чи то Ради безпеки, чи то Генасамблеї, -

які могли б зупинити цю агресію, розбиваються об привілей, який дає це крісло агресору. Вето в руках агресора - ось те, що загнало ООН у глухий кут», - заявив він.

За його словами, реформа щодо застосування права вето може стати ключовою реформою, яка «повертає силу Статуту ООН». Зокрема, пропозиція України полягає у тому, щоб питання щодо вето, які блокують припинення агресії, вносилися на розгляд Генасамблеї ООН.

«За умови отримання двох третин голосів, які відобразатимуть волю націй з Азії, з Африки, з Європи, з обох Америк, з регіону Тихого океану, - глобальної кваліфікованої більшості, - вето має реально долатися, і така резолюція Генасамблеї повинна бути обов'язковою для виконання всіма державами-членами», - сказав він.

Другий крок реформування передбачає, що Радбез ООН має бути повністю підзвітною перед націями, наголосив Зеленський. Він привітав ініціативи світових лідерів щодо розширення представництва націй в Радбезі. «Коло постійних членів ради безпеки має відображати сучасність. Сучасність і справедливість», - сказав він.

Зеленський вважає за необхідним постійну присутність в Радбезі країн Африканського союзу, розширення представництва Азії та включення Німеччини, яка, за його словами, є одним з ключових глобальних гарантів миру та безпеки. Також має бути представлена Латинська Америка, держави Тихого океану та Ісламського світу.

«Потрібне розширення участі та доступу до роботи Радбезу та її допоміжних органів для всіх членів Генеральної асамблеї, яких не визнано агресорами. Водночас будь-яка участь будь-якої держави-члена Радбезу має призупинятися на час, коли така держава в порушення Статуту ООН йде агресією

проти іншої», - вважає Зеленський. Третім кроком Зеленський назвав систему превентивного запобігання агресії через раннє реагування, зокрема попередні санкції. На думку українського лідера, націям світу варто погодити такий механізм реагування на агресію для захисту інших, «який би кожен хотів для власної безпеки». Він додав, що це варто зробити не лише тоді, «коли вже відбулася Буча, а на етапі, коли збирається армія вторгнення».

«Питання про застосування превентивних санкцій має виноситись на розгляд Ради безпеки ООН автоматично, коли будь-який член Генеральної асамблеї заявляє про загрозу агресії. Українські солдати зараз своєю кров'ю роблять те, що Рада безпеки ООН має робити своїми голосуваннями - зупиняють агресію та захищають принципи Статуту ООН», - наголосив Зеленський.

СТЕФАНЧУК: У ПАРЛАМЕНТІ НАРАЗІ НЕ ВИСТАЧИТЬ ГОЛОСІВ ДЛЯ ЗАБОРОНИ УПЦ (МП)



У партіях тривають суперечки щодо діяльності УПЦ (МП) в Україні. Однак, якщо питання щодо її заборони буде винесене на розгляд депутатів, голосів для його ухвалення не вистачить, вважає голова ВРУ Руслан Стефанчук.

В парламенті навряд чи знайдуться необхідні 226 голосів для заборони діяльності Української православної церкви (Московського патріархату) УПЦ (МП), якщо відповідні законопроекти будуть винесені на голосування. Таку думку висловив голова Верховної Ради України Руслан Стефанчук в

інтерв'ю Радіо Свобода, опублікованому у суботу, 23 вересня.

«Парламент - це механізм, який ухвалює рішення колективно. І мені здається, що поки немає 226 голосів навколо такого важливого законодавчого акту. Виносити його у залу, провалювати для того, щоб просто потішити Російську Федерацію, то це просто безглуздо і юридично, і політично безвідповідально», – сказав Стефанчук. За словами голови українського парламенту, у партіях тривають внутрішні дискусії з цього питання.

Нагадаємо, що раніше релігійзнавча експертиза, проведена згідно рішення РНБО, встановила, що УПЦ (МП) є структурним підрозділом Російської православної церкви.

Водночас голова Державної служби з етнополітики та свободи совісті Віктор Єленський в інтерв'ю DW наголошував, що місцеві органи влади не мають повноважень забороняти церкви, а для припинення діяльності в Україні церков, пов'язаних з Росією, законодавчі зміни має ухвалити Верховна Рада.

КНДР ЗАКРІПИЛА У КОНСТИТУЦІЇ НАРОЩУВАННЯ ЯДЕРНИХ СИЛ



Парламент КНДР схвалив поправку до конституції, яка закріплює в ній політику нарощування ядерних сил. Очільник КНДР Кім Чен Ін наголосив на необхідності збільшити виробництво ядерної зброї.

