

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 /

КАТЕГОРІЯ «ЮРИДИЧНА ОСОБА» З ТОЧКИ ЗОРУ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА 3

Юрій Ключковський

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО

САМОВРЯДУВАННЯ В ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ 37

Віталій Ковальчук

ФОРМИ ТА МЕЖИ ВНЕСЕННЯ ЗМІН І ДОПОВНЕНЬ ДО КОНСТИТУЦІЇ:

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ 47

Оксана Щербанюк

### ЗАЛУЧЕННЯ ДО ДИСКУСІЙ /

КОНСТИТУЦІЙНА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ СУДОУСТРОЮ УКРАЇНИ:

НАЯВНІ ЗМІНИ ТА ПРАКТИКА ОФІЦІЙНОГО ТЛУМАЧЕННЯ 58

Андрій Медвідь, Юлія Медвідь

ПОНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЕКОНОМІКИ ТА НЕОБХІДНІСТЬ ОНОВЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

В ЧАСТИНІ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН 68

Руслан Бедрій

### СЛОВО МОЛОДИМ НАУКОВЦЯМ /

ЛОБЮВАННЯ ТА АДВОКАЦІЯ: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ, ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА

ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ 77

Богдан Мохончук, Олеся Мокроусова

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОГЛЯД / 91

УДК 347

doi.org/10.30970/jcl.4.2023.1

**Юрій Ключковський**

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,  
доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства і публічного  
права, Національний Університет «Києво-Могилянська академія»,  
Київ, Україна

*E-mail: ukluch@ukma.edu.ua*



## КАТЕГОРІЯ «ЮРИДИЧНА ОСОБА» З ТОЧКИ ЗОРУ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

## CATEGORY «JURISTIC PERSON» FROM THE POINT OF VIEW OF PUBLIC LAW

### **Yurii Kliuchkovskiy**

Doctor of Legal Sciences, Associated Professor of the Department of General Theory of Law and Public Law,  
National University of Kyiv-Mohyla Academy, Kyiv, Ukraine

**Abstract** | The article is devoted to the study of the matter of the concept of «juristic person» and the criteria for dividing the category of juristic persons into two large groups, juristic persons of private law and juristic persons of public law, in the context of the wide use of these concepts in the field of public law. The shortcomings of the normative and doctrinal definitions of the concept of «juristic person» are shown, resulting in its insufficient definition, in particular, in attempts to transfer this concept to the public-law sphere. Various approaches to distinguishing juristic persons of public and private law have been analyzed. It is shown that the normative criterion does not provide such a distinction, and the classification criteria proposed by scientists, which have a civilian nature, are significantly incomplete.

The lack of a clear definition of the meaning of the term «juristic person» and its derivative – «juristic person of public law» – in the context of public legal relations leads in practice to ambiguous legal understanding, collisions and disputes. Since the concept of a juristic person is adapted to the field of civil law to characterize the legal capacity of the subject primarily with respect to property and entrepreneurial rights and powers, it is argued that, in the public legal sphere, the concept of «juristic person» does not bring additional content, and therefore is unsuitable for use as a legal characteristic of a subject of public legal relations.

It is shown that all entities to which it is customary to apply the term «juristic person» are characterized by the presence of a certain (albeit different) scope of rights and powers both in the civil and public legal spheres, i.e. simultaneously possessing two legal statuses - public and private. Such statuses for various entities have different scope and are in the relation «main – subsidiary». Hence the division of legal subjects into two groups follows depending on which of the statuses – public or private – is the main one. It is proposed to keep the designation «juristic person» only for legal entities for which civil legal status is the main one. Legal entities with the main public legal status may have a subsidiary civil legal status designed to serve their main activity of a public-legal nature. In this case, it is proposed to designate the entity on the base of its public legal status

with the addition that it «has the subsidiary status of a juristic person». The use of the civilistic term «juristic person» to designate such an entity cannot be considered acceptable, because in the public legal sphere, which is main for such entity, this term does not reflect the legal nature of the entity and gives rise to misunderstandings and ambiguous legal application.

**Keywords:** public law, civil law, juristic person, juristic person of public law, juristic person of private law, juristic person status, classification criteria.

**Анотація** | Стаття присвячена дослідженню змісту поняття «юридична особа» та критеріїв поділу категорії юридичних осіб на дві великі групи – юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права – у контексті широкого вживання цих понять у сфері публічного права. Показано недоліки нормативної та доктринальних дефініцій поняття «юридична особа», що мають наслідком її недостатню визначеність, зокрема, при спробах перенесення цього поняття у публічно-правову сферу. Проаналізовано різноманітні підходи щодо розмежування юридичних осіб публічного і приватного права. Показано, що нормативний критерій не забезпечує такого розмежування, а запропоновані науковцями критерії класифікації, які мають цивілістичну природу, є істотно неповними.

Відсутність чіткого визначення змісту терміна «юридична особа» та його похідного – «юридична особа публічного права» – у контексті публічних правовідносин призводить на практиці до неоднозначного праворозуміння, колізій та непорозумінь. Оскільки концепція юридичної особи адаптована до сфери цивільного права для характеристики правоздатності та дієздатності суб'єкта насамперед щодо майнових і підприємницьких прав і повноважень, стверджується, що у публічно-правовій сфері поняття «юридична особа» не привносить додаткового змісту, а тому непридатне для використання в ролі правової характеристики суб'єкта публічних правовідносин.

Показано, що для всіх суб'єктів, до яких прийнято застосовувати термін «юридична особа», характерною є наявність певного (хоча й різного) обсягу прав і повноважень як у цивільній, так і в публічно-правовій сфері, тобто володіння одночасно двома правовими статусами – публічним і приватним. Такі статуси у різних суб'єктів мають різний обсяг і перебувають у співвідношенні «основний – субсидіарний». Звідси впливає поділ суб'єктів права на дві групи залежно від того, який із статусів – публічний чи приватний – є основним. Пропонується зберегти позначення «юридична особа» лише для суб'єктів права, для яких основним є цивільно-правовий статус. Суб'єкти права з основним публічно-правовим статусом можуть мати субсидіарний цивільно-правовий статус, призначений для обслуговування їхньої основної діяльності публічно-правової природи. У цьому випадку пропонується позначати суб'єкт на основі його публічно-правового статусу із доповненням, що він «має субсидіарний статус юридичної особи». Використання цивілістичного терміну «юридична особа» для позначення такого суб'єкта не можна вважати прийнятним, оскільки в основній для суб'єкта публічно-правовій сфері цей термін не відображає правової природи суб'єкта і породжує непорозуміння та неоднозначне правозастосування.

**Ключові слова:** публічне право, цивільне право, юридична особа, юридична особа публічного права, юридична особа приватного права, статус юридичної особи, критерії класифікації.

**Постановка проблеми.** Загальновідомий термін «юридична особа» як антитеза терміну для позначення окремої людини – «фізичної особи» – закріпився у правосвідомості юристів практично на інтуїтивному рівні й останнім часом широко вживається у нормативних та наукових текстах публічно-правового спрямування. Водночас зміст цього терміна в рамках публічного права не завжди зрозумілий і однозначний.

Конституція України вживає термін «юридична особа» у статтях 14 та 152 у традиційному цивілістичному сенсі; однак жодних вказівок стосовно статусу юридичної особи у суб'єктів конституційного права Конституція не містить.

У статті 151<sup>1</sup>, яка є новелою 2016 року, Конституція надає «особам» (без уточнення змісту цього терміна) право на звернення з конституційною скаргою до Конституційного Суду України. Деталізація цього конституційного положення міститься у статті 56 Закону «Про Конституційний Суд України», де термін «особа» тлумачиться як «фізична або юридична особа»; водночас частина

перша цієї статті Закону виключає з числа суб'єктів права на конституційну скаргу «юридичні особи публічного права».

Термін «юридична особа» вживається і в інших законодавчих актах публічного права для характеристики статусу відповідного суб'єкта. Так, наприклад, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є юридичними особами публічного права (стаття 4 Закону «Про центральні органи виконавчої влади»<sup>1</sup>). Юридичними особами є місцеві державні адміністрації (стаття 4 Закону «Про місцеві державні адміністрації»<sup>2</sup>) та органи місцевого самоврядування (стаття 16 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>3</sup>), суди, у тому числі Верховний Суд (статті 19, 156 Закону «Про судоустрій і статус суддів»<sup>4</sup>), Вища рада правосуддя (стаття 1 Закону «Про Вищу раду правосуддя»<sup>5</sup>). Закон «Про запобігання корупції» до суб'єктів, на яких поширюється його дія, відносить «посадових осіб юридичних осіб публічного права» (підпункт «а» пункту 2 статті 3 зазначеного Закону<sup>6</sup>).

З іншого боку, стаття 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України<sup>7</sup>) визначає завданням адміністративного судочинства «справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень», по суті протиставляючи юридичних (як і фізичних) осіб владним суб'єктам (у тому числі органам влади). Це протиставлення послідовно дотримується в КАС України. Зокрема, хоча більшість органів влади, як уже зазначалося, мають статус юридичної особи, однак позивач має можливість вибору територіальної підсудності спору, якщо відповідачем є суб'єкт владних повноважень (стаття 25), тоді як позов проти юридичної особи пред'являється в суд виключно за її місцем знаходження (стаття 26). Стаття 43 КАС України визнає адміністративну процесуальну правосуб'єктність, окремо від суб'єктів владних повноважень, за «підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами)», таким чином, не ототожнюючи їх. Наприклад, Верховний Суд, визначаючи статус адміністративної комісії при міськвиконкомі, вказав, що суб'єкт владних повноважень не обов'язково має статус юридичної особи, оскільки такий суб'єкт визначається за наявністю в нього владних управлінських функцій<sup>8</sup>.

Проте відсутність чіткого визначення змісту терміна «юридична особа» у контексті публічних правовідносин призводить на практиці до певних непорозумінь. Наприклад, адміністративними судами було розглянуто спір між управлінням Державної судової адміністрації та місцевим (міським) судом як суб'єктом владних повноважень, у якому позивач скористався своїм статусом

<sup>1</sup> Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI, 4, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

<sup>2</sup> Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

<sup>3</sup> Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

<sup>4</sup> Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.

<sup>5</sup> Закон України «Про вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19>.

<sup>6</sup> Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>. Звернемо водночас увагу, що абзац п'ятий статті 1 цього Закону визначає: «державний орган – орган державної влади, в тому числі колегіальний державний орган, інший суб'єкт публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи». Тим самим на нормативному рівні підкреслено відмінність статусу *органу* як *суб'єкта публічного права* від статусу *юридичної особи*.

<sup>7</sup> Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

<sup>8</sup> Постанова Верховного Суду від 13 січня 2020 року у справі № 263/6228/19, URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86902748>. Таким чином, Верховний Суд визнав, що критерій адміністративно-процесуальної дієздатності суб'єкта владних повноважень не пов'язаний зі статусом юридичної особи, а має публічно-правову природу.

юридичної особи «з метою захисту своїх порушених прав та інтересів», хоча цей спір двох владних суб'єктів стосувався питань виплати суддівської винагороди за рахунок коштів бюджету<sup>9</sup>.

У науковій та навчальній правовій літературі термін «юридична особа» теж застосовується поза сферою цивільного права. Так, загальна теорія права позначає цим терміном один із видів колективних суб'єктів правовідносин, відрізняючи їх від органу державної влади<sup>10</sup>. Підручник «Конституційне право» стверджує, що, оскільки без людей юридична особа існувати не може, вона користується правами людини тією мірою, якою вони можуть бути поширені на юридичну особу<sup>11</sup>, не конкретизуючи змісту останнього терміна.

Адміністративне право України серед основних суб'єктів адміністративного права, поряд з фізичними особами, виокремлює як юридичні особи (сюди віднесені органи влади, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації), так і «колективні суб'єкти (утворення), які не мають ознак юридичної особи»<sup>12</sup>; таким чином, статус юридичної особи не вважається визначальною ознакою для володіння адміністративною правосуб'єктністю<sup>13</sup>.

Суб'єкти, які не є юридичними особами, беруть участь і в конституційних правовідносинах. Так, не є юридичними особами Верховна Рада України, Офіс Президента України та Кабінет Міністрів України. Не мають статусу юридичної особи дільничні виборчі комісії (частина шоста статті 33 Виборчого кодексу України<sup>14</sup>) та дільничні комісії з референдуму (частина шоста статті 40 Закону «Про всеукраїнський референдум»<sup>15</sup>). Можуть не бути юридичними особами громадські об'єднання (частина п'ята статті 1 Закону «Про громадські об'єднання»<sup>16</sup>), які тим не менше підлягають державній реєстрації (стаття 3 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»<sup>17</sup>; далі – Закон «Про державну реєстрацію...»). Громадські об'єднання безвідносно до наявності статусу юридичної особи мають можливість бути залученими до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проєктів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах влади, і, таким чином, уповноважені брати участь у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів влади<sup>18</sup>. Відповідно до статті 11

<sup>9</sup> Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 9 червня 2022 року у справі № 280/7053/21, URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104734209>.

<sup>10</sup> Загальна теорія права / Козюбра М.І., Погребняк С.П., Целєв О.В., Матвеєва Ю.І. За ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2016. С. 229.

<sup>11</sup> Конституційне право / Барабаш Ю.Г., Бориславська О.М., Венгер В.М., Козюбра М.І., Лисенко О.М., Мелешевич А.А.; за ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2021. С. 155-156.

<sup>12</sup> Адміністративне право України: академічний курс. Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов та ін. Київ: Юридична думка, 2004. С. 191.

<sup>13</sup> Дараганова Н.В. Колективні суб'єкти – неюридичні особи: доцільність застосування цього терміну в адміністративному праві. *Юридична наука*. 2012. № 10. С. 35-41. Однак деякі автори повністю переносять цивілістичну термінологію на суб'єктів адміністративного права, розглядаючи у такій якості лише юридичних і фізичних осіб; див.: Коломоєць Т.О. Адміністративне право України: академічний курс. Київ: Юрінком Інтер, 2011. С. 58.

<sup>14</sup> Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року № 396-IX, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>.

<sup>15</sup> Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 року № 1135-IX, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20>.

<sup>16</sup> Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року № 4572-VI, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.

<sup>17</sup> Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 року № 755-IV, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.

<sup>18</sup> Частина третя статті 22 Закону «Про громадські об'єднання». Відповідно до цього положення, Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затверджені Кабінетом Міністрів України, надають право участі усім легалізованим (зареєстрованим) «інститутам громадянського суспільства», у тому числі громадським об'єднанням, без посилання на статус юридичної особи. Див.: Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>.

Закону «Про політичні партії в Україні»<sup>19</sup>, структурні утворення політичної партії можуть (однак не зобов'язані) при державній реєстрації набувати статусу юридичної особи, якщо це передбачено статутом політичної партії; однак їх публічно-правовий статус як місцевої організації політичної партії (у тому числі наявність права висувати кандидатів на місцевих виборах) від набуття статусу юридичної особи не залежить.

Загалом, поширення конструкції юридичної особи на суб'єктів публічних (зокрема адміністративних) правовідносин, на думку науковців, є «не зовсім звичним з погляду юридичної доктрини»<sup>20</sup>, оскільки не повністю зрозуміла його мета; як дещо емоційно зазначає Л. Кисіль, «наряд чи цей термін використовується у законодавстві лише для того, щоб, характеризуючи органи виконавчої влади як юридичні особи, сказати, що вони мають гербову печатку із своїм найменуванням, відповідні бланки і штампи»<sup>21</sup>. Отже, широке вживання терміну «юридична особа» вимагає пояснення, у чому полягають особливості його змісту в рамках публічного права.

Однак ані в нормативних актах публічно-правової сфери, ані у науковій літературі щодо публічних галузей права немає визначення публічно-правової специфіки «юридичних осіб» у порівнянні з аналогічними суб'єктами, які юридичними особами не є. Яких саме суб'єктів права позначає цей термін у рамках публічного права, єдиного розуміння також немає; його, як правило, доводиться виводити із контексту у кожному окремому випадку, що породжує термінологічну неоднозначність і несе загрозу змістовних непорозумінь. Зокрема, як уже зазначалося, КАС України чітко розмежовує і навіть протиставляє юридичних осіб (як невлadних суб'єктів) та органи влади (суб'єкти владних повноважень), тоді як матеріальне адміністративне право відносить до категорії юридичних осіб і органи влади, і невлadних суб'єктів – підприємства, установи, організації, однак не уточнює адміністративно-правовий зміст цих термінів, не відмовляє в адміністративній право- і дієздатності суб'єктам, які не є юридичними особами, і не визначає їх адміністративно-правових особливостей порівняно з суб'єктами, які віднесені до юридичних осіб.

Таким чином, дефініцію поняття «юридична особа», яке позначає певну юридичну конструкцію, тобто є абстрактним узагальненням достатньо різноманітних об'єктивно існуючих колективних суб'єктів права, слід шукати *поза сферою публічного права*, тобто (виходячи з дихотомічного поділу об'єктивного права) у *приватному праві*.

Звідси випливають дві гіпотези: по-перше, спільні критеріальні (конститутивні) ознаки, які слугують підставою об'єднання цих різних суб'єктів у єдину юридичну конструкцію «юридична особа», також лежать поза сферою публічного права; по-друге, сама ідея юридичної особи має приватно-правову, а не публічно-правову природу<sup>22</sup>, і саме цим пояснюється нечіткий зміст, який вкладається у це поняття у сфері публічного права, де приватно-правові характеристики не відіграють істотної ролі. Нижче викладені аргументи на обґрунтування цих гіпотез, зокрема на підставі пошуку та аналізу відповідних дефініцій.

### 1. Дефініції правових понять

Науковці різних країн відзначають зростання інтересу до дефініцій з боку законодавця. Так, французький правознавець Р. Кабріак стверджував: «Право стає все більше і більше роздрібленим, тому визначення допомагають надати чіткої уніфікованості поняттям, розкиданим... навіть по різних галузях права, дають можливості уникнути невідповідностей...»<sup>23</sup>. Тому слід уникати вузько

<sup>19</sup> Закон України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року № 2365-III, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>.

<sup>20</sup> Демократичні засади державного управління та адміністративне право. За ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юридична думка, 2010. С. 133.

<sup>21</sup> *Ibid.* С. 134.

<sup>22</sup> Сучасні цивілісти чітко підкреслюють цивільно-правову природу цієї категорії: «Взагалі, зміст правової конструкції юридичної особи завжди полягав і полягає у закріпленні за організацією (товариством чи установою) певного майна на правах власності»; див.: Кузнецова Н., Довгерт А. Институт юридического лица в Гражданском кодексе Украины. *Ежегодник украинского права*. 2013, № 5. С. 240.

<sup>23</sup> Cabrillac R. *Les codifications*. Paris: PUF, 2002. P. 230.

адаптованих дефініцій («для цілей цього Закону...»), які допускають різний зміст одного і того ж терміну у різних сферах регулювання.

Однак зловживати правовими дефініціями не слід, оскільки вони можуть гальмувати розвиток праворозуміння, який часто йде шляхом поширення змісту певних понять і категорій на суміжні сфери права. Крім того, нормативні дефініції можуть бути «дефектними» – недосконалими, розмитими, внутрішньо суперечливими, надто вузькими чи надмірно розширеними, а отже, неадекватними, що може спричинити істотні труднощі нормативного регулювання<sup>24</sup>.

Таким чином, дефініція правових понять, тим більше нормативна дефініція, повинна відповідати певним вимогам. Насамперед вона повинна бути достатньо чіткою і несуперечливою, щоб не допускати потенційно свавільного тлумачення змісту при правозастосуванні; інакше порушується принцип юридичної визначеності та стає можливим хибне тлумачення норми права чи припису нормативного акта.

Структура дефініції найчастіше побудована на співставленні *родового* (більш широкого) і *видового* (більш вузького) понять із зазначенням *видових характеристик*, які виокремлюють видове поняття з загального масиву родового (тобто характеристик, обов'язково властивих усім об'єктам, що належать до такого виду, але не всім об'єктам родової категорії).

Кількість і набір необхідних видових характеристик залежить від конкретної ситуації. Однак ці характеристики повинні мати *критеріальний характер*, тобто визначати, чи відноситься конкретний об'єкт до відповідного виду, передбачаючи чітку відповідь «так» або «ні» стосовно кожної видової характеристики, і бути незалежними між собою (одна видова характеристика не повинна бути обов'язковим наслідком або причиною іншої); іншими словами, критеріальна ознака має бути визначальною (конститутивною).

Застосування певного набору критеріальних видових ознак дозволяє здійснити *класифікацію* (поділ на відповідні види, групи чи класи) об'єктів певної родової категорії. Кожна критеріальна видова ознака ділить родову категорію на дві частини (за відповіддю «так» або «ні» стосовно наявності в об'єкта такої видової ознаки); вибір двох критеріальних ознак має наслідком поділ родової категорії на 4 види (групи, класи). Більш загально, наслідком застосування *n* критеріїв є поділ на  $2^n$  видів; не виключено, що при цьому деякі види будуть «порожніми» (якщо об'єктів із таким набором критеріальних видових характеристик об'єктивно не існує).

Зазначені загальні міркування щодо дефініцій застосуюмо до аналізу з точки зору публічного права поширених визначень поняття «юридична особа» та найбільш загального поділу категорії юридичних осіб на осіб приватного і публічного права.

## 2. Поняття «юридична особа»: цивілістична дефініція

Нормативне визначення поняття «юридична особа» міститься у статті 80 Цивільного кодексу України<sup>25</sup> (далі – ЦК України): «Юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку». Це визначення містить три ключові елементи, зміст яких потрібно проаналізувати.

Родове поняття у цій дефініції позначено терміном «*організація*», яке нормативно не визначене. У літературі можна навіть зустріти думку, що визнання юридичної особи організацією «не має істотного значення, оскільки будь-яких правових наслідків від наявності чи відсутності ознак організації не наступає»<sup>26</sup>.

Дійсно, термін «організація» у праві широко використовується зовсім в іншому значенні, як складова відомої тріади «підприємства, установи, організації». Зокрема, кожній юридичній особі при її реєстрації присвоюється «ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України» (код ЄДРПОУ). Однак підприємства розглядаються як

<sup>24</sup> Див., наприклад: Хворостянкіна А.В. Законодавчі дефініції у правовій теорії та практиці європейських держав (порівняльний аналіз). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2012.

<sup>25</sup> Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

<sup>26</sup> Науково-практичний коментар до цивільного законодавства України. В 4 т. / Ярема А.Г., Карабань В.Я., Кривенко В.В., Ротань В.Г. Т. 1. Київ: А.С.К; Севастополь: Ін-т юрид. дослідж., 2004. С. 238.



юридичні особи (стаття 55 Господарського кодексу України) і, тим самим, відокремлюються від організацій; нагадаємо, що адміністративне право традиційно розрізняє органи, підприємства, установи та організації, не ототожнюючи їх.

Для позначення відповідних категорій суб'єктів права широко використовуються похідні поняття – «громадська організація», «благодійна організація», «саморегульвна організація», «релігійна організація», «місцева партійна організація». У всіх цих випадках термін «організація» має значно вужчий зміст, аніж передбачений нормативним визначенням юридичної особи, яке через це стає невизначеним і суперечливим. Пошук змісту поняття «юридична особа» в умовах суперечливого нормативного змісту терміну «організація» змушує звернутися до доктринальних дефініцій останнього терміна.

Серед п'яти різних значень терміну «організація», наведених у Великому енциклопедичному юридичному словнику, найбільш продуктивним є розуміння, відповідно до якого організація – це «вид соціального утворення, сукупність людей, їх груп, формально чи неформально об'єднаних для сумісної діяльності, реалізації у межах певної структури відповідної програми або цілей... на основі спільних інтересів...»<sup>27</sup>. Застосування такого розуміння організації до визначення юридичної особи по суті відтворює «теорію організації» – один з напрямів тлумачення правового змісту категорії «юридична особа», розроблений в радянські часи<sup>28</sup>, в рамках якого юридична особа розглядається як об'єднання людей (індивідів, фізичних осіб); водночас зауважимо, що, відповідно до статті 83 ЦК України, можливе існування юридичної особи (товариства) з одним учасником, без об'єднання з іншими, а установа, на відміну від товариства, є об'єднанням майна, а не людей (осіб).

Отже, дефініцію, засновану на основі поняття «організація», навряд чи можна вважати належною (не «дефектною»); у всякому разі вона неоднозначна і нечітка.

Розглянемо зміст *ознак* юридичної особи у її нормативній дефініції (сформульованих у бланкетному вигляді), які виконують роль видових: організація «створена» та «зареєстрована» («у встановленому законом порядку»).

Друга із цих «ознак», пов'язана з реєстрацією, по суті не відіграє жодної ролі у дефініції юридичної особи. Дійсно, «організація» набуває статусу юридичної особи лише з моменту державної реєстрації<sup>29</sup>. Внаслідок *заявницького* характеру реєстрації (частина перша статті 4 Закону «Про державну реєстрацію...») зміст процедури реєстрації полягає в офіційному *визнанні* державою *факту створення* юридичної особи (частина перша статті 1 Закону «Про державну реєстрацію...»), що передбачає існування доведеного факту створення перед проведенням реєстрації. По суті державна реєстрація означає лише перевірку наявності в «організації» тих характеристик (ознак), якими має володіти юридична особа; отже, саме наявність таких ознак є підставою, а реєстрація – обов'язковим наслідком їх наявності. Звідси випливає питання: які ознаки новоутвореного суб'єкта («організації») дають підстави зареєструвати його як юридичну особу? Дефініція статті 80 ЦК України таких ознак не вказує.

Зауважимо також, що передумови реєстрації, встановлені Законом «Про державну реєстрацію...», дуже диверсифіковані з орієнтацією на різні типи і види («організаційно-правові форми») таких організацій і не визначають тих характеристик, які можна було б вважати спільними видовими (критеріальними) ознаками організації як юридичної особи.

Щодо першої із зазначених вище бланкетних ознак зауважимо, що всі суб'єкти права, які за своєю природою не є індивідами («фізичними особами»), незалежно від того, чи претендують вони

<sup>27</sup> Кубко Є.Б., Нагребельний В.П. Організація. *Великий енциклопедичний юридичний словник*. За ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: Юридична думка, 2007. С. 569.

<sup>28</sup> Див.: Борисова В. Теорії сутності юридичної особи: історія і сучасність. *Вісник Академії правових наук України*. 2001. № 4(27). С. 123.

<sup>29</sup> Відповідно до частини четвертої статті 87 ЦК України, юридична особа вважається *створеною* лише з моменту державної реєстрації. Проте це положення є суперечливим, оскільки передбачає обов'язкову участь держави у створенні будь-якої юридичної особи. Участь держави у створенні усіх юридичних осіб була б порушенням тих фундаментальних прав, які реалізуються індивідами при створенні юридичних осіб – свободи об'єднання та/або свободи підприємницької діяльності.

на статус юридичної особи, як правило, не просто існують, а саме *створюються*<sup>30</sup> волею індивіда, групи індивідів або іншого суб'єкта права; порядок їх створення при цьому обов'язково (хоча б у загальних рисах) визначається законом. Таким чином, ця ознака властива усім подібним соціальним утворенням як суб'єктам права, а отже, не виконує функції критеріальної (видової).

Щоправда, частина перша статті 81 ЦК України встановлює певну загальну характеристику шляху створення юридичної особи, яка могла б претендувати на роль видової ознаки: «юридична особа може бути створена шляхом об'єднання осіб та (або) майна». Граматична конструкція цього положення означає, що обов'язковим при утворенні юридичної особи є об'єднання *майна*, тоді як об'єднання *осіб* необов'язкове. З одного боку, таке твердження наголошує на майновому (цивільно-тичному) характері юридичної особи. З іншого боку, воно обґрунтовано викликає сумніви: по-перше, неясно, яким чином може бути забезпечена *суб'єктність* безособового майна, яке саме по собі є об'єктом, а не суб'єктом; по-друге, до юридичних осіб належать громадські об'єднання (організації та спілки) і політичні партії, які є об'єднаннями осіб (громадян) чи навіть юридичних осіб без будь-яких ознак об'єднання майна<sup>31</sup>.

До складу нормативного визначення юридичної особи часом відносять також положення статті 80 ЦК України, відповідно до якого юридична особа «наділяється *цивільною* правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді». Ця позиція Цивільного кодексу, взагалі кажучи, обмежує правове значення конструкції юридичної особи, яка визначається як суб'єкт виключно *цивільно-правових відносин*<sup>32</sup>, що не дає підстав для автоматичного (без додаткового пояснення його змісту) поширення цього поняття у сферу публічного права.

Описаний стан нормативної дефініції поняття «юридична особа» пояснює, чому цивілістична доктрина погано його сприймає, пропонуючи власні, доктринальні визначення.

Провідні цивілісти, викладаючи своє розуміння юридичної особи, часто спираються на старе нормативне визначення, що містилося у статті 23 Цивільного кодексу УРСР: «Юридичними особами визнаються організації, які мають відокремлене майно, можуть від свого імені набувати майнових і особистих немайнових прав і нести обов'язки, бути позивачами і відповідачами в суді, арбітражі або в третейському суді»<sup>33</sup>. Саме на цій основі виокремлюють такі ознаки юридичної особи:

- організаційна єдність;
- наявність відокремленого майна, необхідного для участі у товарно-грошових відносинах, яке належить цій юридичній особі;
- виступ у цивільному обігу від свого імені;
- здатність нести самостійну майнову відповідальність;
- здатність бути позивачем і відповідачем у суді<sup>34</sup>.

Дещо інший, хоча й близький за змістом перелік ознак які «виражають сутність юридичної особи», наводить В. Кочин: 1) організаційна єдність, 2) публічність виникнення і припинення; 3)

<sup>30</sup> Відомий дореволюційний правознавець Г. Шершеневич допускав наявність статусу юридичної особи у (публічного) суб'єкта права, який *виник історично*, а не був *створений* в законодавчо визначеному порядку; див.: Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. Тула: Автограф, 2001. С. 119. Сучасні наукові джерела про таку можливість *апріорного* існування суб'єкта права як юридичної особи не згадують, хоча ця обставина варта уваги.

<sup>31</sup> Цитоване положення ЦК України заслужено критикується цивілістами, які констатують три (а не два) способи створення юридичної особи: об'єднання осіб та майна, об'єднання осіб (без об'єднання майна) та об'єднання майна (без об'єднання осіб); див.: Кузнецова Н., Довгерт А. Институт юридического лица в Гражданском кодексе Украины. *Ежегодник украинского права*. 2013. № 5. С. 248-249.

<sup>32</sup> Як зазначає В. Кочин, правова сутність юридичної особи полягає в тому, що вона є учасником цивільних відносин; при цьому не можна ігнорувати те, що «юридична особа є цивільно-правовою формою взаємодії приватних інтересів осіб і публічних інтересів суспільства... та є також формою участі осіб у цивільному обороті»; див.: Кочин В.В. Правова сутність юридичної особи. *Юридична Україна*. 2013. № 5. С. 45.

<sup>33</sup> Цивільний кодекс Української РСР 1963 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-06>.

<sup>34</sup> Цивільне право України: підручник. У 2-х книгах. За ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової. Кн. 1. Київ: Юрінком Інтер, 2002. С. 109-111.

загальна (універсальна) правоздатність; 4) майнова відокремленість; 5) самостійна відповідальність; 6) виступ у цивільному обороті від свого імені<sup>35</sup>. Наголосимо, що характеристики, зазначені в обох переліках (за винятком публічного характеру виникнення і припинення), мають підкреслено цивільно-правову природу; навіть здатність бути стороною в суді розуміється, насамперед, як можливість участі у судовому розгляді цивільного або господарського спору<sup>36</sup>.

Проте перелічені ознаки не можуть вважатися незалежними: по суті вони є відображенням різних аспектів цивільної правосуб'єктності такої юридичної особи, яка вже фактично існує і визнана державою. Однак таку правосуб'єктність слід вважати *наслідком* визнання суб'єкта юридичною особою, *синонімом правового статусу юридичної особи*. Отже, ці функціональні ознаки не можуть розглядатися як критеріальні (видові), тобто як *підстава* для виокремлення юридичних осіб із більш загальної категорії «організацій» і, відповідно, для їх державної реєстрації.

Один з альтернативних підходів до розуміння змісту поняття «юридична особа» (так званий «економічний підхід») відмовляється від родо-видового способу дефініції. Як зазначає І. Кучеренко, в рамках цього підходу «поняття юридичної особи може бути виведене не шляхом встановлення тих спільних рис, які притаманні всім різновидам юридичних осіб, а через виявлення основної економічної мети цього інституту»<sup>37</sup>. Не підлягає сумніву, що в рамках *економічного* підходу така мета – самостійна участь юридичної особи у цивільному обігу.

Це дозволяє належно зрозуміти дещо позитивістську думку Г. Шершеневича, який стверджував: «...ми можемо визначити юридичну особу як усе те, що, не будучи фізичною особою, визнається з боку об'єктивного права здатним, з огляду на певну мету, бути суб'єктом права»<sup>38</sup>: на початку ХХ століття єдина сфера права, в рамках якої могли існувати самостійні (недержавні) суб'єкти, було приватне (цивільне) право. Однак сьогодні надмірно позитивістським є розуміння, відповідно до якого юридичну особу слід визначати як таке соціальне утворення, яке відповідно до закону має такий статус.

Проте таке розуміння є «дефініцією *post factum*»: відповідно до неї, юридичною особою є «щось», що позитивним правом визнане юридичною особою. Іншими словами, конструкція юридичної особи просто означає *суб'єкта цивільно-правових відносин*. Через логічну помилку «хибного» або «порочного» кола (*circulus vitiosus*) така дефініція не дає відповіді на питання: а яке утворення *повинно бути визнаним* як юридична особа? Які його конститутивні (критеріальні) ознаки?

Таким чином, цивільне право – єдина галузь права, у якій сформувалася конструкція юридичної особи, – достатньо «еготистично» визначає це поняття, обмежуючись лише місцем юридичної особи у системі цивільного обігу та цивілістичними (насамперед майновими) характеристиками (тобто *наслідками* статусу юридичної особи). Однак навіть найбільш широка цивілістична дефініція юридичної особи – просто як суб'єкта цивільного права, відмінного від фізичної особи, – не допомагає повністю зрозуміти правовий зміст цього поняття, а тим більше його роль і місце у контексті галузей публічного права.

### 3. Спроба класифікації юридичних осіб: конституційно-правові ознаки

Широкий характер категорії юридичних осіб навіть у рамках цивільного права породжує потребу подальшої класифікації юридичних осіб, тобто поділу цієї категорії (яку тепер слід розглядати як родову) на окремі групи (види) відповідно до їх особливостей, визнаних як видові (критеріальні) ознаки. Така класифікація, як правило, здійснюється в рамках цивільного права, однак з

<sup>35</sup> Кочин В.В. Правова сутність юридичної особи. *Юридична Україна*. 2013. № 5. С. 44.

<sup>36</sup> Ця здатність юридичної особи часто ілюструється посиланням на Цивільний процесуальний кодекс; див., наприклад: Ярема А.Г., Карабань В.Я., Кривенко В.В., Ротань В.Г. Науково-практичний коментар до цивільного законодавства України. В 4 т. Т. 1. Київ: А.С.К.; Севастополь: Ін-т юрид. дослідж., 2004. С. 238.

<sup>37</sup> Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. С. 6.

<sup>38</sup> Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. Тула: Автограф, 2001. С. 119.

відголосом певного впливу публічного права. Використання категорії юридичних осіб поза рамками приватного права тим більше спричиняє специфічні («публічно-правові») спроби їх певної класифікації.

Наприклад, О. Олькіна, розглядаючи спроби ввести юридичні особи до числа суб'єктів конституційних правовідносин, пропонує розділити їх з цієї точки зору на дві групи за критерієм наявності чи відсутності владних повноважень:

– юридичні особи, що втілюють через свою компетенцію публічну владу (держава, органи державної влади та місцевого самоврядування);

– юридичні особи, які не володіють публічною владою, але задовольняють приватні чи суспільні інтереси, потреби населення у товарах чи послугах, створенні робочих місць тощо<sup>39</sup>.

Запропоновану класифікацію юридичних осіб у сфері конституційно-правових відносин можна було б вважати природною за умови, якщо б «юридична особовість» була істотною *конституційно-правовою* характеристикою суб'єкта; однак саме останнє припущення є сумнівним. Такий поділ не дає відповіді на питання, чим є юридична особа у конституційному праві і в чому полягає відмінність становища в рамках конституційного права суб'єктів, які не є юридичними особами. Зокрема, у рамках цієї класифікації неясно, у чому полягає відмінність конституційно-правової природи Кабінету Міністрів України, який не є юридичною особою, від Міністерства юстиції України, яке визнається юридичною особою; чи однакове місце у системі суб'єктів конституційного права у товариства з обмеженою відповідальністю та у політичній партії, які належать до другої групи юридичних осіб за запропонованою класифікацією; чи принципово відрізняється спосіб задоволення *суспільних інтересів* тими громадськими організаціями, які здійснюють свою діяльність зі статусом юридичної особи, та тими, що діють без такого статусу. Отже, запропонована класифікація з публічно-правової точки зору непродуктивна, поки немає відповіді, у чому полягає особливість змісту поняття «юридична особа» в рамках конституційного права.

Формування сучасної конструкції «юридична особа» стимульоване розвитком економічної (насамперед підприємницької) діяльності. Як зазначав Г. Шершеневич, «майно, яке виокремлюється економічно для досягнення певної спільної мети, [треба] відокремити також юридично. Майно, як сукупність юридичних відносин, отримує свого окремого суб'єкта, різко відокремленого від тих осіб, які в ньому зацікавлені. Такий суб'єкт права називається **юридичною особою**»<sup>40</sup>. Іншими словами, «юридична особа є відображенням у праві економічної категорії *особи*»<sup>41</sup> (чи, краще, *суб'єкта*, тобто того, хто діє від свого імені і за власною ініціативою). З такого розуміння випливає один з напрямів пошуку можливої класифікаційної ознаки, яка б надала відповідь на питання, з якою спільною метою (для реалізації яких прав) може бути створена юридична особа.

Важливою метою створення юридичних осіб – товариств було здійснення *підприємницької (комерційної) діяльності*, націленої на одержання прибутку для подальшого його розподілу між учасниками юридичної особи. Однак паралельно виникли інші за властивостями юридичні особи – фонди (установи) у формі виділеного майна з метою здійснення *благодійної* (неприбуткової) діяльності.

Тому найперший можливий класифікаційний критерій, пов'язаний з метою діяльності, поділяє відповідних суб'єктів на дві категорії – підприємницькі (в іншій термінології – комерційні) та непідприємницькі (некомерційні)<sup>42</sup>. Оскільки основна мета підприємницької діяльності – отримання прибутку, ці альтернативні категорії часом розглядають як прибуткові та неприбуткові

<sup>39</sup> Олькіна О. Юридичні особи як суб'єкти конституційних правовідносин. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2012. Вип. 12. С. 122.

<sup>40</sup> Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. Тула: Автограф, 2001. С. 115.

<sup>41</sup> Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. С. 7.

<sup>42</sup> ЦК України проводить таке розмежування виключно для товариств (статті 84-85); це дає підстави для твердження, що ЦК розглядає юридичні особи, які не є товариствами (насамперед установи), як непідприємницькі. Господарський кодекс, який використовує принципово іншу термінологію, по суті застосовує поділ «суб'єктів господарювання» на три групи – суб'єкти підприємницької діяльності (стаття 42), суб'єкти некомерційного господарювання, які діють без мети

юридичні особи. Поділ усіх суб'єктів, які визнаються юридичними особами (тобто беруть участь у цивільному обігу), на зазначені дві великі групи має істотне практичне значення, однак вимагає певного уточнення щодо способу використання отриманого прибутку.

Крім підприємницьких товариств та благодійних фондів, до юридичних осіб традиційно відносять також низку інших суб'єктів, які залучені до цивільного обігу. Історично сюди насамперед належали релігійні організації (епархії, монастирі, релігійні ордени), які були суб'єктами права власності на певне майно, необхідне для проведення господарської діяльності для забезпечення життєдіяльності та функціонування цих релігійних організацій<sup>43</sup>. З розвитком громадянського суспільства (і за аналогією до релігійних організацій) утворюються об'єднання індивідів (громадян, фізичних осіб) для реалізації різноманітних групових, суспільних чи політичних цілей, які не були пов'язані з отриманням прибутку та його розподілу між учасниками (членами) об'єднання і не супроводжувалися об'єднанням майна, однак яким також була необхідна певна господарська діяльність. Особливе місце серед таких об'єднань зайняли професійні спілки, орієнтовані на захист трудових прав найманих працівників, а також політичні партії – об'єднання громадян, спрямовані на реалізацію їхніх політичних прав та інтересів, які набули ролі важливого елемента політичної системи держави. Нарешті, надання статусу юридичної особи органам – суб'єктам влади<sup>44</sup> виокремлює ще одну мету – здійснення владних повноважень і надання публічних послуг такими суб'єктами, для чого участь у цивільному обігу також потрібна, але має відверто допоміжний (і, звичайно, непідприємницький) характер.

Зазначені різноманітні цілі створення юридичних осіб дозволяють будувати на цій основі їх певну класифікацію. Однак надзвичайно широкий спектр цілей, для досягнення яких виникають подібні утворення, потребує їх конкретизації, щоб сформулювати відповідні класифікаційні критерії (видові ознаки), за якими можна чітко розрізнити різні види юридичних осіб.

Найперше, що приходить на думку представнику публічного права при осмисленні відмінностей між різними групами (видами) юридичних осіб з огляду на мету їх утворення, – це пошук відповіді на питання: яке суб'єктивне право (та пов'язані з ним інтереси) реалізують чи мають намір захищати засновники (учасники, члени) юридичної особи при її створенні. Як видно із наведених вище прикладів, до переліку цих прав належать принаймні такі конституційні права:

- право на підприємницьку діяльність (стаття 42 Конституції);
- право на вільне об'єднання (стаття 36 Конституції);
- право на працю (стаття 43 Конституції);
- право на соціальний захист (стаття 46 Конституції);
- право на свободу совісті (віросповідання) (стаття 35 Конституції);
- право на участь в управлінні публічними справами (стаття 38 Конституції);
- право на свободу творчості (стаття 54 Конституції).

---

одержання прибутку (стаття 52), та негосподарючі суб'єкти, які здійснюють лише господарче забезпечення своєї діяльності (стаття 3). Перші дві групи суб'єктів об'єднані поняттям «підприємство» (стаття 62), що має наслідком запровадження внутрішньо суперечливої категорії «некомерційне підприємство» (стаття 75<sup>1</sup>, частина третя статті 78), яка не узгоджується з розумінням поняття «підприємницька діяльність» (частина друга статті 3 ГК України). Таким чином, цю класифікацію теж можна вважати дихотомічною (підприємства і негосподарючі суб'єкти), хоча і здійсненою на основі дещо іншого, недостатньо чіткого критерію, не пов'язаного безпосередньо з отриманням прибутку.

<sup>43</sup> Г. Берман описує становлення римської церкви та її складових (епархій та інших утворень) як *корпорацій*, тобто як юридичних осіб; див.: Берман Г. Дж. Право і революція. Формування західної традиції права. Київ: IRIS, 2001. С. 210-216.

<sup>44</sup> Традиційний для України підхід розрізняє три групи органів – суб'єктів владних повноважень: органи державної влади, органи влади АРК та органи місцевого самоврядування. У публічно-правовому сенсі підстави для такого розрізнення існують з огляду на первинного суб'єкта влади – Український народ, Кримська територіальна автономія як сукупність громадян України – жителів Криму та територіальні громади. Однак внаслідок конституційного положення про рівність перед законом усіх суб'єктів права власності (частина четверта статті 13 Конституції), положень про рівність цивільних прав держави, АРК, територіальної громади з іншими учасниками цивільних відносин (статті 167-169 ЦК України) для регулювання цивільних правовідносин публічно-правова відмінність між цими групами органів влади принципового значення не має.

Хоча цей перелік не вичерпний, класифікація прав, на реалізацію яких орієнтована мета утворення відповідного суб'єкта, може бути основою класифікації юридичних осіб. Зауважимо, що цей критерій не має дихотомічного характеру, а є багатоваріантним<sup>45</sup>.

Більшість (однак не всі) із перелічених вище суб'єктивних прав, які можуть лежати в основі мети створення відповідного суб'єкта, мають немайнову природу. У цьому переліку специфічне місце належить праву на підприємницьку діяльність як суб'єктивному праву, безпосередньо орієнтованому на цивільно-правові (господарсько-правові) відносини. Тому багатоваріантність цілей, визначена конкретною природою суб'єктивних прав, що реалізуються у діяльності, в основному стосується непідприємницьких суб'єктів, діяльність яких спрямована переважно на суспільні (публічні), а не приватні цілі. З огляду на це розмежування за критерієм «підприємницький/непідприємницький» служить меті розмежування публічних (суспільних) і приватних інтересів, змішування яких лежить в основі корупційних зловживань, заснованих на конфлікті інтересів.

Отже, класифікація на основі реалізованих прав може бути доповняльною до первинної, дихотомічної – поділу усіх юридичних осіб на підприємницькі і непідприємницькі (комерційні та некомерційні). Однак така класифікація не пояснює віднесення суб'єктів владних повноважень до категорії юридичних осіб, а отже, не дає більш-менш повної відповіді на роль категорії «юридична особа» у сфері публічного права.

#### **4. Нормативна класифікація юридичних осіб: спосіб створення**

Хоча первинна класифікація юридичних осіб на підприємницькі та непідприємницькі виглядає достатньо природною, тим не менше ЦК України проголосив основний дихотомічний поділ сукупності «колективних» («штучних») суб'єктів права на основі критерію, що виходить за межі цивільного права, – владної чи невідладної природи суб'єкта створення і способу (порядку) створення, тим самим розділивши юридичних осіб на два основні види – *юридичних осіб приватного права* та *юридичних осіб публічного права*.

Відповідно до статті 81 ЦК України, *юридична особа приватного права* «створюється на підставі установчих документів»; такі установчі документи «розробляються і підписуються» учасниками (засновниками) юридичної особи (стаття 87 ЦК України). На відміну від цього, *юридична особа публічного права* «створюється розпорядчим актом» відповідного суб'єкта владних повноважень.