Парламент Північної Кореї - Верховні народні збори КНДР - одногослосно схвалив поправку до конституції країни, яка закріплює у

ній політику нарощування ядерних сил. Про це увечері середи, 27 вересня, повідомило агентство Reuters з посиланням на державні ЗМІ Північної Кореї.

Ухвалені зміни передбачають, що Північна Корея «розробляє ядерну зброю високого рівня для забезпечення» свого «права на існування» та для «стримування війни», заявило державне інформаційне агентство КНДР КСНА.

«Політика КНДР з нарощування ядерної зброї стала незворотною як основний закон держави, який нікому не дозволено жодним чином порушувати», - заявив лідер Північної Кореї Кім Чен Ін, звертаючись до парламенту. Він наголосив на необхідності «збільшення виробництва ядерної зброї та диверсифікації засобів завдання ядерного удару та розгортання їх у різних службах» і назвав військові навчання США та розгортання американських стратегічних засобів у регіоні дуже небезпечними провокаціями.

Поправка до конституції була ухвалена через рік після того, як Північна Корея офіційно закріпила в законі право використовувати превентивні ядерні удари, щоб захистити себе, нагадує агенція.

Окрім того, Кім Чен Ін закликав офіційних осіб продовжувати сприяти солідарності з націями, які виступають проти Сполучених Штатів, і засудив тристоронню співпрацю між США, Південною Кореєю та Японією, назвавши її «азіатською версією НАТО».

Напередодні стало відомо, що Північна Корея вислала з країни військовослужбовця США, 23-річного рядового Тревіса Кінга після того як завершила розслідування щодо нього. Як написали північнокорейські державні ЗМІ, американський солдат зізнався, що незаконно проникнув до країни, оскільки начебто «розчарувався у нерівноправному американському суспільстві».

Американські посадовці повідомили, що військового вже передали представникам США на території Китаю, пише Associated Press. Міністерство оборони США 18 липня повідомило, що американський військовий, який базувався у Південній Кореї, навмисне перетнув демаркаційну лінію з Північною Кореєю. Його мотиви були невідомі.

ЯК ВІСІМ РОКІВ ПРАВЛІННЯ ПІС ЗМІНИЛИ ПОЛЬЩУ



У середині жовтня Польща обирає новий парламент. Вісім років перебування при владі партії «Право і справедливість» (ПіС) поляризувало країну. У деяких сферах партія змінила в країні особливо багато.

Суперечлива судова реформа, запеклі суперечки з ЄС, майже цілкова заборона абортів, підконтрольні владі ЗМІ та щедри соціальні програми: національно-консервативна партія «Право і справедливість» (ПіС) перебуває при владі в Польщі вже вісім років - і її політика трансформувала польське суспільство, державу та ЗМІ. Навіть якщо внаслідок парламентських виборів 15 жовтня її буде відсторонено від влади, роки правління ПіС залишили свій значний слід в країні.

Очевидно, що від політики ПіС виграли приблизно три мільйони сімей з дітьми, які отримують щомісячну допомогу на дітей, вперше запроваджену в Польщі у 2016 році. У виборчій кампанії 2015 року перемозі ПіС сприяла програма «500 плюс», яка передбачала виплату батькам 500 злотих (близько 110 євро) на місяць на дитину. У цьогорічній виборчій

кампанії «Право і справедливість» покладається на вже випробувану стратегію - тепер вона обіцяє «800 плюс», тобто збільшення допомоги на дитину ще на 300 злотих до приблизно 170 євро.

Партія також піклується і про пенсіонерів. З 2016 по 2023 роки пенсії підвищувалися кілька разів і робилися додаткові виплати, так звані «13-ті пенсії». Тепер ПіС у разі свого переобрання обіцяє «14-ту пенсію» з 2024 року. І ці щедрі соціальні програми є надзвичайно популярними. Якби до влади на знову ПіС прийшла інша партія, їй варто було б добре подумати, перш ніж скасовувати ці програми - навіть якщо вони занадто дорого обходяться державному бюджету. Державні компанії також зараз знову роздають передвиборчі подарунки. За місяць до виборів Даніель Обайтек, голова державної нафтової компанії Orlen і член ПіС, знизив ціни на бензин настільки, що вони стали набагато нижчими за ринкові. Це призвело до того, що багато водіїв із сусідньої Чехії почали їздити до Польщі для того, щоб заправитися - явище, які чеські ЗМІ називають «паливним туризмом». Очікується, що після виборів ціни повернуться до нормального рівня.