Ці нормативні положення зазнають критики з різних позицій. Зокрема, О. Первомайський стверджує, що критерієм відмежування юридичних осіб публічного права має бути не лише наявність «розпорядчого акта» суб'єкта владних повноважень, але й увесь «порядок створення юридичної особи публічного права», складовою якого є видання розпорядчого акта; такий порядок не може бути визначений цивільним законодавством, однак так і не визначений нормативно законодавчими актами публічного права<sup>46</sup>. Ця позиція породжує питання, що ще, крім видання розпорядчого акта відповідного змісту, належить до «порядку створення» такої юридичної особи.

Визначений статтею 81 ЦК України підхід до розмежування двох груп юридичних осіб не можна визнати чітким і внутрішньо узгодженим насамперед тому, що закріплений у ній спосіб здійснює недостатньо послідовне змішування категоріального апарату двох основних сфер права – публічного і приватного, внаслідок чого виникає низка невідповідностей та суперечностей, які ускладнюють системне розуміння змісту відповідних категорій і мають наслідком численні наукові дискусії. Науковці наголошують, що породжене нормативно «поняття «юридичні особи публічного права» охоплює достатньо широке коло юридичних осіб з надто відмінним статусом, серед яких як юридичні особи, які можуть здійснювати владні повноваження, так і ті, що не можуть здійснювати

<sup>45</sup> Н. Богашева запропонувала класифікацію товариств як однієї з основних організаційно-правових форм юридичних осіб (з акцентом на непідприємницькі товариства), в основу якої покладено цілі утворення товариства, пов'язані з реалізацією відповідних прав. Див.: Богашева Н.В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти. Київ: Логос, 2012. С. 30.

<sup>46</sup> Первомайський О.О. Поняття юридичної особи публічного права: окремі недоліки норм чинного законодавства. *Приватне право і підприємництво*. 2019. Вип. 19. С. 51.

владні повноваження; які визнаються суб'єктами господарювання, так і ті, що не належать до суб'єктів господарювання; діяльність яких спрямована на одержання прибутку, так і ті, що не мають на меті отримання прибутку»<sup>47</sup>. Таким чином, ця категорія об'єднує суб'єктів, які відрізняються як за публічно-правовим статусом (що не повинно стосуватися цивільно-правової сфери), так і за обсягом цивільної правосуб'єктності (що не впливає визначально на публічно-правовий статус), при чому ці відмінності у різних сферах не корелюють між собою. Це знову ставить питання, де шукати ті конститутивні ознаки, які дозволяють визначити, чи конкретний суб'єкт права належить до цієї категорії і які правові наслідки це має.

Насамперед неясно, в чому по суті полягає відмінність «порядку створення» обох видів юридичних осіб.

З одного боку, слід погодитися з І. Спасибо-Фатеевою, що «всі юридичні особи створюються за рішенням (по волі) своїх засновників, і цим юридичні особи публічного права не відрізняються від юридичних осіб приватного права»<sup>48</sup>. Дійсно, виходячи зі статті 7 Закону «Про акціонерні товариства», важко побачити принципову відмінність між акціонерним товариством з одним акціонером – фізичною особою чи юридичною особою приватного права – та державним акціонерним товариством, всі 100% акцій якого перебувають у державній власності (тобто з одним акціонером – державою): правовий статус акціонерного товариства не залежить від того, хто прийняв рішення про його утворення – орган державної влади чи приватна (фізична чи юридична) особа<sup>49</sup>. Більше того, приймаючи рішення про створення певної юридичної особи, орган влади своїм актом затверджує її установчі документи, тобто діє, як звичайний засновник юридичної особи. Наприклад, Кабінет Міністрів України одним актом прийняв рішення про утворення акціонерного товариства «Укроборонпром», затвердив його статут та положення про Наглядову раду як установчі документи новоутвореного акціонерного товариства<sup>50</sup>. Наказом Міністерства енергетики України затверджено статут приватного акціонерного товариства «Національна енергетична компанія «Укренерго»»<sup>51</sup>. Такий підхід стосується не лише підприємницьких суб'єктів: відповідно до статті 3 Закону «Про Центральні органи виконавчої влади», Кабінет Міністрів України уповноважений при утворенні міністерства чи іншого органу затверджувати положення (установчий документ) про такий орган.

Для здійснення основних функцій таких однотипних юридичних осіб спосіб їх утворення великого значення не має: відповідно до ЦК України, державний заклад освіти, є юридичною особою публічного права, а такий же приватний заклад освіти – юридичною особою приватного права. Однак, як зауважує З. Ромовська<sup>52</sup>, ці заклади відрізняються між собою лише формою власності на майно (а також певною мірою природою джерел фінансування, що відноситься до господарського забезпечення), але не способом освітньої діяльності (основної для таких закладів); зокрема, вони видають документи про освіту єдиного державного зразка.

З іншого боку, створення юридичної особи розпорядчим актом суб'єкта владних повноважень, незважаючи на припис статті 81 ЦК України, взагалі не може вважатися реальним критерієм віднесення таких суб'єктів до юридичних осіб публічного права: відповідно до статей 167–169 ЦК України, держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади *можуть створювати юридичні особи приватного права* (підприємницькі товариства тощо), брати участь в їх діяльності на загальних підставах. Від імені цих суб'єктів рішення про створення юридичних осіб *приватного*

<sup>47</sup> Посикалюк О.О. До питання про поняття юридичної особи публічного права. *Університетські наукові записки*. 2015. № 1(53). С. 49.

<sup>48</sup> Спасибо-Фатеева І. Деякі розсуди про юридичні особи та їхні організаційно-правові форми. *Право України*. 2007. № 2. С. 118.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення акціонерного товариства «Українська оборонна промисловість»» від 21 березня 2023 року № 441; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/441-2023-п>.

<sup>51</sup> Статут Приватного акціонерного товариства «Національна енергетична компанія «Укренерго»», URL: <https://ua.energy/wp-content/uploads/2021/09/Statut-Minenergo-2021-1.pdf>.

<sup>52</sup> Ромовська З. Українське цивільне право: загальна частина. Київ: Атіка, 2005. С. 297

права приймають відповідні органи – суб'єкти владних повноважень, які уповноважені видавати такі рішення лише у формі *розпорядчого акта*. Щоправда, деякі дослідники пропонують відрізнити, «коли створення юридичної особи вирішується розпорядчим актом органу публічної влади, а коли рішення державного органу є за своєю суттю рішенням власника майна і засновника юридичної особи»<sup>53</sup>. Однак жодних критеріїв такого розрізнення не пропонується, у тому числі не вказується правова природа акта (який, на думку авторів ідеї, мав би «не бути розпорядчим») відповідного органу – засновника юридичної особи. Таке уявлення є прикладом безпідставного і непослідовного змішування понять публічного і приватного права.

Допущення створення державою чи територіальною громадою (в особі їхніх уповноважених органів) юридичних осіб приватного права по суті нівелює критерій статті 81 ЦК України поділу категорії юридичних осіб на два види («публічного права» і «приватного права»). Зокрема, державні акціонерні товариства, утворені *розпорядчим способом*, вважаються юридичними особами *приватного права*. Іноді це прямо зазначається у відповідному розпорядчому акті. Наприклад, Кабінет Міністрів України своєю *постановою* змінив тип акціонерного товариства «Українська залізниця» з публічного на приватне<sup>54</sup>. Як зазначено у Статуті ПрАТ НЕК «Укренерго», наказом Міністерства фінансів України Державне підприємство ДП «НЕК «Укренерго»» перетворено на приватне акціонерне товариство (ПрАТ «НЕК «Укренерго»»), 100% акцій якого належать державі<sup>55</sup>. Аналогічне рішення було прийнято Кабінетом Міністрів України щодо акціонерного товариства «Державний ощадний банк України»<sup>56</sup>, що закріплено також у пункті 5 Статуту акціонерного товариства «Державний ощадний банк України»<sup>57</sup>, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України.

Спірний характер останнього прикладу засвідчує окрема думка судді Конституційного Суду України В. Лемака до одного з рішень КСУ, у якій стверджується, що, незважаючи на декларації свого «приватного статусу», «Державний ощадний банк України» внаслідок тісних зв'язків з органами державної влади «за своєю суттю є такою юридичною особою публічного права»<sup>58</sup>. Ця позиція ставить під сумнів «приватний» статус і інших подібних підприємницьких суб'єктів, утворених державою розпорядчим способом.

Не можна ігнорувати також зміст вимоги статті 87 ЦК України, відповідно до якої юридична особа вважається створеною з дня її державної реєстрації, а отже, факт створення юридичної особи внаслідок цього положення набуває публічно-правового характеру<sup>59</sup>. Таким чином, характерною для юридичних осіб ознакою стає публічність їх виникнення і припинення: на думку науковців, «сама ця ознака дозволяє відокремити організацію — юридичну особу від організації, що не має

<sup>53</sup> Васильєва В.В. Критерії розмежування юридичних осіб публічного права та юридичних осіб приватного права. *Корпоративне право України та країн Європейського Союзу: новели законодавства*. Збірник наукових праць за матеріалами XVI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 5-6 жовтня 2018 року) / За ред. В.В. Луця. Івано-Франківськ, 2018. С. 37.

<sup>54</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання акціонерного товариства «Українська залізниця»» від 31 жовтня 2018 року № 938, URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-akcionernogo-tovaristva-ukrayinska-zaliznitsya>.

<sup>55</sup> Див. пункт 1.1 Статуту ПрАТ НЕК «Укренерго»; URL: <https://ua.energy/wp-content/uploads/2021/09/Statut-Minenergo-2021-1.pdf>.

<sup>56</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 5 червня 2019 року № 568 «Питання акціонерного товариства «Державний ощадний банк України»»; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/568-2019-p>.

<sup>57</sup> Статут акціонерного товариства «Державний ощадний банк України» (в редакції 2022 року).

URL: [https://www.oschadbank.ua/uploads/1/8046-statut\\_osadbanku.pdf](https://www.oschadbank.ua/uploads/1/8046-statut_osadbanku.pdf). Зауважимо, що частина п'ята статті 16 Закону «Про державну реєстрацію...» забороняє використання у найменуванні юридичних осіб *приватного права* повного або скороченого найменування органів державної влади чи органів місцевого самоврядування; отже, формально повне найменування Ощадбанку не порушує цього припису. Тим не менше використання у найменуванні юридичної особи приватного права слова «державний», а тим більше його атрибутивне віднесення до назви держави («банк України») не можна визнати послідовним. Це вносить плутанину і в розуміння реального статусу такого суб'єкта як приватного чи публічного.

<sup>58</sup> Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) ... від 22 червня 2022 року № 6-р(II)/2022. С. 6-7.

URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/od\\_lemak\\_v.v.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/od_lemak_v.v.pdf).

<sup>59</sup> Борисова В. Інститут юридичної особи у праві України. *Право України*. 2010. № 12. С. 26.



статусу такої»<sup>60</sup>. Однак, як уже зазначалося, причинно-наслідковий зв'язок між створенням та реєстрацією юридичної особи протилежний, і тому ця позиція не безспірна.

З одного боку, такі ж державній реєстрації підлягають утворення (наприклад, громадські об'єднання), які не є юридичними особами.

З іншого боку, створення юридичної особи розпорядчим актом суб'єкта владних повноважень навряд чи допускає застосування припису статті 87 ЦК України, відповідно до якого «юридична особа вважається створеною з дня її державної реєстрації». Особливо неприйнятне таке розуміння у разі створення (реорганізації) органу державної влади чи органу місцевого самоврядування. Наприклад, навряд чи можна припустити, що Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України було утворене не 22 липня 2020 року (дата прийняття відповідної постанови Кабінету Міністрів України<sup>61</sup>), а в день державної реєстрації цього міністерства як юридичної особи (тобто з дати внесення відповідних відомостей державним реєстратором до Єдиного державного реєстру юридичних осіб).

Тим не менше подібні цивілістичні уявлення знаходить свій вияв у деяких офіційних документах і судових рішеннях. Так, наприклад, при розгляді спорів, що виникали у процесі реформування системи прокуратури України і реорганізації її органів, суди стверджували, що, оскільки при цьому не змінювався код ЄДРПОУ відповідного органу і не відбувалося реорганізації у формах, передбачених Цивільним кодексом (злиття, приєднання, поділ, перетворення), реорганізація прокуратури не відбулася; при цьому не бралися до уваги істотні зміни у способі функціонування, структурі органів прокуратури, здійснені у процесі реформування<sup>62</sup>, тобто у її публічно-правовому статусі. Таким чином, було надано перевагу цивілістичному підходу до оцінки реорганізації державного органу, а публічно-правові ознаки реорганізації стосовно здійснення його основних функцій були проігноровані.

Іншою ілюстрацією надмірності цивілістичного підходу є твердження, що військова адміністрація населеного пункту «утворюється як юридична особа та набуває відповідних прав з моменту державної реєстрації»<sup>63</sup>. Проте абсурдно припустити, що спеціальний державний орган, створений в умовах воєнного стану для здійснення оперативного управління, після свого створення буде чекати державної реєстрації, щоб почати здійснювати свої повноваження («права», в термінології цитованого документа).

Таким чином, необхідно визнати, що момент створення юридичної особи публічного права, принаймні стосовно органів влади, відрізняється від моменту створення «звичайної» юридичної особи відповідно до приписів Цивільного кодексу.

Отже, «порядок створення юридичних осіб», зазначений у статті 81 ЦК України, навіть формально (нормативно) не виконує функції критерію базової класифікації юридичних осіб як осіб публічного чи приватного права: на практиці рішенням суб'єкта владних повноважень можуть бути створені як юридичні особи публічного права, так і юридичні особи приватного права, а моментом створення (початку діяльності) новоствореного суб'єкта принаймні не завжди є момент державної реєстрації. Факт відсутності чітких формальних критеріїв цієї класифікації визнається науковцями-цивілістами<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> Цивільне право: підручник. У 2 т. / За ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибо-Фатєєвої, В.Л. Яроцького. Т. 1. Харків: Право, 2011. С. 141.

<sup>61</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України» від 22 липня 2020 року № 624. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/624-2020-p>.

<sup>62</sup> Див., наприклад: Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 9 червня 2021 року у справі № 340/1721/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97930622>.

<sup>63</sup> Див.: Козіна В., Лебединська О. Методичні рекомендації щодо реалізації військовими адміністраціями населених пунктів та їх посадовими особами окремих повноважень ОМС в умовах воєнного стану. За заг. ред. О. Павлюк / Рада Європи, Міністерство розвитку громад і територій України. Страсбург: Рада Європи, 2022. С. 5; URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/830/Metodychni\\_rekomendatsii\\_Viyskovii\\_administratsii\\_realizatsiia-povnovazhen-2772-7349-2998.1.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/830/Metodychni_rekomendatsii_Viyskovii_administratsii_realizatsiia-povnovazhen-2772-7349-2998.1.pdf).

<sup>64</sup> Див., наприклад: Юркевич Ю. До розмежування статусу юридичних осіб (їх об'єднань) публічного та приватного права. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 1. С. 49.

Природа та критерії поділу на юридичних осіб приватного і публічного права, як не дивно, практично не досліджуються фахівцями у сфері конституційного чи адміністративного права. Однак запроваджений статтею 81 ЦК України поділ юридичних осіб на дві великі групи набуває практичного значення через широке використання термінів «юридична особа публічного права» та «юридична особа приватного права» у законодавчих актах. Як уже згадувалося, Закон «Про запобігання корупції» поширює свою дію на посадових осіб юридичних осіб *публічного права*. Закон «Про громадські об'єднання» надає право брати участь у громадських спілках (поруч з фізичними особами) лише юридичним особам *приватного права*. Стаття 56 Закону «Про Конституційний Суд України» виключає з числа можливих суб'єктів права на конституційну скаргу юридичні особи публічного права. До останньої проблеми привернув увагу суддя Конституційного Суду України В. Лемак, який у своїй окремішій думці до рішення КСУ вказав, що «у розумінні змісту поняття «юридичні особи публічного права» Конституційний Суд України... має керуватися не тільки (і не стільки) його наповненням законодавцем у цивільному праві, а й розумінням природи цих утворень, а також розумінням сутності прав людини та їх сумісністю з такими юридичними особами»<sup>65</sup>. При цьому В. Лемак наголошує, що «кожна юридична особа, створена волею держави для досягнення публічної мети, через ухвалення закону України чи видання постанови Кабінету Міністрів України отримує спеціальний статус, який «прав людини» не стосується»<sup>66</sup>.

Таким чином, не лише з доктринальної точки зору, але й з огляду на практичні потреби зміст нормативного поняття «юридична особа публічного права» (як і альтернативного поняття) у публічно-правовому аспекті не може вичерпуватися тим розумінням, яке вкладене у це поняття цивільним правом.

Зрештою, неважко бачити, що й серед юридичних осіб приватного права, утворених через волевиявлення невіддільних засновників, немає однорідності. Принаймні непідприємницькі товариства (і насамперед політичні партії), засновані *на майновій незацікавленості їх членів*<sup>67</sup>, принципово відрізняються від *підприємницьких* юридичних осіб приватного права. Зокрема, навряд чи можна вважати припустимою (і навіть природною) громадську спілку, до якої входить професійна спілка, комерційний (приватний) банк та утворене державою приватне акціонерне товариство (яким формально не забороняє об'єднуватися стаття 1 Закону «Про громадські об'єднання»). За своєю природою підприємницькі юридичні особи приватного права мають значно більше спільного з підприємницькими юридичними особами публічного права, аніж з некомерційними товариствами, сьогодні віднесеними до юридичних осіб приватного права (наприклад, громадськими організаціями, профспілками чи політичними партіями).

<sup>65</sup> Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) ... від 22 червня 2022 року № 6-р(II)/2022. С. 3. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/od\\_lemak\\_v.v.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/od_lemak_v.v.pdf).

<sup>66</sup> *Ibid.* С. 4.

<sup>67</sup> На важливість саме цієї майнової ознаки, а не непідприємницького характеру організації, для виокремлення спеціальної групи юридичних осіб, які ЦК України відносить до юридичних осіб *приватного права*, вказала Н. Богашева; див.: Богашева Н.В. *Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти*. Київ: Логос, 2012. С. 26. Див. також: Кочин В. *Правова сутність юридичної особи*. *Юридична Україна*. 2013. № 5. С. 44; Кузнецова Н., Довгерт А. *Институт юридического лица в Гражданском кодексе Украины*. *Ежегодник украинского права*. 2013. № 5. С. 251.

## 5. Проблема класифікації юридичних осіб: сфера інтересів юридичної особи

Отже, можна стверджувати, що нормативно встановлений статтею 81 ЦК України критерій розмежування двох великих груп юридичних осіб засвідчив свою непродуктивність. Тим не менше, з урахуванням досвіду держав Європи, вважається, що поділ категорії юридичних осіб на дві групи, які умовно називають юридичними особами приватного і публічного права відповідно, має сенс. Навіть науковці у сфері адміністративного права визнають, що юридичні особи публічного права існують<sup>68</sup> (хоча іноді небезпідставно пропонується позначати їх терміном «публічні юридичні особи» на відміну від «приватних юридичних осіб»), не зазначаючи, чи таке існування знаходить свій вияв у сфері публічного права. Дійсно, факт існування цих двох груп підкреслюються насамперед відмінностями в обсязі як *публічної*, так і *цивільної правосуб'єктності* юридичних осіб приватного і публічного права. Це стимулює пошуки конструктивного (не формального) змісту цієї категорії та критеріїв (конститутивних ознак), які б дозволили ідентифікувати таких суб'єктів, у тому числі у правозастосуванні, та визначити їх особливості у сферах як цивільного, так і публічного права.

Основною підставою для таких пошуків є спостереження, що існують певні суб'єкти права, які, взагалі кажучи, вступають у цивільно-правові відносини, однак є нетиповими у цьому відношенні через свою суттєву пов'язаність із публічно-правовою сферою. З іншого боку, слід визнати, що певний обсяг публічно-правової суб'єктності мають усі юридичні особи, оскільки вони підлягають державній реєстрації, несуть обов'язок сплачувати податки, повинні ліцензувати певні види своєї діяльності, володіють адміністративною процесуальною правосуб'єктністю (стаття 43 КАС України) і навіть мають право на конституційну скаргу та участь у її розгляді (стаття 56 Закону «Про Конституційний Суд України»). Тому цей напрям пошуків критеріальних ознак юридичних осіб публічного права повертає нас до цілей основної діяльності відповідного суб'єкта<sup>69</sup> (які, як правило, пов'язані, однак не ідентичні цілям створення) у найбільш загальному їх розумінні – сфери *приватних* чи *публічних інтересів*. Однак це вимагає уточнення змісту останніх термінів – які саме інтереси слід вважати публічними, а які приватними? Іншими словами, необхідне більш-менш чітке встановлення межі між приватним і публічним, що, взагалі кажучи, не є простим завданням.

Загальноновизнано, що суб'єкти владних повноважень, у тому числі ті, що вважаються юридичними особами (міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, суди, органи місцевого самоврядування), у першу чергу покликані реалізовувати публічні інтереси. Проте це не означає, що публічні інтереси пов'язані лише зі здійсненням влади. Тим не менше стосовно інших юридичних осіб, створених розпорядчими рішеннями органів влади (наприклад, державних чи комунальних підприємств, закладів освіти, охорони здоров'я, культури), немає єдності думок щодо того, чи такі суб'єкти націлені на публічну сферу. Так, наприклад, чи можна однозначно вважати, що такі юридичні особи, як державне підприємство «Українські спеціальні системи», Національна філармонія України, комунальне підприємство міста Києва «Бесарабський ринок» або комунальне підприємство з експлуатації та ремонту житлового фонду однаковою мірою спрямовані у своїй діяльності на реалізацію публічних інтересів?

Відповідь на ці питання слід шукати, визначивши сферу публічних інтересів і, що тісно пов'язане з цим, окресливши сферу публічного права, яке регулює відносини, пов'язані із реалізацією публічних інтересів.

Насамперед наголосимо, що не поділяємо досить поширену точку зору, відповідно до якої публічне право пов'язане виключно із регулюванням здійснення влади, а отже, підпорядкованості та примусу (у зв'язку з чим має панівним метод імперативного регулювання), регулює лише відносини між органами влади та між владою і приватними особами, на відміну від приватного права,

<sup>68</sup> Демократичні засади державного управління та адміністративне право. За заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юридична думка, 2010. С. 140.

<sup>69</sup> Сабодаш Р.Б. Очерк о юридических лицах публичного права: некоторые теоретико-практические проблемы. *Альманах цивилистики*: сб. статей. Вып. 3. Под ред. Р.А. Майданика. Киев: Правова єдність, 2010. С. 182.

яке регулює відносини між приватними особами (фізичними і юридичними) і забезпечує їх приватні інтереси<sup>70</sup>. Така точка зору розглядає сферу здійснення прав і свобод людини і громадянина (зокрема, але не тільки громадянських і політичних прав), реалізацію різноманітних суспільних і політичних інтересів невідчужимими суб'єктами як сферу приватного життя і приватних інтересів. Такий підхід вважаємо рудиментом уявлень часів радянського тоталітаризму, в умовах якого не існувало громадянського суспільства, права людини мали формальний характер, а все «публічне» автоматично вважалося «державним».

Громадянське (структуроване) суспільство характеризується наявністю різноманітних самоврядних недержавних об'єднань – інститутів громадянського суспільства, діяльність яких спрямована на захист прав та свобод людини і громадянина, їх суспільних і політичних інтересів. Предметом діяльності громадянського суспільства є «усі сфери суспільного і державного життя»<sup>71</sup>. В умовах тоталітарного режиму усі суспільні відносини одержавлені, самоврядні об'єднання, незалежні від держави, не існують; таке неструктуроване, аморфне суспільство відоме під назвою «масового суспільства»<sup>72</sup>.

Тим не менше загальноприйнятого нормативного чи доктринального визначення сфери публічних інтересів немає (і неясно, чи таке чітке розмежування приватного і публічного взагалі можливе).

У цьому контексті звернемо увагу на спробу Конституційного Суду України окреслити сферу публічних інтересів у комунальній сфері<sup>73</sup>. Конституційний Суд ствердив, що метою наділення територіальних громад правом комунальної власності є в першу чергу використання майнових об'єктів для задоволення нагальних потреб жителів цих громад у невідкладних послугах, і лише в другу чергу ця форма власності призначена для доцільного, економного та ефективного використання майна територіальних громад в інших інтересах їх жителів. На цій підставі КСУ дійшов висновку, що комунальні унітарні підприємства є суб'єктами господарювання, які надають життєво необхідні послуги населенню, і в основу їх діяльності покладені інтереси територіальної громади (тобто *публічні інтереси*), що дозволяє їх кваліфікувати як юридичні особи *публічного права*. На думку КСУ, у випадках, коли основною метою діяльності суб'єкта господарювання у комунальному секторі економіки зазначено отримання прибутку, його організаційно-правовою формою має стати господарське товариство з відповідною часткою комунальної власності у статутному фонді (яка, очевидно, має бути меншою від 100%), а здійснення корпоративних прав органами місцевого самоврядування щодо господарських товариств переслідує мету доцільного, економного та ефективного використання комунальної власності, а не задоволення нагальних потреб жителів територіальної громади; такий інтерес не може бути визнаний публічним, а отже, є приватним.

Ці правові позиції Конституційного Суду України викликають низку коментарів.

*По-перше*, наголосимо, що Конституційний Суд по суті спростував зазначену вище поширену тезу про те, що публічний інтерес пов'язаний виключно із здійсненням влади: комунальні підприємства (унітарні чи корпоративні), які діють у (публічних) інтересах територіальної громади, жодних *владних повноважень* не мають.

<sup>70</sup> Щодо апології такого звуженого («етатистського») розуміння публічного права див., наприклад: Харитонова О.І., Харитонов Є.О. Дихотомія «публічне право – приватне право» та деякі питання визначення структури національного права. *Університетські наукові записки*. 2005. № 3(15). С. 6-11. Щодо різних підходів до розмежування публічних і приватних інтересів див.: Берестова І.Е. Теоретичні засади захисту публічних інтересів у цивільному судочинстві та конституційному провадженні. Київ: ФОП Маслаков, 2018. С. 113-139.

<sup>71</sup> Скрипнюк О.В. Курс сучасного конституційного права України. Харків: Право, 2009. С. 168.

<sup>72</sup> Корнхаузер В. Політика масового суспільства. *Політологічні читання*. 1992. № 1. С. 151-209.

<sup>73</sup> Рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-07>. Зазначене рішення прийняте на за підсумком розгляду конституційного звернення відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» – юридичної особи приватного права, що демонструвало її публічно-правову суб'єктність. Сьогодні інститут конституційного звернення у такому сенсі не існує; однак аналогічний обсяг публічно-правової суб'єктності юридичних осіб приватного права забезпечений згаданим вище інститутом конституційної скарги.

*По-друге*, позиція Суду, яка пов'язує мету доцільного, економного та ефективного використання комунальної (публічної!) власності з приватним, а не публічним інтересом, не виглядає надто обґрунтованою. Економне та ефективне використання власності є інтересом будь-якого власника незалежно від його природи (у цьому випадку – власника публічної природи) завжди, а не лише при здійсненні підприємницької діяльності. Водночас ознакою підприємницької діяльності є отримання прибутку з його наступним розподілом між учасниками; у цьому сенсі як унітарні, так і корпоративні комунальні підприємства не завжди обмежені у виборі предмета своєї діяльності та орієнтовані насамперед на прибуток (що засвідчує постійна боротьба за «економічно обґрунтовані» тарифи на комунальні послуги незалежно від природи їх постачальника). Однак у випадку підприємства, заснованого (нехай і частково) на комунальній власності, прибуток (чи його відповідна частка) належить територіальній громаді, а отже, все одно стає публічною власністю і, за логікою цитованого рішення КСУ, через місцевий бюджет спрямовується на публічні цілі (реалізує публічний інтерес). Таким чином, розмежування публічних і приватних інтересів з міркувань повної чи часткової публічної власності на майно суб'єкта підприємницької діяльності, як і пов'язаний з ним поділ на відповідні види юридичних осіб, не виглядає достатньо обґрунтованим.

*По-третє*, потрібно звернути увагу на те, чий інтерес слід брати до уваги – інтерес засновника (засновників) суб'єкта підприємницької діяльності чи інтерес створеної юридичної особи, що реалізується в її діяльності. Як переконливо наголошує І. Спасибо-Фатеева, інтерес самих юридичних осіб, які створюються владними рішеннями («в порядку, іншому, ніж передбачено Цивільним кодексом»), – не публічний, а приватний. На думку дослідниці, державні та комунальні підприємства нічим не відрізняються від юридичних осіб приватного права: вони, як правило, діють у своєму, а отже, приватному інтересі; більш загально, усі суб'єкти, яких традиційно відносять до юридичних осіб публічного права, можуть діяти:

- у власних інтересах, коли вони використовують майно для забезпечення своєї діяльності;
- в інтересах держави чи територіальної громади (органи влади при здійсненні функцій управління державним чи комунальним майном);
- в суспільному інтересі<sup>74</sup> (в цьому випадку мова може йти про надання адміністративних чи комунальних послуг, виробництво суспільно необхідної продукції, забезпечення транспортного чи інформаційного зв'язку і т. п.).

У цьому переліку інтересів цікавим є розрізнення *державних* інтересів (чи інтересів територіальної громади як суб'єкта влади) та *суспільних* інтересів, які, як і державні, також слід вважати *публічними*, а не приватними.

Виходячи з запропонованого розуміння про неодмінну наявність (поряд з можливими публічними) приватних інтересів, одноосібно створені державою акціонерні товариства, типовими прикладами яких є згадані вище «Укроборонпром», «Укрзалізниця» чи «Укренерго», діяльність яких очевидним чином спрямована на задоволення *публічних (суспільних)* інтересів, всупереч цитованій позиції Конституційного Суду України, прямо визнаються юридичними особами *приватного права*.

Нарешті, *по-четверте*, привернення уваги до природи інтересів, які реалізує у своїй діяльності юридична особа публічного права (приватних, державних, суспільних), змушує також аналізувати подібний аспект у діяльності суб'єктів, які традиційно вважаються юридичними особами *приватного права*.

Розглянемо деякі спроби застосувати цей не повністю формалізований критерій природи інтересів до розмежування юридичних осіб приватного і публічного права.

Найбільш прямолінійний шлях – відмовитися від нормативного критерію статті 81 ЦК України, замінюючи його критерієм розрізнення інтересів. Так, у деяких роботах стверджується, що «юридичні особи приватного права створюються з метою задоволення інтересів окремих фізичних та/або юридичних осіб, у більшості випадків для отримання прибутку. Юридичні особи публічного

<sup>74</sup> Спасибо-Фатеева І. Деякі розсуди про юридичні особи та їхні організаційно-правові форми. *Право України*. 2007. № 2. С. 119, 120.

права створюються для досягнення публічного інтересу, який є основою публічного права та публічної влади», на підставі чого робиться висновок: «саме інтерес, покладений в основу функціонування юридичної особи, є визначальним критерієм розмежування юридичних осіб публічного та приватного права»<sup>75</sup>.

Проте такий достатньо послідовний і спокусливий своєю позірною простотою висновок вимагає повної відмови від нормативної класифікації на основі критерію способу утворення, у тому числі стосовно юридичних осіб, які сьогодні вважаються особами приватного права. Зокрема, оскільки не підлягає сумніву, що в основу діяльності політичних партій покладено саме публічний (політичний) інтерес і конституційно-правову сферу правовідносин<sup>76</sup>, їх слід було б за цією логікою віднести до юридичних осіб публічного права<sup>77</sup>.

Дещо формалізуючи цей критерій, А. Майданик висловив пропозицію про розуміння юридичної особи публічного права як суб'єкта приватного права, одночасно уповноваженого здійснювати як публічно-правові функції, так і господарську діяльність<sup>78</sup>. Відповідно до цього критерію, унітарні державні і комунальні підприємства (крім, можливо, казенних), які не мають повноважень у публічно-правовій сфері, на думку науковця і всупереч цитованій вище позиції Конституційного Суду України, не повинні визнаватися юридичними особами публічного права. Однак знову ж, розуміючи, що публічно-правові функції не обмежені виключно здійсненням владних повноважень, до цієї групи доведеться включати політичні партії та деяких інших суб'єктів недержавного походження («юридичних осіб приватного права», відповідно до нормативного визначення), як, наприклад, Нотаріальну палату України (стаття 16 Закону «Про нотаріат»<sup>79</sup>) чи Аудиторську палату України (стаття 47 Закону «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність»<sup>80</sup>). Подібний статус мають також органи самоорганізації населення (стаття 2 Закону «Про органи самоорганізації населення»<sup>81</sup>). А такі *недержавні* суб'єкти, як Національна асоціація адвокатів України та Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатів (статті 50, 52 Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»<sup>82</sup>), навіть наділені певними владними повноваженнями, а отже, теж в рамках цього підходу повинні вважатися юридичними особами публічного права. Навпаки, асоціації органів самоврядування, такі як «Асоціація міст України», «Українська асоціація обласних і районних рад» чи «Асоціація громад зон спостереження АЕС», хоча й об'єднують суб'єктів здійснення публічної влади, самі жодних владних повноважень не мають (стаття 14 Закону «Про асоціації органів місцевого самоврядування»<sup>83</sup>).

Зауважимо водночас, що запропоновану Р. Майдаником ознаку наявності публічно-правових функцій слід визнати слабим критерієм: як уже зазначалося, усі юридичні особи (у тому числі підприємницькі), а не лише юридичні особи, уповноважені на здійснення важливих публічно-правових функцій, певною мірою беруть участь у публічно-правових відносинах. Крім того, цей критерій

<sup>75</sup> Олькіна О.В. Юридичні особи публічного права: постановка проблеми визначення критеріїв розмежування юридичних осіб публічного та приватного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 4. С. 92. URL: [http://lsej.org.ua/4\\_2014/23.pdf](http://lsej.org.ua/4_2014/23.pdf).

<sup>76</sup> Богашева Н.В. *Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти*. Київ: Логос, 2012. С. 125.

<sup>77</sup> За свідченням Р. Майданика, політичні партії визнаються юридичними особами публічного права за цивільним законодавством Грузії; див.: Майданик Р. Юридичні особи публічного права в країнах континентального права. *Юридична Україна*. 2010. № 2. С. 59.

<sup>78</sup> Майданик Р. Юридические лица публичного права в украинском и европейском праве. *Ежегодник украинского права*. 2011. № 3. С. 150.

<sup>79</sup> Закон України «Про нотаріат» від 2 вересня 1993 року № 3425-XII, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12>.

<sup>80</sup> Закон України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» від 21 грудня 2017 року № 2258-VIII, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19>.

<sup>81</sup> Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року № 2625-III, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.

<sup>82</sup> Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 року № 5076-VI, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>.

<sup>83</sup> Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 15 травня 2003 року № 755-IV, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17>.

сформульований як «цивільстично-центричний»: усі такі суб'єкти розглядаються насамперед як суб'єкти приватного права, хоча для них відповідна сфера може бути лише допоміжною щодо їх основної діяльності. Визнаючи факт активності таких суб'єктів в обох сферах права – публічній і приватній, доцільно все ж оцінити *співвідношення* обсягу функцій і повноважень (правосуб'єктності) суб'єкта у цих сферах, оскільки такий обсяг ніколи не буває однаковим. У більшості типових випадків «юридичних осіб публічного права» (зокрема, для суб'єктів владних повноважень) первинною (основною) слід визнати публічну правосуб'єктність; для таких суб'єктів право- і дієздатність у сфері цивільного обігу має субсидіарний характер, а деліктоздатність істотно обмежена.

### **б. Проблема класифікації юридичних осіб: багатокритеріальні підходи**

Шукаючи вихід із такої невизначеної ситуації з розрізненням юридичних осіб публічного та приватного права, деякі науковці пропонують поєднувати два критерії для класифікації юридичних осіб – нормативний (спосіб і суб'єкт утворення) та доктринальний (сфера інтересів, щодо реалізації яких здійснюється основна діяльність). Так, Н. Ільницька стверджує, що критеріями поділу юридичних осіб можуть бути як природа акта, необхідного для створення юридичної особи (приватно-правовий – для юридичних осіб приватного права, адміністративний або нормативно-правовий акт – для юридичних осіб публічного права), так і характер цілей створення юридичної особи: юридичні особи публічного права повинні мати метою своєї діяльності задоволення суспільних (публічних у широкому розумінні) інтересів на відміну від приватних цілей іншого виду юридичних осіб<sup>84</sup>. Проте, як уже було показано вище, ці два критерії між собою незалежні, і їх одночасне застосування означає поділ категорії юридичних осіб не на дві, а на чотири групи.

Намагаючись уникнути такого наслідку, І. Кучеренко пропонує застосовувати критерій мети (інтересів) лише до юридичних осіб, створених розпорядчим способом суб'єктами владних повноважень; на думку дослідниці, «поділ юридичних осіб на юридичних осіб публічного та юридичних осіб приватного права насамперед має визначити саме для держави та територіальних громад, яку функцію – публічну чи приватну – виконує створена ними юридична особа»<sup>85</sup>. Однак при цьому ігнорується, що аналогічний критерій може бути застосований і до юридичних осіб приватного права – товариств при поділі їх на підприємницькі та непідприємницькі, що повертає нас до зазначеного вище наслідку – поділу категорії юридичних осіб на чотири, а не дві групи.

Подальші пошуки чітких підстав відокремлення групи юридичних осіб публічного права стимулюють формування більшої кількості ознак, яким мали б відповідати такі суб'єкти.

Так, О. Посикалюк відносить до ознак юридичної особи публічного права такі:

- нормативний критерій (розпорядчий спосіб створення юридичної особи);
- встановлення порядку створення та правового статусу Конституцією та законом (але не актом цивільного чи господарського законодавства);
- наділення юридичної особи публічного права спеціальною цивільною правоздатністю;
- діяльність юридичної особи публічного права спрямована на забезпечення публічних інтересів та потреб значної кількості людей<sup>86</sup>.

Можна погодитися, що ці ознаки властиві у більшості «юридичним особам публічного права»: однак вони не мають конститутивного характеру, тобто не можуть служити критеріями відокремлення певної групи юридичних осіб. Неспроможність нормативного критерію була показана вище; інші три ознаки стосуються також значної кількості «юридичних осіб приватного права». Зокрема, спеціальними законами встановлюються порядок створення і правовий статус банків, фондів, органів самоорганізації населення, політичних партій, громадських об'єднань,

<sup>84</sup> Ільницька Н. Проблеми класифікації юридичних осіб за законодавством України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 9. С. 6.

<sup>85</sup> Кучеренко І.М. *Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права*. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. С. 14.

<sup>86</sup> Посикалюк О.О. До питання про поняття юридичної особи публічного права. *Університетські наукові записки*. 2015. № 1(53). С. 55. Подібний дещо еkleктичний набір багатьох «критеріальних» ознак пропонують і інші дослідники; див., наприклад: Зубар В.М. Співвідношення понять «юридична особа публічного права» та «юридична особа приватного права». *Актуальні проблеми держави і права*. 2008. Вип.41. С. 33.

об'єднань співвласників багатоквартирного будинку, професійних спілок, об'єднань роботодавців, творчих спілок, релігійних організацій, національно-культурних товариств, благодійних організацій, саморегульованих організацій та інших подібних суб'єктів. Багато із зазначених юридичних осіб, а також різноманітних підприємницьких суб'єктів (зокрема, постачальники комунальних послуг) діють з метою забезпечення або публічних (суспільних) інтересів, або потреб значної кількості людей.

Цікавим є звернення уваги на обсяг цивільної дієздатності юридичної особи, що може бути продуктивним підходом. Однак він вимагає більш уважного розгляду, оскільки, взагалі кажучи, спеціальну цивільну дієздатність мають також такі приватні утворення, як банки, установи, некомерційні підприємства і непідприємницькі товариства, а також (певною мірою) комерційні підприємства, які здійснюють свою діяльність у сферах, що підлягають ліцензуванню.

Р. Сабодаш стверджує, що при відповіді на питання, чи відноситься особа до юридичних осіб публічного права, слід брати до уваги не тільки спосіб утворення юридичної особи, але й мету її утворення, особливості регулювання її правового статусу, характер інституційної та організаційної залежності юридичної особи від публічно-правового суб'єкта, який його утворив. Зокрема, у разі створення юридичної особи у формі, характерній для юридичних осіб приватного права (насамперед як господарського товариства), вона може вважатися юридичною особою публічного права *тільки при дотриманні сукупності таких умов*: «а) публічно-правовому утворенню належить 100% корпоративних прав у такій юридичній особі; б) юридична особа повністю або частково фінансується і забезпечується за рахунок грошових засобів державного та/або місцевого бюджету; в) порядок утворення і діяльності юридичної особи встановлений спеціальним законом; г) за наявності у цієї юридичної особи інших ознак юридичної особи публічного права»<sup>87</sup>; які «інші ознаки» тут передбачаються, автор не уточнює. Зауважимо, що поняття «корпоративні права» не може бути застосовано до органів влади та деяких інших суб'єктів.

О. Первомайський стверджує, що доцільно застосовувати сукупність ознак поняття юридичної особи публічного права, які можуть служити для їх відмежування від юридичних осіб приватного права. До таких «відмітних» ознак науковець відносить:

1) категорію інтересу, точніше, наявність приватного або публічного інтересу (не конкретизуючи, у чому полягає відмінність цих понять);

2) наявність або відсутність у юридичної особи певних владних функцій, компетенцій, виконання яких має здійснювати держава або територіальна громада (у тому числі делегованих владних функцій);

3) організаційна і майнова підпорядкованість державі чи територіальній громаді, що має вияв у здійсненні вирішального впливу на діяльність юридичної особи;

4) нормативне положення статті 81 ЦК України – порядок створення юридичної особи<sup>88</sup>.

Суддя Конституційного Суду України В. Лемак, шукаючи відповідь на питання, чи може створена актами законодавства юридична особа бути суб'єктом права на конституційну скаргу (а отже, вважатися «юридичною особою приватного права» у контексті статті 56 Закону «Про Конституційний Суду України»), вважає, що мають бути досліджені певні «ознаки її статусу»:

1) порядок створення юридичної особи (чи втілює створення юридичної особи державну волю або волю територіальної громади);

2) частка державної (комунальної) власності в майні юридичної особи (така ознака особливо важлива, якщо ця частка близька до 100%);

3) здійснення юридичною особою публічної влади, безпосередня реалізація публічних функцій або ступінь її перебування під безпосереднім контролем держави;

<sup>87</sup> Сабодаш Р.Б. Очерк о юридических лицах публичного права: некоторые теоретико-практические проблемы. *Альманах цивилистики: сборник статей*. Вып. 3. Под ред. Р.А. Майданика. Киев: Правова єдність, 2010. С. 187-188.

<sup>88</sup> Первомайський О.О. Поняття юридичної особи публічного права: окремі недоліки норм чинного законодавства. *Приватне право і підприємництво*. 2019. Вип. 19. С. 53.



4) ступінь незалежності юридичної особи від органів політичної влади в юридичному, організаційному, фінансовому аспектах, роль політичних органів в управлінні цією юридичною особою;

5) діяльність юридичної особи у сферах, які охороняються певними основоположними правами і свободами або належність до таких сфер з огляду на мету їх створення (наприклад, медіа, університети);

6) належність юридичної особи до іноземної держави або її заснування іноземною державою<sup>89</sup>.

Підхід, викладений суддею В. Лемаком, перегукується з правовими позиціями Європейського суду з прав людини. Свого часу ЄСПЛ відмовився визнати незалежним від держави українське казенне підприємство «Атомспецбуд» чи державну шахту, які, хоча й були окремими юридичними особами, не мали достатньої інституційної та операційної незалежності від держави<sup>90</sup>. Подібного висновку Суд дійшов стосовно вірменського акціонерного товариства «Разданмаш», мажоритарним акціонером якого буда держава<sup>91</sup>. Така оцінка означає, що подібні юридичні особи немає підстав визнавати юридичними особами приватного права.

Позиції, зазначені у наведених вище переліках, не можна вважати критеріальними ознаками, які дозволяють розрізняти юридичні особи публічного і приватного права, як з формальної підстави (незалежний критерій у дихотомічному поділі має бути єдиний), так і за їх різною правовою природою (частина з них належить до сфери публічного права, інші – приватного). Однак ці переліки, на нашу думку, є свідченням існування проблеми та необхідності пошуку її розв'язання.

Багатокритеріальний, однак менш чіткий підхід до розмежування двох груп юридичних осіб застосувало Національне агентство з питань запобігання корупції для пояснення, кого слід вважати посадовою особою юридичної особи публічного права (підпункт «а» пункту 2 частини першої статті 3 Закону «Про запобігання корупції»). У пункті 3.2 Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю<sup>92</sup> НАЗК визнало, що критерії розмежування юридичних осіб публічного і приватного права, зазначені у статті 81 ЦК України, мають суттєвий, але не виключний характер, і запропонувало перелік «найбільш суттєвих ознак» юридичної особи публічного права:

1) створення юридичної особи на підставі розпорядчого акту, а у випадках, встановлених законом, – і на підставі установчого документу;

2) визначення порядку створення та правового статусу юридичної особи Конституцією або законом, відмінним від ЦК України та законів, прийнятих у відповідності до ЦК України;

3) метою та основним видом діяльності юридичної особи є реалізація публічних функцій держави чи територіальної громади;

4) наявність у юридичної особи не загальної, а спеціальної правоздатності;

5) відсутність у юридичних осіб публічного права майна, закріпленого на самостійному речовому праві;

6) допоміжний характер підприємницької діяльності юридичної особи публічного права до її основної діяльності;

7) покладення юридичної відповідальності на державу, АР Крим, органи місцевого самоврядування за діяльність такої юридичної особи.

<sup>89</sup> Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) ... від 22 червня 2022 року № 6-р(П)/2022. С. 6-7.

URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/od\\_lemak\\_v.v.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/od_lemak_v.v.pdf).

<sup>90</sup> ЄСПЛ. Справа «Михайленки та інші проти України». Рішення від 30 листопада 2004 року.

URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_231](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_231); ЄСПЛ. Справа «Лисянський проти України». Рішення від 4 квітня 2006 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_048](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_048).

<sup>91</sup> ECHR. Case of *Khachatryan v. Armenia*. Judgment of 1 December 2009. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-95905>.

<sup>92</sup> Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю. Затверджено рішенням НАЗК від 11 серпня 2016 року № 3 (в редакції 2019 року). URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/2-1.pdf>.

В документі зазначається, що *юридичній особі публічного права не обов'язково мають бути притаманні всі зазначені ознаки в сукупності*; при цьому не визначено, скільки ознак необхідно для визнання юридичною особою публічного права і чи є у переліку обов'язкові (невіддільні) ознаки. Таким чином, ці ознаки не мають критеріального характеру, а отже, не можуть слугувати для встановлення належності конкретної юридичної особи до виду юридичних осіб публічного права.

Цитоване Роз'яснення має юридичну силу підзаконного нормативного акту, що ставить до нього вимоги ясності та юридичної визначеності. Однак наведений набір ознак має дещо еклектичний характер; деякі з цих ознак сформульовані некоректно, зокрема, щодо допоміжного характеру *підприємницької* (тобто, відповідно до статті 84 ЦК України та статті 42 Господарського кодексу України, орієнтованої на *отримання прибутку з розподілом між учасниками*) діяльності юридичної особи публічного права, а також щодо невизначеності природи та обсягу юридичної відповідальності за діяльність юридичної особи, яка покладається «на державу, АР Крим, органи місцевого самоврядування». Проте чи не найбільш неприйнятною у цій ситуації слід визнати розмиті визначеність об'єкта фінансового моніторингу, що залишає надмірно широке поле для дискреції контрольного органу при застосуванні відповідних заходів, а отже, може розглядатися як порушення принципу верховенства права. Ця обставина ще раз демонструє практичне значення чіткого визначення категорії «юридична особа публічного права».

Багатокритеріальні підходи мають принциповий недолік, який полягає у розгляді відповідних визначальних ознак як незалежних. Водночас, як уже зазначалося, такий підхід не може забезпечити дихотомічного поділу класифікованої категорії. Вимога одночасного дотримання усіх зазначених умов за наявності кількох (більше ніж двох) конститутивних ознак залишає відкритим питання, до якого виду віднести юридичну особу, якій властива лише частина таких ознак.

### **7. Місце юридичних осіб у публічному праві: проблема правового статусу**

Проведений огляд спроб обґрунтувати критерії поділу юридичних осіб на дві великі групи – юридичних осіб приватного права і юридичних осіб публічного права – засвідчив, що ясного і зрозумілого критерію (*одного*, оскільки поділ передбачається на *дві групи*) досі не знайдено. Певною мірою це можна пояснити певною нечіткістю вихідної категорії «юридична особа», якою традиційно намагаються охопити коло суб'єктів права різної природи з дуже широким спектром характеристик і з найрізноманітнішими цілями, завданнями та функціями. Найбільш повно у нормативному відношенні окреслені та доктринально вивчені й охарактеризовані властивості *підприємницьких товариств*; саме вони стали своєрідним зразком, типовою моделлю юридичної особи, і під їхні характерні риси (щодо їх наявності чи відсутності) намагаються підлаштувати усіх інших суб'єктів права, об'єднаних у нечітку, але звичну для юристів категорію юридичних осіб. Проте правова природа цих суб'єктів, їх сфери діяльності та типові правовідносини, у які вони вступають, виявляються надто широкими і неоднорідними, і властивості таких суб'єктів не вписуються у «модельні» характеристики товариства.

Ці проблеми досі остаточно не вирішені у рамках цивільного права, тим більше при його поєднанні з господарським правом у тому вигляді, як це сьогодні існує у національній системі права України. Однак тим гостріше постає питання: яку функцію виконує категорія «юридична особа» в контексті *публічного права* – конституційного, адміністративного, податкового, фінансового, а також адміністративного процесуального та конституційного процесуального? Який зміст цього поняття стимулює щораз ширше його запозичення цими публічно-правовими галузями?

Не менше невизначеностей і з вужчим поняттям «юридична особа публічного права». Виходячи з формулювання цього терміна, можна б очікувати, що такий суб'єкт не має відношення до приватного права, а функціонує лише у сфері публічно-правових відносин; деякі науковці прямо розрізняють дві нормативно визначені групи юридичних осіб саме як суб'єктів публічного права та суб'єктів приватного права<sup>93</sup>. І хоча таке розуміння не є загальноновизнаним, і категорія «юридична особа публічного права» є за своєю природою частковим випадком цивілістичної конструкції

<sup>93</sup> Див., наприклад: Юркевич Ю. До розмежування статусу юридичних осіб (їх об'єднань) публічного та приватного права. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 1. С. 46.

юридичної особи, вважаємо, що саме додаток «публічного права» стимулює тенденцію використання терміну «юридична особа» у сфері регулювання публічного права без чіткого визначення публічно-правового змісту цього терміну.

Наведений вище розгляд підходів до визначення змісту поняття «юридична особа» та поділу цієї категорії на дві великі групи засвідчує, що серед ознак, покладених в їх основу, змістовне навантаження мають насамперед цивілістичні характеристики: участь у цивільному обігу (цивільна право- і дієздатність); характер володіння відокремленим майном; отримання чи неотримання прибутку за підсумками своєї діяльності; розподіл прибутку між учасниками юридичної особи; зрештою, характер та обсяг цивільної (майнової) деліктоздатності відповідного суб'єкта. Публічно-правові характеристики суб'єкта права, які часто властиві також і суб'єктам, що традиційно віднесені до «юридичних осіб приватного права» (політичні партії, громадські об'єднання, професійні спілки, саморегулювні організації), для цілей визначення цих категорій по суті не застосовуються (окрім наявності чи відсутності владних повноважень у деяких спробах класифікації).

Слід визнати, що у сфері публічно-правових відносин «юридична особовість» практично не відчувається. Навпаки, юридичні особи, віднесені до одного типу в рамках цивільного права, можуть мати істотно різні конституційно-правові чи адміністративно-правові статуси; прикладом можуть бути районний відділ освіти як підрозділ місцевої державної адміністрації та заклад освіти – середня школа, засновником якої є цей орган державної влади, які, з точки зору Цивільного кодексу, є різновидами *установи*. Тому навряд чи має істотне змістовне навантаження класифікація суб'єктів адміністративного права, що вже чомусь стала традиційною, яка, поряд з *індивідами* (часто іменованих «фізичними особами» із запозиченням цивілістичної термінології), в одну групу таких суб'єктів об'єднує юридичних осіб, а в іншу – колективних суб'єктів, які «не є юридичними особами». Деякі науковці, навіть дотримуючись такої класифікації, небезпідставно зауважують, що в рамках адміністративного права «між колективними суб'єктами та юридичними особами – суб'єктами адміністративного права можна ставити знак рівності»<sup>94</sup> (зауважимо, що з точки зору адміністративно-правових відносин всередині таких груп між різними підгрупами, навпаки, дуже часто доводиться ставити «знак нерівності»).

Дискусійним може бути питання про значення належності до категорії юридичної особи для публічно-правової сфери фінансових (бюджетних) правовідносин, тісно пов'язаних, однак відокремлених від конституційно-правових чи адміністративно-правових. Дійсно, чинне бюджетне законодавство пов'язує правосуб'єктність у цій сфері із статусом юридичної особи (як правило, неприбуткової); суб'єкти публічних правовідносин, які не вважаються юридичними особами, не є безпосередніми учасниками бюджетних правовідносин (їх поточна діяльність фінансується іншими органами). У сфері фінансового права існує своя, незалежна навіть від адміністративного права, класифікація суб'єктів – головні розпорядники, розпорядники, одержувачі бюджетних коштів, а також бюджетні установи – органи державної влади, органи місцевого самоврядування та «організації», створені ними у встановленому порядку, що *повністю* утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету (стаття 2 Бюджетного кодексу<sup>95</sup>), які з нормативної точки зору цивільного законодавства належать до групи юридичних осіб публічного права, однак далеко не вичерпують її.

Взаємозв'язок бюджетної і цивільної правосуб'єктності може впливати з економічної природи грошових коштів (байдуже, публічних чи приватних) та своєрідного майнового характеру фінансових правовідносин; однак вивчення цього питання виходить за межі нашого дослідження. Зауважимо, однак, що Верховна Рада України, яка не є юридичною особою, затверджує не лише Державний бюджет (стаття 96 Конституції), але й свій кошторис (пункт 35 частини першої статті 85 Конституції), що, принаймні з точки зору конституційного права, засвідчує необов'язковий ха-

<sup>94</sup> Дараганова Н.В. Колективні суб'єкти – неюридичні особи: доцільність застосування цього терміну в адміністративному праві. *Юридична наука*. 2012. № 10. С. 40.

<sup>95</sup> Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

ракти взаємозв'язку фінансової та цивільної правосуб'єктності. На думку Р. Майданика, з урахуванням існування в Україні казначейської (а не банківської) системи виконання бюджету, статус юридичної особи для бюджетної установи не обов'язковий<sup>96</sup>.

Таким чином, пряме перенесення категорії «юридична особа» у сферу публічного права для позначення суб'єкта відповідних правовідносин у кращому випадку неконструктивне, а в гіршому може призводити до непорозумінь і неналежного правозастосування.

На наше переконання, вихід із цієї ситуації слід шукати на шляху розширення категоріального апарату для опису відповідних суб'єктів та їх правовідносин через використання категорії *правового статусу* і розрізнення понять «суб'єкт права» і «статус суб'єкта права»: перше із цих двох понять пропонуємо використовувати для позначення суб'єкта – *носія* прав та обов'язків чи функцій і повноважень, який з *власної волі діє* у правовідносинах, а друге – для характеристики наявності та обсягу його правосуб'єктності у *відповідній сфері* правовідносин. При цьому важливо мати на увазі, що, оскільки один і той же суб'єкт здатний діяти у різних сферах, врегульованих відповідними галузями права, він може одночасно мати *різні правові статуси*, що характеризують обсяг його правосуб'єктності у відповідній сфері.

Ідеї про необхідність розрізнення понять «юридична особа» і «статус юридичної особи» неодноразово висловлювалася у науковій літературі з різними акцентами щодо їх співвідношення. І. Виграненко, розрізняючи ці поняття, пропонує вважати юридичною особою «організацію, наділену статусом юридичної особи», і підкреслює, що під *статусом юридичної особи* слід розуміти «правове становище певного утворення..., яке характеризується комплексом юридичних прав і обов'язків *суб'єкта цивільного права*»<sup>97</sup> (курсив наш. – Ю.К.). Оскільки учасник правовідносин може бути одночасно носієм різних правових статусів, статус юридичної особи є одним із правових статусів, яким може володіти певна організація<sup>98</sup>.

Р. Майданик наголошує на наявності двох різних статусів – публічно-правового і приватно-правового – лише у юридичних осіб публічного права, які «при здійсненні цивільної правосуб'єктності виступають суб'єктами приватного права, а при здійсненні компетенції публічного органу – суб'єктами публічного права»<sup>99</sup>. Розвиваючи цю позицію, О. Шишка стверджує, що «необхідність надання публічно-правовим утворенням статусу юридичної особи пов'язане з їхньою участю у майнових відносинах», з чого робить висновок, що для таких утворень «статус юридичної особи не направлений на реалізацію публічної функції, а лише сприяє її виконанню»<sup>100</sup>, тобто є субсидіарним.

Однак зазначені особливості взаємодії двох статусів – публічно-правового і приватно-правового – для одного суб'єкта характерні не лише для тих утворень, які загально визнані як юридичні особи публічного права. Як обґрунтовує Н. Богашева, для політичної партії (типового прикладу об'єднання громадян, тобто, за загально визнаною класифікацією, юридичної особи приватного права), цивільно-правовий статус юридичної особи слід розглядати як такий, що доповнює її основний, конституційно-правовий (тобто публічно-правовий) статус, що підкреслено нормативним формулюванням: політична партія «набуває статусу юридичної особи» (стаття 11 Закону «Про політичні партії в Україні»), а отже, існує як суб'єкт і до набуття цього статусу<sup>101</sup>.

<sup>96</sup> Майданик Р.А. Юридические лица публичного права в украинском и международном праве. *Альманах цивилистики*. Вып. 3 / Под ред. Р.А. Майданика. Киев: Правова єдність, 2010. С. 163.

<sup>97</sup> Виграненко І.Г. Конститутивні ознаки юридичної особи у теорії цивільного права. *Юриспруденція. Теорія і практика*. 2006. № 8(22). С. 39.

<sup>98</sup> *Ibid.* С. 37.

<sup>99</sup> Майданик Р.А. Юридические лица публичного права в украинском и международном праве. *Альманах цивилистики*. Вып. 3 / Под ред. Р.А. Майданика. Киев: Правова єдність, 2010. С. 154.

<sup>100</sup> Шишка О.Р. Публічні юридичні особи: проблеми термінологічного позначення, а також визначення їх правового становища в предметі цивільного права. *Юридичні особи публічного права: участь у цивільному обороті*. Матвеевські цивільні читання. Матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (Київ, 8 листопада 2016 року). Відпов. ред. Р.А. Майданик. Київ: Білоцерківдрук, 2016. С. 52.

<sup>101</sup> Богашева Н.В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти. Київ: Логос, 2012. С. 127, 128.

Тому слід погодитися із В. Кочином, який, наголошуючи на відмінності публічно-правової і цивільно-правової суб'єктності, зазначає, що конструкція юридичної особи публічного права передбачена для забезпечення самостійної участі публічного утворення у цивільних відносинах на рівні з юридичними особами приватного права чи фізичними особами; водночас правова сутність публічних утворень не тотожна сутності юридичних осіб, оскільки у публічно-правовій сфері їх правосуб'єктність не залежить від наявності статусу юридичної особи<sup>102</sup>.

Із наведених тверджень низки науковців випливають певні наслідки.

*По-перше*, зрозуміло, що недоцільно застосовувати для позначення усіх суб'єктів з двома статусами – і публічно-правовим, і приватно-правовим – термін «юридична особа» при описі їх участі у правовідносинах в обох правових сферах: у публічно-правовій сфері таке позначення не характеризує правову природу і статус суб'єкта, а отже, є неадекватним. Дійсно, як зазначають провідні цивілісти, «інститут юридичної особи вже давно використовується не тільки в господарській сфері, але й для оформлення різного роду колективних інтересів у науковій, просвітницькій, художній, релігійній та інших сферах. Однак слід відзначити, що конструкція юридичної особи і в цьому випадку має сенс не стільки для оформлення внутрішніх відносин між учасниками, скільки у зв'язку із зовнішньою стороною – виступом цієї організації в цивільних відносинах»<sup>103</sup> і, наголосимо, *тільки* в цивільних відносинах: потрібно погодитися з З. Ромовською, що «юридична особа – це виключно цивілістичне поняття, ним належить користуватися виключно у сфері приватних, цивільних відносин»<sup>104</sup>.

Можна зберегти позначення суб'єкта як юридичної особи лише для цілей участі у цивільному обігу (приватно-правовий статус), застосовуючи для характеристики публічно-правового статусу інші, більш адекватні позначення, які засвідчують обсяг публічно-правової правоздатності (наприклад, «орган державної влади», «суб'єкт владних повноважень», «унітарне комунальне підприємство», «політична партія», «творча спілка», «національно-культурне товариство» і т. п.). Більш радикальний (і більш послідовний, на нашу думку) підхід полягає у відмові від твердження типу «суб'єкт публічного права є юридичною особою» і, виходячи з визнання основним публічно-правового статусу, визначеного метою його утворення та відповідними функціями, використовувати формулювання типу «суб'єкт публічного права *має статус* юридичної особи», розуміючи, що цей статус субсидіарний і забезпечує виключно участь суб'єкта у цивільних правовідносинах. Водночас останнє позначення недоцільно застосовувати до суб'єктів підприємницької діяльності, утворених державою чи територіальною громадою (до «юридичних осіб публічного права» за термінологією статті 81 ЦК України), оскільки для них статус юридичної особи (з урахуванням відповідної організаційно-правової форми) є основним; вважаємо, що саме цим стимульована тенденція відносити такі утворення до юридичних осіб *приватного* права.

*По-друге*, стає очевидним, що «подвійний» (публічно-правовий і приватно-правовий) статус мають і суб'єкти, які у термінології статті 81 ЦК України визнаються «юридичними особами приватного права». Це стосується не лише великої групи «непідприємницьких товариств», які є об'єднаннями людей без об'єднання майна (політичні партії, громадські об'єднання, творчі спілки і т. п.), які можна віднести до описаної вище групи суб'єктів, що «*мають статус юридичної особи*», а не «*є юридичними особами*». Певний публічно-правовий статус мають і інші, «типові» юридичні особи (підприємницькі товариства, установи, банки і т. п.); однак їхня публічна правоздатність обмежена і має субсидіарний характер, обслуговуючи основну – цивільно-правову, господарську, підприємницьку – діяльність. У таких правовідносинах обсяг правоздатності суб'єкта визначається не цивільним законодавством, а законами, що регулюють відповідні публічні правовідносини; оскільки цей обсяг похідний від цивільно-правового, можна стверджувати, що у подібних випадках

<sup>102</sup> Кочин В.В. Правова сутність юридичної особи. *Юридична Україна*. 2013. № 5. С. 46.

<sup>103</sup> Кузнецова Н., Довгерт А. Институт юридического лица в Гражданском кодексе Украины. *Ежегодник украинского права*. 2013. № 5. С. 249.

<sup>104</sup> Ромовська З. Українське цивільне право: загальна частина. Київ: Атіка, 2005. С. 298. Див. також: Кравчук В. Визначення сфери застосування інституту юридичної особи. *Право України*. 1998. № 4. С. 77.

«юридична особа має відповідний публічно-правовий статус» (адміністративно-правовий, конституційно-правовий, податковий).

### Висновки

Проведене дослідження засвідчує недостатню правову визначеність звичного для юристів поняття «юридична особа», особливо у спробах його перенесення у публічно-правову сферу. Концепція юридичної особи (як і поняття «фізична особа») виникла і сформувалася у сфері цивільного права й адаптована для характеристики правоздатності та дієздатності відповідного суб'єкта стосовно майнових і підприємницьких (господарських) повноважень. Поза сферою цивільного (більш загально, приватного) права поняття «юридична особа» не несе додаткового змістовного навантаження, а отже, не може послідовно використовуватися для правової характеристики суб'єкта публічних правовідносин.

Окрім колективних суб'єктів права, створених з метою активної участі у цивільно-правових (господарських, підприємницьких) правовідносинах, стосовно яких термін «юридична особа» (незважаючи на відсутність чіткої дефініції) має достатньо зрозумілий зміст, реально існують певні суб'єкти права, які вступають у цивільно-правові відносини, як і інші «юридичні особи», однак є нетиповими для цивільних правовідносин через свою первинну пов'язаність із публічно-правовою сферою. Ці «інші» суб'єкти, щодо яких у цивільному праві існує недостатньо чітко окреслена тенденція застосовувати термін «юридичні особи публічного права», виявляють свою специфіку у кількох аспектах цивільної правосуб'єктності.

По-перше, на відміну від «типових» юридичних осіб з загальною (універсальною) цивільною правоздатністю і дієздатністю, такі «специфічні юридичні особи» практично завжди мають спеціальну (виключну, обмежену законом) право- і дієздатність, зокрема, підлягають забороні або істотному обмеженню права здійснювати підприємницьку діяльність і не можуть розподіляти отримані доходи (прибуток) між своїми учасниками (членами), а також часто мають спеціальні обмеження щодо користування правом власності на майно, яке перебуває у їх розпорядженні.

По-друге, специфічність публічно-правових суб'єктів у сфері цивільних (господарських) відносин відображається на обсязі їх цивільної деліктоздатності – характері та обсязі майнової відповідальності такого суб'єкта, зокрема перед кредиторами, у тому числі щодо можливості (неможливості) застосування до них процедур санації та банкрутства.

По-третє, специфіка у зв'язку з наявністю істотного за обсягом прав чи повноважень публічно-правового статусу може бути властива суб'єктам, заснованим різними способами – приватним (ініціативним), розпорядчим і т. п.; зокрема, така специфіка може бути властива суб'єктам, які у цивільному праві традиційно розглядаються як «юридичні особи приватного права» (типовий приклад – політичні партії).

Тому у підсумку слід визнати: реально існують суб'єкти цивільних правовідносин, які не «вписуються» у стандартне уявлення про юридичних осіб як суб'єктів приватного (цивільного, господарського) права і мають істотні особливості своїх можливостей у сфері цивільного обігу, які впливають із наявності іншого, публічно-правового статусу; останній у зв'язку з метою створення таких суб'єктів слід визнати основним. При цьому спосіб їх створення, всупереч статті 81 ЦК України, по суті не відіграє принципової ролі.

Слід визнати, що наявність одночасно принаймні двох статусів – публічного і приватного – характерна для абсолютної більшості колективних суб'єктів права<sup>105</sup>, і ці статуси перебувають у співвідношенні «основний – субсидіарний». Тому поділ суб'єктів права на дві групи доречно проводити на основі визначення місця обох статусів у такому співвідношенні. Юридичними особами доцільно позначати суб'єктів права, для яких основним є цивільно-правовий статус; можна стверджувати, що такі суб'єкти «є юридичними особами». Суб'єкти права, для яких основним є публічно-

<sup>105</sup> Як відомо, існують суб'єкти публічних правовідносин (і навіть суб'єкти владних повноважень), які взагалі не беруть безпосередньої участі у цивільному обігу, а тому не мають приватно-правового статусу. Водночас протилежні явища, як виглядає, не існують: суб'єкт цивільних правовідносин повинен пройти державну реєстрацію, що передбачає нехай і мінімальні, але публічно-правові відносини з відповідним суб'єктом владних повноважень.

правовий статус, можуть мати також цивільно-правовий статус, який є допоміжним; такі суб'єкти «мають статус юридичної особи у приватно-правових відносинах».

Таким чином, адекватним критерієм розрізнення цих двох груп суб'єктів приватно-правових відносин є *правова природа їх основного статусу*, яка визначає *основну сферу діяльності* такого суб'єкта і певною мірою пов'язана з метою його утворення. Обсяг правосуб'єктності в обох сферах правовідносин при цьому є наслідком того, який із двох статусів є основним: для «класичних» (підприємницьких) юридичних осіб обсяг цивільної правоздатності є, як правило, загальним<sup>106</sup> (універсальним), а публічної – чітко обмеженим, тоді як для суб'єктів публічної правової природи обсяг цивільної правоздатності завжди є істотно обмеженим (спеціальним); їхня приватно-правова суб'єктність завжди призначена для забезпечення їхньої основної діяльності публічно-правової природи.

На відміну від першої групи суб'єктів, щодо позначення яких застосування загального терміна «юридична особа» може виглядати природним не лише у рамках цивільного права, до другої групи (суб'єктів публічного права, наділених субсидіарною цивільно-правовою правоздатністю) термін «юридична особа» погано пристосований; як уже зазначалося, у цьому випадку більш адекватним є вираз «суб'єкт права має субсидіарний статус юридичної особи». Лише в чітко окреслених рамках цивільного права в останньому випадку вважаємо допустимим термін «юридична особа публічного права» чи, краще, «публічна юридична особа». Критерієм виокремлення таких суб'єктів слід визнати наявність у них іншого, основного публічно-правового статусу; похідною ознакою, яка може засвідчувати наявність такого статусу, слугує обмежений (спеціальний, виключний) обсяг цивільної правоздатності. Водночас перенесення цивілістичного терміну «юридична особа» для таких суб'єктів у правове регулювання сфери їх основної (публічної) діяльності не можна вважати прийнятним, оскільки у цій сфері зазначений термін не несе істотного змістовного навантаження, не відображає публічно-правової природи і специфіки таких суб'єктів і породжує непорозуміння та неоднозначне правозастосування.

## Список використаних джерел

### Бібліографія:

1. Cabrillac R. Les codifications. Paris: PUF, 2002. 320 p.
2. Ільницька Н. Проблеми класифікації юридичних осіб за законодавством України. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 9. С. 5-10.
3. Адміністративне право України: академічний курс. В 2 т. Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов та ін. Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.
4. Берестова І.Е. Теоретичні засади захисту публічних інтересів у цивільному судочинстві та конституційному провадженні. Київ: ФОРМ Маслаков, 2018. 496 с.
5. Берман Г.Дж. Право і революція. Формування західної традиції права / пер. з англ. Київ: IRIS, 2001. 651 с.
6. Богашева Н.В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти. Київ: Логос, 2012. 446 с.
7. Борисова В. Інститут юридичної особи у праві України. Право України. 2010. № 12. С. 25-31.
8. Борисова В. Теорії сутності юридичної особи: історія і сучасність. Вісник Академії правових наук України. 2001. № 4(27). С. 117-130.

<sup>106</sup> При цьому не можна не брати до уваги, що і серед «класичних» юридичних осіб, у тому числі підприємницької (прибуткової) природи, можуть бути суб'єкти із обмеженою (спеціальною) правоздатністю, визначеною законом (наприклад, комерційні банки), що допускає подальшу (внутрішню) класифікацію таких юридичних осіб, наприклад, на основі поняття «організаційно-правової форми». Окремим цікавим предметом дослідження є у цьому напрямі правовий статус установ (у тому числі фондів та закладів) як окремого типу «класичних» юридичних осіб, зокрема, обсяг їхньої правосуб'єктності.

9. Васильєва В.В. Критерії розмежування юридичних осіб публічного права та юридичних осіб приватного права. Корпоративне право України та країн Європейського Союзу: новели законодавства. Збірник наукових праць за матеріалами XVI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 5-6 жовтня 2018 року) / За ред. В.В. Луця. Івано-Франківськ, 2018. С. 35-37.
10. Виграненко І.Г. Конститутивні ознаки юридичної особи у теорії цивільного права. Юриспруденція. Теорія і практика. 2006. № 8(22). С. 30-40.
11. Дараганова Н.В. Колективні суб'єкти – неюридичні особи: доцільність застосування цього терміну в адміністративному праві. Юридична наука. 2012. № 10. С. 35-41.
12. Демократичні засади державного управління та адміністративне право / За ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юридична думка, 2010. 496 с.
13. Загальна теорія права / Козюбра М.І., Погребняк С.П., Цельєв О.В., Матвєєва Ю.І. / За ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2016. 392 с.
14. Зубар В.М. Співвідношення понять «юридична особа публічного права» та «юридична особа приватного права». Актуальні проблеми держави і права. 2008. Вип.41. С. 30-33.
15. Козіна В., Лебедиська О. Методичні рекомендації щодо реалізації військовими адміністраціями населених пунктів та їх посадовими особами окремих повноважень ОМС в умовах воєнного стану / За заг. ред. О. Павлюк / Рада Європи, Міністерство розвитку громад і територій України. Страсбург: Рада Європи, 2022. С. 5; URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/830/Metodychni\\_rekomendatsii\\_Viiyskovi\\_administratsii\\_realizatsiia-povnovazhen-2772-7349-2998.1.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/830/Metodychni_rekomendatsii_Viiyskovi_administratsii_realizatsiia-povnovazhen-2772-7349-2998.1.pdf).
16. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України: академічний курс. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
17. Конституційне право / Барабаш Ю.Г., Бориславська О.М., Венгер В.М., Козюбра М.І., Лисенко О.М., Мелешевич А.А. / За ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2021. 528 с.
18. Корнхаузер В. Політика масового суспільства. Політологічні читання. 1992. № 1. С. 151-209.
19. Кочин В.В. Правова сутність юридичної особи. Юридична Україна. 2013. № 5. С. 43-48.
20. Кравчук В. Визначення сфери застосування інституту юридичної особи. Право України. 1998. № 4. С. 74-77.
21. Кубко Є.Б., Нагребельний В.П. Організація. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: Юридична думка, 2007. С. 569.
22. Кузнецова Н., Довгерт А. Институт юридического лица в Гражданском кодексе Украины. Ежегодник украинского права. 2013, № 5. С. 240-274.
23. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. 328 с.
24. Майданик Р. Юридические лица публичного права в украинском и европейском праве. Ежегодник украинского права. 2011. № 3. С. 137-152.
25. Майданик Р. Юридичні особи публічного права в країнах континентального права. Юридична Україна. 2010. № 2. С. 56-62.
26. Майданик Р.А. Юридические лица публичного права в украинском и международном праве. Альманах цивилистики. Вып. 3 / Под ред. Р.А. Майданика. Киев: Правова єдність, 2010. С. 119-178.
27. Науково-практичний коментар до цивільного законодавства України. В 4 т. / Ярема А.Г., Карабань В.Я., Кривенко В.В., Ротань В.Г. Т. 1. Київ: А.С.К.; Севастополь: Ін-т юрид. дослідж., 2004. 928 с.
28. Олькіна О. Юридичні особи як суб'єкти конституційних правовідносин. Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Серія «Право». 2012. Вип. 12. С. 120-123.
29. Олькіна О.В. Юридичні особи публічного права: постановка проблеми визначення критеріїв розмежування юридичних осіб публічного та приватного права. Юридичний науковий електронний журнал. 2014. № 4. С. 91-93. URL: [http://lsej.org.ua/4\\_2014/23.pdf](http://lsej.org.ua/4_2014/23.pdf).
30. Первомайський О.О. Поняття юридичної особи публічного права: окремі недоліки норм чинного законодавства. Приватне право і підприємництво. 2019. Вип. 19. С. 49-55.
31. Посикалюк О.О. До питання про поняття юридичної особи публічного права. Університетські наукові записки. 2015. № 1(53). С. 46-59.
32. Ромовська З. Українське цивільне право: загальна частина. Київ: Атіка, 2005. 560 с.
33. Сабодаш Р.Б. Очерк о юридических лицах публичного права: некоторые теоретико-практические проблемы. Альманах цивилистики. Вып. 3 / Под ред. Р.А. Майданика. Киев: Правова єдність, 2010. С. 179-204.
34. Скрипнюк О.В. Курс сучасного конституційного права України. Харків: Право, 2009. 468 с.
35. Спасибо-Фатєєва І. Деякі розсуди про юридичні особи та їхні організаційно-правові форми. Право України. 2007. № 2. С. 118-123..
36. Харитонов О.І., Харитонов Є.О. Дихотомія «публічне право – приватне право» та деякі питання визначення структури національного права. Університетські наукові записки. 2005. № 3(15). С. 6-11.
37. Хворостянкіна А.В. Законодавчі дефініції у правовій теорії та практиці європейських держав (порівняльний аналіз). Автореф. дис.... канд. юрид. наук. Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2012.
38. Цивільне право України: підручник. У 2 кн. / За ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової. Кн. 1. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 720 с.
39. Цивільне право: підручник. У 2 т. / За ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибо-Фатєєвої, В.Л. Яроцького. Т. 1. Харків: Право, 2011. 656 с.



40. Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. Тула: Автограф, 2001. 719 с.
41. Шишка О.Р. Публічні юридичні особи: проблеми термінологічного позначення, а також визначення їх правового становища в предметі цивільного права. Юридичні особи публічного права: участь у цивільному обороті. Матвеевські цивілістичні читання. Матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (Київ, 8 листопада 2016 року). Відпов. ред. Р.А. Майданик. Київ: Білоцерківдрук, 2016. С. 52-55.
42. Юркевич Ю. До розмежування статусу юридичних осіб (їх об'єднань) публічного та приватного права. Підприємство, господарство і право. 2016. № 1. С. 46-50.

#### Перелік юридичних документів:

43. European Court of Human Rights. Case of Khachatryan v. Armenia. Judgment of 1 December 2009. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-95905>.
44. Європейський суд з прав людини. Справа «Лисянський проти України». Рішення від 4 квітня 2006 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_048](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_048).
45. Європейський суд з прав людини. Справа «Михайленки та інші проти України». Рішення від 30 листопада 2004 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_231](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_231).
46. Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 № 2456-VI, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
47. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>.
48. Закон України «Про Вищу раду правосуддя» від 21.12.2016 № 1798-VIII, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19>.
49. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5.07.2012 № 5076-VI, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>.
50. Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16.04.2009 № 1275-VI, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17>.
51. Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 № 1135-IX, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20>.
52. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
53. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 № 755-IV, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.
54. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
55. Закон України «Про нотаріат» від 2.09.1993 № 3425-XII, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12>.
56. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 № 2625-III, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.
57. Закон України «Про політичні партії в Україні» від 5.04.2001 № 2365-III, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>.
58. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2.06.2016 № 1402-VIII, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
59. Кодекс адміністративного судочинства України від 6.07.2005 № 2747-IV, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
60. Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)... від 22.06.2022 № 6-р(II)/2022. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/od\\_lemak\\_v.v.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/od_lemak_v.v.pdf).
61. Постанова Верховного Суду від 13.01.2020 у справі № 263/6228/19, URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86902748>.
62. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання акціонерного товариства «Українська залізниця»» від 31.10.2018 № 938, URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-akcionernogo-tovaristva-ukrayinska-zaliznitsya>.
63. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання акціонерного товариства «Державний ощадний банк України»» від 5.06.2019 № 568; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/568-2019-p>.
64. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3.11.2010 № 996, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p>.
65. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України» від 22.07.2020 № 624. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/624-2020-p>.
66. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення акціонерного товариства «Українська оборонна промисловість»» від 21.03.2023 № 441; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/441-2023-p>.
67. Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 9 червня 2022 року у справі № 280/7053/21, URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104734209>.
68. Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 9.06.2021 у справі № 340/1721/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97930622>.

69. Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю. Затверджено рішенням НАЗК від 11.08.2016 № 3. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/2-1.pdf>.
70. Рішення Конституційного Суду України від 20.06.2007 № 5-рп/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-07>.
71. Статут Приватного акціонерного товариства «Національна енергетична компанія «Укренерго»». URL: <https://ua.energy/wp-content/uploads/2021/09/Statut-Minenergo-2021-1.pdf>.
72. Статут акціонерного товариства «Державний ощадний банк України». URL: [https://www.oschadbank.ua/uploads/1/8046-statut\\_osadbanku.pdf](https://www.oschadbank.ua/uploads/1/8046-statut_osadbanku.pdf).
73. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
74. Цивільний кодекс Української РСР 1963 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-06>.

## References

### Bibliography:

1. Administratyvne pravo Ukrainy: akademichniy kurs. V 2 t. T. 1. Zahalna chastyna / Red. kolehiia: V.B. Averianov ta in. Kyiv: Yurydychna dumka, 2004. 584 s.
2. Berestova I.E. Teoretychni zasady zakhystu publichnykh interesiv u tsyvilnomu sudochynstvi ta konstytutsiinomu provadzheni. Kyiv: FOP Maslakov, 2018. 496 s.
3. Berman H.Dzh. Pravo i revoliutsiia. Formuvannia zakhidnoi tradytsii prava / per. z anhl. Kyiv: IRIS, 2001. 651 s.
4. Bohasheva N.V. Vidnosyny derzhavy i politychnykh partii v Ukraini: konstytutsiino-pravovi aspekty. Kyiv: Lohos, 2012. 446 s.
5. Borysova V. Instytut yurydychnoi osoby u pravi Ukrainy. Pravo Ukrainy. 2010. № 12. S. 25-31.
6. Borysova V. Teorii sutnosti yurydychnoi osoby: istoriia i suchasnist. Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy. 2001. № 4(27). S. 117-130.
7. Cabrillac R. Les codifications. Paris: PUF, 2002. 320 r.
8. Darahanova N.V. Kolektyvni subiekty – neiurydychni osoby: dotsilnist zastosuvannia tsoho terminu v administratyvnomu pravi. Yurydychna nauka. 2012. № 10. S. 35-41.
9. Demokratychni zasady derzhavnoho upravlinnia ta administratyvne pravo / Za red. V.B. Averianova. Kyiv: Yurydychna dumka, 2010. 496 s.
10. Ilnytska N. Problemy klasyfikatsii yurydychnykh osib za zakonodavstvom Ukrainy. Pidpriemnytstvo, gospodarstvo i pravo. 2019. № 9. S. 5-10.
11. Kharytonova O.I., Kharytonov YE.O. Dykhotomiia «publichne pravo – pryvatne pravo» ta deiaki pytannia vyznachennia struktury natsionalnogo prava. Universytetski naukovy zapysky. 2005. № 3(15). S. 6-11.
12. Khvorostiankina A.V. Zakonodavchi definitsii u pravovii teorii ta praktytsi yevropeiskykh derzhav (porivnialnyi analiz). Avtoref. dys.... kand. yuryd. nauk. In-t zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. Kyiv, 2012.
13. Kochyn V.V. Pravova sutnist yurydychnoi osoby. Yurydychna Ukraina. 2013. № 5. S. 43-48.
14. Kolomoiets T.O. Administratyvne pravo Ukrainy: akademichniy kurs. Kyiv: Yurinkom Inter, 2011. 576 s.
15. Konstytutsiine pravo / Barabash YU.H., Boryslavska O.M., Venher V.M., Koziubra M.I., Lysenko O.M., Meleshevych A.A. / Za red. M.I. Koziubry. Kyiv: Vaite, 2021. 528 s.
16. Kornkhauzer V. Polityka masovoho suspilstva. Politolohichni chytannia. 1992. № 1. S. 151-209.
17. Kozina V., Lebedynska O. Metodichni rekomendatsii shchodo realizatsii viiskovymy administratsiiami naselenykh punktiv ta yikh posadovymy osobamy okremykh povnovazhen OMS v umovakh voiennoho stanu / Za zah. red. O. Pavliuk / Rada Yevropy, Ministerstvo rozvytku hromad i terytorii Ukrainy. Strasburh: Rada Yevropy, 2022. S. 5; URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/830/Metodychni\\_rekomendatsii\\_Viiyskovi\\_administratsii\\_realizatsiia-povnovazhen-2772-7349-2998.1.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/830/Metodychni_rekomendatsii_Viiyskovi_administratsii_realizatsiia-povnovazhen-2772-7349-2998.1.pdf).
18. Kravchuk V. Vyznachennia sfery zastosuvannia instytutu yurydychnoi osoby. Pravo Ukrainy. 1998. № 4. S. 74-77.
19. Kubko YE.B., Nahrebelnyi V.P. Orhanizatsiia. Velykyi entsyklopedychnyi yurydychnyi slovnyk / Za red. YU.S. Shemshuchenka. Kyiv: Yurydychna dumka, 2007. S. 569.
20. Kucherenko I.M. Orhanizatsiino-pravovi formy yurydychnykh osib pryvatnogo prava. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2004. 328 s.
21. Kuznetsova N., Dovgert A. Institut iuridicheskogo litsa v Grazhdanskom kodekse Ukrainy. Ezhegodnik ukrainskogo prava. 2013, № 5. S. 240-274.
22. Maidanik R.A. Iuridicheskie litsa publichnoho prava v ukrainskom i mezhdunarodnom prave. Almanakh tsivilistiki. Vyp. 3 / Pod red. R.A. Maidanika. Kiev: Pravova ednist, 2010. S. 119-178.
23. Maidanyk R. Yurydycheskye lytsa publichnoho prava v ukrainskom y evropeiskom prave. Ezhegodnyk ukrainskogo prava. 2011. № 3. S. 137-152.
24. Maidanyk R. Yurydychni osoby publichnoho prava v krainakh kontynentalnogo prava. Yurydychna Ukraina. 2010. № 2. S. 56-62.

25. Naukovo-praktychnyi komentar do tsyvilnoho zakonodavstva Ukrainy. V 4 t. / Yarema A.H., Karaban V.YA., Kryvenko V.V., Rotan V.H. T. 1. Kyiv: A.S.K; Sevastopol: In-t yuryd. doslidzh., 2004. 928 s.
26. Olkina O. Yurydychni osoby yak subiekty konstytutsiinykh pravovidnosyn. Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu im. V.N. Karazina. Serii «Pravo». 2012. Vyp. 12. S. 120-123.
27. Olkina O.V. Yurydychni osoby publichnoho prava: postanovka problemy vyznachennia kryteriiv rozmezhuвання yurydychnykh osib publichnoho ta pryvatnoho prava. Yurydychni naukovyi elektronnyi zhurnal. 2014. № 4. S. 91-93. URL: [http://lsej.org.ua/4\\_2014/23.pdf](http://lsej.org.ua/4_2014/23.pdf).
28. Pervomaiskyi O.O. Poniattia yurydychnoi osoby publichnoho prava: okremi nedoliky norm chynnoho zakonodavstva. Pryvatne pravo i pidpriemnytstvo. 2019. Vyp. 19. S. 49-55.
29. Posykaliuk O.O. Do pytannia pro poniattia yurydychnoi osoby publichnoho prava. Universytetski naukovyi zapysky. 2015. № 1(53). S. 46-59.
30. Romovska Z. Ukrainse tsyvilne pravo: zahalna chastyna. Kyiv: Atika, 2005. 560 s.
31. Sabodash R.B. Ocherk o iuridicheskikh litsakh publichnoho prava: nekotorye teoretiko-prakticheskie problemy. Almanakh tsivilistiki. Vyp. 3 / Pod red. R.A. Maidanika. Kiev: Pravova ednist, 2010. S. 179-204.
32. Shershenevych H.F. Kurs hrazhdanskoho prava. Tula: Avtohrاف, 2001. 719 s.
33. Shyshka O.R. Publichni yurydychni osoby: problemy terminolohichnoho poznachennia, a takozh vyznachennia yikh pravovoho stanovyscha v predmeti tsyvilnoho prava. Yurydychni osoby publichnoho prava: uchast u tsyvilnomu oboroti. Matvieievski tsyvilistychni chytannia. Materialy mizhnarodnoi nauk.-prakt. konf. (Kyiv, 8 lystopada 2016 roku). Vidpov. red. R.A. Maidanyk. Kyiv: Bilotserkivdruk, 2016. S. 52-55.
34. Skrypniuk O.V. Kurs suchasnoho konstytutsiinoho prava Ukrainy. Kharkiv: Pravo, 2009. 468 s.
35. Spasybo-Fatieieva I. Deiaki rozsudy pro yurydychni osoby ta yikhni orhanizatsiino-pravovi formy. Pravo Ukrainy. 2007. № 2. S. 118-123..
36. Tsyvilne pravo Ukrainy: pidruchnyk. U 2 kn. / Za red. O.V. Dzery, N.S. Kuznietsovoi. Kn. 1. Kyiv: Yurinkom Inter, 2002. 720 s.
37. Tsyvilne pravo: pidruchnyk. U 2 t. / Za red. V.I. Borysovoi, I.V. Spasybo-Fatieievoi, V.L. Yarotskoho. T. 1. Kharkiv: Pravo, 2011. 656 s.
38. Vasyliieva V.V. Kryterii rozmezhuвання yurydychnykh osib publichnoho prava ta yurydychnykh osib pryvatnoho prava. Korporatyvne pravo Ukrainy ta krain Yevropeiskoho Soiuzu: novelty zakonodavstva. Zbirnyk naukovykh prats za materialamy XVI Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (m. Ivano-Frankivsk, 5-6 zhovtnia 2018 roku) / Za red. V.V. Lutsia. Ivano-Frankivsk, 2018. S. 35-37.
39. Vyhranenko I.H. Konstytutyvni oznaky yurydychnoi osoby u teorii tsyvilnoho prava. Yurysprudentsiia. Teoriia i praktyka. 2006. № 8(22). S. 30-40.
40. Yurkevych YU. Do rozmezhuвання statusu yurydychnykh osib (yikh obiednan) publichnoho ta pryvatnoho prava. Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo. 2016. № 1. S. 46-50.
41. Zahalna teoriia prava / Koziubra M.I., Pohrebniak S.P., Tseliev O.V., Matvieieva YU.I. / Za red. M.I. Koziubry. Kyiv: Vaite, 2016. 392 s.
42. Zubar V.M. Spivvidnoshennia poniat «yurydychna osoba publichnoho prava» ta «yurydychna osoba pryvatnoho prava». Aktualni problemy derzhavy i prava. 2008. Vyp.41. S. 30-33.

#### List of legal documents:

43. Biudzhetni kodeks Ukrainy vid 8.07.2010 № 2456-VI, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
44. European Court of Human Rights. Case of Khachatryan v. Armenia. Judgment of 1 December 2009. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-95905>.
45. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy vid 6.07.2005 № 2747-IV, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
46. Okrema dumka suddi Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy Lemaka V.V. stosovno Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy (Druhyi senat)... vid 22.06.2022 № 6-r(II)/2022. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/od\\_lemak\\_v.v.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/od_lemak_v.v.pdf).
47. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Deiaki pytannia aktsionernoho tovarystva «Ukrainska zaliznytsia»» vid 31.10.2018 № 938, URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-akcionernogo-tovarystva-ukrayinska-zaliznitsya>.
48. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro utvorennia Ministerstva z pytan stratehichnykh haluzei promyslovosti Ukrainy» vid 22.07.2020 № 624. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/624-2020-p>.
49. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro utvorennia aktsionernoho tovarystva «Ukrainska oboronna promyslovist»» vid 21.03.2023 № 441; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/441-2023-p>.
50. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zabezpechennia uchasti hromadskosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky» vid 3.11.2010 № 996, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p>.
51. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pytannia aktsionernoho tovarystva «Derzhavnyi oshchadnyi bank Ukrainy»» vid 5.06.2019 № 568; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/568-2019-p>.
52. Postanova Tretoho apeliatsiinoho administratyvnoho sudu vid 9 chervnia 2022 roku u spravi № 280/7053/21, URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104734209>.