Такі люди як Даніель Обайтек залишаються пов'язаними з ПіС навіть після виборів, оскільки вони багато у чому зобов'язані цій партії. За два роки Обайтек пройшов шлях від мера маленького містечка до керівника нафтового гіганта і довіреної особи лідера ПіС Ярослава Качинського. Для критиків блискавична кар'єра Обайтека є прикладом заповнення державних посад партійними кар'єристами, як це відбувалося в багатьох місцях протягом восьми років правління ПіС. Вони можуть вплинути на долю Польщі в інтересах ПіС - навіть якщо партію буде усунуто від влади.

Одним з найяскравіших прикладів

таких кадрових замінів, здійснених ПіС, є колишня дипломатка і юристка за освітою Юлія Пшилебська, яку обрали головою Конституційного суду наприкінці 2015 року. Її обрання на цю посаду є суперечливим, оскільки деякі етапи звичайної процедури призначення були пропущені. Кар'єрний стрибок Пшилебської символізує стратегічну реформу судової системи, на якій ПіС наполягає з часу свого першого приходу до влади, з метою посилення свого впливу та впровадження потрібних їй законів.

Реформа судової системи є однією з найважливіших спадщин, яку партія залишає після восьми років перебування при владі. ЄС критикує реформу, оскільки вона загрожує незалежності судової влади, підпорядковуючи суддів і прокурорів уряду. Будь-хто з суддів або прокурорів, хто критикує цю реформу, зазнає переслідувань і звільнення з посад. Відомим прикладом цього є варшавський суддя Ігор Тулея, який під час відкритого судового засідання викрив порушення парламентського регламенту депутатами ПіС - і його відсторонили від роботи на два роки. Хоча Тулея згодом отримав дозвіл знову працювати суддею - зокрема, Європейський суд з прав людини визнав його відсторонення незаконним, - судді та прокурори все ще обмежені у своїй роботі.

ЄС ініціював проти Польщі кілька процедур через порушення принципу верховенства права, наклав штрафи та зупинив виділення країні коштів. Наприклад, країна досі не отримала від ЄС допомоги на боротьбу з коронавірусом. ПіС намагається применшити значення цих недоотриманих мільярдних коштів - але в довгостроковій перспективі це може стати серйозною економічною проблемою для Польщі.

З першого дня свого перебування

при владі «Право і справедливість» також змінила польський медіа-ландшафт. Суспільно-правові мовники, які перейшли під контроль уряду одразу після перемоги ПіС на виборах наприкінці 2015 року, відтоді незмінно трансливали позитивний імідж партії і ставили на порядок денний важливі для неї питання. Незалежні журналісти, які не захотіли підкоритися новому курсу, були звільнені або змушені були піти.

Але цього впливу для ПіС було недостатньо. Вона вимагала «реполонізації» ЗМІ. У грудні 2020 року нафтова компанія Orlen оголосила про намір купити медіакомпанію Polska Press у німецької видавничої групи Passau. Це дало державній компанії редакційний контроль над 20 місцевими газетами, 120 тижневиками та 500 онлайн-порталами. І в цих ЗМІ керівництво редакцій було поступово замінено журналістами, близькими до ПіС.

Журналістів незалежних ЗМІ, таких як ліберальна Gazeta Wyborcza, з іншого боку, почали засипати судовими позовами і таким чином залякувати. Крім того, державні установи припинили розміщення реклами в критичних до влади ЗМІ, що призвело до падіння доходів від реклами - важливої фінансової опори для багатьох ЗМІ. Критична до уряду журналістика явно ослабла після восьми років правління ПіС.

«Право і справедливість» намагається схилити громадську думку в польському суспільстві на свою користь - і при цьому здійснює цькування насамперед представників двох суспільних груп: квір-людей, яких президент Анджей Дуда у 2020 році назвав «не людьми, а ідеологією», та мігрантів.

Підбурювання суспільних настроїв проти біженців є невід'ємною частиною порядку денного ПіС, адже, згідно з позицією партії,

мігранти, разом з ліберальними цінностями Заходу, становлять загрозу католицьким цінностям і традиціям поляків. Однак як навмисне саме під час виборчої кампанії з'ясувалося, що польські високопоставлені чиновники через третіх осіб продавали шенгенські візи мігрантам з мусульманських країн. Багато хто вбачає в цьому ознаку лицемірства ПіС. До того ж, ксенофобські настрої, на яких неодноразово грала ПіС, в останні роки посилюють крайню праву партію «Конфедерація», яка у результаті виборів може стати третьою найсильнішою силою в країні.