53. Postanova Tretoho apeliatsiinoho administratyvnoho sudu vid 9.06.2021 u spravi № 340/1721/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97930622>.
54. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 13.01.2020 u spravi № 263/6228/19, URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86902748>.
55. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 20.06.2007 № 5-rp/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-07>.
56. Roziasnennia shchodo zastosuvannia okremykh polozhen Zakonu Ukrainy «Pro zapobihannia koruptsii» stosovno zakhodiv finansovoho kontroliu. Zatverdzheno rishenniam NAZK vid 11.08.2016 № 3. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/2-1.pdf>.
57. Statut Pryvatnoho aktsionernoho tovarystva «Natsionalna enerhetychna kompaniia «Ukrenerho»». URL: <https://ua.energy/wp-content/uploads/2021/09/Statut-Minenergo-2021-1.pdf>.
58. Statut aktsionernoho tovarystva «Derzhavnyi oshchadnyi bank Ukrainy». URL: [https://www.oschadbank.ua/uploads/1/8046-statut\\_osadbanku.pdf](https://www.oschadbank.ua/uploads/1/8046-statut_osadbanku.pdf).
59. Tsyvilnyi kodeks Ukrainskoi RSR 1963 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-06>.
60. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy vid 16.01.2003 № 435-IV, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
61. Vyborchyi kodeks Ukrainy vid 19.12.2019 № 396-IKH, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>.
62. Yevropeyskyi sud z prav liudyny. Sprava «Lysianskyi proty Ukrainy». Rishennia vid 4 kvitnia 2006 roku. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_048](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_048).
63. Yevropeyskyi sud z prav liudyny. Sprava «Mykhailenky ta inshi proty Ukrainy». Rishennia vid 30 lystopada 2004 roku. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_231](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_231).
64. Zakon Ukrainy «Pro Vyshchu radu pravosuddia» vid 21.12.2016 № 1798-VIII, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19>.
65. Zakon Ukrainy «Pro advokaturu ta advokatsku diialnist» vid 5.07.2012 № 5076-VI, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>.
66. Zakon Ukrainy «Pro asotsiatsii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia» vid 16.04.2009 № 1275-VI, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17>.
67. Zakon Ukrainy «Pro derzhavnu reiestratsiiu yurydychnykh osib, fizychnykh osib – pidpriyemtsiv ta hromadskykh formuvan» vid 15.05.2003 № 755-IV, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.
68. Zakon Ukrainy «Pro hromadski obiednannia» vid 22.03.2012 № 4572-VI, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
69. Zakon Ukrainy «Pro notariat» vid 2.09.1993 № 3425-XII, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12>.
70. Zakon Ukrainy «Pro orhany samoorganizatsii naseleння» vid 11.07.2001 № 2625-III, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.
71. Zakon Ukrainy «Pro politychni partii v Ukraini» vid 5.04.2001 № 2365-III, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>.
72. Zakon Ukrainy «Pro sudoustrii i status suddiv» vid 2.06.2016 № 1402-VIII, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
73. Zakon Ukrainy «Pro vseukrainskyi referendum» vid 26.01.2021 № 1135-IX, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20>.
74. Zakon Ukrainy «Pro zapobihannia koruptsii» vid 14.10.2014 № 1700-VII, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

УДК 342

doi.org/10.30970/jcl.4.2023.2

**Віталій Ковальчук**

Доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри теорії права та конституціоналізму Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти НУ «Львівська політехніка»,  
Львів, Україна

ORCID ID: 0000-0002-7523-2098

E-mail: kovalchuk1903@gmail.com



## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

## FEATURES OF THE LEGAL REGULATION OF THE FUNCTIONING OF LOCAL GOVERNMENT BODIES DURING THE PERIOD OF MARITAL STATE IN UKRAINE

**Vitalii Kovalchuk**

Doctor of Laws, Professor, Head of the Department of Theory of Law, Constitutional and International Law, Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education, Lviv Polytechnic National University, Lviv, Ukraine

**Abstract** | In the article, a comprehensive theoretical generalization and analysis of the peculiarities of the legal regulation of the activities of local government bodies during the period of martial law in Ukraine is carried out, and specific proposals are offered to improve the legislation in this area of power-legal relations.

It is noted that the role of local government bodies during the war cannot be underestimated, they remain an important mechanism in ensuring the effective functioning of public power and the defense capability of the state. This was clearly demonstrated by the actions of local government bodies in the first days of the Russia large-scale invasion of Ukraine.

According to the author, the experience gained by Ukraine during the war demonstrates the undeniable advantage of self-organization of the population over centralized management. The central government will not be able to take over the functions of local government bodies and perform them as effectively. Even before the war, the level of trust in local authorities among citizens was one of the highest compared to other public institutions. In recent times, when citizens interact more and more with the local government, since it is the closest to them, this attitude has only strengthened. Therefore, the termination of the powers of local government bodies by the state authorities during the war is an unconstitutional action that poses a threat to the country's national security. Suspension or narrowing of their powers is possible only in extraordinary cases,

when there is a direct threat to the life and safety of citizens who are in the territory of hostilities or occupation. In any other cases, this is possible only in accordance with the procedure, which provides for the presence of a reasoned court decision.

Attention is focused on the fact that local self-government is the same constitutional structure as the state one. The Constitution of Ukraine clearly spells out the status of local self-government bodies, in particular their functions and powers, which they perform in peaceful conditions. Therefore, making changes to the constitution regarding the functioning of local self-government seems impractical. However, the political and legal reality, caused by the full-scale invasion of the russia on the territory of Ukraine on February 24, 2022, testified to the low level of legislative and law-making works, their abstract and declarative nature, internal contradictions and frank leveling of the interests of the territorial community and its members, which directly and negatively affected the procedure for self-government bodies to implement their powers, including the sphere of protection of human rights and freedoms within local society.

Therefore, there was a need for additional legislative regulation of the specified sphere of power-legal relations. This led to the adoption of the Law of Ukraine «On Adopting Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding the Functioning of the Civil Service and Local Government During the Period of Martial Law», on the basis of which substantial additions were made to the Law of Ukraine «On the Legal Regime of Martial Law». The latest legislative act is of particular importance for the constitutional legal order, it is a kind of addition to the Constitution of Ukraine, the effect of which is actualized in the period of wars.

Despite some progress in the issue of legal regulation of the activities of local self-government bodies during the period of martial law, certain provisions of the current legislation need to be supplemented and clarified. The main focus of the research is on this problem.

**Keywords:** local government, local government bodies, martial law, legal regulation of the functioning of local government, military administrations.

**Анотація** | У статті здійснено комплексне теоретичне узагальнення та аналіз особливостей правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні, запропоновано конкретні пропозиції щодо удосконалення законодавства у цій сфері владно – правових відносин.

Зазначається, що роль органів місцевого самоврядування в період війни не можна недооцінювати, вони залишаються важливим механізмом в забезпеченні ефективного функціонування публічної влади та обороноздатності держави. Про це яскраво засвідчили дії органів місцевого самоврядування в перші дні широкомасштабного вторгнення російської федерації в Україну.

На думку автора досвід набутий Україною за час війни, демонструє беззаперечну перевагу самоорганізації населення перед централізованим управлінням. Центральна влада не зможе перебрати на себе функції органів місцевого самоврядування і виконувати їх так само ефективно. Ще напередодні війни рівень довіри до місцевої влади серед громадян був одним із найвищих в порівнянні з іншими інституціями. За останній час, коли громадяни все більше взаємодіють з місцевою владою, оскільки вона найбільше наближена до них, це ставлення лише укріпилось. Тому припинення повноважень органів місцевого самоврядування державною владою в період війни – це антиконституційні дії, які становить загрозу національній безпеці країни. Призупинення чи звуження їх повноважень можливе лише в екстраординарних випадках, коли з'являється пряма загроза життю та безпеці громадян, які перебувають на території ведення бойових дій чи окупації. У будь-яких інших випадках це можливо лише відповідно до процедури, яка передбачає наявність вмотивованого рішення суду.

Акцентується увага на тому, що місцеве самоврядування є такою ж конституційною конструкцією, як і державна. В Конституції України достатньо чітко прописаний статус органів місцевого самоврядування, зокрема їх функції та повноваження, які вони виконують в мирних умовах. Тому внесення змін до Конституції щодо питання функціонування місцевого самоврядування видається недоцільним. Проте політично-правова реальність, що зумовлена повномасштабним вторгненням рф на територію України 24 лютого 2022 року засвідчила низький рівень законопроектних та законотворчих робіт, їх абстрактний та декларативний характер, внутрішню суперечливість та відверте нівелювання інтересами територіальної громади та її членів, що напряму і негативно вплинуло на порядок реалізації органами самоврядування своїх повноважень, включаючи й сферу захисту прав і свобод людини в межах локального соціуму.

Тому виникла потреба додаткового законодавчого регулювання зазначеної сфери владно-правових відносин. Цим було обумовлено прийняття Закону України «Про прийняття змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», на основі якого були внесені суттєві доповнення до Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Останній законодавчий акт має особливе значення для конституційного правопорядку, він є своєрідним доповненням Конституції України, дія якого актуалізується в період війн.

Не дивлячись на певний прогрес у питанні правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в період воєнного стану, окремі положення діючого законодавства потребують доповнення та уточнення. Саме на цій проблемі зосереджена основна увага дослідження.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, воєнний стан, правове регулювання функціонування місцевого самоврядування, військові адміністрації.

**Постановка проблеми.** З моменту оголошення в Україні воєнного стану Указом Президента України від 24 лютого 2022 року всі органи публічної влади розпочали функціонувати в особливому режимі. Відповідно до пункту 6 Указу на обласні, Київську міську державну адміністрацію, органи місцевого самоврядування (далі: ОМСВ) покладено обов'язок утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану<sup>1</sup>.

З перших тижнів повномасштабного вторгнення Президент, Уряд та Верховна Рада України були стурбовані ситуацією, яка склалася і тому спрямували зусилля на посилення управління з центру, розширюючи повноваження органів виконавчої влади на місцях і відповідно – обмежуючи їх органи місцевого самоврядування. З цією метою на час воєнного стану глава держави створив в областях та районах тимчасові спеціальні органи – військові адміністрації. Мета їх створення зрозуміла: разом з військовим командуванням забезпечувати впровадження заходів воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку. Вони були сформовані на основі обласних та районних державних адміністрацій.

Однак роль ОМСВ в період війни не можна недооцінювати, вони залишаються важливим механізмом в забезпеченні ефективного функціонування публічної влади та обороноздатності держави. Про це яскраво засвідчили дії ОМСВ в перші дні широкомасштабного вторгнення російської федерації в Україну. На них було покладено завдання створення добровольчих формувань територіальних громад відповідно до Закону України «Про основи національного спротиву». Це також створення блокпостів, захисних споруд та інших умов для ефективної діяльності добровольчих загонів<sup>2</sup>.

Там де не було бойових дій ОМСВ активно включилися у волонтерську діяльність та допомогли Збройним Силам України. Є багато прикладів, коли вони самі ініціювали волонтерський рух, інші – активно сприяли йому на рівні територіальних громад (далі: ТГ).

Переважає більшість представників ОМСВ залишались на місцях та організували життєдіяльність територіальних громад у нових умовах. Маємо не багато випадків, коли депутати, голови громад розгубилися і не взяли на себе відповідальність за важливі для людей рішення, переїхали у безпечні місця. Тому є всі підстави вважати, що місцеве самоврядування (далі: МСВ) успішно справляється з новими викликами в умовах воєнного стану. Варто додати, що одна із причин злагодженої та оперативної реакції на екстремальні умови – це децентралізація та розширення повноважень на місцях, які були, хоча і не в повній мірі, запровадженні в останні роки.

<sup>1</sup> Указ Президента України №64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні». Офіційне Інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

<sup>2</sup> Закон України «Про основи національного спротиву» від 27 січня 2022 року. Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

Важливим є те, що навіть в умовах війни, саме МСВ та функціонування ОМСВ сприяє формуванню, функціонуванню і вдосконаленню локальної системи охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина, завдяки чому формуються та рельєфно виокремлюються одні з найважливіших функцій МСВ – правозахисна і правоохоронна<sup>3</sup>. Це відбувається передусім тому, що ОМСВ знаходяться найближче до людини (члена ТГ) та її потреб, а тому здатні надати їй першу необхідну допомогу.

В перші дні війни саме ОМСВ стали основним центром охорони та захисту цивільного населення. Це зумовлено тим, що в різних регіонах країни були різні виклики, якщо на Півночі, Півдні та Сході – це стримування військ агресора, то на Заході (особливо в областях, що межують з країнами Європейського союзу) це безпрецедентна кількість осіб, що шукали притулку. Додаткові функції, які випали на долю місцевої влади у перші дні війни, стосувалися великого напливу внутрішньо переміщених осіб. ОМСВ повинні були організувати реєстрацію відповідного статусу, видачу довідок і за допомогою членів громад налагодити процес розміщення людей, які покинули свої оселі. Для того, щоб проілюструвати масштабність проблеми звернемося до статистики. У м. Львові у довоєнний період проживало 717 тис. мешканців, у березні кількість осіб зростає до 2 млн., а за перший місяць війни Львівська область прийняла 5 млн. тимчасово переміщених осіб.

Як до війни, так і після оголошення воєнного стану рівень довіри громадян до ОМСВ постійно зростає. Про це яскраво свідчать результати соціологічного дослідження проведеного Міжнародним республіканським інститутом (IRI)<sup>4</sup>. Предметом дослідження була оцінка думок містян, — від їх загальних настроїв до сприйняття дій місцевої влади та ставлення до відбудови. Результати дослідження, яке зафіксували настрої українців під час повномасштабного вторгнення, приємно здивувало — адже виявилось, що жителі Києва та 20 обласних центрів потужно підтримують своїх мерів навіть після дуже складної зими та умов воєнного стану. Також більшість містян схвально оцінює діяльність міських рад, найвищий ступінь довіри виявили жителі Харкова (73%), Хмельницького (69%), Луцька (68%), Вінниці (67%), Івано-Франківська (62%). Особливістю актуальних настроїв опитаних стала висока доля тих, хто планує залишитися у своєму місті після війни. Переконали більшість українців бачить майбутнє своєї країни обнадійливим, однак відсоток таких людей відрізняється у кожному місті.

За три десятки років існування МСВ в Україні сформувалася достатньо усталений механізм функціонування ОМСВ, практично завершувалася реформа децентралізації публічно-владних повноважень. Проте політично-соціальна реальність, що зумовлена повномасштабним вторгненням держави-агресорки на територію України свідчить про суттєві недоліки, що демонструють низький рівень законопроектних та законотворчих робіт, високий рівень їх узагальнення, декларативності і формалізму, внутрішньої суперечливості та відвертого нівелювання інтересами територіальної громади та її членів, що на пряму і негативно впливають на порядок реалізації органами самоврядування своїх повноважень, включаючи й сферу захисту прав і свобод людини в межах локального соціуму. Вказане особливо десонується з тим фактом, що Україна живе у стані війни не з 24 лютого 2022 року, а з часу анексії Криму та війни на Сході держави, тобто протягом восьми років від 18 березня 2014 року.

Досвід України в контексті правового регулювання забезпечення функціонування ОМСВ під час війни є унікальним і створює суттєву основу для можливості удосконалення системи унормування юридичних приписів у досліджуваній сфері з превентивною метою.

<sup>3</sup> Михайло Баймуратов, Борис Кофман Мілітарний конституціоналізм: до питання про ставлення, розуміння і оформлення профільної феноменології через локальну демократію. Конституціоналізм в умовах війни. Збірник матеріалів учасників Четвертої міжнародної науково-практичної конференції (Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 23 вересня 2022 року). Львів, 2022. С. 67.

<sup>4</sup> Соціологи групи Рейтинг, які діяли від імені Центру аналізу та соціологічних досліджень IRI, протягом 21 квітня — 22 травня 2023 року збирали думки жителів 21 міста України: Києва та тих обласних центрів, де безпекова ситуація дозволяла проводити дослідження. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/opituvannya-ukrajinciv-iri-provelo-velikemunicipalne-doslidzhennya-novini-ukrajini-50335472.html>.



**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Не дивлячись на те, що за всю історію існування людства було проведено більше ніж дві тисячі воєн, а стан конфліктів та збройної агресії є характерним для багатьох регіонів, все ж ми не можемо вказати, що проблему ролі та значення МСВ в період військових конфліктів і зокрема особливостей правового регулювання їх функціонування, аналізували багато науковців. Нам вдалося знайти декілька праць, які тільки опосередковано розглядають цю проблематику. Зокрема вони присвячені операцій НАТО в Афганістані та ролі цивільно-військових відносин у період кризи (Zanfır F.)<sup>5</sup>, а також ролі місцевої влади як інституту сектора безпеки в постконфліктних країнах (Demir C. K.)<sup>6</sup>. Певні дослідження також стосуються співпраці армії США з громадськими інституціями та місцевими громадами приймаючої африканської країни під час боротьби з терористичними і релігійними екстремістами (Celestino P.)<sup>7</sup>.

Натомість питання особливостей функціонування ОМСВ і зокрема правового регулювання їх діяльності, стало в силу необхідності предметом наукових досліджень вітчизняних вчених – юристів. На особливу увагу заслуговують праці Михайла Баймуратова та Бориса Кофмана<sup>8</sup>, Олександра Батанова<sup>9</sup>, Анатолія Зайця<sup>10</sup>, Юрія Ключковського<sup>11</sup>, Ігоря Коліушка<sup>12</sup>. Саме їх наукові висновки в досліджуваному питанні були покладені в основу цієї статті. Також були проаналізовані праці вчених, які досліджували проблему особливостей функціонування органів влади в екстремальних умовах, зокрема війни<sup>13</sup>.

**Мета статті полягає** в комплексному теоретичному узагальненні та аналізі особливостей правового регулювання діяльності ОМСВ в період воєнного стану в Україні, виробленні конкретних пропозицій щодо удосконалення законодавства, що регулює відповідну сферу владно – правових відносин.

**Виклад основних положень.** Згідно Конституції в Україні визнається і гарантується МСВ (стаття 7), а народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування (стаття 5). Відтак ОМСВ наділені такими ж конституційними повноваженнями як й інші органи публічної влади. Тому при прийнятті законів вони не можуть бути припинені чи скасовані. Щодо їх звуження, то воно може бути виправдане легітимною метою – гарантування безпеки людей. Як слушно зазначає Ю. Ключковський, дії демократичних інститутів та процедур мо-

<sup>5</sup> Zanfır F. (2012 ) Civil military relations in crisis management II. *Revista Academiei Fortelor Terestre* . Vol. 17 Issue 4, pp. 380-385.

<sup>6</sup> Demir, C. K. (2021) Professionalization, Local Military Context, and Reconstruction of the Army in Afghanistan . *All Azimuth: A Journal of Foreign Policy and Peace*, 10 (1). Pp. 81-97

<sup>7</sup> Celestino Perez Jr.. (2021) Tactical *Jus ad bellum*: The Practice and Ethics of Military Designations of Friend and Foe. *Journal of Military Ethics* 20:3-4, pP. 217-236.

<sup>8</sup> Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Компетенційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини в період миру і воєнного стану в Україні: актуальні питання регламентації та регулювання. URL: <https://constitutionalist.com.ua>; Михайло Баймуратов, Борис Кофман Мілітарний конституціоналізм: до питання про ставлення, розуміння і оформлення профільної феноменології через локальну демократію. Конституціоналізм в умовах війни. Збірник матеріалів учасників Четвертої міжнародної науково-практичної конференції (Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 23 вересня 2022 року). Львів, 2022. С. 56-61.

<sup>9</sup> Батанов О. В. Тенденції розвитку муніципального права в умовах викликів сьогодення. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.). Київ, 2022 р. С. 31 – 49.

<sup>10</sup> Заєць А.П. Місцеве самоврядування в Україні в контексті європейських стандартів. Конституціоналізм в умовах війни. Збірник матеріалів учасників П'ятої міжнародної науково-практичної конференції (Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 23 вересня 2023 року). Львів, 2023. С.49.

<sup>11</sup> Ключковський Ю. Б. Місцеве самоврядування в Україні під час і після війни. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.). Київ, 2022 р. С. 49-55.

<sup>12</sup> Місцеве самоврядування під час війни. Голова правління Центру політико-правових реформ Ігор Коліушко обговорив функціонування місцевого самоврядування під час війни в інтерв'ю з Марією Палагнюк для «Варіанти». 09.07.2022 р. URL: <https://pravo.org.ua>.

<sup>13</sup> Водяніков О. Конституціоналізм в екстремальних умовах: установча і встановлена влада в кризові періоди. Український часопис конституційного права. № 4/2021(21). С. 8-37.

жуть бути звужені, проте не ліквідовані в умовах правової держави, а дії суб'єктів владних повноважень не можуть бути свавільними (не передбаченими законом)<sup>14</sup>. В період воєнного стану такі дії часто є невиправданими з точки зору легітимної мети. Саме на звуження повноважень були спрямовані прийняті Верховною Радою України два законопроекти № 7153 та 7269, які що правда не були підписані Президентом України. У цьому випадку глава держави дослухався до думок експертів та представників громад, що призвело до нової вдосконаленої редакції законопроекту, який згодом вступив у дію у формі Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування в період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 року.

До прийняття цього Закону діяльність ОМСВ в умовах війни в законодавстві України фактично не регламентувалися системно і комплексно в будь-якому спеціальному законодавчому документі. Окремі питання профільного характеру частково вирішувалися Законами України «Про основи національного спротиву» від 16 липня 2021 року, «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року, «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року, «Про військовоцивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 року, «Про оборону України» від 6 грудня 1991 року, «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21 жовтня 1993 року.

Прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування в період дії воєнного стану» мав на меті забезпечити належне та безперервне функціонування ОМСВ в період воєнного стану, надати їм змогу приймати оперативні рішення для забезпечення життєдіяльності громад, збільшити повноваження сільського, селищного, міського голови громади, де не ведуться бойові дії та не утворена військова адміністрація. Закон також врегулював питання діяльності військових адміністрацій населених пунктів.

Так, відповідно до Закону, сільський, селищний, міський голова набуває додаткові повноваження. Він зокрема може приймати одноосібні рішення в таких напрямках: передача коштів з місцевого бюджету на потреби Збройним Силам України; створення установ для надання безоплатної первинної правової допомоги; боротьба зі стихійними лихами та епідеміями; поводження з небезпечними відходами; звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд; обстеження будівель і споруд пошкоджених внаслідок бойових дій; демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей.

Рішення, прийняті сільським, селищним, міським головою набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо цими рішеннями не встановлено пізніший термін набрання ними чинності, та невідкладно доводяться до відома жителів відповідних ТГ<sup>15</sup>.

Законом також передбачено, що у разі наявності фактів порушення сільським, селищним, міським головою відповідної ТГ під час реалізації Конституції чи законів України начальник обласної військової адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних Сил України порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів).

У районі, області військові адміністрації утворюються у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або припинення їх повноважень згідно із законом, або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку (ч. 4 с. 4 Закону). Військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування.

<sup>14</sup> Ключковський Ю. Б. (2022) Місцеве самоврядування в Україні під час і після війни. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.). Київ. С. 49-55.

<sup>15</sup> Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування в період дії воєнного стану». Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

Цитований Закон передбачає можливість *зупинення* діяльності (а отже, здійснення повноважень) окремих органів місцевого самоврядування з можливим поновленням їх діяльності (здійснення повноважень) після закінчення воєнного стану. Важливо, що Закон не передбачає *припинення* повноважень цих органів (тобто припинення їх існування), що частково суперечить статті 78 та 79 Закону України «Про місцеве самоврядування», який передбачає можливості дострокового припинення повноважень місцевої ради чи голови ТГ<sup>16</sup>.

Прийняті зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» загалом позитивно вплинуло на процес регулювання діяльності ОМСВ в період воєнного стану. Однак вони охопили не всі сфери функціонування МСВ, а деякі їх положення потребують уточнення та узгодження з іншими нормами законодавства.

По-перше, в Законі відсутній чіткий алгоритм дій ОМСВ та їх посадових осіб під час оголошення воєнного стану. В першу чергу це стосується тих територій, які перебувають в зоні бойових дій та окупації. Зокрема, щодо можливості евакуації населення з цих територій. Закон не містить окремих положень щодо правил поведінки для ОМСВ на тимчасово окупованих територіях, у зоні розмежування та на інших неокупованих територіях.

По-друге, законодавчо неврегульованим є питання повноважень військових адміністрацій та їх взаємодії з інституціями громадянського суспільства, особливо волонтерськими організаціями. Як показав досвід першого року війни неузгодженість дій органів публічної влади на місцях та ТГ перешкоджала наданню швидкої та ефективної допомоги Збройним Силам України. Так з метою координації дій між волонтерськими організаціями та органами публічної влади виникла необхідність створення спільних веб-платформ. Перші кроки у цьому напрямку вже зроблені.

По-третє, Законом передбачена спрощена процедура прийняття та звільнення державних службовців та службовців ОМСВ. Так частина 5 статті 10 цього Закону передбачено, що у період дії воєнного стану особи призначаються на посади державної служби, посади в ОМСВ, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, комунальних підприємств, установ, організацій керівником державної служби або суб'єктом призначення, сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради, начальником відповідної військової адміністрації без публічного конкурсного відбору, Крім цього претендент на зазначені посади не подає декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або МСВ, передбачену Законом України «Про запобігання корупції» та документ про підтвердження рівня володіння державною мовою відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Це породжує певні ризики, і зокрема, непотизм – можливість призначати на посади «зручних» і звільняти «незручних» людей, що прямо пов'язано з політичною корупцією.

По-четверте, законодавством України, в тому числі згадуваним Законом залишається неврегульованим питання обов'язкового фінансування діяльності ОМСВ в період воєнного стану. Це породжує ризики обмеження їх фінансування державними органами влади. Саме на це була спрямована Постанова Кабінету Міністрів України № 590 «Про затвердження порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану». Звісно, що на період війни змінилися пріоритети витрат – на перше місце стали видатки, які сприяють обороноздатності країни. Однак, документ був настільки суперечливий, що його за 4-5 місяців змінювали 14 раз<sup>17</sup>. Аналогічною є позиція Уряду щодо перерозподілу податку на доходи фізичних осіб (далі: ПДФО), який сплачували військовослужбовці в бюджет громад. Вже з 1 жовтня 2023 року Уряд за ініціативи Міністерства фінансів затвердив перерахування цього податку в бюджет держави. Проект бюджету на 2024 рік також передбачає перерозподіл ПДФО з місцевих бюджетів до

<sup>16</sup> Ключковський Ю. Б. (2022) Місцеве самоврядування в Україні під час і після війни. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.). Київ. С. 51.

<sup>17</sup> Місцеве самоврядування під час війни. Голова правління Центру політико-правових реформ Ігор Коліушко обговорив функціонування місцевого самоврядування під час війни в інтерв'ю з Марією Палагнюк для «Варіанти». 09.07.2022 р. URL: <https://pravo.org.ua>.

державного. Руйнування бюджету децентралізації приховує в собі серйозні ризики, як зазначають експерти впродовж наступних 15 місяців місцеві бюджети можуть втратити доходи на суму 119,5 млрд. грн.<sup>18</sup>. Не вдаючись у всю складність цієї проблеми переконаний в тому, що гарантуючи фінансову безпеку ТГ центральна влада тим самим закладає гарантії безпеки держави загалом.

По-п'яте, невизначеними є підстави, за яких Президент може звернутися до Верховної Ради щодо передання повноважень місцевого самоврядування громади військовій адміністрації населеного пункту (частина 2 статті 10 Закону); неясним є припис частини третьої цієї ж статті щодо підстав переходу повноважень обласної чи районної ради до відповідної військової адміністрації (у всіх випадках утворення військової адміністрації чи лише за додаткових умов, зокрема, відповідного рішення Верховної Ради). У цьому контексті виникає два запитання, які потребують відповіді. 1) Які дії чи бездіяльність ОМСВ можна вважати достатньою підставою зупинення їх діяльності? 2) Якою є процедура такого припинення? Ці питання є насправді важливими, оскільки, як ми вже зазначали, повноваження ОМСВ є визначенні Конституцією та законами України, тому встановлення факту неможливості здійснення цих повноважень вимагає спеціальної процедури.

По-шосте, Закон не регулює питання щодо тимчасового призупинення повноважень сільського, селищного, міського голови. Законодавством передбачено лише дострокове припинення повноважень, підстав якого містяться в частині 1 статті 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Це можливо у разі: 1) його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови; 2) припинення його громадянства; 3) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; 3<sup>1</sup>) набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; 3<sup>2</sup>) набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених ст. 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави; 4) відкликання з посади за народною ініціативою; 5) визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер; 6) його смерті<sup>19</sup>. Таким чином, «самоусунення» («самостійна «відставка») сільських, селищних, міських голів, їх заступників та секретарів, які опинилися на тимчасово окупованих територіях не відповідає вимогам законодавства. Вказане ставить під первинну загрозу життя і здоров'я цих осіб.

**Висновки.** Досвід, набутий Україною за час війни, демонструє беззаперечну перевагу самоорганізації населення перед централізованим управлінням. Центральна влада не зможе перебрати на себе функції ОМСВ і виконувати їх так само ефективно. Ще напередодні війни рівень довіри до місцевої влади серед громадян був одним із найвищих в порівнянні з іншими інституціями. За останній час, коли люди все більше взаємодіють з місцевою владою, оскільки вона найбільше наближена до них, це ставлення лише укріпилось. Тому ідея припинення (скасування) повноважень ОМСВ чи довільне їх звуження навіть в період війни – це антиконституційні рішення, які становлять загрозу національній безпеці країни. Призупинення чи звуження їх повноважень можливе лише в екстраординарних випадках, коли з'являється пряма загроза життю та безпеці громадян, які перебувають на території ведення бойових дій чи окупації. У будь-яких інших випадках це можливо лише після вмотивованого рішення суду.

МСВ є такою ж конституційною конструкцією, як і державна. В Конституції України достатньо чітко прописаний статус ОМСВ, зокрема їх функції та повноваження, які вони виконують в мирних умовах. Тому внесення змін до конституції щодо питання функціонування ОМСВ видається недоцільним. Додаткового законодавчого регулювання потребують питання функціонування ОМСВ в період війни. Саме цим було обумовлено прийняття Закону України «Про прийняття змін

<sup>18</sup> Питання на 120 мільярдів: що буде, якщо в місцевих громадах забрати «військове» ПДФО?: URL: <https://www.epravda.com.ua>.

<sup>19</sup> Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

до деяких законі України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», на основі якого були внесені суттєві доповнення до Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Цей законодавчий акт має особливе значення для конституційного правопорядку, він є своєрідним доповненням Конституції України, дія якого актуалізується в період війни.

Не дивлячись на суттєвий прогрес у питанні правового регулювання діяльності ОМСВ в період воєнного стану, окремі положення законодавства потребують доповнення та уточнення:

1) законодавство повинно містити норми щодо алгоритму дій ОМСВ під час оголошення воєнного стану на тимчасово окупованих територіях, у зоні розмежування та інших неокупованих територіях.

2) законодавчого врегулювання потребує питання повноважень військових адміністрацій та їх взаємодії з інститутами громадянського суспільства, яке б забезпечило злагодженість дій в наданні ефективної допомоги Збройним Силам України та протистоянню збройній агресії.

3) необхідно відмовитись від спрощеної процедури призначення та звільнення державних службовців та службовців органів самоврядування, зокрема, необхідно відновити конкурси на вакантні посади та заповнення декларації особи передбачену Законом України «Про запобігання корупції».

4) спеціального правового регулювання вимагає фінансова сфера діяльності МСВ в умовах війни. Позиція державних органів влади у цьому питанні має бути першочергово спрямована на забезпечення інтересів ТГ і максимально виваженою щодо перерахування коштів місцевого бюджету до державного.

5) в законодавстві необхідно передбачити виключні підстави зупинення чи звуження повноважень органів самоврядування, а також відповідну процедуру їх здійснення на тих територіях, які не перебувають в зоні бойових дій.

законодавчого врегулювання вимагає питання можливості самоусунення службовців ОМСВ, якщо виконання покладених на них обов'язків загрожує їх життю та безпеці.

### Список використаних джерел

#### Бібліографія:

1. Celestino Perez Jr. (2021) Tactical Jus ad bellum: The Practice and Ethics of Military Designations of Friend and Foe. *Journal of Military Ethics* 20:3-4. 2021. pp. 217-236.
2. Demir, C. K. Professionalization, Local Military Context, and Reconstruction of the Army in Afghanistan. *All Azimuth: A Journal of Foreign Policy and Peace*, 10 (1). 2021. pp. 81-97.
3. Zafir F. Civil military relations in crisis management II. *Revista Academiei Fortelor Terestre*. Vol. 17 Issue 4. 2012. pp. 380-385.
4. Баймуратов М.О., Кофман Б.Я. Мілітарний конституціоналізм: до питання про ставлення, розуміння і оформлення профільної феноменології через локальну демократію. Конституціоналізм в умовах війни. Збірник матеріалів учасників Четвертої міжнародної науково-практичної конференції (Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 23 вересня 2022 року). Львів, 2022. С. 67.
5. Батанов О. В. Тенденції розвитку муніципального права в умовах викликів сьогодення. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.). Київ, 2022 р. С. 31 – 49.
6. Водяніков О. Конституціоналізм в екстремальних умовах: установча і встановлена влада в кризові періоди. *Український часопис конституційного права*. № 4/2021(21). С. 8-37.
7. Заєць А. П. Місцеве самоврядування в Україні в контексті європейських стандартів. Конституціоналізм в умовах війни. Збірник матеріалів учасників П'ятої міжнародної науково-практичної конференції (Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 23 вересня 2023 року). Львів, 2023. С.49.
8. Ключковський Ю. Б. Місцеве самоврядування в Україні під час і після війни. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.). Київ, 2022 р. С. 49-55.
9. Місцеве самоврядування під час війни. Голова правління Центру політико-правових реформ Ігор Коліушко обговорив функціонування місцевого самоврядування під час війни в інтерв'ю з Марією Палагнюк для «Варіанти». 09.07.2022 р. URL: <https://pravo.org.ua>

10. Питання на 120 мільярдів: що буде, якщо в місцевих громадах забрати «військове» ПДФО?: URL: <https://www.epravda.com.ua>
11. Соціологи групи Рейтинг, які діяли від імені Центру аналізу та соціологічних досліджень IRI, протягом 21 квітня - 22 травня 2023 року збирали думки жителів 21 міста України: Києва та тих обласних центрів, де безпекова ситуація дозволяла проводити дослідження. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/opituvannya-ukrajinciv-iri-provelo-velike-municipalne-doslidzhennya-novini-ukrajini-50335472.html>

#### Перелік юридичних документів:

12. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування в період дії воєнного стану». Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
13. Закон України «Про основи національного спротиву» від 27 січня 2022 року. Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
14. Указ Президента України №64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні». Офіційне Інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

### References

#### Bibliography:

1. Baimuratov M.O., Kofman B.YA. Militarnyi konstytutsionalizm: do pytannia pro stavlennia, rozuminnia i oformlennia profilnoi fenomenologii cherez lokalnu demokratsiiu. Konstytutsionalizm v umovakh viiny. Zbirnyk materialiv uchasnykiv Chetvertoi mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (Natsionalnyi universytet «Lvivska politekhnika», Lviv, 23 veresnia 2022 roku). Lviv, 2022. S. 67.
2. Batanov O. V. Tendentsii rozvytku munitsypalnoho prava v umovakh vyklykiv sohodennia. Munitsypalna reforma v konteksti yevrointehratsii Ukrainy:pozytsiia vlady, naukovtsiv, profspilok ta hromadskosti: Zbirnyk tez dopovidei Shostoї shchorichnoi vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii (m. Kyiv, 23 hrudnia 2022 r.). Kyiv, 2022 r. S. 31 – 49.
3. Celestino Perez Jr. (2021) Tactical Jus ad bellum: The Practice and Ethics of Military Designations of Friend and Foe. Journal of Military Ethics 20:3-4. 2021. pr. 217-236.
4. Demir, C. K. Professionalization, Local Military Context, and Reconstruction of the Army in Afghanistan. All Azimuth: A Journal of Foreign Policy and Peace, 10 (1). 2021. pp. 81-97.
5. Kliuchkovskiy YU. B. Mistseve samovriaduvannia v Ukraini pid chas i pislia viiny. Munitsypalna reforma v konteksti yevrointehratsii Ukrainy:pozytsiia vlady, naukovtsiv, profspilok ta hromadskosti: Zbirnyk tez dopovidei Shostoї shchorichnoi vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii (m. Kyiv, 23 hrudnia 2022 r.). Kyiv, 2022 r. S. 49-55.
6. Mistseve samovriaduvannia pid chas viiny. Holova pravlinnia Tsentru polityko-pravovykh reform Ihor Koliushko obhovoryv funktsionuvannia mistsevoho samovriaduvannia pid chas viiny v interv'iu z Mariieiu Palahniuk dlia «Varianty». 09.07.2022 r. URL: <https://pravo.org.ua>
7. Pytannia na 120 miliardiv: shcho bude, yakshcho v mistsevykh hromad zabraty «viiskove» PDFO?: URL: <https://www.epravda.com.ua>
8. Sotsiologhy hrupy Reitynh, yaki diialy vid imeni Tsentru analizu ta sotsiologichnykh doslidzhen IRI, protiahom 21 kvitnia - 22 travnia 2023 roku zbyraly dumky zhyteliv 21 mista Ukrainy: Kyieva ta tykh oblasnykh tseentrakh, de bezpekova sytuatsiia dozvoliala provodyty doslidzhennia. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/opituvannya-ukrajinciv-iri-provelo-velike-municipalne-doslidzhennya-novini-ukrajini-50335472.html>
9. Vodiannikov O. Konstytutsionalizm v ekstremalnykh umovakh: ustanovcha i vstanovlena vlada v kryzovi periody. Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava. № 4/2021(21). S. 8-37.
10. Zaiets A. P. Mistseve samovriaduvannia v Ukraini v konteksti yevropeiskykh standartiv. Konstytutsionalizm v umovakh viiny. Zbirnyk materialiv uchasnykiv Piatoi mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (Natsionalnyi universytet «Lvivska politekhnika», Lviv, 23 veresnia 2023 roku). Lviv, 2023. S.49.
11. Zafir F. Civil military relations in crisis managent II. Revista AcademieiFortelor Terestre. Vol. 17 Issue 4. 2012. pp. 380-385.

#### List of legal documents:

12. Uказ Prezidenta Ukrainy №64/2022 «Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini». Ofitsiine Internet-predstavnytstvo Prezidenta Ukrainy. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
13. Zakon Ukrainy «Pro osnovy natsionalnoho sprotyvu» vid 27 sichnia 2022 roku. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
14. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiaknykh zakoniv Ukrainy shchodo funktsionuvannia derzhavnoi sluzhby ta mistsevoho samovriaduvannia v period dii voiennoho stanu». Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

УДК 342.1

doi.org/10.30970/jcl.4.2023.3



## Оксана Щербанюк

доктор юридичних наук, професор,  
професор Вільнюського університету,  
завідувач кафедри процесуального права  
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича,  
Чернівці, Україна

ORCID ID: 0000-0002-1307-2535

E-mail: o.shcherbanyuk@chnu.edu.ua

## ФОРМИ ТА МЕЖІ ВНЕСЕННЯ ЗМІН І ДОПОВНЕНЬ ДО КОНСТИТУЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

## FORMS AND LIMITS OF AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS

### Oksana Shcherbaniuk

Doctor of Jurisprudence, Associate Professor, Head of the Department of Procedural Law, Faculty of Law,  
Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University, Chernivtsi, Ukraine

**Abstract** | The use of direct democracy institutions when amending and supplementing the constitution. Considering the constitution as the legal and political basis of the state, its legitimacy must come from the people. This reflects the idea that the people are the source of sovereignty, which is a fundamental concept of democratic governance. This doctrine is reflected in the actual participation of the people in most modern constitutional processes, whether through direct election of members of the constitutional assembly at the beginning of the process and/or a referendum at the end. An amendment procedure can be established with the idea of also involving the people in the process, as a permanent expression of their ultimate sovereignty. The most direct way to involve the public in constitutional amendments is through a referendum, which usually takes place after a vote in parliament.

Some form of formal constitutional amendment procedure is an almost universal feature of modern constitutions. For constitutional drafters, the relevant question is not so much whether there should be provisions for formal amendments and additions, but what should be taken into account when drafting them. All democratic countries have provisions in their constitutions that regulate the conditions and procedure for amending it.

Although modern constitutions use a variety of amendment formulas that make the process of amending the constitution more complicated than that of adopting ordinary laws, most are based on one or more of the following mechanisms: a supermajority rule in the legislature; a referendum; and dual decision-making rules that may include specified time delays or midterm elections.

**Keywords:** constitutional process, constitutional amendments, direct democracy, supermajority, elections, referendum.

**Анотація** | Застосування інститутів безпосередньої демократії при внесенні змін та доповнень до конституції. Розглядаючи конституцію як правову та політичну основу держави, її легітимність має походити від народу. Це відображає ідею, що народ є джерелом суверенітету, що є основною концепцією демократичного правління. Ця доктрина відображає реальну участь людей у більшості сучасних конституційних процесів, будь то шляхом прямих виборів членів конституційної асамблеї на початку процесу та/або референдуму наприкінці. Процедура внесення поправок може бути встановлена з ідеєю також залучити людей до процесу, як постійне вираження їх остаточного суверенітету. Безпосередній спосіб залучити громадськість до внесення змін до конституції – це референдум, який зазвичай відбувається після голосування в парламенті.

Деякі форми формальних процедур внесення змін та доповнень до конституцій є майже універсальною рисою сучасних конституцій. Для творців конституції актуальним питанням є не стільки те, чи має існувати положення про формальні зміни та доповнення, скільки те, що потрібно враховувати під час їх розробки. Усі демократичні країни світу мають у своїй конституції положення, які регулюють умови та порядок внесення змін до неї.

Незважаючи на те, що сучасні конституції використовують різноманітні формули змін та доповнень, які ускладнюють процес внесення змін та доповнень до конституції, ніж ухвалення звичайних законів, більшість із них базується на одному або кількох із таких механізмів: правило супербільшості в законодавчому органі; референдум; правила подвійного прийняття рішень, які можуть включати визначені часові затримки або проміжні вибори.

**Ключові слова:** конституційний процес, внесення змін до конституції, пряма демократія, супербільшість, вибори, референдум.

В академічній конституційно-правовій науці тривають дискусії щодо форми та меж конституційних змін та доповнень. Література має різні напрямки, деякі з яких обумовлені нормативними проблемами щодо конституційної легітимності, інші зосереджені на наслідках різних типах правил внесення змін та доповнень, а деякі з них досліджують природу та правовий статус повноважень щодо внесення таких змін.

Правники активно досліджують форми та межі конституційних змін та доповнень, особливо питання конституційної легітимності. Європейська Комісія «За демократію через право» підкреслила: «28. У своєму раніше згаданому висновку від 13 грудня 2003 р. (CDL-AD(2003) 019), Венеційська комісія підкреслила необхідність забезпечення легітимності будь-якої конституційної реформи в Україні. У ньому відзначається складний і поспішний спосіб різноманітності конституційних змін та доповнень, які були запропоновані, внесені, змінені та проголосовані з кожною пропозицією, підлягає процесу подальших змін у процесі. Хочеться підкреслити, що конституційні зміни та доповнення слід вносити лише після широкого, відкритого та вільного громадського обговорення та в атмосфері, яка сприятиме таким обговоренням. Зміни повинні, як правило, ґрунтуватися на широкому консенсусі між політичними силами та громадянським суспільством»<sup>1</sup>.

**Метою статті** є аналіз основних теоретичних та практичних аспектів форми та межі внесення змін до конституції, пов'язаних із процедурою євроінтеграції.

Існує ряд наукових праць, які досліджують природу та правовий статус повноважень щодо внесення змін та доповнень, порівнюють судові підходи до обмежень конституційних змін у багатьох юрисдикціях і розглядають різні питання щодо розробки правил внесення поправок<sup>2</sup>. Особливу увагу приділяють емпіричному аналізу таких питань, як частота внесення конституційних змін або вплив різних типів правил внесення змін на конституційну жорсткість<sup>3</sup>. Навіть якщо пи-

<sup>1</sup> CDL-AD(2004)030, Opinion on the Procedure of Amending the Constitution of Ukraine. URL: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)030-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)030-e)

<sup>2</sup> Richard Albert, The Structure of Constitutional Amendment Rules, 49 WAKE FOREST L. REV. 913 (2014)

<sup>3</sup> The Endurance of National Constitutions. By Elkins Zachary, Ginsburg Tom, and Melton James. New York: Cambridge University Press, 2009. 270p.



тання фактичної конституційної практики, здійснення повноважень щодо внесення змін та доповнень до конституції є відносно рідкісним, не буде перебільшенням сказати, що рівень знань про це, як з порівняльної, так і з теоретичної точки зору, зростає експоненціально з кінця ХХ ст.

Візьмемо, наприклад, доктрину неконституційних конституційних змін та доповнень. Не так давно ця доктрина розглядалася, в кращому випадку, як курйоз, присутній у кількох зарубіжних правових системах; у гіршому – як неузгодженість. Насправді було майже очікувано, що науковці, які аналізують цю доктрину, розпочинають виклад з того, що відзначають «утаємничений характер самої ідеї про те, що конституційна поправка може бути неконституційною»<sup>4</sup>, однак вони внесок у створення теорії, яка пояснює способи застосування цієї доктрини судами в різних юрисдикціях.

Аналогічно, розквіт порівняльного конституційного права призвів до появи великої кількості літератури, яка досліджує, наприклад, шляхи, якими різні країни підходять до конституційного закріплення або узгоджують свої правила внесення змін та доповнень, або способи, в які неофіційні конституційні зміни відбуваються в різних правових системах, а також до створення баз системи норм, що регулюють конституційні зміни та доповнення в світі<sup>5</sup>.

Однак існує один аспект розмежування між звичайними та конституційними змінами, який часто ігнорується в науковій літературі. Це стара ідея, що хоча законодавчі органи повинні мати повноваження приймати, змінювати та скасовувати звичайні закони, будь-які зміни та доповнення до основних законів повинні вноситися народом. Починаючи з вісімнадцятого століття, ця ідея висловлювалася через різницю між конституційованою владою уряду та установчою владою народу. Іншими словами, внесення цих конституційних змін, серед багатьох інших речей, стосується посилення участі населення.

Конституційні зміни та доповнення формально змінюють зміст конституційного тексту. Чому це відбувається?

З часом до конституцій слід вносити зміни та доповнення, щоб змінити застарілі положення, які не відповідають соціальному контексту, викликам, включаючи розширення каталогу прав і свобод людини тощо. Проте конституцію також потрібно захистити від недалекоглядних або партійних змін та доповнень.

Конституція є вищим законом країни. На відміну від звичайного законодавства, конституція втілює фундаментальний вибір, зроблений країною та її народом, який створює основу для політичного та соціального життя. Конституції встановлюють систему правління, розподіляють і обмежують владу, захищають права людини і громадянина і вирішують різні додаткові питання ідентичності чи основної політики, які вважаються основними в конкретному контексті конкретної країни.

Конституції зазвичай виконують чотири основні функції, зокрема:

- (1) формування державного устрою, яке можна розуміти як вираження основного соціального контракту;
- (2) організація та структурування здійснення публічної влади та розподіл повноважень між різними гілками;
- (3) обмеження здійснення публічної влади, що включає основні права та свободи людини та їх гарантування і захист;
- (4) вираження спільних переконань і загальних цінностей суспільства та «національну ідентичність».

Форми, межі та порядок внесення змін до конституції визначається окремими розділами Основного Закону. В Україні розділ XIII Конституції України регулює внесення змін до Конституції України. З процедурних питань розділ XIII самої Конституції не виокремлює процедуру внесення змін та доповнень до преамбули, тобто не визначає формальних обмежень щодо її змін.

<sup>4</sup> Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments—The Migration and Success of a Constitutional Idea*, 61 *The American Journal of Comparative Law*. Vol. 61, No 3 (Summer) pp. 657-719. P. 657 (2013)

<sup>5</sup> CONSTITUTE (<http://www.constituteproject.org>), спільний проект за участю Google і Comparative Constitutions Project.