Частиною своєї спадщини уряд ПіС також залишає посилення закону про аборти, який і так вважався одним з найбільш суворих у Європі. У жовтні 2020 року, попри масові протести, Конституційний трибунал під головуванням Юлії Пшилебської схвалив закон, який дозволяє аборти лише у випадках зґвалтування та небезпеки для життя чи здоров'я матері. Ця нова норма змушує батьків народжувати навіть дітей з важкими вадами та нежиттєздатних дітей.

За час дії нових правил кілька вагітних жінок померли через те, що їм відмовили в аборті в лікарні, попри існування небезпеки для їхнього життя. Багато лікарів стурбовані й тим, що допомога у проведенні абортів також карається законом. У березні 2023 року активістці вперше засудили за допомогу в аборті, оскільки вона надіслала вагітній жінці таблетку для переривання вагітності. У Польщі такі таблетки неможливо купити в аптеках.

Польський уряд довгий час пишається своєю допомогою Україні. Відносини між двома країнами ніколи не були простими, але на тлі російської загрози солідарність і єдність несподівано взяли гору. Після повномасштабного вторгнення Росії в Україну мільйони людей втекли через кордон, на-

віть сьогодні майже мільйон українців, які втекли від війни, живуть у Польщі. Польща також була однією з перших країн, яка надала військову допомогу Києву і звернулася до західних партнерів по НАТО з проханням про постачання зброї.

Але тим часом у дружбі з'являються серйозні тріщини. Так, Польща одноосібно продовжила ембарго на українське зерно, яке було скасовано на рівні Євросоюзу - ймовірно, для того, щоб завоювати важливі голоси польських фермерів, які рідше протестували проти українського імпорту. Тим самим, в обмін на короткостроковий приріст популярності серед електорату, «Право і справедливість» ризикує серйозно поваритися зі своїм сусідом.

У багатьох інших сферах можуть знадобитися роки, щоб скасувати втілені ПіС зміни й відновити ліберальну демократію з вільною судовою системою та засобами масової інформації. Однак багато ліберально налаштованих поляків побоюються, що якщо «Право і справедливість» знову переможе на виборах 15 жовтня, то це може призвести до подальшої трансформації польських держави, ЗМІ та суспільства.

КАБМІН ОФІЦІЙНО ОТРИМАВ ПРОПОЗИЦІЮ США ЩОДО РЕФОРМ В УКРАЇНІ



Прем'єр-міністр України Денис Шмигаль офіційно отримав від дипломатки США перелік пропозицій Вашингтона щодо реалізації реформ в Україні. Очільник Кабміну запевнив у відданості Києва шляху реформ.

Посолка Сполучених Штатів в Україні Бріджит Брінк офіційно передала в Києві українському уряду для обговорення пропозиції США щодо реформ в Україні. Про це у четвер, 28 вересня, повідомив прем'єр-міністр України Денис Шмигаль.

«Пані посол офіційно передала для обговорення пропозиції США щодо реформ в Україні. Ми вірні нашому шляху реформ, які змінюють нашу країну на краще та наближають вступ України до ЄС і НАТО», - зазначив Шмигаль у Telegram за підсумками зустрічі з Бріджит Брінк.

Крім того, за його словами під час зустрічі з диппредставницею США американській стороні передали «Концепт посилення стійкості демократії в Україні».

Як запевнив Шмигаль, цей документ «розроблений за ініціативи президента Володимира Зеленського та погоджений, зокрема, з керівниками антикорупційних структур в Україні». «Для реалізації цього Концепту плануємо разом з усіма нашими партнерами створити єдиний План реформ для посилення стійкості демократії, який об'єднає в собі всі потреби щодо позитивних перетворень у різних сферах», - додав Шмигаль.

Ще однією темою розмови між Шмигалем і американською дипломаткою стала подальша фінансова підтримка України з боку Сполучених Штатів та передача Україні засобів протиповітряної оборони. «Також із пані Брінк обговорили пряму бюджетну підтримку з боку США, спільну роботу в межах Координаційної платформи донорів, посилення захисту українського неба», - повідомив очільник українського уряду.

Нагадаємо, раніше США підготували Україні перелік пріоритетних реформ, виконання яких очікують від Києва в обмін на подальшу допомогу. На завершення деяких з цих реформ виділили три місяці.

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 "Кієво-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 для купівлі і передплати.

Заявки можна оформити на сайті

www.constjournal.com

або за зверненням на адресу:

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 www.constjournal.com

Підписано до друку 29.09.2023 р. Тираж 100 прим.

Друк: ТзОВ «Український часопис конституційного права»

Формат видання: 84×108/16