Більшість конституцій залишаються мовчазними щодо питання внесення змін та доповнень до преамбули. Лише одна конституція прямо визначає, що внесення змін до преамбули конституції заборонено. Натомість Франція належить до країн, в яких успішно була змінена преамбула конституції у 2005 році законом від 1 березня, який стосувався введення в преамбулу посилання на Екологічну хартію і тим самим розширення переліку джерел «конституційного блоку». Конституційна рада послалася вперше на Екологічну хартію в Рішенні № 2005-514 DC від 28 квітня 2005 року (щодо створення Французького міжнародного реєстру реєстрації суден). Це доводить те, що будь-які зміни та доповнення до преамбули супроводжується практичними наслідками і стає джерелом конституційних норм. Також були внесені зміни до преамбул Основного Закону Німеччини в 1990 році та Конституції Латвії в 2014 році.

В Україні Законом України № 2680-VIII від 07.02.2019 р. абзац п'ятий преамбули був доповнений словами «підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України. Конституційний Суд України у висновку від 22 листопада 2018 року № 3-в/2018 жодних застережень щодо зміни преамбули не висловив. 22 листопада 2018 року Конституційний Суд України у своєму висновку щодо законопроекту про внесення змін щодо членства України в ЄС і НАТО визнав законопроект таким, що відповідає вимогам, передбачених статтями 157 та 158 Конституції України. Прагнення вступу до ЄС та НАТО різних країн є обґрунтованими і чітко зрозумілими, особливо як спосіб забезпечення безпеки для України.

Незважаючи на те, що конституції призначені бути основоположними та довговічними, вони не мають на меті бути незмінними; вони повинні вміти реагувати на мінливі потреби та обставини. Мотиви зміни писаного тексту конституції є різними. Деякі зміни та доповнення вносяться в інтересах суспільства, а саме: щоб пристосувати конституцію до середовища, в якому діє політична система (включаючи економіку, технології, міжнародні відносини, демографію, зміни цінностей населення тощо); для виправлення положень, які з часом виявилися «мертвими» та для вдосконалення конституційних прав або зміцнення демократичних інститутів.

З іншого боку, зміни та доповнення до конституції можуть бути вмотивовані партійними цілями. Оскільки конституція встановлює правила «політичної гри», у тих, хто перебуває при владі, може виникнути спокуса змінити правила, щоб продовжити своє перебування при владі, щоб забезпечити своє становище, маргіналізувати опозицію чи меншини або обмежити громадянські та політичні права. Такі зміни можуть послабити або навіть підірвати демократію.

Так само конституції мають реагувати на соціальні зміни та на зміни з часом у суспільних звичаях і цінностях, але їх потрібно захищати від короткострокових змін або змін, поспішно схвалених без належного обговорення та розгляду.

Венеційська Комісія у своєму Висновку зазначила: «17. [...] ухвалення нової і доброї Конституції повинно ґрунтуватися на найширшому можливому консенсусі у суспільстві та [...] «широкій та предметній дискусії за участю різних політичних сил, громадських організацій та об'єднань громадян, в наукових колах та ЗМІ, що є важливою передумовою для прийняття тексту, прийнятного для всього суспільства та такого, що відповідають демократичним стандартам. Слід уникати обмежень і щодо календаря прийняття нової Конституції та стежити за прогресом, досягнутим у його обговоренні»<sup>6</sup>.

Таким чином, завдання полягає в тому, щоб розробити процес внесення змін та доповнень, який би дозволив змінити конституцію для суспільного блага, коли це необхідно, якщо це підтримано достатнім консенсусом і після ретельного обговорення, що запобігає зміні конституції з власних інтересів, деструктивних чи короткострокових мотивів.

В чому ж полягає різниця між конституційними змінами і доповненнями та повним переглядом? Венеційська Комісія у своєму Висновку щодо проекту нової Конституції Ісландії зазначила: «12. Внаслідок економічної кризи Ісландія також зіткнулася з кризою в останні роки довіри населення по відношенню до політичного класу і, відповідно, до інституцій. Потреба більш активного

<sup>6</sup> CDL-AD(2013)010, Opinion on the draft New Constitution of Iceland. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)010-e)

залучення та більш безпосередньої участі громадян у житті країни управління та управління його ресурсами, здається, зустрічає широкий консенсус сьогодні в Ісландії.

13. Саме в цьому контексті виникла ідея розробки нової Конституції, яка об'єднає проєкт, покликаний відновити довіру та закласти сучасним і комплексним способом нові основи для більш справедливого та більш демократичного ісландського суспільства».

[...]

15. Венеційська комісія також під час свого діалогу з різними зацікавленими сторонами була свідком різних точок зору, зокрема щодо питання, чи доцільно пропонувати Ісландії сьогодні абсолютно нову Конституцію. Альтернативою було б у перспективі більша важливість безперервності, прийняття лише обмежених конституційних змін та доповнень, незамінних для країни в цей момент, щодо справ, які могли б легше зустріти достатньо широкий консенсус»<sup>7</sup>.

В іншому Висновку щодо України Венеційська Комісія підкреслила: ««105. Розглянутий проєкт є проєктом абсолютно нової Конституції. З огляду на це так дивно, що проєкт є досить консервативним текстом, який явно базується на тексті чинної Конституції. Хоча є багато змін і доповнень до нинішнього тексту, радикальні зазвичай уникають відходу від існуючих рішень. За цих обставин це не зрозуміло, чому був обраний підхід до прийняття абсолютно нової Конституції. Ці зміни можна було здійснити шляхом внесення змін до чинної Конституції. Цей підхід матиме перевагу символічної безперервності та посилить конституційну стабільність. Конституційна стабільність є важливим елементом стабільності країни і не слід ухвалювати нову Конституцію як «швидке рішення» для вирішення поточної політичної проблеми»<sup>8</sup>.

Безумовно при дослідженні проблематики форм та меж внесення змін та доповнень до конституції виникає ряд питань, а саме: хто має право ініціювати внесення змін до Конституції; хто має брати участь у внесенні змін та доповнень до конституції; які спеціальні обмеження можуть бути дієвими в процесі внесення змін до конституції для забезпечення конституційної стабільності; чи слід залучати громадськість до процесу внесення змін прямо чи опосередковано; чи повинні існувати альтернативні процедури внесення змін; чи всі конституційні положення повинні підлягати однаковій процедурі внесення змін та доповнень; чи повинні деякі конституційні положення бути незмінними? Відповіді на ці питання спонукає звернення до основних формул змін та доповнень та шляхів їх закріплення.

Процедура внесення змін до конституції є одним із найбільш чутливих питань конституції. Це дуже політичне питання, яке можна визначити лише в світлі історії країни та її політико-правової культури<sup>9</sup>.

У більшості процедур внесення змін та доповнень до конституції законодавчий орган має прийняти закон про внесення змін та доповнень конституційною більшістю, ніж це вимагається для звичайних законів. Існують різні ступені кваліфікованої більшості, починаючи від абсолютної більшості (50 відсотків усіх депутатів плюс один) до більшості в чотири п'ятих або дві третіх усіх членів парламенту.

Найпоширенішою формулою кваліфікованої більшості є три п'ятих (60 відсотків) або дві третини (66,7 відсотка) членства. Ці цифри є довільними, оскільки не існує жодних причин, чому замість них не можна було б використовувати більшість у 65 або 70 відсотків. Тим не менш, принцип полягає в тому, що, вимагаючи більшої, ніж зазвичай, більшості, діюча більшість не може в односторонньому порядку схвалити зміни та доповнення та повинна вести переговори з опозицією чи іншими партіями, щоб внести зміни та доповнення до конституції. Супербільшість має переваги та недоліки. З одного боку, вони перешкоджають правлячій партії легко або в односторонньому порядку змінювати фундаментальні правила та гарантують, що будь-які зміни підтримуються всіма

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> CDL-AD(2008) 015, Opinions on the Draft Constitution of Ukraine. URL: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)015-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)015-e)

<sup>9</sup> CDL-AD(2013)029, Opinion on three draft Constitutional Laws, amending two Constitutional Laws amending the Constitution of Georgia. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)029-e)

парламентськими політичними силами. З іншого боку, дуже висока більшість дозволяє невеликій групі в законодавчому органі діяти як «спойлер» і може ускладнити внесення змін до конституції, коли це необхідно. Супербільшість (більшість у три п'ятих, дві третини або три чверті чи будь-яка інша визначена більшість) може бути визначена двома способами, а саме: як частка поданих голосів (тобто членів, які присутні та голосують) або як частка від загальної кількості доступних голосів. Остання є вищим порогом, оскільки зараховує негативні голоси. Наприклад, якщо в парламенті зі 100 членів пропозицію схвалено 60 членами, а проти неї виступають 20 членів при 20 утриманих, тоді вимога щодо більшості у дві третини поданих голосів буде дотримана, але більшість у дві третини голосів загальна кількість членів (67) не буде досягнута. Без уточнень супербільшість поданих голосів може дозволити відносно невеликому відсотку, а можливо і меншості парламентарів схвалити зміни та доповнення до конституції. За умови відсутності сильної опозиції, щоб протидіяти цьому, можна використовувати різноманітні комбінації поданих голосів і загальної кількості членів. В Індії, наприклад, вимога для внесення змін та доповнень – дві третини поданих голосів, але вони повинні становити принаймні абсолютну більшість (50 відсотків плюс один) від загального складу.

Відповідно до Висновку Венеційської Комісії, «12. Відповідно до статті 154 Конституції Болгарії (Конституція Республіки Болгарія, надалі КРБ), процес внесення змін до Конституції може бути ініційований одним кварталом членів Національних зборів (НС) або президента Болгарії.

13. Як передбачено статтею 155 ЦРБ, «(1) Для внесення змін до Конституції потрібна більшість у три чверті голосів усіх членів Національних зборів у трьох турах у три різні дні.

(2) Вексель, який отримав менше трьох чвертей, але більше двох третин голосів всіх членів мають право на повторне внесення не менше ніж через два місяців і не більше п'яти місяців. У новому читанні має бути прийнятий законопроект вимагає більшості у дві третини голосів усіх членів».

14. Відповідно до 153 СРВ, «Національні збори мають право вносити зміни до всіх положень конституції, за винятком тих, що належать до прерогатив Великих національних зборів». П'ять прерогатив Великих національних зборів перераховані у вичерпному порядку. Стаття 158 СРВ і вони включають також повноваження приймати рішення про «будь-які зміни у формі Державний устрій або форма правління». У таких випадках проводяться вибори до Великої Національної Асамблеї (що складається з 400 обраних членів) необхідно скликати резолюцією Національних зборів, підтриманих двома третинами голосів усіх депутатів, і мандат в повноваження Національних зборів закінчуються в день проведення виборів (див. статті 153-163 СРВ).»<sup>10</sup>

Близько сорока відсотків чинних конституцій передбачають використання референдумів у конституційних змінах та доповненнях, хоча конкретні обставини, за яких референдум може або повинен бути проведений, можуть бути різними, зокрема: деякі країни вимагають референдуму для всіх конституційних змін та доповнень, незалежно від того, наскільки вони незначні, несуттєві чи безспірні (наприклад, Австралія, Данія, Ірландія та Японія); інші країни передбачають проведення референдуму лише у разі внесення змін та доповнень до найбільш фундаментальних положень або якщо зміни та доповнення тягнуть за собою повний перегляд (наприклад, Австрія, Ямайка, Латвія та Іспанія); у деяких країнах існує вимога щодо проведення референдуму щодо змін та доповнень, якщо тільки законопроект не буде прийнято конституційною більшістю в парламенті (наприклад, чотири п'ятих у Беніні). Обґрунтування цього полягає в тому, що референдум не потрібен, якщо парламент майже одногосно схвалив зміни та доповнення. Доведеним є те, що такі зміни та доповнення будуть відносно незначними та не викликають суперечок. Альтернативний підхід дозволяє парламентській опозиції на власний розсуд вирішувати долю змін та доповнень до конституції. Меншість отримує можливість дозволити народу висловитись проти конституційних змін та доповнень, яким вона не могло запобігти в парламенті. Ці повноваження можуть

<sup>10</sup> CDL-AD(2015)022 Opinion on the Draft Act to Amend and Supplement the Constitution (The field of the judiciary) URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)022-e)

здійснювати двадцять відсотків членів парламенту в Італії, двадцять п'ять відсотків членів парламенту в Люксембурзі та тридцять три відсотки в парламентах Словенії та Швеції. Невелика модифікація цього підходу, запровадженого в Італії, дозволяє проведення референдуму лише в тому випадку, якщо законопроект приймається необхідною більшістю (п'ятдесят відсотків плюс один), але залишається нижче певної кваліфікованої більшості (шістдесят шість відсотків). В цей процес можуть залучатись інші суб'єкти, зокрема: в Італії п'ять регіональних рад або 500 000 виборців також можуть колективно вимагати проведення референдуму; у Люксембурзі це можуть зробити 25 000 виборців (різниця залежить від чисельності населення). У своєму Висновку Венеційська Комісія зазначила, що: «30. Інформоване громадське обговорення основних змін і новацій, які можуть бути запроваджені та їхній вплив на румунське суспільство має ключове значення з точки зору легітимності та відчуття права власності на майбутню конституцію для успішного процесу перегляду. Це тим більше важливо в Румунії в світлі конституційної вимоги, щоб будь-які зміни та доповнення до Конституції потребують всенародного схвалення на референдумі»<sup>11</sup>.

Конституції закріплюють повноваження президента по проголошенню референдуму за народною ініціативою. Вважається, що якщо закріпити за президентом право вносити зміни та доповнення на народний референдум за власною ініціативою, це може призвести до «гіперпрезиденталізму», що рідко має місце в демократичних країнах.

Необхідно ретельно розглянути вимоги до референдуму, оскільки вони також сприяють досягненню адекватного балансу з точки зору того, наскільки гнучкою чи жорсткою є зміни та доповнення до конституції. Відсутність закріпленого порогу явки виборців може означати, що дуже невеликий відсоток населення може бути достатнім для внесення змін до конституції (наприклад, у Ботсвані в 2001 році кілька конституційних змін та доповнень було схвалено при явці менше 5 відсотків виборців). З іншого боку, може бути важко досягти надто високого порогу з точки зору явки виборців.

«38. Відповідно до доопрацьованої статті 113, для проведення референдуму щодо конституційної реформи щоб вважатися дійсним,  $\frac{1}{4}$  (замість попередньої  $\frac{1}{3}$ ) зареєстрованих виборців має фактично висловити свій голос. На думку Комісії, це спрощення слід вітати».

[...]

«101. Коли правила референдуму вимагають не тільки більшості поданих голосів, а й згоди певного відсотка електорату, то результат залежатиме від явки виборців, що може у багатьох країнах зробити конституційні поправки майже неможливою практикою. Це, наприклад, випадок у Данії, де є вимога до референдуму для внесення змін до конституції потрібна більшість голосів, яка також має відображати 40% виборців.

Навіть у такій невеликій і політично зрілій демократії, як Данія, з відносними традиціями висока явка виборців на виборах, це фактично створює дуже високу перешкоду конституційній реформі<sup>12</sup>».

Конституції, які передбачають мінімальну явку виборців, коливаються від 40 відсотків (Данія) до 50 відсотків (Південна Корея) виборців. У деяких країнах необхідна більшість у понад 50 відсотків (дійсних) поданих голосів. Знову ж таки, ці правила мають бути створені з урахуванням місцевих обставин і політичних умов. У деяких випадках потрібна навіть вища більшість (від трьох п'ятих до трьох чвертей), що може зробити положення таким, що не підлягає змінам та доповненням. У Висновку Венеційської Комісії наголошено, що: «31. Венеціанська комісія присвятила велике дослідження процесу перегляду Конституції (CDL-AD(2010)001). Наголошується, що «чарівної формули» не існує. Проблема полягає у збалансуванні вимог жорсткості та гнучкості. Однак у звіті зазначено, що «якщо є не «найкраща модель», то є принаймні досить поширена модель, яка зазви-

<sup>11</sup> CDL-AD(2014)010, Opinion on the Draft Law on the Review of the Constitution of Romania.  
URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282014%29010-e>

<sup>12</sup> CDL-AD(2005)025, Final Opinion on Constitutional Reform in the Republic of Armenia.  
URL: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)025-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)025-e)

чай вимагає певну кваліфіковану більшість у парламенті (найчастіше 2/3), а потім одна або декілька додаткових перешкод – або багаторазові рішення в парламенті (із затримкою в часі), або додаткове рішення інших суб'єктів (кілька гравців), найчастіше у формі ратифікації через референдум»<sup>13</sup>.

В іншому Висновку підсумовано, що ««Венеційська комісія раніше висловлювала свою точку зору на основі досвіду Європи за останні 20 років, що «існує великий ризик, зокрема в нових демократіях, на що перетворюються референдуми щодо конституційних змін та доповнень на плембісити щодо управління країною і що такі референдуми використовуються як засіб для надання легітимності авторитарним тенденціям. Як наслідок – зміни до Конституції та процедури, що дозволяють ухвалювати конституційні зміни та доповнення шляхом референдуму без попереднього затвердження парламентом на практиці часто виявляється проблематичним, принаймні в нових демократіях. Тому слід чітко зазначити, що Президент Республіки не може виносити конституційний закон для референдуму, поки він не буде прийнятий Народними зборами Представників»»<sup>14</sup>.

Правило подвійного рішення. Деякі конституції передбачають, щоб запропоновані зміни та доповнення до конституції були проголосовані в парламенті двічі із встановленим інтервалом зазвичай в три місяці або дев'яносто днів (наприклад, Естонія, Італія, Ямайка). Метою таких правил є уникнення поспішних змін та доповнень, збільшення шансу на публічне обговорення. Варіантом правила подвійного прийняття рішення парламентом передбачає проведення парламентських виборів між першим голосуванням та остаточним ухваленням змін та доповнень до конституції.

Це формула, яка забезпечує непрямий спосіб залучення громадян до процесу внесення змін та доповнень до конституції. Завдяки цьому процесу зміни та доповнення до конституції можуть стати частиною виборчих кампаній на парламентських виборах.

Межі конституційних змін. Правила внесення змін та доповнень до конституції можуть стати предметом зловживань, зокрема, вони можуть бути використані для ухвалення змін та доповнень, які виходять за межі конкретної процедури внесення змін та доповнень до конституції. Захист правил внесення змін та доповнень до конституції повинен базуватися на принципах інтертемпоральності та відносності, а конституційні суди при розгляді проєктів законів про внесення змін до доповнень до конституції повинні у висновках робити посилення на порівняльне конституційне право при визначенні того, які цінності мають бути захищені від повноважень щодо внесення змін та доповнень, а також при з'ясуванні того, чи дійсно запропоновані зміни та доповнення не ставлять загрози цінностям. Судовий Аналіз практики конституційних судів дозволить національним судам побачити, що, навіть незважаючи на те, що певна інституція чи практика вже тривалий час є частиною конституційного ладу країни, не є обов'язковою для існування демократії.

Отже, важливість проблематики змін та доповнень до конституції є гарним свідченням того, що форми та межі конституційних змін та доповнень є вельми актуальним предметом наукових досліджень в конституційному праві. Як справедливо наголосила Європейська Комісія «За демократію через право», «Конституційна реформа – це складний і тривалий процес. У деяких європейських державах ці процеси розтягнулися на кілька років і були завершені через наступні набори поправок. Іноді вони є результатом нового позиціонування політичних сил після виборів і викликані новою більшістю, яка бажає консолідувати та, де це доречно, відновити інституційну та конституційну архітектуру країни».

У цьому контексті Комісія розглядала різноманітні та складні питання, зокрема: баланс між гнучкістю та жорсткістю конституційних положень; процедури внесення змін до Конституції (по роги та необхідна більшість для внесення змін до конституції, інклюзивність конституційного процесу, участь громадян у прийнятті рішень); потреба в цілісній концепції політичної системи кра-

<sup>13</sup> CDL-AD(2013)029, Opinion on three draft Constitutional Laws, amending two Constitutional Laws amending the Constitution of Georgia. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)029-e)

<sup>14</sup> CDL-AD(2013)032 Opinion on the Final Draft Constitution of the Republic of Tunisia. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)032-e)

їни; система стримувань і противаг між повноваженнями та принципом міжінституційного співробітництва; делегування законодавчих повноважень; судові реформи; гарантії дотримання верховенства права та основних прав і свобод; виборчі реформи; норми, спрямовані на очищення державної адміністрації від некомпетентних, корумпованих та/або пов'язаних із злочинністю осіб; питання місцевого самоврядування та децентралізації тощо.

Не існує єдиної моделі для внесення змін та доповнень до Конституції. Так, відповідно до Висновку Венеційської комісії щодо трьох проєктів конституційних законів про внесення змін до двох конституційних Законів про внесення змін до Конституції Грузії: «34. Неможливо і не бажано намагатися абстрактно сформулювати конституційні зміни та доповнення оптимальної моделі. Точка балансу між жорсткістю і гнучкістю може бути різною з однієї держави в іншу, залежно від соціального та політичного контексту, конституційної культури, віку, рівня деталізації та особливості конституції та ряд інших факторів, тим більше, що цей баланс не є статичним і може змінюватися з часом відповідно до соціальних, економічних і політичних перетворень»<sup>15</sup>.

У Висновку щодо проєкту Конституції України Венеційська комісія зазначила, що «105. (...) Конституційна стабільність є важливим елементом для стабільності країни і не слід ухвалювати нову Конституцію як «швидке рішення» для вирішення поточної політичної проблеми»<sup>16</sup>.

У Висновку щодо змін та доповнень від 9 листопада 2000 р. та 28 березня 2001 р. до Конституції Хорватії Венеційська комісія наголосила: ««Можна шкодувати, що за дуже короткий час двічі переглядалася Конституція, в результаті не вдалося повністю використати можливості палати графств, яка могла запропонувати після першого перегляду Конституції, з точки зору представництва нові місцеві і регіональні органи влади, а також нові органи самоврядування для меншин, які знаходяться в процесі створення відповідно до нового закону про права меншин. Можна також відзначити, що палата повітів була скасована безпосередньо перед організацією місцевих виборів і на час, коли конституційний закон про меншини ще не був прийнятий. Хоча немає елементу європейської конституційної спадщини, який вимагає існування верхньої палати законодавчого органу, було б прикро, якби однопалатність, запроваджена в березні 2001 р. зміни та доповнення мали зробити майбутній перегляд конституції надто легким і послабити конституційну стабільність»<sup>17</sup>.

Щодо суттєвої сторони процесу конституційної реформи, Венеційська Комісія неодноразово наголошувала, що конституційна реформа має призвести до ефективного зміцнення стабільності, незалежності та ефективності державних інституцій через чіткий розподіл повноважень та ефективні системи стримувань і противаг.

Виходячи з вищевикладеного, можемо стверджувати, що Конституції є правовими документами та правовими інструментами, вони відіграють важливу політичну роль забезпечення стабільності та легітимності держави та здійснення публічної влади.

Як інструменти організації влади, конституції виконують дві основні функції. Однією з них є стимулююча функція конституцій: конституції створюють інституції, які мають здійснювати державну владу та надавати ці інституції повноваження. Друга функція пов'язана з «конституціоналізмом» у вузькому значенні та стосується обмеження: конституції обмежують здійснення публічної влади, наприклад через права людини та принцип поділу влади. Ці різні функції конституції мають значення, коли йде мова про інтеграцію країни в Європейський Союз.

У контексті ЄС стимулюючу функцію конституцій ілюструють такі конституційні положення, які дозволяють «обмеження суверенітету» або «передачу» повноважень до ЄС. У кількох державах-членах у відповідних положеннях немає конкретної згадки про ЄС, тоді як інші держави-члени включили так звані «європейські положення» або «європейські положення» у свої конституції. У

<sup>15</sup> CDL-AD(2013)029, Opinion on three draft Constitutional Laws, amending two Constitutional Laws amending the Constitution of Georgia. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)029-e)

<sup>16</sup> CDL-AD(2008) 015, Opinions on the Draft Constitution of Ukraine. URL: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)015-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)015-e)

<sup>17</sup> CDL-INF(2001)01, Opinion on the Amendments of 9 November 2000 and 28 March 2001 to the Constitution of Croatia. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)023-e)

багатьох випадках ці положення були внесені до приєднання, щоб дозволити цьому приєднанню бути легітимним згідно з Конституцією. Ірландія була першою державою-членом, яка адаптувала свою Конституцію до вступу щоб усунути те, що вважалося конституційними обмеженнями інтеграції, тобто положення, спеціально спрямоване на вступ до Європейського Союзу (тоді Європейські співтовариства). У зв'язку з цим для України важливим є напрацювання проекту внесення змін та доповнень до Конституції України.

### Список використаних джерел

#### Бібліографія:

1. Richard Albert, *The Structure of Constitutional Amendment Rules*, 49 WAKE FOREST L. REV. 913 (2014)
2. *The Endurance of National Constitutions*. By Elkins Zachary, Ginsburg Tom, and Melton James. New York: Cambridge University Press, 2009. 270p.
3. Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments — The Migration and Success of a Constitutional Idea*, 61 *The American Journal of Comparative Law*. Vol. 61, No 3 (Summer) pp. 657-719. P. 657 (2013)

#### Перелік юридичних документів:

4. CDL-AD(2004)030, Opinion on the Procedure of Amending the Constitution of Ukraine.  
URL: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)030-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)030-e)
5. CDL-AD(2005)025, Final Opinion on Constitutional Reform in the Republic of Armenia.  
URL: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)025-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)025-e)
6. CDL-AD(2008) 015, Opinions on the Draft Constitution of Ukraine.  
URL: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)015-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)015-e)
7. CDL-AD(2013)010, Opinion on the draft New Constitution of Iceland.  
URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)010-e)
8. CDL-AD(2013)029, Opinion on three draft Constitutional Laws, amending two Constitutional Laws amending the Constitution of Georgia.  
URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)029-e)
9. CDL-AD(2013)032 Opinion on the Final Draft Constitution of the Republic of Tunisia.  
URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)032-e)
10. CDL-AD(2014)010, Opinion on the Draft Law on the Review of the Constitution of Romania.  
URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282014%29010-e>
11. CDL-AD(2015)022 Opinion on the Draft Act to Amend and Supplement the Constitution (The field of the judiciary)  
URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)022-e)
12. CDL-INF(2001)01, Opinion on the Amendments of 9 November 2000 and 28 March 2001 to the Constitution of Croatia. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)023-e)

### References

#### Bibliography:

1. Richard Albert, *The Structure of Constitutional Amendment Rules*, 49 WAKE FOREST L. REV. 913 (2014)
2. *The Endurance of National Constitutions*. By Elkins Zachary, Ginsburg Tom, and Melton James. New York: Cambridge University Press, 2009. 270p.
3. Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments — The Migration and Success of a Constitutional Idea*, 61 *The American Journal of Comparative Law*. Vol. 61, No 3 (Summer) pp. 657-719. P. 657 (2013)



**List of legal documents:**

4. CDL-AD(2004)030, Opinion on the Procedure of Amending the Constitution of Ukraine.  
URL: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)030-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)030-e)
5. CDL-AD(2005)025, Final Opinion on Constitutional Reform in the Republic of Armenia.  
URL: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)025-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)025-e)
6. CDL-AD(2008) 015, Opinions on the Draft Constitution of Ukraine.  
URL: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)015-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)015-e)
7. CDL-AD(2013)010, Opinion on the draft New Constitution of Iceland.  
URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)010-e)
8. CDL-AD(2013)029, Opinion on three draft Constitutional Laws, amending two Constitutional Laws amending the Constitution of Georgia.  
URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)029-e)
9. CDL-AD(2013)032 Opinion on the Final Draft Constitution of the Republic of Tunisia.  
URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)032-e)
10. CDL-AD(2014)010, Opinion on the Draft Law on the Review of the Constitution of Romania.  
URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282014%29010-e>
11. CDL-AD(2015)022 Opinion on the Draft Act to Amend and Supplement the Constitution (The field of the judiciary)  
URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)022-e)
12. CDL-INF(2001)01, Opinion on the Amendments of 9 November 2000 and 28 March 2001 to the Constitution of Croatia. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)023-e)

УДК 342.71/.73+342.4(477)

doi.org/10.30970/jcl.4.2023.4



### **Андрій Медвідь**

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри теорії держави і права, директор науково-практичного центру дослідження та захисту конституційних прав особи, Львівський торговельно-економічний університет, Львів, Україна  
*ORCID ID: 0000-0001-9044-6505*  
*E-mail: jurist.lpp@gmail.com*



### **Юлія Медвідь**

старший викладач кафедри цивільного права та процесу, Львівський торговельно-економічний університет, Львів, Україна  
*ORCID ID: 0000-0003-0483-7775*  
*E-mail: lawyer.medvid@gmail.com*

## КОНСТИТУЦІЙНА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ СУДОУСТРОЮ УКРАЇНИ: НАЯВНІ ЗМІНИ ТА ПРАКТИКА ОФІЦІЙНОГО ТЛУМАЧЕННЯ

## CONSTITUTIONAL REGULATION OF JUDICIAL SYSTEM OF UKRAINE: CURRENT CHANGES AND PRACTICE OF OFFICIAL INTERPRETATION

### **Andrii Medvid | Yuliia Medvid**

Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Theory of State and Law, director of the scientific and practical center for research and protection of constitutional rights of the person, Lviv University of Trade and Economics, Lviv, Ukraine /  
Senior Lecturer at the Department of Civil Law and Procedure, Lviv University of Trade and Economics, Lviv, Ukraine

**Abstract** | The article examines the legal content of the norms of the Constitution of Ukraine regarding their regulation of the judicial system of Ukraine and their compliance with the fundamental principle of the separation of branches of government. In this context, separate decisions of the European Court of Human Rights, the previous version and current provisions of the Constitution of Ukraine, as well as relevant decisions of the Constitutional Court of Ukraine regarding the official interpretation of the specified constitutional norms are analyzed in detail.

On the basis of the research, it is concluded that a number of provisions of the Constitution of Ukraine (in particular, part two of article 6, paragraph 14 of part one of article 92, part one of article 125) indicate that the judicial system in Ukraine (that is, the system and structure of judicial authorities) is determined by law, and judicial authorities exercise their powers in accordance with the law. Also, as a result of the amendments to the

Constitution of Ukraine, the current version of the second part of Article 125 establishes a special legislative procedure for the formation, reorganization and liquidation of domestic courts.

Along with this, as a result of the official interpretation of the provisions of the Constitution of Ukraine carried out by the Constitutional Court of Ukraine, established jurisprudence (jurisprudence constante) on this issue has been formed. Its content confirms the admissibility of exclusively legislative regulation of the organization and the order of activity of the judicial branch of government and ensures its institutional separation from the bodies of legislative and executive power. In particular, the inadmissibility of any of their influence on the activity of the courts, including in a way that is not determined by public aspirations of legislative reorganization or changes in the judicial system.

Therefore, the existing norms of the Constitution of Ukraine, according to their legal content and in accordance with the established judicial practice (jurisprudence constante) of their official interpretation by the Constitutional Court of Ukraine, ensure in the national legislation of Ukraine the possibility of implementing the goals and tasks defined by the European Court of Human Rights, in particular ensuring the independence of the judicial branch power from the discretion of the executive authorities and the regulation of its activities by a law adopted exclusively by the parliament.

**Keywords:** The judicial system of Ukraine, the Constitution of Ukraine, amendments to the Constitution of Ukraine, the Constitutional Court of Ukraine, the European Court of Human Rights.

**Анотація** | У статті здійснюється дослідження юридичного змісту норм Конституції України щодо регулювання ними системи судоустрою України та їх відповідність основоположному принципу поділу гілок влади. У цьому контексті детально аналізуються окремі рішення Європейського суду з прав людини, попередня редакція та чинні положення Конституції України, а також відповідні рішення Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення вказаних конституційних норм.

На підставі проведеного дослідження робиться висновок, що ціла низка приписів Конституції України (зокрема, частина друга статті 6, пункт 14 частини першої статті 92, частина перша статті 125) вказують, що судоустрій в Україні (тобто система та структура органів судової влади) визначається законом, а органи судової влади здійснюють свої повноваження відповідно до закону. Також, внаслідок внесення змін до Конституції України, у чинній редакції частини другої її статті 125 закріплено спеціальну законодавчу процедуру утворення, реорганізації та ліквідації вітчизняних судів.

Поряд із цим, внаслідок здійснюваного Конституційним Судом України офіційного тлумачення положень Конституції України, сформовано усталену судову практику (jurisprudence constante) з цього питання. Її зміст, підтверджує допустимість виключно законодавчого регулювання організації та порядку діяльності судової гілки влади та забезпечує її інституційну відокремленість від органів законодавчої та виконавчої влади. Зокрема, неприпустимість будь-якого їх впливу на діяльність судів, у тому числі й у спосіб не обумовленої суспільними прагненнями законодавчої реорганізації або зміни системи судоустрою.

Тому, наявні норми Конституції України за своїм юридичним змістом та відповідно до усталеної судової практики (jurisprudence constante) їх офіційного тлумачення Конституційним Судом України, забезпечують у національному законодавстві України можливість реалізації мети та завдань, визначених Європейським судом з прав людини, зокрема забезпечення незалежності судової гілки влади від розсуду органів виконавчої влади та регулювання її діяльності законом, який приймається виключно парламентом.

**Ключові слова:** Система судоустрою України, Конституція України, зміни до Конституції України, Конституційний Суд України, Європейський суд з прав людини.

**Постановка проблеми.** Незалежна Україна, як одну із своїх пріоритетних цілей проголосила побудову держави на засадах верховенства права та демократії, у якій забезпечуватимуться права та свободи кожної людини згідно з міжнародними, в тому числі європейськими, нормами і стандартами. Тому, 26 вересня 1995 року Україна, як майбутній новий член Ради Європи, взяла на себе

обов'язок виконати разом із положеннями Статуту Ради Європи ряд особливих зобов'язань зазначених у Висновку № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи<sup>1</sup>. Серед них, було не лише зобов'язання підписати і ратифікувати низку основоположних європейських міжнародно-правових договорів, включно із Європейською конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод<sup>2</sup>, але й зобов'язання прийняти протягом одного року з моменту вступу України до Ради Європи, відповідно до принципів цієї організації, Конституцію України.

З огляду на це, 9 листопада 1995 року у Страсбурзі, на урочистій церемонії вступу нашої держави до Ради Європи, відбулось офіційне підписання від імені України Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. Тоді як, уже у травні 1996 року Україною від консультативного органу з конституційного права Ради Європи — Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія) було отримано позитивний Висновок щодо проекту Конституції України (текст, схвалений Конституційною Комісією 11 березня 1996 року)<sup>3</sup>. Наслідком цього стало прийняття вітчизняним парламентом 28 червня 1996 року Конституції України<sup>4</sup>, (надалі – Конституція), яка з врахуванням цілої низки відповідних змін та доповнень<sup>5, 6, 7, 8, 9</sup> є чинною і сьогодні<sup>10</sup>.

Водночас, на сучасному етапі розвитку України, в умовах збройної агресії російської федерації, особливо актуальним є посилення Європейського вектору інтеграції нашої держави у різних сферах, у тому числі й у правовій, що повинно супроводжуватися зростанням ролі судової гілки влади. Однак, на даний час значущим викликом залишаються питання оптимального функціонування судових органів та системи судоустрою України, правовою основою діяльності яких, беззаперечно є чинні норми Конституції України та практика їх офіційного тлумачення Конституційним Судом України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зауважимо, що проблематику конституційного регулювання судової гілки влади досліджувала значна частина науковців. До прикладу, у спеціальній літературі розгляд вказаного правового інституту проводився у працях таких науковців, як: Беддарт Р., Бисага Ю.М., Буткевич В.Г., Де Аречага Е.Х., Дженіс М., Джоргес К., Козюбра М.І., Мішина

<sup>1</sup> Висновок Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_590](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_590)

<sup>2</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 04.11.1950р. Офіційний вісник України від 16.04.1998 р., № 13, № 32 від 23.08.2006, стор. 270.

<sup>3</sup> Opinion on the draft Constitution of Ukraine (text approved by the Constitutional Commission on 11 March 1996 (CDL(96)15)) adopted at the 27th Meeting of the Venice Commission on 17-18 May 1996. Strasbourg, 21 May 1996. CDL-INF(1996)6. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1996\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1996)006-e)

<sup>4</sup> Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141.

<sup>5</sup> Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 08.12.2004 № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. - № 2. - Ст. 65. - стаття 44. (Втратив чинність).

<sup>6</sup> Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 01.02.2011 № 2952-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 10. - Ст. 489. - стаття 68.

<sup>7</sup> Про внесення змін до статті 98 Конституції України: Закон України від 19.09.2013 № 586-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 11. - Ст. 730. - стаття 142.

<sup>8</sup> Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21.02.2014 № 742-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 11. - Ст. 730. - стаття 143.

<sup>9</sup> Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. - № 28. - Ст. 7. - стаття 532.

<sup>10</sup> Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141. - {Із змінами, внесеними згідно із Законами № 2222-IV від 08.12.2004, ВВР, 2005, № 2, ст.44; № 2952-VI від 01.02.2011, ВВР, 2011, № 10, ст.68; № 586-VII від 19.09.2013, ВВР, 2014, № 11, ст.142; № 742-VII від 21.02.2014, ВВР, 2014, № 11, ст.143; № 1401-VIII від 02.06.2016, ВВР, 2016, № 28, ст.532; № 2680-VIII від 07.02.2019, ВВР, 2019, № 9, ст.50; № 27-IX від 03.09.2019, ВВР, 2019, № 38, ст.160}.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

Н.В., Пошва Б.М., Речицький В.В., Різник С.В., Скрипнюк О.В., Соловйов О.В., Степанова С.В., Фулей Т.І., Хаммарберг Т., Хармсен Р., Хервада Д., Шевчук С.В., Шишкін В.І., та інші.

**Постановка завдання.** Водночас, проблема конституційної регламентації судоустрою України в контексті останніх змін положень Основного Закону Держави та практики їх тлумачення Конституційним Судом України, залишається недостатньо дослідженою. Саме тому, вивчення вказаної проблематики і визначено метою цієї наукової статті.

### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

Розпочинаючи наше дослідження, перш за все слід пригадати що стаття 6 Європейської конвенції з прав людини гарантує право на справедливий суд<sup>11</sup>. Водночас, Європейський суд з прав людини (надалі – ЄСПЛ) у своїх рішеннях вказує, що «у країнах з кодифікованим правом організація судової системи не може бути віддана на розсуд судових органів, хоча це не означає, що суди не мають певної свободи для тлумачення відповідного національного законодавства (рішення у справі «Coeme and Others v. Belgium»<sup>12</sup>). Керуючись такими міркуваннями, ЄСПЛ у рішеннях у справах «Сокурєнко і Стригун проти України» (п. 28)<sup>13</sup> та «Верітас проти України» (п. 27)<sup>14</sup> дійшов висновку, що «перевищивши свої повноваження, які були чітко викладені у Господарському процесуальному кодексі, Верховний Суд не може вважатися «судом, встановленим законом» у значенні пункту 1 статті 6 Конвенції відносно оскаржуваного провадження» та констатував порушення цього пункту Конвенції.

Не менш важливим є те, що «практика автоматичного продовження повноважень суддів на невизначений строк після спливу встановленого законом строку їхніх повноважень до моменту, коли вони будуть повторно призначені на посаду» визнана ЄСПЛ такою, що порушує принцип «суд, встановлений законом» (рішення у справі «Гуров проти Молдови» (п. 37-39)<sup>15</sup>). Саме на цій підставі, формування Головою Вищого адміністративного суду України (строк повноважень якого завершився) спеціальної палати ВАСУ для розгляду справи про звільнення Олександра Волкова з посади судді Верховного Суду України було визнано ЄСПЛ порушенням принципу «суд, встановлений законом» (рішення у справі «Олександр Волков проти України» (п. 150-156)<sup>16</sup>).

У цьому контексті слід зазначити, що відповідно до положень частин 1 та 2 статті 55 Конституції України: «Права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб»<sup>17</sup>.

Конституційний Суд України здійснюючи системний аналіз вказаних приписів Основного Закону України у Рішенні від 9 вересня 2010 року № 19-рп/2010 наголосив: «в Україні систему судів утворено згідно з положеннями статей 6, 124, 125 Конституції України із застосуванням принципу

<sup>11</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 04.11.1950р. Офіційний вісник України від 16.04.1998 р., № 13, № 32 від 23.08.2006, стор. 270.

<sup>12</sup> Справа «Куам та інші проти Бельгії» від 22 червня 2000 року. Комюніке Секретаря Суду. (Judgment in the case of Coeme and Others v. Belgium). URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=255>

<sup>13</sup> Справа «Сокурєнко і Стригун проти України». Заяви N 29458/04 та N 29465/04. Рішення від 20 липня 2006 року. Європейський суд з прав людини // Офіційний вісник України від 19.01.2007 - 2007 р., № 1, стор. 301, стаття 59

<sup>14</sup> Справа «Верітас проти України». Заява N 39157/02. Рішення від 13 листопада 2008 року. Європейський суд з прав людини // Офіційний вісник України від 21.04.2009 - 2009 р., № 27, стор. 192, стаття 923

<sup>15</sup> Case of Gurov v. Moldova. Application no. 36455/02. Judgment of 11 July 2006. The European Court of Human Rights. URL: <http://echr.ketse.com/doc/36455.02-en-20060711/view/>

<sup>16</sup> Справа «Олександр Волков проти України». Заява N 21722/11. Рішення від 9 січня 2013 року. Європейський суд з прав людини // Офіційний вісник України від 26.11.2013 - 2013 р., № 89, стор. 397, стаття 3307

<sup>17</sup> Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141. - {Із змінами, внесеними згідно із Законами № 2222-IV від 08.12.2004, ВВР, 2005, № 2, ст.44; № 2952-VI від 01.02.2011, ВВР, 2011, № 10, ст.68; № 586-VII від 19.09.2013, ВВР, 2014, № 11, ст.142; № 742-VII від 21.02.2014, ВВР, 2014, № 11, ст.143; № 1401-VIII від 02.06.2016, ВВР, 2016, № 28, ст.532; № 2680-VIII від 07.02.2019, ВВР, 2019, № 9, ст.50; № 27-IX від 03.09.2019, ВВР, 2019, № 38, ст.160}.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

спеціалізації з метою забезпечення найбільш ефективних механізмів захисту прав і свобод людини у відповідних правовідносинах» (абзац другий підпункту 3.2. мотивувальної частини рішення)<sup>18</sup>.

Тому, здійснюючи наше дослідження необхідно звернути увагу на положення вище вказаних статей Основного Закону України.

До прикладу, частина друга статті 6 Конституції України проголошує: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України»<sup>19</sup>. Поряд із цим, як нами уже зазначалося у 2016 році (внаслідок прийняття ініційованого Президентом України Закону № 1401-VIII [245]) відбулося внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя), зокрема, серед іншого, у новій редакції було викладено положення її розділу VIII «Правосуддя», стосовно підстав створення та діяльності судів. Так, станом на сьогодні частини перша-третья статті 124 Основного Закону України вказують: «Правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи»<sup>20</sup>.

Водночас, з тексту Конституції України було виключено пункт 23 частини першої статті 106 (який встановлював повноваження Президента України «утворювати суди у визначеному законом порядку»), та викладено у новій редакції статтю 125 розділу VIII «Правосуддя». Так, станом на даний час, перша та друга частини статті 125 КУ наголошують: «Судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом. Суд утворюється, реорганізовується і ліквідується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя»<sup>21</sup>.

У пункті 3.9. Пояснювальної записки до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»<sup>22</sup> зазначалося, що норма частини другої статті 125 Конституції України запроваджується з метою забезпечення права особи на справедливий суд, враховуючи рекомендації Венеційської Комісії та положення статті 6 Конвенції, а також для забезпечення необхідного балансу державної влади в Україні. Своєю чергою, у пункті 9 Висновку Венеційської Комісії від 4 вересня 2015 року, з приводу змін до частин першої та другої статті 125 Основного Закону України, зазначалося: «Таким чином, роль Президента України, здається, буде обмежено, що є схвальним. Українська влада уточнила, що питання системи й структури судової влади входить до компетенції Верховної Ради України за звичайною процедурою (пункт 1 статті 125). Рішення про утворення або ліквідацію конкретних судів натомість повинні будуть подаватися на розгляд Верховної Ради України Президентом України за пропозицією Вищої ради правосуддя. Та-

<sup>18</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами» від 09.09.2010 № 19-рп/2010 // Офіційний вісник України від 01.10.2010 — 2010 р., № 72, стор. 25, стаття 2582, код акта 52816/2010

<sup>19</sup> Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141. - {Із змінами, внесеними згідно із Законами № 2222-IV від 08.12.2004, ВВР, 2005, № 2, ст.44; № 2952-VI від 01.02.2011, ВВР, 2011, № 10, ст.68; № 586-VII від 19.09.2013, ВВР, 2014, № 11, ст.142; № 742-VII від 21.02.2014, ВВР, 2014, № 11, ст.143; № 1401-VIII від 02.06.2016, ВВР, 2016, № 28, ст.532; № 2680-VIII від 07.02.2019, ВВР, 2019, № 9, ст.50; № 27-IX від 03.09.2019, ВВР, 2019, № 38, ст.160}.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 25 листопада 2015 року. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя).

URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=3524&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3524&skl=9)

кий порядок видається в принципі прийнятним. Тим не менше, для полегшення практичної реалізації цього процесу було би краще, якби Президент направляв пропозиції до Верховної Ради України не «за пропозицією» Вищої ради правосуддя, а «після консультації» з нею»<sup>23</sup>.

Як бачимо, саме така процедура знайшла своє закріплення у нормі Основного Закону України. Водночас зауважимо, що на відміну від конституційної новели щодо особливої процедури законодавчого утворення, реорганізації та ліквідації вітчизняних судів, вимогу щодо законодавчого визначення судоустрою в Україні (питань системи й структури органів судової влади), закріплену у частині першої статті 125 Конституції України, потрібно розглядати лише як додаткове формальне підтвердження уже наявної конституційної норми. Це зумовлюється тим, що аналогічна вимога міститься у пункті 14 частини першої статті 92 Конституції України з моменту її прийняття (28 червня 1996 року)<sup>24</sup>, відповідно до якого судоустрій визначається «виключно законами України».

Такий висновок підтверджується юридичними позиціями Конституційного Суду України, викладеними у його рішеннях. Зокрема, у Рішенні від 11 грудня 2003 року № 20-рп/2003 (справа про Касаційний суд України) орган конституційної юрисдикції, серед іншого, наголошує: «Внутрішня організація і порядок діяльності судових органів, повноваження та кількість судових інстанцій, склад суду при відправленні правосуддя тощо на основі конституційних засад судоустрою і судочинства визначаються виключно законом згідно з пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України» (п. 4.2 мотивувальної частини рішення)<sup>25</sup>.

Деталізацію вказаної юридичної позиції Конституційного Суду України викладено у Рішенні від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 (у справі про Регламент Верховної Ради України)<sup>26</sup>, згідно з яким перелік питань, які мають регулюватися виключно законами України (передбачений статтею 92 Конституції України) «має імперативний характер, а це означає, що всі рішення щодо них повинні прийматися у формі закону». До цих питань, серед іншого, включено судоустрій, судочинство, статус суддів. Як вказав Конституційний Суд України: «у такий спосіб Конституція України встановила, що лише Верховна Рада України у відповідному законі має право визначати організацію і порядок діяльності органів законодавчої, виконавчої, судової влади та статус їх посадових осіб» (абзаци третій, четвертий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини рішення № 4-рп/2008)<sup>27</sup>.

Окрім цього, важливо зазначити, що у рішеннях Конституційного Суду України наявні юридичні позиції, які спрямовані на послідовне та неухильне гарантування дотримання принципу незалежності та поза політичності судової влади (судів), у тому числі і від неприпустимого впливу парламентарів. До прикладу, ще у Рішенні від 19 травня 1999 року № 4-рп/99 (у справі про запити народних депутатів України) вітчизняний орган конституційної юрисдикції зазначив: «...є підстави вважати, що встановлене статтею 86 Конституції України право народного депутата України

<sup>23</sup> Висновок щодо проєкту змін до Конституції України в частині правосуддя, затвердженого конституційною комісією 4 вересня 2015 року. Прийнятий Венеціанською комісією на її 104-му пленарному засіданні (м. Венеція, 23–24 жовтня 2015 року). CDL-AD(2015)027 Висновок № 803/2015 Неофіційний переклад. Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія). URL: <https://www.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/visnovok%2026.pdf>

<sup>24</sup> Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141.

<sup>25</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 3 частини другої статті 18, статей 32, 33, 34, 35, 36, 37, підпункту 5 пункту 3 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій України» (справа про Касаційний суд України): Рішення Конституційного суду України від 11.12.2003 № 20-рп/2003 // Офіційний вісник України від 02.01.2004 — 2003 р., № 51, том 1, стор. 280, стаття 2705, код акта 27114/2003

<sup>26</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України): Рішення Конституційного суду України від 01.04.2008 № 4-рп/2008 // Офіційний вісник України від 21.04.2008 — 2008 р., № 28, стор. 150, стаття 904, код акта 42775/2008

<sup>27</sup> Ibid.

на запит є обмеженим і не поширюється на питання, пов'язані зі здійсненням правосуддя у конкретних справах. Звернення народного депутата України як члена парламенту з вимогою чи пропозицією до судів, голів судів або безпосередньо до суддів, саме з питань здійснення правосуддя у тих чи інших конкретних справах є неприпустимим» (абзац п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення)<sup>28</sup>. Як наслідок, у резолютивній частині рішення, серед іншого, вказано: «1.1. Народний депутат України не має права звертатися з вимогами чи пропозиціями до судів, до голів судів та до суддів стосовно конкретних судових справ»<sup>29</sup>.

До того ж, більш ніж через два десятиліття, аналізуючи окремі аспекти конституційного статусу судової влади в Україні відповідно до чинної редакції вітчизняного Основного Закону, Конституційний Суд України наголосив: «Визначальною властивістю судової влади в демократичній правовій державі є її самостійність, що означає її інституційну відокремленість від органів законодавчої та виконавчої влади, неприпустимість впливу останніх на виконання суддями їх професійних функцій, у тому числі й у спосіб не обумовленої суспільними прагненнями законодавчої реорганізації, зміни системи судоустрою. Належно виконувати свою конституційну функцію щодо здійснення правосуддя в Україні (частина перша статті 124 Конституції України) може лише незалежна, поза політична судова влада, складовою якої є закріплені Конституцією України суди» (абзац третій пункту 2. мотивувальної частини Рішення КСУ від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020)<sup>30</sup>.

**Висновки.** З огляду на викладене потрібно констатувати, що ціла низка приписів Конституції України (зокрема, частина друга статті 6, пункт 14 частини першої статті 92, частина перша статті 125) вказують, що судоустрій в Україні (тобто система та структура органів судової влади) визначається законом, а органи судової влади здійснюють свої повноваження відповідно до закону. Окрім цього, внаслідок внесення змін до Конституції України, у чинній редакції частини другої її статті 125 закріплено спеціальну законодавчу процедуру утворення, реорганізації та ліквідації вітчизняних судів.

Не менш важливим є те, що аналізовані норми Основного Закону України знайшли свій розвиток внаслідок їх офіційного тлумачення. Зокрема, на нашу думку, вище наведені юридичні позиції закріплені у рішеннях Конституційного Суду України є беззаперечним свідченням того, що внаслідок здійснюваного ним офіційного тлумачення положень Конституції України, сформовано усталену судову практику (*jurisprudence constante*) з цього питання. Її зміст, підтверджує допустимість виключно законодавчого регулювання організації та порядку діяльності судової гілки влади та забезпечує її інституційну відокремленість від органів законодавчої та виконавчої влади, зокрема, неприпустимість будь-якого впливу останніх на діяльність судів, у тому числі й у спосіб не обумовленої суспільними прагненнями законодавчої реорганізації або зміни системи судоустрою.

Тому, ми доходимо висновку, що наведені норми Конституції України за своїм юридичним змістом та відповідно до усталеної судової практики (*jurisprudence constante*) їх офіційного тлумачення Конституційним Судом України, забезпечують у національному законодавстві України можливість реалізації мети та завдань, визначених Європейським судом з прав людини, зокрема забезпечення незалежності судової гілки влади від розсуду органів виконавчої влади та регулювання її діяльності законом, який приймається виключно парламентом.

<sup>28</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення статті 86 Конституції України та статей 12, 19 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про запити народних депутатів України): Рішення Конституційного суду України від 19.05.1999 № 4-рп/99 // Офіційний вісник України від 04.06.1999 — 1999 р., № 20, стор. 283, стаття 905, код акта 7592/1999.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII: Рішення Конституційного суду України від 18.02.2020 № 2-р/2020 // Офіційний вісник України від 24.03.2020 — 2020 р., № 23, стор. 306, стаття 901, код акта 98481/2020.



## Список використаних джерел

### Перелік юридичних документів:

1. Case of Gurov v. Moldova. Application no. 36455/02. Judgment of 11 July 2006. The European Court of Human Rights. URL: <http://echr.ketse.com/doc/36455.02-en-20060711/view/>
2. Opinion on the draft Constitution of Ukraine (text approved by the Constitutional Commission on 11 March 1996 (CDL(96)15)) adopted at the 27th Meeting of the Venice Commission on 17-18 May 1996. Strasbourg, 21 May 1996. CDL-INF(1996)6. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1996\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1996)006-e)
3. Висновок Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_590](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_590)
4. Висновок щодо проекту змін до Конституції України в частині правосуддя, затвердженого конституційною комісією 4 вересня 2015 року. Прийнятий Венеціанською комісією на її 104-му пленарному засіданні (м. Венеція, 23–24 жовтня 2015 року). CDL-AD(2015)027 Висновок № 803/2015 Неофіційний переклад. Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія). URL: <https://www.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/visnovok%2026.pdf>
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 04.11.1950р. Офіційний вісник України від 16.04.1998 р., № 13, № 32 від 23.08.2006, стор. 270.
6. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141.
7. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141. - {Із змінами, внесеними згідно із Законами № 2222-IV від 08.12.2004, ВВР, 2005, № 2, ст.44; № 2952-VI від 01.02.2011, ВВР, 2011, № 10, ст.68; № 586-VII від 19.09.2013, ВВР, 2014, № 11, ст.142; № 742-VII від 21.02.2014, ВВР, 2014, № 11, ст.143; № 1401-VIII від 02.06.2016, ВВР, 2016, № 28, ст.532; № 2680-VIII від 07.02.2019, ВВР, 2019, № 9, ст.50; № 27-IX від 03.09.2019, ВВР, 2019, № 38, ст.160}. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
8. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 25 листопада 2015 року. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=3524=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3524=9)
9. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. - № 28. - Ст. 7. - стаття 532.
10. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. - № 28. - Ст. 7. - стаття 532.
11. Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 01.02.2011 № 2952-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 10. - Ст. 489. - стаття 68.
12. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 08.12.2004 № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. - № 2. - Ст. 65. - стаття 44. (Втратив чинність).
13. Про внесення змін до статті 98 Конституції України: Закон України від 19.09.2013 № 586-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 11. - Ст. 730. - стаття 142.
14. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21.02.2014 № 742-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 11. - Ст. 730. - стаття 143.
15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України): Рішення Конституційного суду України від 01.04.2008 № 4-рп/2008 // Офіційний вісник України від 21.04.2008 — 2008 р., № 28, стор. 150, стаття 904, код акта 42775/2008
16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 3 частини другої статті 18, статей 32, 33, 34, 35, 36, 37, підпункту 5 пункту 3 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій України» (справа про Касаційний суд України): Рішення Конституційного суду України від 11.12.2003 № 20-рп/2003 // Офіційний вісник України від 02.01.2004 — 2003 р., № 51, том 1, стор. 280, стаття 2705, код акта 27114/2003
17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII: Рішення Конституційного суду України від 18.02.2020 № 2-р/2020 // Офіційний вісник України від 24.03.2020 — 2020 р., № 23, стор. 306, стаття 901, код акта 98481/2020.

18. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами» від 09.09.2010 № 19-рп/2010 // Офіційний вісник України від 01.10.2010 — 2010 р., № 72, стор. 25, стаття 2582, код акта 52816/2010
19. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення статті 86 Конституції України та статей 12, 19 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про запити народних депутатів України): Рішення Конституційного суду України від 19.05.1999 № 4-рп/99 // Офіційний вісник України від 04.06.1999 — 1999 р., № 20, стор. 283, стаття 905, код акта 7592/1999.
20. Справа «Верітас проти України». Заява N 39157/02. Рішення від 13 листопада 2008 року. Європейський суд з прав людини // Офіційний вісник України від 21.04.2009 - 2009 р., № 27, стор. 192, стаття 923
21. Справа «Куам та інші проти Бельгії» від 22 червня 2000 року. Комюніке Секретаря Суду. (Judgment in the case of Coeme and Others v. Belgium). URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?Aidx=255>
22. Справа «Олександр Волков проти України». Заява N 21722/11. Рішення від 9 січня 2013 року. Європейський суд з прав людини // Офіційний вісник України від 26.11.2013 - 2013 р., № 89, стор. 397, стаття 3307
23. Справа «Сокурєнко і Стригун проти України». Заяви N 29458/04 та N 29465/04. Рішення від 20 липня 2006 року. Європейський суд з прав людини // Офіційний вісник України від 19.01.2007 - 2007 р., № 1, стор. 301, стаття 59

## References

### List of legal documents:

1. Case of Gurov v. Moldova. Application no. 36455/02. Judgment of 11 July 2006. The European Court of Human Rights. URL: <http://echr.ketse.com/doc/36455.02-en-20060711/view/>
2. Konstytutsiia Ukrainy: Pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 cherv. 1996 r. // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1996. - № 30. – St. 141.
3. Konstytutsiia Ukrainy: Pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 cherv. 1996 r. // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1996. - № 30. – St. 141. - {Iz zminamy, vnesenymy zghidno iz Zakonamy № 2222-IV vid 08.12.2004, VVR, 2005, № 2, st.44; № 2952-VI vid 01.02.2011, VVR, 2011, № 10, st.68; № 586-VII vid 19.09.2013, VVR, 2014, № 11, st.142; № 742-VII vid 21.02.2014, VVR, 2014, № 11, st.143; № 1401-VIII vid 02.06.2016, VVR, 2016, № 28, st.532; № 2680-VIII vid 07.02.2019, VVR, 2019, № 9, st.50; № 27-IX vid 03.09.2019, VVR, 2019, № 38, st.160}. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Konventsiiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod. Rada Yevropy; Konventsiiia, Mizhnarodnyi dokument vid 04.11.1950r. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy vid 16.04.1998 r., № 13, № 32 vid 23.08.2006, stor. 270.
5. Opinion on the draft Constitution of Ukraine (text approved by the Constitutional Commission on 11 March 1996 (CDL(96)15)) adopted at the 27th Meeting of the Venice Commission on 17-18 May 1996. Strasbourg, 21 May 1996. CDL-INF(1996)6. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1996\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1996)006-e)
6. Poiasniuvalna zapyska do proektu Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo pravosuiddia)» vid 25 lystopada 2015 roku. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo pravosuiddia). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=3524=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3524=9)
7. Pro vidnovlennia dii okremykh polozhen Konstytutsii Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 21.02.2014 № 742-VII // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2014. - № 11. - St. 730. - stattia 143.
8. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo pravosuiddia): Zakon Ukrainy vid 02.06.2016 r. № 1401-VIII // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2016. - № 28. - St. 7. - stattia 532.
9. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo pravosuiddia): Zakon Ukrainy vid 02.06.2016 r. № 1401-VIII // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2016. - № 28. - St. 7. - stattia 532.
10. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy shchodo provedennia chervovykh vyboriv narodnykh deputativ Ukrainy, Prezydenta Ukrainy, deputativ Verkhovnoi Rady Avtonomnoi Respubliky Krym, mistsevnykh rad ta silskykh, selyshchnykh, miskykh holiv: Zakon Ukrainy vid 01.02.2011 № 2952-VI // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2011. - № 10. - St. 489. - stattia 68.
11. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 08.12.2004 № 2222-IV // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2005. - № 2. - St. 65. - stattia 44. (Vtratyv chynnist).
12. Pro vnesennia zmin do statti 98 Konstytutsii Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 19.09.2013 № 586-VII // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2014. - № 11. - St. 730. - stattia 142.
13. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravі za konstytutsiinym podanniam 50 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhen chastyn druhoi, tretioi, chetvertioi statti

- 219 Rehlamentu Verkhovnoi Rady Ukrainy (sprava pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy): Rishennia Konstytutsiinoho sudu Ukrainy vid 01.04.2008 № 4-rp/2008 // Ofitsiyni visnyk Ukrainy vid 21.04.2008 — 2008 r., № 28, stor. 150, stattia 904, kod akta 42775/2008
14. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 62 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) punktu 3 chastyny druhoi statti 18, statei 32, 33, 34, 35, 36, 37, pidpunktu 5 punktu 3 rozdilii VII «Prykintsevi ta perekhidni polozhennia» Zakonu Ukrainy «Pro sudoustrii Ukrainy» (sprava pro Kasatsiyni sud Ukrainy): Rishennia Konstytutsiinoho sudu Ukrainy vid 11.12.2003 № 20-rp/2003 // Ofitsiyni visnyk Ukrainy vid 02.01.2004 — 2003 r., № 51, tom 1, stor. 280, stattia 2705, kod akta 27114/2003
  15. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam Verkhovnoho Sudu Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) okremykh polozhen punktiv 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 rozdilii XII «Prykintsevi ta perekhidni polozhennia» Zakonu Ukrainy «Pro sudoustrii i status suddiv» vid 2 chervnia 2016 roku № 1402-VIII: Rishennia Konstytutsiinoho sudu Ukrainy vid 18.02.2020 № 2-r/2020 // Ofitsiyni visnyk Ukrainy vid 24.03.2020 — 2020 r., № 23, stor. 306, stattia 901, kod akta 98481/2020.
  16. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam Verkhovnoho Sudu Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhen Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pidvidomchosti sprav, poviazanykh iz sotsialnymy vyplatamy» vid 09.09.2010 № 19-rp/2010 // Ofitsiyni visnyk Ukrainy vid 01.10.2010 — 2010 r., № 72, stor. 25, stattia 2582, kod akta 52816/2010
  17. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam Verkhovnoho Sudu Ukrainy ta Sluzhby bezpeky Ukrainy shchodo ofitsiinoho tлумachennia statti 86 Konstytutsii Ukrainy ta statei 12, 19 Zakonu Ukrainy «Pro status narodnoho deputata Ukrainy» (sprava pro zapyty narodnykh deputativ Ukrainy): Rishennia Konstytutsiinoho sudu Ukrainy vid 19.05.1999 № 4-rp/99 // Ofitsiyni visnyk Ukrainy vid 04.06.1999 — 1999 r., № 20, stor. 283, stattia 905, kod akta 7592/1999.
  18. Sprava «Kuam ta inshi proty Belhii» vid 22 chervnia 2000 roku. Komiunike Sekretaria Sudu. (Judgment in the case of Coeme and Others v. Belgium). URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=255>
  19. Sprava «Oleksandr Volkov proty Ukrainy». Zaiava N 21722/11. Rishennia vid 9 sichnia 2013 roku. Yevropeiskyi sud z prav liudyny // Ofitsiyni visnyk Ukrainy vid 26.11.2013 - 2013 r., № 89, stor. 397, stattia 3307
  20. Sprava «Sokurenko i Stryhun proty Ukrainy». Zaiavy N 29458/04 ta N 29465/04. Rishennia vid 20 lypnia 2006 roku. Yevropeiskyi sud z prav liudyny // Ofitsiyni visnyk Ukrainy vid 19.01.2007 - 2007 r., № 1, stor. 301, stattia 59
  21. Sprava «Veritas proty Ukrainy». Zaiava N 39157/02. Rishennia vid 13 lystopada 2008 roku. Yevropeiskyi sud z prav liudyny // Ofitsiyni visnyk Ukrainy vid 21.04.2009 - 2009 r., № 27, stor. 192, stattia 923
  22. Vysnovok Parlamentskoi Asamblei Rady Yevropy shchodo zaiavky Ukrainy na vstup do Rady Yevropy № 190 (1995) vid 26 veresnia 1995 roku. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_590](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_590)
  23. Vysnovok shchodo proektu zmin do Konstytutsii Ukrainy v chastyni pravosuddia, zatverdzhеноho konstytutsiinou komisiieiu 4 veresnia 2015 roku. Pryiniaty Venetsianskoiu komisiieiu na yii 104-mu plenarnomu zasidanni (m. Venetsiia, 23–24 zhovtnia 2015 roku). CDL-AD(2015)027 Vysnovok № 803/2015 Neofitsiyni pereklad. Yevropeiska Komisiia «Za demokratiiu cherez pravo» (Venetsiiska Komisiia). URL: <https://www.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/visnovok%2026.pdf>

УДК 342.4

doi.org/10.30970/jcl.4.2023.5



## Руслан Бедрій

Кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права  
Львівського національного університету імені Івана Франка,  
Львів, Україна  
E-mail: [ruslanbedriy@ukr.net](mailto:ruslanbedriy@ukr.net)

# ПОНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЕКОНОМІКИ ТА НЕОБХІДНІСТЬ ООНОВЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ В ЧАСТИНІ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН

## THE CONCEPT OF CONSTITUTIONAL ECONOMICS AND THE NECESSITY OF UPDATING THE CONSTITUTION OF UKRAINE IN TERMS OF REGULATING FINANCIAL AND ECONOMIC RELATIONS

### Ruslan Bedrii

PhD in Law, Docent of the Constitutional Law Department, Law Faculty of  
Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine

**Abstract** | The article characterizes the concept of constitutional economics in the light of Western and national doctrines. The need to find new methodological approaches to the scientific analysis of the problems of constitutional economics is emphasized. These approaches would harmonize the research of economists in the constitutional and legal field of the regulation of economic processes, which is characteristic mainly of Western doctrine, and the constitutional and legal analysis of economic phenomena and their normative basis, presented in domestic scientific works devoted to constitutional economics. It is proposed to study constitutional economics in the context of economic constitutionalism – one of the sides of constitutionalism and its system. It covers a vast range of constitutional and legal aspects of economic issues and the practice of their implementation.

In addition, the author points out that the provisions of the current Constitution of Ukraine, considering the regulation of financial and economic relations, are distinguished by fragmentariness, contradictions, and dispersion in different parts of the constitutional text. It had a significant influence on the emergence of crisis processes in the economy, which hurt the stability of the economic principles of the constitutional system of Ukraine. In particular, the abovementioned crisis increased and intensified under the conditions of the Russian-Ukrainian war. At the same time, attention is focused on the fact that the systematic constitutional regulation of financial and economic relations is becoming an established tradition of modern constitutionalism in Europe, which determines the need for a radical update of the «economic block» of the norms of the Constitution of Ukraine regarding constitutional economics and public finances.

**Keywords:** constitutional regulation of economic relations, economic constitution, constitutionalism, post-war reconstruction, public property, public finances.

**Анотація** | У статті проведено характеристику поняття конституційної економіки з позицій західної та національної доктрин. При цьому наголошено на необхідності пошуку нових методологічних підходів щодо наукового аналізу проблематики конституційної економіки, які б узгоджували як дослідження економістів у конституційно-правовій сфері регулювання економічних процесів, що характерні більшою мірою для західної доктрини, так і конституційно-правовий аналіз економічних явищ та їх нормативної бази, який представлений у вітчизняних наукових працях, присвячених конституційній економіці. Запропоновано проводити дослідження конституційної економіки у межах та з позицій економічного конституціоналізму, який є однією з граней конституціоналізму та його системи і охоплює дуже широке коло конституційно-правових аспектів економічної проблематики та практику їх реалізації.

Крім того, у статті наголошено, що положення чинної Конституції України в аспекті регулювання фінансово-економічних відносин вирізняються фрагментарністю, суперечливістю, розпорошеністю по різних частинах конституційного тексту. Це, значною мірою вплинуло на виникнення кризових процесів в економіці, що негативно відобразились на стабільності економічних засад конституційного ладу України. Особливо зазначені кризові процеси посилюються та загострилися в умовах російсько-української війни. При цьому акцентовано увагу на тому, що системне конституційне регулювання фінансових та економічних відносин стає усталеною традицією сучасного конституціоналізму в Європі, що обумовлює необхідність кардинального оновлення «економічного блоку» норм Конституції України у частині щодо конституційної економіки та публічних фінансів.

**Ключові слова:** конституційне регулювання економічних відносин, економічна конституція, конституціоналізм, повоєнне відновлення, публічна власність, публічні фінанси.

**Актуальність теми.** Одним з ключових питань для економічного розвитку України на сучасному етапі є співвідношення економіки та конституційного права. Від якості конституційно-правових положень безпосередньо залежить соціально-економічний стан країни, водночас, з іншого боку, стрімкий рівень розвитку економіки може стримуватися недосконалими конституційними нормами.

Конституційна економіка являє собою дуже важливий та актуальний напрям конституційного права, що має велике практичне значення, оскільки розбудова конституційних засад соціально орієнтованої ринкової економіки потребує міцної доктринальної бази, яка сьогодні перебуває в стадії формування. Крім того, самим життям викликана необхідність подальшого розвитку міждисциплінарних підходів, включаючи ґрунтовні наукові дослідження, що здійснюються на межі економіки та права.

Конституційна економіка, маючи конституційно-правову основу та регулюючи різні сфери економічних процесів, таким чином набуває правового характеру. Існування ж та подальша еволюція конституційно-правової галузі перебуває у залежності та взаємозв'язку з економічним розвитком суспільства і держави. Цим обумовлюється актуальність розгляду конституційного регулювання економічних відносин з позицій конституційної економіки.

Важливість дослідження даної проблематики зумовлена і новими економічними та безпековими викликами як для України, так і для європейського континенту, та й світу в цілому, що виникли внаслідок повномасштабної збройної агресії РФ проти нашої держави, розпочатої у лютому 2022 року. Уже сьогодні потребують вивчення та вирішення питання, пов'язані із здійсненням системних заходів з повоєнного відновлення та розвитку України. Як слушно зазначає О.В. Батанов, такий розвиток повинен включати інституційне та функціональне відновлення країни, а саме: відбудову транспортної, медичної, соціальної, комунальної, виробничої інфраструктури та житла, енергетики, зв'язку, військової інфраструктури і військово-промислового комплексу, структурну модернізацію та перезапуск економіки, заходи з подолання безробіття, підтримки сімей з дітьми,

вразливих верств населення, осіб, які опинилися у складних життєвих обставинах внаслідок війни, відновлення та збереження об'єктів культурної спадщини тощо<sup>1</sup>. Крім того, необхідним є напрацювання пропозицій щодо пріоритетних реформ, здійснення яких є першочерговим завданням у воєнний і післявоєнний періоди, серед яких особливо важливою вбачається підготовка стратегічних ініціатив щодо посилення ролі конституційного регулювання процесів економічного відновлення держави.

**Стан дослідження.** Поняття конституційної економіки є доволі новим та маловивченим в сучасній вітчизняній юридичній науці. Загальнотеоретичні аспекти даного явища були предметом наукового аналізу таких зарубіжних вчених, як Дж. Б'юкенен, Г. Демсец, Дж. Кейнс, Г. Туллок, М. Фрідмен, Дж. Хеллман та ін. Окремі питання проблематики щодо тенденцій економізації конституційного права, формування конституційної економіки, економічного та фіскального конституціоналізму, економічної конституції знайшли відображення у працях вітчизняних науковців: О. Батанова, П. Добродумова, Р. Іванової (Кеменяш), О. Ільницького, В. Лазарева, О. Лощихіна, М. Орзіха, Н. Пархоменко, М. Савчина, В. Скупінського, О. Приходько, А. Худика та деяких інших.

Успішний розвиток економіки, як засвідчує зарубіжний досвід, багато в чому залежить від ефективності механізму конституційно-правового регулювання господарсько-економічних та бюджетно-фінансових відносин, а також від визначення місця та ролі держави в управлінні економічними процесами. Особливо важливою вбачається роль прямого конституційного регулювання економічних відносин. Зазначені фактори зумовлюють необхідність концептуального аналізу економічного виміру конституційного права та Конституції України.

**Метою статті** є характеристика поняття конституційної економіки з позицій західної та національної доктрин та критичний аналіз проблемних питань трансформації Конституції України у світлі прогресивного зарубіжного досвіду щодо закріплення на конституційному рівні основ регулювання фінансово-економічних відносин.

**Виклад основного матеріалу.** Вважається, що термін «конституційна економіка» вперше був запропонований американським економістом Річардом МакКінзі 1982 року у назві конференції, за матеріалами якої у 1984 році вийшла збірка «Конституційна економіка: економічна сила державної влади»<sup>2</sup>. У збірці, зокрема, було зазначено, що конституційна економіка – це «теорія певних правил, за якими економічні та політичні процеси мають розвиватися впродовж тривалого часу»<sup>3</sup>, з чого можна зробити висновок про задум щодо фундаментальності даної теорії. Варто нагадати, що термін «конституційна економіка» у 1987 році було включено до британського економічного словника<sup>4</sup>.

Цей термін також активно використовувався у працях іншого відомого американського економіста, лауреата Нобелівської премії в галузі економіки (1986 р.) Джеймса Б'юкенена. Саме цьому вченому багато авторів віддають першість щодо введення у науковий обіг терміна «конституційна економіка». Так, британський економіст, фахівець з питань політичної економіки Алан Хамлін, зазначає, що стаття Дж. Б'юкенена «Сфери конституційної економіки» («The Domain of Constitutional Economics») відкривала перший номер періодичного журналу «Конституційна політична економіка», який почав виходити у 1990 році. У даній статті, зокрема, вказувалось, що «конституційна політична економіка – це дослідницька програма, спрямована на вивчення чинних характеристик, правил та інститутів, у межах яких взаємодіють індивіди, а також процесів, шляхом яких ці правила й інститути обираються чи виникають»<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Батанов О. В. Тенденції розвитку конституційного права та проблеми трансформації Конституції України у вимірі конституційної економіки. Альманах права. 2023. Випуск 14 с. 140.

<sup>2</sup> McKenzie R.B. (ed.), *Constitutional Economics: Containing the Economic Powers of Government*. Lexington Mass.: D.C. Heath 1984. P. 39 – 53.

<sup>3</sup> Ibid, с.52.

<sup>4</sup> The New Palgrave, *A Dictionary of Economics*, vol. 1, London: Macmillan, 1987. P. 585-588.

<sup>5</sup> Brennan G., Hamlin A. *The Political Philosophy of Homo Economicus?* Journal of Political Philosophy. 1995. 3(3). P.280.

На думку О.В. Приходько, з твердженням про те, що засновником конституційної економіки, як окремого напрямку наукових досліджень, є саме Дж. Б'юкенен, можна погодитись, зважаючи на той факт, що міждисциплінарний науковий журнал «Конституційна політична економіка» (Constitutional Political Economy) вже понад тридцять років, починаючи з 1990 року, видавався спочатку тричі на рік, а з 1996 року - щоквартально, що є свідченням сталості цього терміну<sup>6</sup>. При цьому, слід звернути увагу на вживання термінів «конституційна економіка» та «конституційна політична економіка» в західному експертному середовищі, з початку їх виникнення й до сьогодні, як тотожних.

На важливості конституційної економіки як наукового напрямку майже відразу наголосили й фахівці в галузі конституційного права. Так, видатний американський теоретик конституціоналізму Брюс Акерман, який за результатами голосування був внесений до списку 50 найвпливовіших мислителів «Ковідної ери»<sup>7</sup>, вважає, що конституційна економіка як науковий напрям стала справжнім проривом наукової думки останніх десятиліть. Проте, очевидно, передчасно вести мову про загальноприйнятність цього терміна для правової та, зокрема, конституційно-правової науки.

Слід зазначити, що визначальною рисою наукових публікацій з питань конституційної економіки є їх міждисциплінарний характер. Так, доволі значного поширення за кордоном набули колективні дослідницькі проекти за участю економістів та юристів з різних галузей права – адміністративного, фінансового, податкового, банківського тощо. Ними здійснюються спільні дослідження, які розглядаються як первинні в рамках конституційної економіки, а пізніше отримані дані аналізуються фахівцями з конституційного права. У цьому контексті вбачаємо важливою тезу Брюса Акермана, який зазначає, що «постковідне» майбутнє залежить від ступеня «конституціоналізації» нової дійсності<sup>8</sup>, тобто від того, наскільки відповідатимуть новим соціально-економічним реаліям правові норми, багато з яких будуть потребувати оновлення, і це оновлення повинно відповідати духу та принципам конституції.

Слід звернути увагу на те, що концепція конституційної економіки у своєму первинному варіанті виникла та розвивалася у відриві від юриспруденції та класичних уявлень про конституцію як основний закон держави. Власне самим Дж. Б'юкененом вона розглядалась як «конституційна політична економіка»<sup>9</sup>. Проте, в Україні цей науковий напрям в останні роки формується, насамперед, зусиллями представників юридичної науки. Тим, очевидно, можна пояснити зосередження уваги наших вчених, головним чином, на конституційно-правовій дійсності, що знаходить свій прояв, наприклад, у визначенні конституційної економіки як «інноваційного, практично-наукового поняття, яке поєднує дві різні системи наук – юридичну та економічну з метою всебічного аналізу, вирішення проблем та їх попередження за допомогою взаємодії конституціоналізму та економічних чинників». У даному аспекті конституційна економіка розглядається як «практична площина для покращення становища держави та її перетворення на правову демократичну»<sup>10</sup>. На думку О.В. Батанова, саме практичне значення застосування конституційної економіки, як правового поняття, реалізується в якості комплексного підходу у сфері економіки та права, що, у свою чергу, допомагає вирішити традиційну проблему юристів – незнання економіки, а також самих економістів – незнання питань права, особливо конституційного<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Приходько О.В. Публічно-приватне партнерство в аспекті конституційної економіки. Дис. ... докт. філософії. Спеціальність 081 – «Право». Х. 2021 р. с.14.

<sup>7</sup> Clark, Tom. The World's Top Thinkers of the Covid-19 Era. P.2.

URL: <https://www.prospectmagazine.co.uk/content/uploads/2020/09/PWTT20.pdf>

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Buchanan J. M. Constitutional Political Economy. The Encyclopedia of Public Choice. Vol. I / C. K. Rowley, F. Schneider (eds.). Dordrecht etc.: Kluwer. 2004. P. 60-67.

<sup>10</sup> Іванова Р. Ю. Конституційна економіка як механізм організації правової демократичної держави: монографія. Київ: Ін Юре, 2017. с.39.

<sup>11</sup> Батанов О.В. Економічний конституціоналізм в Україні у контексті європейського досвіду: пошук оптимальної моделі. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей» (м. Ужгород, 30 червня 2023 р.). Ужгород. 2023. с.19.

Вітчизняні вчені-правники характеризують конституційну економіку, також, як науковий прикладний напрям та основу правової реформи в сфері системи економічного законодавства<sup>12</sup>. На думку фахівців, конституційна економіка передбачає комплексний розгляд взаємозв'язку питань конституційного права з основами економічного становища особи і проблемами економічного розвитку країни. Відповідно, пропонується визначення конституційної економіки як наукового напрямку, що вивчає принципи досягнення максимально можливого в рамках національної економічної системи задоволення економічних і соціальних прав особистості шляхом оптимального поєднання економічної доцільності з досягнутим рівнем конституційного розвитку, які відображені у нормах конституційного права, що регламентують економічну і політичну діяльність в державі<sup>13</sup>.

Концептуальне обґрунтування поняття конституційної економіки, як самостійної категорії конституційно-правової науки природно породжує проблему її співвідношення з суміжними категоріями, включаючи поняття «економічної конституції» та «економічного конституціоналізму».

Щодо поняття «економічної конституції», існує думка, що її можна вважати механізмом, який фіксує наявність чітко визначених економічних вимог у тексті основного закону. Що ж стосується конституційної економіки, то вона виступає загальною масою взаємодії в цьому зіставленні і знаходить вираження у відповідності існуючої економічної реальності конституційним положенням<sup>14</sup>.

Термін «економічна конституція» найчастіше вживається у нормативному конституційно-правовому сенсі – як сукупність взаємопов'язаних конституційних норм, що регулюють суспільні економічні відносини, які можна об'єднати у наступні блоки питань: основи економічної системи, межі втручання держави, економічні права та обов'язки громадян і об'єднань тощо.

У цьому контексті, слушною вважаємо наукову позицію, що з точки зору конституційного правокористування та правореалізації відсутні будь-які підстави для обґрунтування деяких «квазі-, ерзацконституцій» на кшталт «економічної конституції», «фінансової конституції», «податкової конституції», «конституції бізнесу», «конституції громадянського суспільства» тощо. Як емоційно-образні визначення такі характеристики, метафори та епітети, звісно, можливі, але не як самостійні конституційно-правові категорії<sup>15</sup>.

Зовсім інше призначення має поняття «конституційної економіки». За словами Б'юкенена, етика конституціоналізму є ключем до конституційного порядку і її «можна назвати ідеалізованим кантіанським світом», де особа, «яка впорядковує, разом із практично всіма своїми товаришами приймає моральний закон як загальне правило для поведінки». Він вважав, що кожна конституція створюється як мінімум для кількох поколінь громадян. Тому вона повинна вміти збалансувати інтереси держави, суспільства та особистості<sup>16</sup>.

Складність фінансово-економічних явищ у їхньому конституційно-правовому та іншому галузевому юридичному оформленні обумовлює необхідність пошуку нових методологічних підходів щодо наукового аналізу проблематики конституційної економіки. У зв'язку з цим цілком актуальними видаються як дослідження економістів у конституційно-правовій сфері регулювання економічних процесів, які є характерними у більшій мірі для західної доктрини конституційної еконо-

<sup>12</sup> Конституційні засади економічної системи України: монографія /В.А. Устименко, Р.А. Джабраїлов, В.М. Кампо та ін.; за ред. В.А. Устименка. НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. Донецьк: Юго-Восток. 2011. с.214.

<sup>13</sup> Добродумов П.О. Конституційна економіка як об'єкт дослідження.

URL: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Pvuabs/2010\\_1/03\\_02\\_01.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Pvuabs/2010_1/03_02_01.pdf)

<sup>14</sup> Каменяш Р.Ю. Конституційна економіка як механізм організації правової та демократичної держави. Дис. ... канд. юрид. наук. (12.00.02. – конституційне право; муніципальне право). Ужгород. 2015. с.42.

<sup>15</sup> Батанов О.В. Економічний конституціоналізм в Україні у контексті європейського досвіду: пошук оптимальної моделі. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей» (м. Ужгород, 30 червня 2023 р.). Ужгород. 2023. 200 с. 17-18.

<sup>16</sup> Buchanan, James M.. The Logical Foundations of Constitutional Liberty. Vol. 1. Indianapolis: Liberty Fund, 1999. p.p. 314, 372.



міки, так і конституційно-правовий, юридичний, у своїй основі, аналіз економічних явищ та їх нормативно-правової бази, що представлений у вітчизняних наукових розробках, присвячених конституційній економіці.

Погоджуємося з О.В. Батановим, який зазначає, що вказані вище підходи не вичерпують усього обсягу конституційно-економічної проблематики. У зв'язку з цим актуалізується проблема щодо вироблення дослідницьких підходів, з власним (а не запозиченим, наприклад, у економічній науки) конституційно-правовим наповненням, яке спрямоване на виявлення економічного змісту всієї системи конституціоналізму, з одного боку, та конституційного значення економічних відносин у всьому їхньому різноманітті, з іншого. Саме на це, зазначає вчений, орієнтована категорія економічного конституціоналізму, яка охоплює дуже широке коло економічної проблематики у її конституційно-правовому вираженні, що природно обумовлює необхідність врахування, в тому числі, і політичного значення цих процесів<sup>17</sup>.

При цьому варто мати на увазі, що економічний конституціоналізм є однією з граней конституціоналізму та його системи і, володіючи власною специфікою, ґрунтується на загальних засадах конституціоналізму та функціонує з властивими йому особливостями.

Таким чином, дослідження конституційної економіки, очевидно, доцільно проводити з позицій та у межах економічного конституціоналізму, який охоплює конституційно-правові аспекти економічної проблематики та практику їх реалізації.

Щодо поняття конституційної економіки, на нашу думку, його можна визначити наступним чином: це науковий напрям, який вивчає питання взаємозв'язку конституції та економіки, принципи функціонування національної економічної системи з метою виявлення конституційно-правових передумов ефективного розвитку економіки і дослідження впливу економіко-правових відносин на державу, на основі поєднання економічних чинників з досягнутим рівнем конституціоналізму.

Крім того, вважаємо за необхідне наголосити на тому аспекті, що у нинішніх реаліях російсько-української війни особливо важливого значення набуває потреба конституційно-правового забезпечення стабільності конституційного ладу України. У свою чергу, від стану економічної та фінансової систем, рівня фінансово-економічного потенціалу держави значною мірою залежать зміст і спрямованість вітчизняного конституційно-правового регулювання. Взаємодія держави, права, економіки та фінансів набуває особливої значущості і у зв'язку з необхідністю післявоєнної відбудови країни.

У цьому контексті варто зазначити, що вітчизняні вчені-конституціоналісти звертають увагу на те, що положення чинної Конституції України в аспекті регулювання фінансово-економічних відносин вирізняються фрагментарністю, суперечливістю, розпорошеністю по різних частинах конституційного тексту<sup>18, 19</sup>. Це значною мірою вплинуло на виникнення кризових процесів в економіці, що негативно відобразились на стабільності економічних засад конституційного ладу України. Особливо зазначені кризові процеси посилюються та загострилися в умовах російсько-української війни.

Нагадаємо, що у вітчизняній правовій доктрині ще задовго до повномасштабного вторгнення була запропонована ідея розробки окремого розділу Конституції України з назвою «Економічна система» або «Економічна основа», що підтримувалась більшістю наукової спільноти та була закріплена у працях В.К. Мамутова, Ю.С. Шемшученка, Д.В. Задихайла та ін.<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Батанов О.В. Економічний конституціоналізм в Україні у контексті європейського досвіду: пошук оптимальної моделі. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей» (м. Ужгород, 30 червня 2023 р.). Ужгород, 2023. с.20-21.

<sup>18</sup> Батанов О. В. Тенденції розвитку конституційного права та проблеми трансформації Конституції України у вимірі конституційної економіки. Альманах права. 2023. Випуск 14. с. 140.

<sup>19</sup> Шемшученко Ю. Державний суверенітет і правова держава (до 20 – річчя Декларації про державний суверенітет України). Віче. 2010. № 16. с.3.

<sup>20</sup> Бедрій Р.Б. Комунальна власність в Україні: конституційно-правове забезпечення. Вісник Львівського університету. Сер. Юридична. 2014. Вип. 60. с.165.

Щодо змісту пропонованої глави Основного Закону позиція вчених була теж доволі однос-тайною. Так, на думку Д.В. Задихайла, до тексту Конституції України варто було включити поло-ження, які б визначали основні форми та напрями економічної політики держави, подібно до ст.ст. 9 та 10 Господарського Кодексу України<sup>21</sup>. В свою чергу, В.К. Макутов пропонував наповнити главу «Економічна система» й іншими нормами, що містяться як в Господарському кодексі Укра-їни, так і в інших актах вітчизняного законодавства, включаючи й ті, що втратили чинність. Серед останніх згадується Закон України «Про власність» від 07.02.1991р., норми якого, на думку вченого, могли б посприяти більш належній та глибокій регламентації відносин власності<sup>22</sup>.

На думку О.В. Батанова, актуальним на сьогоднішній день є питання щодо виділення у Кон-ституції України окремих розділів «Публічна власність» та «Публічні фінанси», що вказуватиме не тільки на особливе конституційне значення відповідних інститутів, а й на їх тісний зв'язок із прин-ципами конституційного ладу та значною мірою позначатиметься на тенденції розвитку сучасного конституціоналізму<sup>23</sup>.

Варто зазначити, що в конституціях зарубіжних держав економічні відносини та публічні фі-нанси у вигляді виокремлених структурних частин регламентуються доволі детально. Наприклад, в Конституції Австрії є розділ V «Контроль за розрахунковою і фінансовою діяльністю», у Консти-туції Іспанії - розділ VII «Економіка і фінанси», Конституція Молдови містить розділ IV «Націона-льна економіка і публічні фінанси», Конституція Румунії - частину IV «Економіка і публічні фі-нанси», Туреччини - частину IV «Фінансові та економічні положення», Конституція Швейцарії - главу III «Фінансовий устрій», Чорногорії - частину четверту «Економічний порядок» тощо.

Аналіз відповідних конституційних положень засвідчує, що системне конституційне регулю-вання фінансових та економічних відносин стає усталеною традицією сучасного конституціоналі-зму в Європі. Зазначені фактори обумовлюють необхідність кардинального оновлення «економіч-ного блоку» норм Конституції України у частині щодо конституційної економіки та публічних фі-нансів.

Таким чином, можна підсумувати, що Конституція України, визначаючи вектор розвитку еко-номіки, є найбільш узагальненим юридичним вираженням економічних потреб та інтересів на-роду. Основний Закон держави закріплює правові основи економічної організації суспільства, тим самим надаючи їй властивості «конституційної економіки». Від економічного стану країни знач-ною мірою залежить забезпечення реалізації Конституції. У свою чергу, оптимальне конститу-ційно-правове регулювання економіки чинить суттєвий вплив на визначення ефективності її роз-витку.

Конституційна економіка має важливе значення для України на сучасному етапі, в умовах війни та викликів післявоєнного відновлення, оскільки вона забезпечує реальне застосування кон-ституційних норм і принципів у практиці здійснення економічної діяльності й сприяє формуванню у громадян ставлення до Конституції як до Основного Закону держави, що є опорою для людей та запорукою сталого економічного розвитку.

Особливо актуальною для української дійсності вбачається головна ідея конституційної еко-номіки, яка полягає в тому, що матеріальні засоби, фінанси, земля тощо є не надбанням держави, а власністю народу. Тому важливою є думка Дж. Б'юкенена про спрямованість конституції на зба-лансування інтересів держави і суспільства в цілому з інтересами окремого індивіда та його кон-ституційним правом на індивідуальну свободу й особисте щастя.

<sup>21</sup> Задихайло Д. Реформування конституційних засад господарювання: питання конституційної доктрини. Вісник Ака-демії правових наук України. 2007. №2(49). с. 57, 61.

<sup>22</sup> Конституційні засади економічної системи України: монографія /В.А. Устименко, Р.А. Джабраїлов, В.М. Кампо та ін.; за ред. В.А. Устименка. НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. Донецьк: Юго-Восток. 2011. с.95.

<sup>23</sup> Батанов О. В. Тенденції розвитку конституційного права та проблеми трансформації Конституції України у вимірі конституційної економіки. Альманах права. 2023. Випуск 14 с.143.

## Список використаних джерел

### Бібліографія:

1. Brennan G., Hamlin A. The Political Philosophy of Homo Economicus? *Journal of Political Philosophy*. 1995. 3(3). P.280-303.
2. Buchanan J.M. Constitutional Political Economy. *The Encyclopedia of Public Choice*. Vol. I / C. K. Rowley, F. Schneider (eds.). Dordrecht etc.: Kluwer. 2004. P. 60-67.
3. Buchanan, James M.. *The Logical Foundations of Constitutional Liberty*. Vol. 1. Indianapolis: Liberty Fund, 1999. 546 p.
4. Clark, Tom. The World's Top Thinkers of the Covid-19 Era. P.2. URL: <https://www.prospectmagazine.co.uk/content/uploads/2020/09/PWTT20.pdf>
5. McKenzie R.B. (ed.), *Constitutional Economics: Containing the Economic Powers of Government*. Lexington Mass.: D.C. Heath 1984. P. 39 – 53.
6. The New Palgrave, *A Dictionary of Economics*, vol. 1, London: Macmillan, 1987. P. 585-588.
7. Іванова Р.Ю. Конституційна економіка як механізм організації правової демократичної держави: монографія. Київ: Ін Юре, 2017. 184 с.
8. Батанов О. В. Тенденції розвитку конституційного права та проблеми трансформації Конституції України у вимірі конституційної економіки. *Альманах права*. 2023. Випуск 14 С. 139-144.
9. Батанов О.В. Економічний конституціоналізм в Україні у контексті європейського досвіду: пошук оптимальної моделі. *Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей»* (м. Ужгород, 30 червня 2023 р.). Ужгород. 2023. 200 с. С. 12-33.
10. Бедрій Р.Б. Комунальна власність в Україні: конституційно-правове забезпечення. *Вісник Львівського університету. Сер. Юридична*. 2014. Вип. 60. С.162-167.
11. Добродумов П.О. Конституційна економіка як об'єкт дослідження. URL: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Pvuabs/2010\\_1/03\\_02\\_01.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Pvuabs/2010_1/03_02_01.pdf)
12. Задихайло Д. Реформування конституційних засад господарювання: питання конституційної доктрини. *Вісник Академії правових наук України*. 2007. №2(49). С. 51-61.
13. Каменяш Р.Ю. Конституційна економіка як механізм організації правової та демократичної держави. *Дис. ... канд. юрид. наук.* (12.00.02. – конституційне право; муніципальне право). Ужгород. 2015. 201с.
14. Конституційні засади економічної системи України: монографія / В.А. Устименко, Р.А. Джабраїлов, В.М. Кампо та ін.; за ред. В.А. Устименка. НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. Донецьк: Юго-Восток. 2011. 219 с.
15. Приходько О.В. Публічно-приватне партнерство в аспекті конституційної економіки. *Дис. ... докт. філософії. Спеціальність 081 – «Право»*. Х. 2021 р. 224 с.
16. Шемшученко Ю. Державний суверенітет і права держава (до 20 – річчя Декларації про державний суверенітет України). *Віче*. 2010. № 16. С. 2-3.

## References

### Bibliography:

1. Batanov O. V. Tendentsii rozvytku konstytutsiinoho prava ta problemy transformatsii Konstytutsii Ukrainy u vymiri konstytutsiinoi ekonomiky. *Almanakh prava*. 2023. Vypusk 14 S. 139-144.
2. Batanov O.V. Ekonomichnyi konstytutsionalizm v Ukraini u konteksti yevropeiskoho dosvidu: poshuk optymalnoi modeli. *Materialy mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii «Konstytutsiino-pravove budivnytstvo na zlami epokh: poshuky optymalnykh modelei»* (m. Uzhhorod, 30 chervnia 2023 r.). Uzhhorod. 2023. 200 s. S. 12-33.
3. Bedrii R.B. Komunalna vlasnist v Ukraini: konstytutsiino-pravove zabezpechennia. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Ser. Yurydychna*. 2014. Vyp. 60. S.162-167.
4. Brennan G., Hamlin A. The Political Philosophy of Homo Economicus? *Journal of Political Philosophy*. 1995. 3(3). P.280-303.
5. Buchanan J.M. Constitutional Political Economy. *The Encyclopedia of Public Choice*. Vol. I / S. K. Rowley, F. Schneider (eds.). Dordrecht etc.: Kluwer. 2004. P. 60-67.
6. Buchanan, James M.. *The Logical Foundations of Constitutional Liberty*. Vol. 1. Indianapolis: Liberty Fund, 1999. 546 p.
7. Clark, Tom. The Worlds Top Thinkers of the Covid-19 Era. P.2. URL: <https://www.prospectmagazine.co.uk/content/uploads/2020/09/PWTT20.pdf>

8. Dobrodumov P.O. Konstytutsiina ekonomika yak obiekt doslidzhennia. URL: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Pvuabs/2010\\_1/03\\_02\\_01.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Pvuabs/2010_1/03_02_01.pdf)
9. Ivanova R.YU. Konstytutsiina ekonomika yak mekhanizm orhanizatsii pravovoi demokratychnoi derzhavy: monohrafiia. Kyiv: In Yure, 2017. 184 s.
10. Kameniash R.YU. Konstytutsiina ekonomika yak mekhanizm orhanizatsii pravovoi ta demokratychnoi derzhavy. Dys. ... kand. yuryd. nauk. (12.00.02. – konstytutsiine pravo; munitsypalne pravo). Uzhhorod. 2015. 201s.
11. Konstytutsiini zasady ekonomichnoi systemy Ukrainy: monohrafiia / V.A. Ustymenko, R.A. Dzhabrailov, V.M. Kampo ta in.; za red. V.A. Ustymenka. NAN Ukrainy, In-t ekonomiko-pravovykh doslidzhen. Donetsk: Yuho-Vostok. 2011. 219 s.
12. McKenzie R.B. (ed.), Constitutional Economics: Containing the Economic Powers of Government. Lexington Mass.: D.C. Heath 1984. P. 39 – 53.
13. Prykhodko O.V. Publichno-pryvatne partnerstvo v aspekti konstytutsiinoi ekonomiky. Dys. ... dokt. filosofii. Spetsialnist 081 – «Pravo». KH. 2021 r. 224 s.
14. Shemshuchenko YU. Derzhavnyi suverenitet i pravova derzhava (do 20 – richchia Deklaratsii pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy). Viche. 2010. № 16. S. 2-3.
15. The New Palgrave, A Dictionary of Economics, vol. 1, London: Macmillan, 1987. P. 585-588.
16. Zadykhailo D. Reformuvannia konstytutsiinykh zasad hospodariuvannia: pytannia konstytutsiinoi doktryny. Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy. 2007. №2(49). S. 51-61.

УДК 342.7

doi.org/10.30970/jcl.4.2023.6



### **Богдан Мохончук**

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



### **Олеся Мокроусова**

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

## ЛОБІЮВАННЯ ТА АДВОКАЦІЯ: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ, ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

## LOBBYING AND ADVOCACY: INTERNATIONAL STANDARDS, FOREIGN EXPERIENCE AND PROSPECTS OF LEGAL REGULATION IN UKRAINE

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

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

**Abstract** | The history of attempts to regulate lobbying began in 1999 and includes at least ten draft laws, and the need for its legislative regulation is foreseen by the 2014 Association Agreement with the European Union and the conclusion of the European Commission of November 8, 2023, regarding Ukraine. In addition, the problem of non-transparent and non-public lobbying is emphasized in the Anti-corruption Strategy for 2021-2025, and the adoption of the corresponding draft law is provided for in the implementation measures of the State Anti-Corruption Program for 2023-2025.

Sociological studies indicate an insufficient understanding of the concepts of advocacy and lobbying, as well as a perception of the latter as a negative corruption phenomenon. In the scientific literature, there is also a discussion about the content of the concept of lobbying and the specifics of the regulation of the said legal

institution. However, some democratic countries have legislatively regulated lobbying and allow lobbyists to conduct their activities legally and transparently.

On November 6, 2023, the National Agency on Corruption Prevention published draft laws «On Honest Lobbying and Advocacy in Ukraine» and «On Amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offenses Regarding Violation of Legislation in the Field of Lobbying and Advocacy», which updated the discussion of lobbying issues, its features and differentiation from advocacy. However, in our opinion, the mentioned draft laws contain significant shortcomings, which, among other things, may limit the political rights and freedoms of citizens (the right to participate in the management of state affairs, freedom of expression, association, the right to appeal to state authorities and local self-government), what is the relevance of this topic.

**Keywords:** lobbying, lobbyist, advocacy, influence on political decisions.

**Анотація** | Історія намагань врегулювати лобіювання почалася ще з 1999 року та налічує не менше десяти законопроектів, а необхідність його законодавчої регламентації передбачається Угодою про асоціацію з Європейським Союзом 2014 року та висновком Європейської комісії від 8 листопада 2023 року щодо України. Крім цього, на проблемі непрозорого та непублічного лобіювання наголошується в Антикорупційній стратегії на 2021-2025 роки, а прийняття відповідного законопроекту передбачено заходами з виконання Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки.

Соціологічні дослідження свідчать про недостатнє розуміння понять адвокації та лобіювання, а також сприйняття останнього як негативного корупційного явища. В науковій літературі також присутня дискусія щодо змісту поняття лобіювання та особливостей регулювання зазначеного правового інституту. Втім окремі демократичні країни законодавчо врегулювали лобіювання та дозволяють легально та прозоро провадити діяльність лобістам.

6 листопада 2023 року Національне агентство з питань запобігання корупції опублікувало проекти законів «Про добросчесне лобіювання та адвокацію в Україні» та «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо порушення законодавства в сфері здійснення лобіювання та адвокації», що актуалізувало обговорення питань лобіювання, його ознак та розмежування із адвокацією. Однак зазначені проекти законів, на нашу думку, містять суттєві недоліки, які, серед іншого, можуть обмежити політичні права та свободи громадян (право на участь в управлінні державними справами, свободу вираження поглядів, об'єднання, право на звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування), чим зумовлена актуальність цієї теми.

**Ключові слова:** лобіювання, лобізм, лобіст, адвокація, вплив на політичні рішення.

**Актуальність.** 6 листопада 2023 року Національне агентство з питань запобігання корупції (далі - НАЗК) опублікувало проекти законів «Про добросчесне лобіювання та адвокацію в Україні» та «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо порушення законодавства в сфері здійснення лобіювання та адвокації»<sup>1</sup> (далі – законопроекти). На проблемі непрозорого та непублічного лобіювання наголошується в Антикорупційній стратегії на 2021-2025 роки<sup>2</sup>, а заходами з виконання Державної антикорупційної програми передбачено розробку відповідного законопроекту<sup>3</sup>. До того ж, потреба у законодавчому регулюванні лобістської діяльності також визначена Законом України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> НАЗК запрошує до участі у громадському обговоренні законопроектів про добросчесне лобіювання та адвокацію в Україні. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-zaprosnyue-do-uchasti-u-gromadskomu-obgovorenni-zakonoproektiv-pro-dobrochesne-lobiyuvannya-ta-advokatsiyu-v-ukrayini/>

<sup>2</sup> Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» від 20 червня 2022 року № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#n8>

<sup>3</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки» від 4 березня 2023 року № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>

<sup>4</sup> Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

Це далеко не перше намагання врегулювати діяльність з лобіювання в Україні, зокрема, можна виокремити такі законопроекти: про лобіювання в Україні (№ 3188 від 13.04.1999); про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України (№ 3188-1 від 03.11.1999); про діяльність лобістів у Верховній Раді України (№ 8429 від 09.11.2005); про регулювання лобістської діяльності в Україні (№ 7269 від 20.10.2010); про лобізм (№ 5144 від 20.09.2016); про лобіювання (№ 5144-1 від 05.10.2016); про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень (№ 7129 від 20.09.2017); про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні (№ 3059 від 11.02.2020); про лобізм (№ 3059-1 від 28.02.2020); про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання (№ 3059-2 від 02.03.2020); про лобістську діяльність (№ 3059-3 від 03.03.2020).

Врешті, сприяння лобістській діяльності було передбачено ще ст. 444 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом 2014 року<sup>5</sup>, а у висновку Європейської комісії від 8 листопада 2023 року зазначено, що Україні слід прийняти закон, який регулює лобіювання відповідно до європейських стандартів, як частину антиолігархічного плану дій<sup>6</sup>. Втім, своїми проектами законів НАЗК пропонує врегулювати не тільки діяльність з лобіювання, а й адвокації, чим може обмежити політичні права громадян.

**Поняття лобіювання (лобізму) та адвокації (адвокасі).** Результати соціологічного опитування «Всеукраїнський омнібус», проведеного «Active Group», демонструють, що близько половини (47,1%) опитаних громадян України стверджують, що принаймні щось чули про лобізм, а серед тих, хто дає оцінку цьому явищу, найбільше тих, хто оцінює лобізм негативно. За словами засновника «Active Group» Андрія Єременка, лобізм в Україні сприймається виключно через призму корупції, оскільки за цим явищем вбачають насамперед прийняття законів в інтересах «олігархів». Також у ході дослідження з'ясувалось, що до адвокації як до явища українці ставляться краще, ніж до лобізму. Щоправда, 41,8% не знають, що це таке.<sup>7</sup>

Поняття лобіювання та пов'язаних з ним категорій виступає предметом наукових досліджень, причому не лише юридичних.

Появу дефініції «лобізм» історично пов'язують з Англією початку XVII ст. Початково лобі (англ. «lobby» – парламентські кулуари) означало «прохідні коридори», а з 1640 р. цим терміном стали називати приміщення навколо залів засідання англійського парламенту, в яких законодавці зустрічались з громадянами. Коридорами англійського парламенту його члени часто прогулювались перед голосуванням, а тих, хто заважав депутатам це робити, набридаючи проханнями проголосувати за той чи інший законопроект, називали лобістами.<sup>8</sup>

Нестерович В. звертається до рішення Верховного Суду США у справі «Сполучені Штати проти Харріса» (United States v. Harris) від 1954 року, де лобіювання розтлумачено як прямі спроби вплинути на законодавство шляхом безпосереднього спілкування з членами Конгресу.<sup>9</sup> Водночас інститут лобіювання вчений визначає як сукупність правових норм, що регламентують процес легітимного впливу на чітко визначені законом органи влади, а також на їх посадових і службових осіб з боку зареєстрованих та акредитованих у встановленому порядку осіб з метою закріплення

<sup>5</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014.

URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011)

<sup>6</sup> Ukraine 2023 Report. Commission Staff Working Document/Ukraine 2023 Report/Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Communication on EU Enlargement policy. SWD/2023/699. 2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf)

<sup>7</sup> Українці, які знають, що таке лобізм, здебільшого налаштовані негативно. «Active Group». 2021.

URL: <https://activegroup.com.ua/2021/02/23/ukrainci-yaki-znayut-shho-take-lobizm-zdebilshogo-nalashтовani-negativno/>  
<sup>8</sup> Длугопольський, О. Моделі лобіювання інтересів: світовий досвід та українська специфіка. Журнал європейської економіки. 2006. № 1. С. 30-57. URL: <http://jeej.wunu.edu.ua/index.php/ukjee/article/download/939/925>

<sup>9</sup> Нестерович, В. Ф. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України: монографія. МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. 752 с.

власних інтересів чи інтересів третіх осіб (замовників) у нормативно-правових актах, що приймаються.<sup>10</sup>

На думку І. Маркус, лобіювання – це діяльність фізичних чи юридичних осіб та/або їх об'єднань, спрямована на представників органів державної влади та пов'язаних з ними осіб з метою впливу на здійснення ними дій чи бездіяльності у нормотворчому процесі.<sup>11</sup>

Стельмах А. розглядає лобізм в системі публічного управління, який, на його думку, є формою представництва групових (державно-управлінських) інтересів, які реалізують свою діяльність в межах нормативно-правової бази України та міжнародних договорів, спрямовану на покращення соціально-економічного, політичного становища країни та громадян України, маючи за мету прийняття або зміну певних державно-управлінських рішень.<sup>12</sup>

Своєю чергою, С. Шандрук виокремлює два основних теоретичних підходи до розуміння сутності лобізму: політологічний та правовий. Перший – пояснює лобізм як інститут політичної системи, процес навмисного встановлення зв'язків з посадовими особами органу публічної влади з наміром вплинути для прийняття вигідного для зацікавлених осіб рішення. Другий – розглядає лобізм як сукупність правових норм, які регламентують процес легітимного впливу на органи публічної влади, а також на їх посадових осіб з боку лобістів з метою закріплення власних інтересів чи інтересів третіх осіб у нормативно-правових актах.<sup>13</sup>

Експерти Громадянської мережі «ОПОРА» під лобіюванням вважають легальний вплив особи чи групи осіб (лобістів) на публічних посадовців для прийняття рішень на користь інтересів лобістів або третіх осіб.<sup>14</sup>

Врешті, у рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи CM/Rec(2017)2 та пояснювальній записці від 22 березня 2017 року дефініцією «лобіювання» позначено просування інтересів конкретних суб'єктів шляхом комунікації з державним службовцем як частини структурованої та організованої діяльності, спрямованої на вплив на прийняття публічних рішень.<sup>15</sup>

А у звіті про роль позаінституційних акторів у демократичній системі (лобіювання), прийнятому Венеційською комісією на її 94-му пленарному засіданні 8-9 березня 2013 року, «лобіювання» в широкому сенсі визначено як «усну або письмову комунікацію» приватних осіб або груп, кожна з яких має різні та специфічні інтереси, «з державним чиновником для впливу на законодавство, політику або адміністративні рішення».<sup>16</sup>

Не претендуючи на формування універсальної дефініції, на нашу думку, важливо виокремити ключові ознаки лобіювання:

- це діяльність спеціальних суб'єктів – лобістів, які зазвичай включаються до відповідних реєстрів;

<sup>10</sup> Там само.

<sup>11</sup> Markus I. Scientific approaches to the definition of lobbying and its basic concepts. Scientific Bulletin of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs: Scientific Journal. 2021. Special Issue № 1 (113). P. 52-56. DOI: 10.31733/2078-3566-2021-5-52-57

<sup>12</sup> Стельмах А.В. Розвиток інституту лобізму в системі забезпечення державної безпеки України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління. Харків. 2021. 213 с.  
URL: <https://nuczu.edu.ua/images/topmenu/science/spetsializovani-vcheni-rady/disStelmakh.pdf>

<sup>13</sup> Шандрук С.М. Сутність лобізму як політико-правової категорії. Юридичний науковий електронний журнал. № 11/2022. С. 827-830. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-11/202>

<sup>14</sup> Гроші та політика: чи може бути лобізм законним і в чому його відмінність від адвокації? Громадянська мережа ОПОРА. 2023. URL: <https://www.oporaua.org/vybory/groshi-ta-politika-chi-mozhe-buti-lobizm-zakonnim-i-v-chomu-iogo-vidminnist-vid-advokatsiyi-24591>

<sup>15</sup> Legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making. Recommendation CM/Rec(2017)2 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 22 March 2017 and explanatory memorandum. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>

<sup>16</sup> Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013). CDL-AD(2013)011-e.  
URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e)



- вона є легальною (законною) та регламентується спеціальними нормами права, які можуть формувати окремий інститут;
- мета діяльності лобістів є комерційною (отримання прибутку), зазвичай в інтересах третіх осіб (бенефіціарів) – замовників лобістських послуг;
- зміст такої діяльності полягає у впливі на суб'єктів владних повноважень щодо прийняття ними певних рішень, як правило, нормативно-правових актів.

Поняття адвокації є ширшим та юридично ще менш визначеним.

Як зазначають Л. Пугач та М. Демчишин, термін «адвокація» (advocacy) полісемічний і має доволі багато відтінків. Слово з англійської мови «advocacy» походить від латинського кореня, що означає «закликати» – «to call to». Основне значення цього слово трактується як «заклик до людей стати на ваш бік».<sup>17</sup>

Є. Захаров та З. Кісь визначають адвокацію як діяльність, спрямовану на захист та здійснення суспільних інтересів. Адвокаційні кампанії, на їхню думку, мають на меті переконати суспільство та державу у необхідності змінити ставлення до певної суспільної проблеми та докласти зусиль до її розв'язання.<sup>18</sup>

Експерти Лабораторії законодавчих ініціатив, проаналізувавши різні визначення терміну «адвокація», розглядають його як діяльність, спрямовану на задоволення потреб громадськості чи певної її частини через донесення бачення того як оптимально варто було б задовольнити ці потреби, які саме рішення та дії влади очікуються для їх задоволення до представників влади.<sup>19</sup> При цьому вони наголошують, що діяльність спрямована на переконання та мотивацію влади вирішувати суспільні проблеми відповідно до пропозицій та із залученням громади – є адвокацією. Така ж діяльність, але за умов оплачуваності та здійснення її в інтересах вужчих бізнесових, політичних чи інших кіл – є лобізмом.<sup>20</sup>

По суті адвокаційна діяльність тісно пов'язана з реалізацією низки прав та свобод, насамперед політичних, таких як: право на участь в управлінні державними справами, свобода вираження поглядів, свобода об'єднання, свобода мирних зібрань, право на звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування. Тому можна стверджувати, що активний громадянин, який, виражаючи власні погляди, пропонує реформувати законодавство у певній сфері або прийняти якийсь політичне рішення – фактично здійснює адвокацію. Оскільки поняття «вплив» є досить широким, зміст «адвокаційної діяльності» є схожим до змісту «лобіювання» – полягає у впливі на суб'єктів владних повноважень при прийнятті ними певних рішень (як правило нормативно-правових актів). Такий вплив може здійснюватися шляхом публічних звернень, проведенням досліджень, подачею до органів влади звернень та пропозицій, аналітичних довідок, проєктів нормативно-правових актів, комунікацією з посадовими особами тощо.

З огляду на це, серед ознак адвокації, які відрізняють її від лобіювання, можна виділити наступні:

- це діяльність загальних суб'єктів – громадян або їхніх об'єднань;
- вона є легальною (законною), однак не регламентується спеціальними нормами права, оскільки охоплюється змістом політичних прав та свобод;
- мета діяльності суб'єктів адвокації є некомерційною (не має на меті отримання прибутку), а полягає в забезпеченні суспільного (публічного) інтересу.

<sup>17</sup> Пугач Л., Демчишин М. Поняття адвокації («advocacy») у діяльності сучасних бібліотек. Вісник Львівського університету. Серія: Книгознавство, бібліотекознавство та інформаційні технології. 2017. Вип. 11-12. С. 87-94.

<sup>18</sup> Адвокація для провайдерів правової допомоги: посібник / В. Баєв, І. Бринош, Л. Денисенко, Н. Дяченко та ін.; ред.: В. Баєв, Л. Денисенко. Київ: Українська фундація правової допомоги, 2016. 52 с. URL: <https://ulaf.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/Advocacy.pdf>

<sup>19</sup> Адвокаційна діяльність та її особливості в роботі з парламентом. Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ, 2017. URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Advocasi.pdf>

<sup>20</sup> Там само.

**Міжнародні стандарти.** Необхідність законодавчого регулювання лобіювання сама по собі не є стандартом з точки зору міжнародних актів договірної права. Втім, протягом останніх п'ятнадцяти років було напрацьовано низку актів «м'якого» права, серед яких виділяються документи органів Ради Європи, членом якої є й Україна.

У п. 22 Звіту про роль позаінституційних акторів у демократичній системі (лобіювання), прийнятому Венеційською комісією на її 94-му пленарному засіданні 8-9 березня 2013 року, підкреслюється, що Європейська конвенція з прав людини (ЄКПЛ) і прецедентне право Страсбурзького суду (Європейського суду з прав людини) безпосередньо не охоплюються лобіюванням. Тим не менш, вони окреслюють нормативну базу, доречну для можливого регулювання лобістської діяльності. Найважливішими конституційними стандартами Венеційська комісія вважає принцип демократії як основну правову цінність Ради Європи, плюралізм як правову складову ЄКПЛ, а також свободу вираження поглядів і асоціації як основні права. Крім того, Рада Європи прийняла рекомендації, які слід враховувати при розгляді питання регулювання лобіювання, серед яких наступні:

- лобіювання, як правило, передбачає, що лобісти отримують пряму чи опосередковану винагороду за свої послуги, намагаючись вплинути на політичні рішення, тобто займаються цією діяльністю на «професійній» основі;
- лобіювання здійснюється «позаінституційним» суб'єктом, тобто суб'єктом або особою, яка при цьому не виконує державних повноважень або не має конституційного мандату;
- лобісти мають зареєструватися, перш ніж їм можна буде встановити контакт із будь-яким державним службовцем, до того ж запроваджується загальнодоступний реєстр із детальною інформацією про лобістів, доступний громадянам для ознайомлення;
- лобісти можуть прагнути впливати на політичні рішення багатьма засобами, включаючи: безпосереднє спілкування як з політиками, так і з державними службовцями (всередині або за межами інституційних приміщень); надання порад чи презентацій офіційним особам, як на тимчасовій, так і на регулярній основі; надання проєктів звітів державним службовцям, у яких описуються конкретні деталі самої політики; підтримку неформальних контактів з окремими політиками або державними службовцями; формальні або запрошені консультації через інституційні канали тощо.<sup>21</sup>

У рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи CM/Rec(2017)2 від 22 березня 2017 року, серед іншого, передбачено, що:

- правове регулювання лобіювання має сприяти прозорості лобістської діяльності;
- повинні бути чітко визначені та обґрунтовані винятки з правових положень щодо лобіювання;
- правове регулювання лобістської діяльності не повинно у будь-якій формі та будь-яким чином порушувати демократичне право осіб на свободу вираження поглядів, політичну діяльність та участь в суспільному житті;
- слід розкривати інформацію про лобістську діяльність у контексті процесів прийняття державних рішень;
- реєстр лобістів повинен вестися органами державної влади або іншими призначеними органами, бути доступним в Інтернеті з простими у використанні пошуковими засобами, відкритим для громадськості, а консультації мають бути безкоштовними.<sup>22</sup>

У п. 11 рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи 1908 (2010) від 26 квітня 2010 року наголошується на таких принципах:

<sup>21</sup> Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013). CDL-AD(2013)011-e.

URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e)

<sup>22</sup> Legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making. Recommendation CM/Rec(2017)2 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 22 March 2017 and explanatory memorandum. Council of Europe.

URL: <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>

- лобіювання має бути визначено чітко, а також розмежовано поняття «лобіювання» як професійну оплачувану діяльність та діяльність організацій громадянського суспільства;
- варто підвищувати відкритість і прозорість у сфері лобіювання;
- необхідно встановити правила, які стосуються політиків, державних службовців, лобістів і комерційних підприємств, включаючи принципи потенційних конфліктів інтересів та період часу після залишення посади, протягом якого має бути заборонено здійснювати лобіювання;
- особи, які здійснюють лобіювання, мають бути зареєстровані у спеціальному реєстрі;
- з лобістськими організаціями повинні проводитись попередні консультації щодо будь-якого законопроекту у цій сфері;
- потрібно заохочувати детально визначене, прозоре, чесне лобіювання з метою покращення публічного іміджу осіб, зайнятих у цій діяльності.<sup>23</sup>

Якщо коротко узагальнити зазначені рекомендації, можна підвести підсумок про те, що правове регулювання лобіювання повинно:

- не обмежувати політичні права та свободи, діяльність інститутів громадянського суспільства;
- стосуватися професійної діяльності лобістів як суб'єктів, не наділених владними повноваженнями, які мають комерційну мету і включені до спеціального реєстру;
- передбачати обмеження для публічних осіб та випадки конфлікту інтересів;
- запроваджувати відкритий доступ суспільства до інформації про лобістів та їхню діяльність;
- забезпечувати лобістів належними інструментами для ефективного здійснення своєї діяльності;
- бути чітким та прозорим, з усіма вичерпними вимогами та винятками.

**Зарубіжний досвід.** Потрібно врахувати, що дослідження генези розвитку та походження лобіювання часто включає також прояви нерегульованого впливу на посадовців тоді, коли лобіювання як правового інституту ще не існувало. Наприклад, некомерційна дослідницька група «OpenSecrets», яка відстежує грошові потоки в американській політиці, вказує на виникнення поняття «лобізм» ще на початку 1640-х років, коли вестибюлі палат британського парламенту були осередком політичних дискусій. На їхню думку, лобісти неофіційно існували в цій країні практично з моменту народження нового американського уряду. У 1792 році ветерани Континентальної армії Вірджинії найняли британського політика Вільяма Галла спеціально для лобіювання новоствореного Конгресу за додаткову оплату.<sup>24 25</sup>

Втім, якщо ми презюмуємо, що лобіювання є законною діяльністю, то вона повинна бути врегульована нормами права, які можуть формувати однойменний правовий інститут.

Так, у Великій Британії конституційно-правовими формами лобіювання сьогодні виступають такі: направлення приватних законопроектів у формі петицій до парламенту; участь лобістів і лобістських об'єднань в обговоренні законопроектів за спеціальною парламентською процедурою, а також участь при соціально-економічних відомствах. Проте закон про лобістську діяльність, який містить основні положення лобізму, було прийнято лише у 2000 році, з якого й можна говорити про виникнення інституту лобіювання. До того конституційно-правовою основою лобіювання у Великій Британії виступали такі нормативно-правові акти, як «Постанова Палати громад Британського парламенту» від 15 липня 1947 року, «Постанова Палати громад Британського парламенту»

<sup>23</sup> Lobbying in a democratic society (European code of good conduct on lobbying). Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Recommendation 1908 (2010). 26 April 2010 (11th Sitting). URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17832&lang=en#>

<sup>24</sup> Lobbying Timeline. A History of Lobbying in the U.S. OpenSecrets. 2014. URL: [https://www.opensecrets.org/resources/learn/lobbying\\_timeline.php](https://www.opensecrets.org/resources/learn/lobbying_timeline.php)

<sup>25</sup> Гроші та політика: чи може бути лобізм законним і в чому його відмінність від адвокації? Громадянська мережа ОПОРА. 2023. URL: <https://www.oporaua.org/vybory/groshi-ta-politika-chi-mozhe-buti-lobizm-zakonnim-i-v-chomu-iogo-vidminnist-vid-advokatsiyi-24591>

від 22 травня 1974 року, «Інструкція для державних службовців» від 1998 року, «Регламентні процедури Британського парламенту». У 1991 році п'ятьма потужними лобістськими фірмами було створено Асоціацію професійних політичних консультантів (The Association of Professional Political Consultants) – неурядову організацію, яка впроваджує високі стандарти у галузі лобіювання.<sup>26</sup>

Основним засобом, за допомогою якого держави можуть забезпечити дотримання законів про лобіювання, є створення органу нагляду за лобіюванням. Приклади таких органів є в Канаді та Сполучених Штатах Америки. «Сильно регульована система лобіювання» – таке визначення щодо системи лобіювання у США надає вже згаданий звіт про роль позаінституційних акторів у демократичній системі (лобіювання) Венеційської комісії.<sup>27</sup> Обидві країни мають добре укомплектовані органи влади, які не залежать від політичного (парламентського) втручання. Незважаючи на те, що органи нагляду за лобіюванням, можливо, повинні звітувати перед парламентом на регулярній основі, сам парламент не може втручатися у ухвалення рішень органом нагляду за лобіюванням.

США – перша країна, яка розпочала політику законодавчого регулювання лобізму. Зокрема, Конституція 1789 року закріплювала право на подачу петицій, що і стало поштовхом для подальшого створення концепції лобіювання. Відповідний закон про регулювання лобістської діяльності (Federal Regulation of Lobbying Act) був прийнятий у 1946 році, висвітлюючи процедуру легальної діяльності лобістів. Проте, враховуючи певні практичні особливості реалізації даної процедури, у 1995 році був прийнятий новий регуляторний акт щодо лобізму (The Lobbying and Disclosure Act).<sup>28</sup> Закон визначає поняття «лобіста», необхідність обов'язкової державної реєстрації, з чого складаються дії лобістів, визначено чіткий перелік об'єктів та предметів лобіювання, розмір санкцій за порушення правил лобіювання тощо. У 1998 році до Федерального Акта «Про відкритість лобіювання» від 1995 року (Lobbying Disclosure Technical Amendments Act of 1998) були внесені правки, які деталізували, що при здійсненні лобістської діяльності у федеральних органах виконавчої влади потрібно використовувати лише визначення з Податкового кодексу, а при лобіюванні у Конгресі США – з Федерального Акта «Про відкритість лобіювання» від 1995 року.<sup>29</sup>

У деяких європейських державах можна спостерігати, як нагляд завершується забезпеченням виконання нормативних актів щодо лобіювання, пов'язаних із міністерствами або здійснюваних самими міністерствами.

Наприклад, у Польщі Міністерству внутрішніх справ та адміністрації доручено вести реєстр лобістів. До того ж, воно має повноваження накладати фінансове стягнення на підставі адміністративного рішення за здійснення діяльності, що підпадає під сферу професійної лобістської діяльності, без внесення до реєстру. Штраф може бути накладений у розмірі від 3 000 злотих до 50 000 злотих.<sup>30</sup> Загалом, у Польщі діє закон від 2005 року «Про лобістську діяльність». Вона належить до країн з системою незначного регулювання лобіювання, яким характерно більш лояльний порядок реєстрації лобістів з відсутністю вимог про обов'язковість реєстрації витрат. Списки лобістів доступні для громадськості, але не всі деталі обов'язково збираються/надаються, а витрати держави на створення та підтримку такої системи є відносно низькими.<sup>31</sup>

<sup>26</sup> Association of Professional Political Consultants. URL: <https://www.appc.org.uk/>

<sup>27</sup> Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013). CDL-AD(2013)011-e. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e)

<sup>28</sup> Lobbying Disclosure Act Guidance. January 1, 2008. URL: [https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended\\_lda\\_guide.html](https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html)

<sup>29</sup> Законодавче регулювання лобістської діяльності (досвід країн Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28920.pdf>

<sup>30</sup> Lobbying in Poland. AALEP. 2019. URL: <https://www.aalep.eu/lobbying-poland>

<sup>31</sup> Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013). CDL-AD(2013)011-e. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e)

Таким чином, підходи до регулювання лобіювання суттєво відрізняються у різних країнах. Якщо мова йде про адвокацію і комунікацію з некомерційними інститутами, така діяльність охоплюється політичними правами і не потребує окремого регулювання. Втім, коли держави намагаються легалізувати діяльність комерційних суб'єктів – лобістів – створюються спеціальні реєстри, здійснюються контрольні повноваження, які забезпечують прозорість, однак поза цим лобістам надається сприяння у доступі до владних суб'єктів.

**Недоліки законопроектів НАЗК.** Першою проблемою оприлюднених проектів законів<sup>32</sup> є поспіх у їх розробці. Так, законопроекти було опубліковано 06.11.2023 новиною на сайті НАЗК, де водночас запрошено на громадське обговорення вже 10.11.2023.

Другий недолік полягає у намаганні регулювати адвокаційну діяльність спеціальними нормами. Якщо системно поєднати положення законопроектів щодо її поняття (як вплив суб'єкта адвокації на об'єкт адвокації, що здійснюється з використанням методів, визначених цим Законом), джерела фінансування (можуть бути будь-які, оскільки передбачено відкритий перелік джерел фінансування лобіювання та адвокації), об'єкти впливу (суб'єкт правотворчої діяльності та/або суб'єкт правотворчої ініціативи), предмет адвокації (сфера суспільного життя та нормативно-правовий акт), методи лобіювання та адвокації (дії суб'єктів впливу, які вчиняються з метою впливу на об'єкт впливу під час розроблення та/або прийняття (видання), скасування нормативно-правового акта, зокрема опосередкована комунікація, якою, в тому числі, але не виключно, є безпосереднє або через медіа, звернення до представників громадськості, близьких осіб об'єкта впливу, його помічників, радників, інших осіб) – можна зробити висновок, що під терміном «адвокація» можна вважати будь-яку наукову, творчу або іншу роботу, експертний висновок, звернення в медіа або навіть просто висловлювання, яке спонукає розробити, прийняти, змінити або скасувати нормативно-правовий акт. Більше того, адвокацією, у разі прийняття цих законопроектів, можна буде вважати діяльність саме НАЗК та інших органів влади, які пропонують зміни до законодавства (наприклад, Центральну виборчу комісію, яка прийняла Постанову «Про пропозиції щодо вдосконалення законодавства України, спрямовані на забезпечення підготовки та проведення виборів після припинення чи скасування воєнного стану в Україні» від 27 вересня 2022 року № 102<sup>33</sup>).

І хоча ми писали вище, що поняття адвокації дійсно є досить широким, проте держави зазвичай таку діяльність не регулюють, бо вважають її формою реалізації політичних прав, таких як право на участь в управлінні державними справами, свобода вираження поглядів, свобода об'єднання, свобода мирних зібрань, право на звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування. Зі свого боку, законопроектами пропонується включати суб'єктів адвокації до спеціального реєстру прозорості разом із лобістами, подавати звіт щодо фінансових показників за всіма предметами адвокації (який має містити такі відомості: сума коштів, отримана протягом звітного періоду за кожним предметом адвокації, а також кошторис витрат суб'єкта адвокації протягом звітного періоду за кожним предметом адвокації). За невиконання цих обов'язків пропонується надати НАЗК право складати протоколи про адміністративні правопорушення.

Включення суб'єктів адвокації до реєстру прозорості разом із лобістами призведе до їх ототожнення міжнародними організаціями та урядами інших держав, що негативно вплине на спроможність отримувати грантову підтримку, яка зазвичай є основним джерелом фінансування діяльності інститутів громадянського суспільства та наукових установ в Україні. Щодо звітності, варто підкреслити, що податкова звітність подається і так, а додаткову, за кожним предметом адвокації, неможливо буде адекватно розділити, оскільки прийняття певного нормативно-правового акту може відбуватися у супроводі зі змінами до інших актів, на всі з яких можуть бути спрямовані

<sup>32</sup> НАЗК запрошує до участі у громадському обговоренні законопроектів про добросовісне лобіювання та адвокацію в Україні. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-zaprosnyue-do-uchasti-u-gromadskomu-obgovorenni-zakonoproektiv-pro-dobrochesne-lobiyuvannya-ta-advokatsiyu-v-ukrayini/>

<sup>33</sup> Постанова Центральної виборчої комісії «Про пропозиції щодо вдосконалення законодавства України, спрямовані на забезпечення підготовки та проведення виборів після припинення чи скасування воєнного стану в Україні» від 27 вересня 2022 року № 102. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0102359-22#Text>

заходи та адвокаційні кампанії. Наприклад, адвокація змін щодо передвиборної агітації може стосуватися і виборчого кодексу, і закону про медіа, і мовного, і освітнього законодавства, і КАС України, КК України, КПК України, КУПАП тощо.

Як у висновку Європейської комісії<sup>34</sup>, так і вищезгаданих рекомендаціях органів Ради Європи наголошується, що правове регулювання лобіювання не повинно перешкоджати діяльності інститутів громадянського суспільства та обмежувати політичні права, такі як свобода вираження поглядів, свобода об'єднань та звернень. Тому, саме по собі намагання регулювати адвокаційну діяльність в її широкому розумінні буде обмежувати політичні права та порушувати міжнародні стандарти, а також встановлений ч. 1 ст. 19 Конституції України загальнодозвільний тип правового регулювання.

Третій недолік – відсутність стимулів для лобістів та, як наслідок, інструментів детінізації корупційних впливів на посадових осіб. Законопроекти, крім тягаря обов'язків та санкцій для лобістів, не пропонують адекватних прав, які би заохочували здійснювати лобіювання законно та давали переваги над тіншовими (корупційними) впливами.

Так, крім очевидних прав, на зразок представлення власних інтересів та/або клієнта, їх перелік включає відсилочні норми (використовувати методи лобіювання, передбачені цим Законом, в установленому законодавством України порядку входити до адміністративних будівель органів державної влади та місцевого самоврядування під час здійснення лобіювання) або права, яким не кореспондують обов'язки об'єктів впливу – суб'єктів правотворчої діяльності та правотворчої ініціативи. Адже законопроект хоча й передбачає, наприклад, право звертатися до об'єктів лобіювання з метою отримання інформації, пов'язаної з предметом лобіювання, подавати власні аналітичні матеріали – втім, не містить механізму гарантування таких прав. Зарубіжний досвід свідчить, що для ефективного здійснення лобістської діяльності повинні бути гарантовані доступи до приміщень органів влади, обов'язкове заслуховування аналітичних матеріалів, досліджень, опитувань, також можуть надаватися права дорадчого голосу. Відсутність конкретних механізмів гарантування прав лобістів та забезпечення методів лобіювання не лише не заохочуватимуть, а й будуть відштовхувати від бажання реєструватися лобістом через тягар обов'язків та можливості накладення НАЗК санкцій.

Четвертий недолік законопроектів стосується принципу верховенства права, оскільки правова визначеність та обґрунтованість багатьох їх положень є сумнівною, а надмірна дискреція в діяльності НАЗК може призводити до свавільності.

Наприклад, у визначенні адвокації та лобіювання передбачено – це є впливом відповідних суб'єктів, відомості про яких внесені до Реєстру прозорості. Системно пов'язавши ці визначення, не є адвокацією чи лобіюванням діяльність, яка здійснюється суб'єктами, не внесеними до Реєстру прозорості, а відтак і встановлювати відповідальність за відповідні діяння неможливо. В законопроекті передбачено поняття коаліції, відомості про яку теж відображаються в Реєстрі прозорості. Водночас поняття «коаліція» визначене як неформальне договірне об'єднання фізичних, юридичних осіб, громадських організацій, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, створене для координації проведення адвокації. Вважаємо проблемним правове регулювання «неформальних» об'єднань, адже незрозуміло, що є юридичним фактом її утворення та як довести її існування. Також, опосередкованою комунікацією в розумінні цього законопроекту, в тому числі, але не виключно, є безпосереднє або через медіа звернення до представників громадськості, близьких осіб об'єкта впливу, його помічників, радників, інших осіб, метою якої є їх спонукання здійснити вплив на об'єкт впливу. Використання конструкцій «в тому числі, але не виключно» та «інших осіб» суперечить правовій визначеності і дозволяє сюди віднести будь-яку форму вираження власних поглядів.

<sup>34</sup> Ukraine 2023 Report. Commission Staff Working Document/Ukraine 2023 Report/Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Communication on EU Enlargement policy. SWD/2023/699. 2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf)

Також, передбачено виключення зі сфери дії закону, який не поширюється на: представництво зовнішньополітичних інтересів дипломатичними установами; діяльність медіа; діяльність політичних партій та місцевих організацій політичних партій; діяльність релігійних організацій, передбачених Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації». Незрозуміло, чому було обрано саме такий перелік інституцій, зокрема те, чим адвокація політичними партіями та релігійними організаціями по своїй суті відрізняється від адвокації, яка здійснюється іншими об'єднаннями громадян. Те ж саме стосується обґрунтованості обмежень щодо предмету лобювання та адвокації, яким не може бути нормативно-правовий акт щодо: цілісності і недоторканості України; внесення змін до законодавства з питань виборів та референдумів; свободи світогляду і віросповідання. При цьому, інститути громадянського суспільства активно адвокували прийняття Виборчого кодексу України, а сьогодні адвокують зміни в частині діяльності медіа та передвиборної агітації. Встановлення таких обмежень унеможливує роботу профільних організацій у сфері виборів.

Врешті, така широта дефініцій лобювання та адвокації, методів та джерел їх здійснення створює широку і невизначену дискрецію для НАЗК щодо притягнення до адміністративної відповідальності. Крім того, законопроектом передбачено затвердження НАЗК правил етичної поведінки для суб'єктів лобювання та адвокації. Зарубіжний досвід свідчить, що етичні кодекси та правила зазвичай встановлюються самими лобістськими асоціаціями, а не органами державної влади.

**Висновки.** Адвокація – це діяльність загальних суб'єктів, наприклад, громадян або їхніх об'єднань, яка не потребує регламентації спеціальними нормами права, оскільки охоплюється змістом політичних прав та свобод. Мета діяльності суб'єктів адвокації є некомерційною (не має на меті отримання прибутку), а полягає в забезпеченні суспільного (публічного) інтересу. Зміст такої діяльності полягає у впливі на суб'єктів владних повноважень щодо прийняття ними певних рішень, як правило, нормативно-правових актів. Адвокація відіграє важливу роль у циклі прийняття політичних рішень, оскільки дозволяє залучити широке коло заінтересованих осіб (стейкхолдерів), що підвищує прозорість та ефективність діяльності суб'єктів владних повноважень.

Лобювання – це діяльність спеціальних суб'єктів (лобістів), які зазвичай включаються до відповідних реєстрів. Вона є легальною (законною) та регламентується спеціальними нормами права, які можуть формувати окремий правовий інститут. Мета діяльності лобістів є комерційною (отримання прибутку), зазвичай в інтересах третіх осіб (бенефіціарів) – замовників лобістських послуг. Зміст такої діяльності також полягає у впливі на суб'єктів владних повноважень щодо прийняття ними певних рішень, як правило, нормативно-правових актів, однак в особистих інтересах (зазвичай комерційних), а не суспільних, що характерно адвокації.

Запровадження інституту лобювання не є міжнародним стандартом з точки зору актів договірної права. Органами Ради Європи напрацьовано низку рекомендацій, які передбачають, що правове регулювання лобювання не повинно обмежувати політичні права та свободи, діяльність інститутів громадянського суспільства: воно має стосуватися професійної діяльності лобістів як суб'єктів, не наділених владними повноваженнями, які мають комерційну мету і включені до спеціального реєстру. Також, правове регулювання лобювання повинно передбачати обмеження для публічних осіб та випадки конфлікту інтересів, запроваджувати відкритий доступ суспільства до інформації про лобістів та їхню діяльність, забезпечувати лобістів належними інструментами для ефективного здійснення своєї діяльності, бути чітким та прозорим.

Опубліковані 6 листопада 2023 року на сайті НАЗК проекти законів «Про добросовісне лобювання та адвокацію в Україні» та «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо порушення законодавства в сфері здійснення лобювання та адвокації» містять низку проблем, серед яких ключові – це зарегульованість адвокації та широке її визначення, що може обмежувати політичні права та свободи, відсутність зрозумілих стимулів для лобістів та інструментів детінізації корупційних впливів на посадових осіб, невідповідність принципу верховенства права в контексті правової визначеності та обґрунтованості багатьох положень, надмірна дискреція в діяльності НАЗК та недоліки законодавчої техніки.

## Список використаних джерел

## Бібліографія:

1. Association of Professional Political Consultants. URL: <https://www.appc.org.uk/>
2. Lobbying Disclosure Act Guidance. January 1, 2008. URL: [https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended\\_lda\\_guide.html](https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html)
3. Lobbying Timeline. A History of Lobbying in the U.S. OpenSecrets. 2014. URL: [https://www.opensecrets.org/resources/learn/lobbying\\_timeline.php](https://www.opensecrets.org/resources/learn/lobbying_timeline.php)
4. Lobbying in Poland. AALEP. 2019. URL: <https://www.aalep.eu/lobbying-poland>
5. Markus I. Scientific approaches to the definition of lobbyism and its basic concepts. Scientific Bulletin of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs: Scientific Journal. 2021. Special Issue № 1 (113). P. 52-56. DOI: <https://doi.org/10.31733/2078-3566-2021-5-52-57>
6. Адвокаційна діяльність та її особливості в роботі з парламентом. Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ, 2017. URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Advocasi.pdf>
7. Адвокація для провайдерів правової допомоги: посібник / В. Баєв, І. Бринош, Л. Денисенко, Н. Дяченко та ін.; ред.: В. Баєв, Л. Денисенко. Київ: Українська фундація правової допомоги, 2016. 52 с. URL: <https://ulaf.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/Advocacy.pdf>
8. Гроші та політика: чи може бути лобізм законним і в чому його відмінність від адвокації? Громадянська мережа ОПОРА. 2023. URL: <https://www.opora.ua.org/vybory/groshi-ta-politika-chi-mozhe-buti-lobizm-zakonnim-i-v-chomu-iogo-vidminnist-vid-advokatsiyi-24591>
9. Длугопольський, О. Моделі лобіювання інтересів: світовий досвід та українська специфіка. Журнал європейської економіки. 2006. № 1. С. 30-57. URL: <http://jeej.wunu.edu.ua/index.php/ukjee/article/download/939/925>
10. Законодавче регулювання лобістської діяльності (досвід країн Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28920.pdf>
11. НАЗК запрошує до участі у громадському обговоренні законопроектів про доброчесне лобіювання та адвокацію в Україні. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/povvunu/nazk-zaprosuye-do-uchasti-u-gromadskomu-obgovorenni-zakonoproektiv-pro-dobrochesne-lobiyuvannya-ta-advokatsiyu-v-ukrayini/>
12. Нестерович, В. Ф. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України: монографія. МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. 752 с.
13. Пугач Л., Демчишин М. Поняття адвокації («advocasy») у діяльності сучасних бібліотек. Вісник Львівського університету. Серія: Книгознавство, бібліотекознавство та інформаційні технології. 2017. Вип. 11-12. С. 87-94.
14. Стельмах А.В. Розвиток інституту лобізму в системі забезпечення державної безпеки України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління. Харків. 2021. 213 с. URL: <https://nuczu.edu.ua/images/topmenu/science/spetsializovani-vcheni-rady/disStelmakh.pdf>
15. Українці, які знають, що таке лобізм, здебільшого налаштовані негативно. «Active Group». 2021. URL: <https://activegroup.com.ua/2021/02/23/ukraynci-yaki-znayut-shho-take-lobizm-zdebilshogo-nalashto-vani-negativno/>
16. Шандрук С.М. Сутність лобізму як політико-правової категорії. Юридичний науковий електронний журнал. № 11/2022. С. 827-830. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-11/202>

## Перелік юридичних документів:

17. Legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making. Recommendation CM/Rec(2017)2 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 22 March 2017 and explanatory memorandum. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>
18. Lobbying in a democratic society (European code of good conduct on lobbying). Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Recommendation 1908 (2010). 26 April 2010 (11th Sitting). URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17832=en#>
19. Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013). CDL-AD(2013)011-e. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e)
20. Ukraine 2023 Report. Commission Staff Working Document/Ukraine 2023 Report/Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Communication on EU Enlargement policy. SWD/2023/699. 2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf)



21. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» від 20 червня 2022 року № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#n>
22. Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
23. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки» від 4 березня 2023 року № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>
24. Постанова Центральної виборчої комісії «Про пропозиції щодо вдосконалення законодавства України, спрямовані на забезпечення підготовки та проведення виборів після припинення чи скасування воєнного стану в Україні» від 27 вересня 2022 року № 102. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0102359-22#Text>
25. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011)

## References

### Bibliography:

1. Advokatsiia dlia provaideryv pravovoi dopomohy: posibnyk / V. Baiev, I. Brynosh, L. Denysenko, N. Diachenko ta in.; red.: V. Baiev, L. Denysenko. Kyiv: Ukrainka fundatsiia pravovoi dopomohy, 2016. 52 s. URL: <https://ulaf.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/Advocacy.pdf>
2. Advokatsiina diialnist ta yii osoblyvosti v roboti z parlamentom. Laboratoriia zakonodavchychkh initsiatyv. Kyiv, 2017. URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Advocasi.pdf>
3. Association of Professional Political Consultants. URL: <https://www.appc.org.uk/>
4. Dluhopolskyi, O. Modeli lobiiuvannia interesiv: svitovy dosvid ta ukrainska spetsyfika. Zhurnal yevropeiskoi ekonomiky. 2006. № 1. S. 30-57. URL: <http://jeej.wunu.edu.ua/index.php/ukjee/article/download/939/925>
5. Hroshi ta polityka: chy mozhe buty lobizm zakonnyim i v chomu yoho vidminnist vid advokatsii? Hromadianska merezha OPORA. 2023. URL: <https://www.oporaua.org/vybory/groshi-ta-polityka-chi-mozhe-buti-lobizm-zakonnyim-i-v-chomu-iogo-vidminnist-vid-advokatsiyi-24591>
6. Lobbying Disclosure Act Guidance. January 1, 2008. URL: [https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended\\_lda\\_guide.html](https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html)
7. Lobbying Timeline. A History of Lobbying in the U.S. OpenSecrets. 2014. URL: [https://www.opensecrets.org/resources/learn/lobbying\\_timeline.php](https://www.opensecrets.org/resources/learn/lobbying_timeline.php)
8. Lobbying in Poland. AAEP. 2019. URL: <https://www.aalep.eu/lobbying-poland>
9. Markus I. Scientific approaches to the definition of lobbyism and its basic concepts. Scientific Bulletin of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs: Scientific Journal. 2021. Special Issue № 1 (113). R. 52-56. DOI: <https://doi.org/10.31733/2078-3566-2021-5-52-57>
10. NAZK zaprosuie do uchasti u hromadskomu obhovorenni zakonoproiektiv pro dobrochesne lobiiuvannia ta advokatsiiu v Ukraini. Natsionalne ahentstvo z pytan zapobihannia koruptsii. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-zaprosuie-do-uchasti-u-gromadskomu-obgovorenni-zakonoproiektiv-pro-dobrochesne-lobiyuvannya-ta-advokatsiyu-v-ukrayini/>
11. Nesterovych, V. F. Konstytutsiino-pravovi zasady instytutu lobiiuvannia: zarubizhnyi dosvid ta perspektyvy dlia Ukrainy: monohrafiia. MVS Ukrainy, Luhan. derzh. un-t vnutr. sprav im. E. O. Didorenka. Luhansk: RVV LDUVS im. E. O. Didorenka, 2010. 752 s.
12. Puhach L., Demchyshyn M. Poniattia advokatsii («advocacy») u diialnosti suchasnykh bibliotek. Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriia: Knyhoznavstvo, bibliotekoznavstvo ta informatsiini tekhnolohii. 2017. Vyp. 11-12. S. 87-94.
13. Shandruk S.M. Sutnist lobizmu yak polityko-pravovoi katehorii. Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal. № 11/2022. S. 827-830. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-11/202>
14. Stelmakh A.V. Rozvytok instytutu lobizmu v systemi zabezpechennia derzhavnoi bezpeky Ukrainy. Dysertatsiia na zdobuttia naukovooho stupenia kandydata nauk z derzhavnoho upravlinnia. Kharkiv. 2021. 213 s. URL: <https://nu-czu.edu.ua/images/topmenu/science/spetsializovani-vcheni-rady/disStelmakh.pdf>
15. Ukrainsi, yaki znaiut, shcho take lobizm, zdebilshoho nalashtovani nehatyvno. «Active Group». 2021. URL: <https://activegroup.com.ua/2021/02/23/ukraynci-yaki-znaiut-shho-take-lobizm-zdebilshoho-nalashtovani-negativno/>
16. Zakonodavche rehuliuвання lobistskoi diialnosti (dosvid krain Yevropeiskoho Soiuzu ta Spoluchenykh Shtativ Ameryky. Informatsiina dovidka, pidhotovlena Yevropeiskym informatsiino-doslidnytskym tsentrom na zapyt narodnoho deputata Ukrainy. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28920.pdf>

**List of legal documents:**

17. Legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making. Recommendation CM/Rec(2017)2 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 22 March 2017 and explanatory memorandum. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>
18. Lobbying in a democratic society (European code of good conduct on lobbying). Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Recommendation 1908 (2010). 26 April 2010 (11th Sitting). URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17832=en#>
19. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Derzhavnoi antykoruptsiinoi prohramy na 2023-2025 roky» vid 4 bereznia 2023 roku № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>
20. Postanova Tsentralnoi vyborchoi komisii «Pro propozytsii shchodo vdoskonalennia zakonodavstva Ukrainy, spriamovani na zabezpechennia pidhotovky ta provedennia vyboriv pislia pryypynennia chy skasuvannia voiennoho stanu v Ukraini» vid 27 veresnia 2022 roku № 102. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0102359-22#Text>
21. Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013). CDL-AD(2013)011-e. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e)
22. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony vid 27.06.2014. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011)
23. Ukraine 2023 Report. Commission Staff Working Document/Ukraine 2023 Report/Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Communication on EU Enlargement policy. SWD/2023/699. 2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf)
24. Zakon Ukrainy «Pro pravotvorchu diialnist» vid 24 serpnia 2023 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
25. Zakon Ukrainy «Pro zasady derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky na 2021-2025 roky» vid 20 chervnia 2022 roku № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#n>



## КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОГЛЯД

### ПОТРИБЕН ЄДИНИЙ МЕХАНІЗМ: ПРАВОЗАХИСНИКИ ПРО ПОВЕРНЕННЯ ДІТЕЙ З РФ



Правозахисники наполягають на створенні єдиного механізму репатріації дітей, примусово вивезених в Росію. Узгодження процедури має відбутися на рівні Генасамблеї ООН, вважають вони.

Україна потребує єдиного правового механізму повернення депортованих до РФ дітей для пришвидшення цього процесу. Про це у середу, 4 жовтня, заявила експертка Регіонального центру прав людини Катерина Рашевська, яка є однією з авторок аналітичного звіту «Механізми (шляхи) повернення українців, які були депортовані на територію Російської Федерації».

Наразі, за даними урядового порталу «Діти війни», в Росію імовірно депортували щонайменше 19546 українських дітей. Повернути поки що вдалося лише 386.

Як розповіла Рашевська під час презентації звіту в київському «Медіацентрі Україна», кожен випадок репатріації дитини має свої особливості, адже російська сторона чинить супротив цьому процесу. Складність залежить від статусу дитини - чи є вона сиротою, або позбавленою батьківського

піклування, чи встигли їй «нав'язати» російське громадянство та чи була вона свідком воєнних злочинів, додає експертка.

Дітей без супроводу, які не мають законних опікунів, повернути значно важче, адже їх нема з ким потенційно возз'єднувати, зазначається у звіті. Крім того, РФ відмовляється надати списки таких неповнолітніх, ускладнює їхню ідентифікацію шляхом зміни персональних даних та автоматично вважає їх своїми громадянами.

У випадках повернення дітей, які мають законних представників, російська влада також чинить перешкоди, каже Рашевська. Зокрема, не визнає українські документи про опікунство, особливо видані після 24 лютого 2022, та змушує родичів до проходження до ДНК-тесту, що затягує процес.

«Також існують випадки примусу перевидавати документи про встановлення опіки за російським законодавством. Для того, щоб їх оформити, ця особа має бути громадянином РФ», - каже Рашевська. Після такої процедури у людей можуть виникнути проблеми з виїздом з РФ та з тимчасово окупованих нею територій, додає вона. Зокрема, правозахисниці відомі випадки відмови у виїзді з окупованих частин Запоріжжя та Херсонщини.

Крім того, Рашевська розповіла про випадки тиску на батьків чи законних представників шляхом незаконних затримань, допитів та примусового оголення на камеру. Правозахисники вважають, що уникнути цього дозволить розробка єдиного правового механізму

організованої репатріації дітей групами. «Батьки чи законні представники більше не будуть змушені їхати на територію РФ та терпіти знущання. Цей механізм дозволить повернути дітей швидше. При цьому він має включати всіх, хто мав статус дитини на момент примусового переміщення або протиправної депортації», - пояснила Рашевська.

На її думку, процес має розпочатися з ухвалення резолюції Генеральної Асамблеї ООН, яка «закріпить зобов'язання РФ, України та держав-сторін Женевських конвенцій, що стосуються повернення українських дітей». Документ має також закріпити індивідуальний підхід до повернення кожної дитини, що включатиме заходи подальшої реабілітації та інтеграції. Крім того, як йдеться у звіті, механізм передбачає залучення третьої сторони, якою може стати нейтральна держава, або ж спеціалізована міжнародна організація - урядова чи неурядова. Як приклади наводяться ЮНІСЕФ, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, ОБСЄ, Міжнародний комітет Червоного Хреста та Save the Children International.

За словами Рашевської, третя сторона має виступити не просто посередником між РФ та Україною, але й гарантом виконання подальших домовленостей, укладених за прикладом формату «зернової угоди».

Також у звіті окреслені проблеми з поверненням депортованих чи примусово вивезених з України дорослих, яких в Росії може бути

понад двох мільйонів. Точна цифра українців, які перебувають там, невідома, адже в українських органів влади та міжнародних організацій немає доступу до окупованих територій та території РФ, зазначається в документі.

Тривалий час єдиним маршрутом для повернення громадян України з території РФ залишався виїзд через треті країни. За словами директорки з адвокації Центру прав людини ZMINA Альони Луньової, на початку повномасштабної війни країни ЄС, що межують з РФ, пропускали навіть тих українців, які мали проблеми з документами. Наразі ж почастішали випадки відмов у пропуску, зокрема з боку Польщі та Естонії. Особливо це стосується чоловіків, каже Луньова.

У разі наявності проблем з документами чи їх втрати українці мають можливість в'їхати на територію України з Росії через гуманітарний коридор «Колотилівка-Покровка», який функціонує на прикордонній частині Сумщини. Як уточнила Луньова, діє він лише на в'їзд в Україну. Втім, за її словами, проблема полягає в тому, що російська сторона час від часу блокує роботу цього пункту пропуску.

Також Луньова звернула увагу на можливість отримання посвідчення на повернення в Україну, за допомогою якого українці можуть також виїхати в треті країни. Раніше їх видавали лише в консульських установах України за кордоном, втім з листопада 2022 року уряд дозволив оформлювати їх за зверненням родичів на території України. Передача цих документів на територію РФ здійснюється переважно через волонтерські організації, уточнила Луньова.

За її даними, наразі було видано щонайменше 70 таких посвідчень. Втім, правозахисниця звертає увагу на те, що ця практика не поширювалася на мешканців окупованих територій, яким у зв'язку з примусом набувати громадянство

РФ все складніше виїхати на територію Росії без документів. Тож Луньова висловила сподівання, що під час перегляду цієї процедури в листопаді Кабінет міністрів врахує це, щоб «була процедура виїзду з окупованих територій».

Окремою проблемою у звіті називається відсутність дієвого державного механізму повернення громадян України, депортованих із місць несвободи на окупованій території України. За даними міністерства юстиції України, може йтися про близько двох тисяч людей. Водночас громадська організація «Захист в'язнів України» вважає, що Росія розмістила понад 3,5 тисяч ув'язнених українців щонайменше у Волгоградській, Володимирській областях, а також в Ставропольському та Краснодарському краях.

### НА ОКУПОВАНИХ РФ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ СТІМКО ПОГІРШУЄТЬСЯ СИТУАЦІЯ З ПРАВАМИ ЛЮДИНИ

У Раді Європи вказують на велику кількість тяжких злочинів проти мирного населення, у тому числі дітей, на окупованих РФ територіях України, закликають провести розслідування й притягнути винних до відповідальності.

Комітет міністрів Ради Європи (КМРЕ) закликає провести

швидке, незалежне та неупереджене розслідування на національному та міжнародному рівнях усіх повідомлень про порушення прав людини та норм міжнародного гуманітарного права на окупованих Росією українських територіях. Про це йдеться у рішенні КМРЕ, ухваленому у четвер, 5 жовтня, у Страсбурзі, повідомляє пресслужба Ради Європи.

КМРЕ висловив «глибоку стурбованість» стрімким погіршенням ситуації з правами людини на територіях України, тимчасово окупованих або контрольованих Російською Федерацією, включно з Кримом та Севастополем, і «доказами численних та серйозних порушень норм міжнародного гуманітарного права». Особливо членів виконавчого органу РЄ вразили докази «вбивства, каліцтв, сексуального насильства над дітьми та їх депортація, здійснені російськими військовими».

Серед масових злочинів, скоєних російською окупаційною владою проти місцевого населення, - «систематичне застосуванням тортур та інших видів жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження, позасудові страти та вбивства, насильницькі зникнення, сексуальне та гендерне насильство».

Окрім того, Росія веде «примусову депортацію громадян України до



© Alexei Kononov/dpa/TASS/picture alliance

РФ та Білорусі, примусовий призов громадян України до російської армії, порушує прав власності та свободи пересування». У Криму окупаційна російська влада веде дискримінаційну політику щодо етнічних українці та кримських татар, а також осіб, які належать до інших етнічних груп та релігійних громад, говориться у тексті рішення.

Члени виконавчого органу Ради Європи ще раз підтвердили відданість країн-членів організації наміру «підтримувати Україну, притягнути Росію та її лідерів до відповідальності» та гарантувати жертвам злочинів РФ «доступ до правосуддя та відшкодування збитків», завданих війною.

### КРАЇНИ ЄС ПІДТРИМУЮТЬ РОЗШИРЕННЯ БЛОКУ, АЛЕ ВИМАГАЮТЬ РЕФОРМ

Країни ЄС за підсумками неофіційного саміту в Гранаді оголосили про підтримку розширення блоку. Втім, попередили про необхідність реформ - як для кандидатів на членство, так і внутрішніх.

Лідери Європейського Союзу на неофіційному саміті в іспанському місті Гранาดา у п'ятницю, 6 жовтня, проголосили, що розширення ЄС є інвестицією в мир, безпеку, стабільність і процвітання.

»Розширення (ЄС - Ред.) є геостра-

тегічною інвестицією у мир, безпеку, стабільність і процвітання. Це рушійна сила для покращення економічних і соціальних умов для європейських громадян, зменшення нерівності між країнами, і це та має укріплювати цінності, на яких засновано ЄС», - йдеться у підсумковій декларації саміту, опублікованій на сайті Європейської ради.

В ній лідери ЄС підтвердили, що «майбутні кандидатів на членство та їхніх громадян - у Європейському Союзі». Також вони вчергове пообіцяли продовжувати підтримувати «Україну та її народ стільки, скільки буде потрібно».

Водночас як сам ЄС, так і майбутні країни-члени, до яких належать, зокрема, Україна, Молдова та країни Західних Балкан, повинні бути готовими з огляду на перспективу подальшого розширення блоку, наголошується в декларації. «Кандидатам на членство необхідно активізувати свої зусилля щодо реформ, зокрема у сфері верховенства права, відповідно до характеру процесу вступу, заснованого на заслугах, і за підтримки ЄС», - наголосили лідери ЄС.

Водночас і Євросоюз має провести внутрішні реформи, зазначається у підсумковій декларації.

З жовтня глава Європейської Ради Шарль Мішель заявив, що Україна може стати членом ЄС до 2030

року, якщо реалізує реформи та подолає корупцію.

Напередодні видання Politico написало, що Єврокомісія представить у листопаді звіт про те, як Україна виконує умови для початку офіційних переговорів про вступ до ЄС. Дипломати, обізнані з планами Брюсселя, сказали виданню, що як тільки звіт схвалить, Єврокомісія зробить заяву, після якої державам-членам ЄС буде «дуже важко» виступити проти початку переговорів. За їхніми словами, Брюссель має намір офіційно оголосити рішення про старт переговорів у грудні.

### РОСІЯ НЕ ЗМОГЛА ПОВЕРНУТИСЯ ДО РАДИ ООН ІЗ ПРАВ ЛЮДИНИ



РФ не змогла повернутися до Ради ООН з прав людини, з якої її виключили за агресію проти України. Під час голосування в Генасамблеї ООН Болгарія та Албанія здобули більше голосів і зайняли вакантні місця.

Росія не змогла повернутися до Ради ООН з прав людини (РПЛ ООН), з якої її виключили за повномасштабну агресію проти України. Як повідомляє агентство Reuters, у вівторок, 10 жовтня, під час таємного голосування в Генеральній Асамблеї організації за кандидатуру РФ проголосували 83 із 193 країн, у той час як її конкуренти, Болгарія та Албанія, отримали 160 і 123 голоси відповідно. Вони й займуть два вакантні місця, зарезервовані для країн Східної Європи.

«Держави-члени ООН дали потужний сигнал керівництву Росії про те, що уряду, відповідальному за



незліченні воєнні злочини і злочини проти людяності, тут не місце», - прокоментував підсумки голосування директор правозахисної організації Human Rights Watch при ООН Луї Шарбонно.

Генасамблея також продовжила членство в Раді ООН з прав людини Китаю і Куби.

Рада ООН з прав людини засідає в Женеві і складається з 47 країн, їх обирають за територіальною схемою - для того, щоб представляти рівною мірою всі регіони земної кулі. Кожну державу обирають на три роки. Наступний трирічний термін повноважень членів РПЛ ООН починається 1 січня.

Правозахисники та лідери країн Заходу неодноразово критикували цей орган, заявляючи, що диктаторські режими в ньому систематично уникають відповідальності за вчинені ними порушення прав людини, вступаючи в коаліції.

Росію виключили з Ради ООН з прав людини у квітні 2022 року за ініціативою США і Великої Британії після того, як стало відомо про масове вбивство мирних жителів в українській Бучі. За виключення РФ тоді проголосували 93 країни, проти - 24. Москва назвала це рішення «неправомірним і політично мотивованим кроком» і вирішила припинити свої повноваження достроково.

В історії РПЛ ООН до цього був єдиний випадок припинення членства однієї з держав. У березні 2011 року було призупинено участь у Раді Лівії через насильницьке придушення антиурядових демонстрацій Муаммаром Каддафі. У листопаді того ж року членство північноафриканської держави в Раді ООН з прав людини було відновлено. У 2018 році США під керівництвом Дональда Трампа вийшли з РПЛ, проте у 2021 повернулися до неї за Джо Байдена.

У жовтні 2022 року РПЛ ООН ухва-

лила рішення призначити спецповідача, який підготує звіт про ситуацію в РФ. Постійна представниця Німеччини в раді Катаріна Шташ (Katharina Stasch) назвала цей крок таким, що давно назрів, оскільки в Росії «уже тривалий час нехтують правами людини».

### **АВСТРАЛІЙЦІ ПРОГОЛОСУВАЛИ ПРОТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ВИЗНАННЯ АБОРИГЕНІВ**



На референдумі австралійці проголосували проти розширення прав корінних народів. Уряд пропонував створити спеціальний комітет у парламенті, який представляв би аборигенів країни.

Жителі Австралії на референдумі в суботу, 14 жовтня, виступили проти визнання корінних народів у конституції, зокрема закріплення за аборигенами та мешканцями островів Торресової протоки права особливого голосу.

Корінні австралійці складають 3,8 відсотка від 26-мільйонного населення країни. Вони живуть на цій землі близько 60 тисяч років. Водночас вони не згадуються в конституції, а за більшістю соціально-економічних показників є найбільш знедоленою групою населення в країні, зауважує AFP.

Австралійський уряд пропонував створити спеціальний консультативний комітет «Голос» у парламенті, який представляв би корінне населення, думка та голос якого враховувались би при визначенні політики влади щодо нього.

Противники пропозиції стверджували, що такий підхід розділить австралійців за расовою ознакою, не зменшуючи при цьому неспри-

ятливого становища корінних народів, пише Associated Press.

Після підрахунку 88 відсотків бюлетенів, «проти» виступають близько 59 відсотків, «за» - близько 40.

Міністерка в справах корінних австралійців Лінда Берні - перша жінка-аборигенка, обрана до Палати представників, - прокоментувала результати референдуму так: «Сьогодні сумний день».

Провал плебісциту визнав прем'єр-міністр Австралії Ентоні Албаніз, який активно виступав за закріплення прав корінних жителів у конституції.

Він заявив, що це не той результат, на який він сподівався, але сказав, що країні доведеться шукати нові шляхи об'єднання: «Шлях нашої нації до примирення часто був важким. Сьогоднішній вечір - не кінець шляху і, звичайно, не кінець наших зусиль, спрямованих на об'єднання людей».

### **У СЛОВАЧЧИНІ ОСТАТОЧНО СФОРМУВАЛИ УРЯД УКРАЇНОСКЕПТИКІВ**



У Братиславі три словацькі партії підписали коаліційну угоду зі створення уряду на чолі з Робертом Фіцо - відомим україноскептиком.

Голова партії «Напрямок - соціальна демократія» (Smer-SD) Роберт Фіцо, який неодноразово обіцяв повністю зупинити військову підтримку України, підписав у понеділок, 16 жовтня, коаліційну угоду з лідерами лівої партії «Голос» і проросійської «Національної партії» про формування нового уряду Словаччини, повідомляє Associated Press (AP).

Словацький парламент складається зі 150 депутатів. Нинішня коаліція матиме в парламенті від партії «Напрямок - соціальна демократія» 42 місця, а також 27 від партії «Голос» колишнього прем'єра Словаччини Петера Пеллегріні й 10 депутатів від «Національної партії».

Згідно з попередніми домовленостями, закріпленими у меморандумі про створення урядової коаліції, партія Фіцо призначить прем'єр-міністра та шістьох інших міністрів, тож Фіцо вчетверте очолить уряд Словаччини, нагадує АР. «Голос» призначить зі своїх лав спікера парламенту і сімох міністрів уряду, а проросійська Словацька національна партія отримає три міністерські портфелі.

Водночас Фіцо наголосив, що три політсили ще мають призначити своїх міністрів до того, як він передасть список президентці Словаччини Зузані Капутовій, яка має привести новий уряд до присяги. Фіцо не уточнив, коли це може статися, але повторив, що сподівається представляти Словаччину на наступному саміті лідерів Європейського Союзу, запланованому на кінець наступного тижня.

Фіцо проводив виборчу кампанію на проросійських і антиамериканських позиціях. Він пообіцяв припинити військову підтримку Словаччиною України, і його перемога може ще більше розхитати єдність в Європейському Союзі й НАТО. Раніше він заявляв, що хоче, щоб Словаччина залишалася членом ЄС і НАТО, але з «повною повагою» до суверенітету його країни.

Критики Фіцо побоюються, що його повернення до влади може призвести до того, що Словаччина відмовиться від свого курсу і піде шляхом Угорщини за урядування прем'єр-міністра Віктора Орбана. Нагадаємо, що тимчасовий уряд країни ще до формування коаліції заявив про припинення відправки подальшої військової допомоги

Україні. При цьому міністерство оборони країни розглядало можливість надати нову партію до початку роботи нового парламенту, але президентка Словаччини Чапутова виступила проти такого плану. Вона пояснила це позицією перемоги на виборах партії, яка ще не сформувала уряд.

### ЦЕРЕМОНІАЛЬНИЙ ІМПІЧМЕНТ: ПРЕЗИДЕНТКА ГРУЗІЇ ЗАЛИШАЄТЬСЯ ПРИ ВЛАДІ



Імпічмент Саломе Зурабішвілі провалився у грузинському парламенті. Правляча партія звинувачувала президентку у перевищенні повноважень через її візити до європейських столиць.

Правляча партія «Грузинська Мрія» погрожувала позбавити президентського крісла Саломе Зурабішвілі, звинувачуючи її у порушенні конституції. Приводом стали закордонні поїздки, під час яких глава держави намагалася переконати європейських лідерів надати Грузії статус кандидата до ЄС. Проте 18 жовтня на засіданні у парламенті «Грузинська Мрія» не змогла набрати достатньо голосів для усунення Зурабішвілі з посади. Всього 86 зі 150 депутатів проголосували за усунення президентки, тим самим не набравши потрібних для імпічменту 100 голосів.

Свій виступ у парламенті Саломе Зурабішвілі почала з риторичного питання: «Цікаво, як ви будете дивитися в очі своїм дітям і онукам, як ви поясните їм, що проміняли їхнє європейське майбутнє на свій особистий добробут». За словами президентки, обговорення її імпічменту увійде в історію «не як перемога верховенства закону, а як

закріплення однопартійної влади над судовою системою».

З початку процедури імпічменту «Грузинська Мрія» визнавала, що шанси набрати достатньо голосів не високі. Однак у партії вважали за необхідне встановити порушення президентки, а також зафіксувати, що правляча партія не вважає Зурабішвілі гідною президентського крісла, звинувативши її в таємній співпраці з опозицією. «З сьогоднішнього дня, протягом наступного року, Саломе Зурабішвілі буде лише формально президенткою Грузії, вона буде президенткою не Грузії, а «Національного руху» (головна опозиційна партія в парламенті - Ред.)», - заявив голова партії «Грузинська Мрія» Іраклій Кобахідзе.

Після звернення депутатів «Грузинської мрії» до конституційного суду підготовка процедури імпічменту зайняла лічені тижні. Кобахідзе стверджував, що уряд не давав дозволу на візити президентки до Брюсселя, Берліна та Парижа.

У Батумі, де проходило засідання конституційного суду, Зурабішвілі особисто так і не з'явилася. Адвокати, які представляли президентку в суді, апелювали до двох статей у конституції про представництво президента країни на міжнародній арені, а також про обов'язок усіх державних інституцій робити все можливе для інтеграції країни до ЄС та НАТО. Захист також стверджував, що зустрічі були неофіційними та спонсорувалися з особистого бюджету Зурабішвілі. Однак конституційним суддям аргументація видалася непереконливою. У своїй фінальній ухвалі шість із дев'яти суддів дійшли висновку, що президентка порушила 52-ту статтю конституції, здійснюючи повноваження у сфері міжнародних відносин без схвалення уряду. Згідно з експертами, дві норми конституції увійшли в супереч-

чність одна з одною і вийшла колізія.

Судова система традиційно вважається одним із слабких місць грузинської держави. Так званий «судовий клан» вважається однією з опор «Грузинської мрії». Раніше у квітні четверо суддів потрапили під санкції Держдепу США, що стало безпрецедентним кроком з боку Вашингтона, який вважається одним із головних союзників Тбілісі.

Зурабішвілі, парижанку і в колишньому МЗС, було обрано президенткою Грузії у 2018 році. Незважаючи на те, що Зурабішвілі формально виступала як незалежна кандидатка, багато експертів сходяться на думці, що підтримка з боку правлячої партії відіграла вирішальну роль.

«Сама вона не змогла би стати президенткою. Зурабішвілі - заслуга «Мрії» та особисто Іванішвілі. Вона це розуміє, перші роки виявляла лояльність, поки не почалася війна в Україні», - каже Гія Хухашвілі, колишній радник Бідзіни Іванішвілі, засновника «Грузинської Мрії».

Незважаючи на те, що грузинська влада засудила російське вторгнення в Україну, Зурабішвілі та критики влади звинувачують правлячу партію в надмірно стриманій позиції та зближенні з Москвою.

«Правляча партія поводить себе обережно з Кремлем. Вони залякані Росією, чекають, що шторм пройде повз них. А Зурабішвілі вважає, що в Грузії зараз відкрилося вікно можливостей, не діяти і вичікувати вже не варто», - вважає Георгій Мchedlishvili, професор (Тбілісі).

На думку Хухашвілі, грузинська президентка, яка вважається однією з головних лобісток євроатлантичних інтересів у Грузії, опинилася перед дилемою: «продовжувати віддавати данину політичним та людським зобов'язанням перед «Мрією» або дотримуватися

довгострокових цілей своєї країни (статус кандидата в ЄС - Ред.) . Вона це питання вирішила на користь країни».

Очікується, що Єврокомісія може дати рекомендацію про надання Грузії статусу кандидата на вступ до ЄС вже цієї осені.

Згідно з експертами, невдалий імпічмент здатний вплинути на євроінтеграцію країни, однак, припускають, що «геополітичні міркування» можуть переважити внутрішньополітичні розбіжності в країні.

«Незважаючи на цей антиєвропейський імпічмент, Грузію не можна кидати, не можна дозволяти Росії посилювати свій вплив у цьому регіоні», - звернулася Зурабішвілі з трибуни парламенту до європейських лідерів.

У контексті внутрішньої політики, як вважає Хухашвілі, невдалий імпічмент президентки може послабити електоральну базу правлячої партії та додасть прихильників табору Зурабішвілі.

«Зурабішвілі залишається у виграві. Для великої частини суспільства вона - потерпіла від насильства влади. У неї створюється сильна платформа для подальшої політичної боротьби. Вона перемогла владу», - робить висновок Хухашвілі.

### РОЗВІДКА США: РФ ВТРУЧАЛАСЯ У ВИБОРИ ЩОНАЙМЕНШЕ У 9 КРАЇНАХ



РФ у 2020-2022 роках активно втручалася у вибори у низці країн, намагаючись підірвати в них довіру до демократичних інституцій, вважає розвідка США. За її даними, Кремль вірить у ефективність таких операцій.

Росія в 2020-2022 роках активно втручалася у вибори як мінімум у дев'яти країнах, намагаючись підірвати в них довіру до демократичних інститутів, йдеться у доповіді розвідки США, яку переказує у п'ятницю, 20 жовтня, агентство Reuters. Ще у 17 країнах зусилля Росії були «менш яскраво вираженими», зазначається далі. Документ був відправлений до посольств Сполучених Штатів у більш ніж 100 країнах Америки, Європи, Азії та Африки з метою передачі місцевим урядам.

Розвідка США попереджає, що Росія використовує шпигунів, соціальні мережі та російські державні ЗМІ для підриву віри суспільства у чесність демократичних виборів у всьому світі. «Це глобальне явище, - наголошується в доповіді. - Наші дані показують, що високопоставлені російські урядовці, у тому числі в Кремлі, бачать цінність у таких операціях щодо впливу і вважають їх ефективними».

У документі зазначається, що Китай також втручається у вибори в інших країнах, але таку тактику не використовує. У Пекіні неодноразово відкидали подібні звинувачення. Водночас, Росія в доповіді названа «головним винуватцем». Зокрема, російські суб'єкти «розповсюджували та роздмухували інформацію, визнану підірвати довіру до виборів у США у 2020 році», йдеться у документі. Успіх цієї кампанії, а також кампанії з дезінформації про пандемію COVID-19 спонукав Росію активізувати подібні операції по всьому світу, розповів журналістам високопосадовець Держдепартаменту на умовах анонімності.

У доповіді розвідки США також наводиться приклад виборів, що відбулися 2020 року в неназваній європейській країні. За даними Вашингтона, Федеральна служба безпеки РФ під час них таємно працювала над залякуванням співробітників виборчих комісій,



організацією протестів у день виборів та «саботажем голосування за кордоном».

Боротися з такою діяльністю Москви Вашингтон рекомендує за допомогою введення санкцій щодо Росії, обміну інформацією між урядами різних країн, висилки російських шпигунів та заборон на в'їзд у країну особам, які викликають підозри.

У вересні Федеральне відомство з охорони конституції (BfV) Німеччини заявило, що Росія після початку повномасштабного вторгнення в Україну посирила кампанії з дезінформації, зокрема у ФРН. У Німеччині РФ прагне підірвати довіру населення до політиків, держорганів та незалежних ЗМІ, а також підірвати союзницькі відносини країни в рамках Євросоюзу та НАТО, зазначив експерт у галузі контррозвідки BfV Бодо Беккер (Bodo Becker).

Верховний представник Євросоюзу із закордонних справ та політики безпеки Жозеп Боррель заявив під час візиту до Києва 1 жовтня, що Україна та ЄС мають разом боротися з російською дезінформацією.

### **США ТА ІЗРАЇЛЬ ДИСКУТУЮТЬ ПРО ТИМЧАСОВИЙ УРЯД У ГАЗІ - ЗМІ**

За словами джерел Bloomberg, США та Ізраїль вважають можливим створення тимчасового уряду

в Секторі Гази за підтримки ООН та арабських держав у разі витіснення звідти бойовиків ХАМАСу.

США та Ізраїль вивчають можливість створення в Секторі Гази тимчасового уряду за підтримки ООН і із залученням урядів арабських країн у разі витіснення звідти палестинського радикального руху ХАМАС, який в США, ЄС та Ізраїлі визнаний як терористичний. Про це у суботу, 21 жовтня, пише видання Bloomberg із посиланням на джерела, обізнані в переговорах.

За словами співрозмовників, які воліли анонімності, обговорення подальшої долі Сектору Гази все ще перебуває на ранній стадії і залежить від розвитку подій - не в останню чергу від успіху наземної операції Ізраїлю.

Будь-який план, подібний до створення в Газі тимчасового уряду, потребуватиме підтримки влади арабських країн, що не гарантовано, кажуть джерела.

«Ізраїльські офіційні особи неодноразово заявляли, що не мають наміру окупувати Газу, але вони також заявляли, що продовження правління ХАМАСу є неприйнятним після нападу 7 жовтня», - пише видання.

За даними Bloomberg, у Вашингтоні занепокоєні тим, що Ізраїль недостатньо продумав, що буде після наземної атаки ЦАХАЛ на Сектор Гази. Там вважають, що атака

на Газу без чіткої мети, окрім подолання ХАМАСу, може перерости в регіональну війну.

Представник Ради національної безпеки Білого дому заявив, що наразі основна увага зосереджена на об'єднанні світу проти терористів ХАМАСу і якнайшвидшому забезпеченні гуманітарною допомогою Гази.

З моменту нападу бойовиків на Ізраїль 7 жовтня команда президента США Джо Байдена намагалася збалансувати підтримку Ізраїлю із занепокоєнням розгортання гуманітарної кризи в Газі, пише видання.

За словами співрозмовників, США та союзники намагаються уповільнити час вторгнення ЦАХАЛ в Сектор Гази, аби виграти час для евакуації більшої кількості цивільних з півночі території, а також для таємних переговорів за посередництва Катару про звільнення заручників, яких утримує ХАМАС. Як наголосив колишній старший аналітик з питань Близького Сходу в Центральному розвідувальному управлінні США Вільям Ашер, створити тимчасовий уряд буде неймовірно складним завданням, а отримати згоду урядів арабських країн - ще важчим.

«План із залученням арабських урядів вимагав би серйозних змін у тому, як арабські держави сприймають ризики і працюють одна з одною», - каже Ашер.

Напередодні міністр оборони Ізраїлю Йоав Галант заявив, що країна не має наміру керувати територією Сектору Гази після завершення військових операцій. За його словами, Ізраїль прагне відмежуватися від Гази і створити «нову реальність безпеки» в регіоні.

Водночас лідер ізраїльської опозиції Яір Лапід запропонував повернути контроль над Газою Палестинській адміністрації, яка зазнала поразки від ХАМАСу на виборах у



2006 році. Втім, на думку колишнього старшого офіцера розвідки ЦРУ Теда Сінгера, цей варіант не є життєздатним.

«Палестинська адміністрація, витіснена з Гази в 2006 році, не користується довірою і ледве контролює Західний берег річки Йордан. Палестинська діаспора втратила значущі зв'язки з Газою», - сказав він.

Досі представники адміністрації Байдена уникали публічного обговорення можливих механізмів управління Газою у разі витіснення ХАМАСу.

За словами радника Байдена з питань національної безпеки Джейка Саллівана, палестинський народ в Газі заслуговує на керівництво, яке дозволить йому жити в мирі і безпеці. Втім, які варіанти розвитку подій для забезпечення цього, він не уточнив.

### У РФ ПОБІЛЬШАЛО ВИРОКІВ У СПРАВАХ ЩОДО «ФЕЙКІВ» ПРО АРМІЮ

Вироки за «фейки» про ЗС РФ у першому півріччі 2023 року було ухвалено більше, ніж за весь 2022 рік, впливає зі статистики Судового департаменту при Верховному суді РФ.

У Росії упродовж першого півріччя 2023 року ухвалили більше вироків за «фейки» про збройні сили РФ, ніж за весь попередній рік. Про

це пише в понеділок, 23 жовтня, російське ділове видання «Коммерсант» із посиланням на статистику Судового департаменту при Верховному суді.

Так, за перші шість місяців поточного року російські суди за статтею про «фейки» про армію ухвалили обвинувальні вироки стосовно 21 людини. Вісім осіб при цьому отримали реальний строк позбавлення волі, ще троє - умовний, десятьох осіб було оштрафовано. Для порівняння: за весь 2022 рік у Росії за «поширення завідомо неправдивої інформації» про дії ЗС РФ було засуджено 14 осіб. Реальний строк позбавлення волі було призначено двом із них.

Водночас кількість адміністративних справ про «дискредитацію» армії порівняно з аналогічним періодом 2022 року скоротилася майже вдвічі, зазначили журналісти. У першому півріччі 2022 року суди в Росії розглянули 2953 відповідні протоколи, а за аналогічний період 2023 року - 1690 протоколів.

Тим часом у справах про «дискредитацію» армії російські суди 2023 року стали ухвалювати вироки, що передбачають реальний тюремний строк. Так, за перші шість місяців 2023 року за цією статтею в Росії засудили 15 осіб, причому двоє з них були засуджені до поз-

бавлення волі. «Торік за дискредитацію не саджали: за весь 2022 рік за нею засудили лише трьох, але найсуворішим покаранням був штраф», - наголошується в публікації «Ъ».

Адміністративну та кримінальну відповідальність за «дискредитацію» російської армії, а також кримінальну відповідальність за «фейки» про військовослужбовців у Росії запровадили в березні 2022 року. Через рік, у березні 2023 року, дію відповідних законів було поширено на ті самі «порушення» щодо найманців і «добровольців». 19 жовтня Держдума РФ у першому читанні схвалила законопроект, що передбачає відповідальність за «фейки» про бійців Росгвардії, які беруть участь у війні РФ проти України.

### «НЕВИЗНАНІ» СОЛДАТИ: УРЯД УКРАЇНИ ЗАБУВ ПРО ДОБРОВОЛЬЦІВ?



Родини загиблих добровольців півтора року чекали, щоб отримати офіційний статус. Але виплат від держави вони не отримують досі. DW з'ясувала, чому.

Стіна багатопверхівки в одному зі спальних районів Києва, де живе Ірина Машовець, прикрашена великим муралом - від третього до шістнадцятого поверху. Для жінки це постійне нагадування про її загиблого чоловіка - Сергія Машовця, волонтера, активіста, голови громадської організації «Парк Осокорки». На муралі зображені епізоди з життя Сергія: Євромайдан, у якому Сергій брав участь; парк, який чоловік мріяв створити в Дарницькому районі Києва; повномасштабне вторгнення Росії,



під час якого Сергій пішов воювати добровольцем.

24 лютого 2022 року Сергій вивіз дружину, яка була на четвертому місяці вагітності, і восьмирічну доньку до батьків під Київ, а сам, не маючи військового досвіду, приєднався до загону територіальної оборони «Азов» - добровольчого підрозділу, який ветерани й активісти руху «Азов» сформувавши в перші дні вторгнення. Загін виконував бойові завдання з оборони Києва.

«Мій чоловік загинув 14 березня 2022 року - в День українського добровольця - поблизу села Горенка. Це був артобстріл, у їхню машину влучили», - розповідає Ірина. Відтоді минуло більш як півтора року, Ірина народила другу доньку вже після загибелі чоловіка. Але родина Сергія Машовця досі не отримує державної підтримки.

Справа в тому, що Сергій Машовець як доброволець не належав до жодного офіційного підрозділу - військового чи правоохоронного формування. ТрО «Азов» увійшло до складу Сухопутних військ уже після його загибелі. «Не були поставлені відмітки у військоматі, тобто мій чоловік не був правильно мобілізований», - пояснює Ірина Машовець.

У перші дні повномасштабного вторгнення тисячі українців добровільно взяли до рук зброю, не переймаючись про офіційне оформлення. Але згодом з'ясувалося, що добровольці не можуть претендувати ані на статус учасника бойових дій, ані на виплати. «Були абсолютно однакові умови для всіх, однакове забезпечення для всіх... Вони однаково захищали країну, але мають тепер різну вагу серед законів», - обурюється Ірина Машовець.

Лише в січні 2023 року Верховна Рада ухвалила закон, яким надала право добровольцям претенду-

вати на визнання учасниками бойових дій. Постанова Кабінету міністрів, яка регулює виконання закону, з'явилася ще через пів року. У серпні 2023 року родини загиблих добровольців почали отримувати так звані «сірі книжечки» - посвідчення членів родин загиблих захисників і захисниць, яке дає право на виплати.

Отримати таке посвідчення було нелегко, розповідає Ірина Машовець. «Потрібно було багато документів, які б підтверджували безпосередню участь у бойових діях, а також документи, що смерть настала саме в результаті бойових дій... Ми з розумінням поставилися до бюрократії, але отримавши це вимучене посвідчення, ми прийшли до Пенсійного фонду й дізналися, що, наприклад, пенсійне забезпечення відрізняється від того, яке надається родинам загиблих військовослужбовців», - розповідає Ірина.

За нинішнім законодавством, літні батьки й діти загиблих добровольців не можуть претендувати на так звані «військові» пенсії, які становлять щонайменше 7800 гривень на місяць на людину. Натомість можуть отримати «цивільні» виплати, які призначаються після втрати годувальника - трохи більше двох тисяч гривень.

Також родини загиблих добровольців мають право на меншу одноразову виплату, ніж родини загиблих військовослужбовців: трохи більше двох мільйонів гривень замість 15 мільйонів. У будь-якому разі, ані Ірина Машовець, ані інші сім'ї добровільних захисників що поки не отримали жодних виплат. Наразі 21 родина загиблих «азовців» бореться за право отримати державну підтримку.

Тетяна Котенко опинилася у схожій ситуації. Її син - Денис Котенко із позивним «Шкіпер», загинув 24 березня 2022 року у боях біля села Лук'янівка на Київщині. Йому було 25 років. Денис, учасник АТО в

2014-2015 роках, згодом - співробітник міністерства ветеранів, у лютому 2022 року добровільно приєднався до ТрО «Азов», як і Сергій Машовець.

Батьки й дружина Дениса теж не отримують виплат від держави. «Крім «сірого» посвідчення ми нічого не отримали», - каже Тетяна Котенко. - Люди, які працюють у соцзахисті, не знають, що з нами робити».

Мати загиблого захисника запевняє, що на зустрічах у міністерстві ветеранів, яке опікується правами родин загиблих добровольців, їм обіцяли такі ж пенсії, що й родинам військових, хоча поки що дій у цьому напрямку жінка не бачить. «Водночас сприяти прирівнянню одноразової виплати у 15 мільйонів гривень чиновники відмовилися: «Сказали, що буде велике навантаження на бюджет», - розповідає Тетяна Котенко.

Жінка не може збагнути, чому міністерство ветеранів не відстоює права її родини. «Я вважаю, що це несправедливо... І президент, і Кабінет міністрів - де б усі вони були, якби не добровольці, які захистили Київ?» - запитується Тетяна. DW звернулася до міністерства у справах ветеранів України із запитанням, чому родини добровольців, які загинули, обороняючи Україну під час повномасштабного нападу Росії, досі не отримали жодних виплат і якою є перспектива, що загиблих на війні добровольців прирівняють до загиблих військових ЗСУ. У відповідь у міністерстві підтвердили, що сім'ї загиблих добровольців мають право на одноразову виплату у розмірі 750 прожиткових мінімумів (трохи більше двох мільйонів гривень). Крім того, у мінветі повідомили, що при міністерстві діє міжвідомча комісія, яка з 2016 року ухвалила рішення призначити виплату грошової допомоги членам сімей 84 загиблих добровольців.

Скільки з них загинули після повномасштабного вторгнення й чи отримали їхні родини виплати - не зазначається.

Родини загиблих добровольців теоретично могли б претендувати на виплату у 15 мільйонів гривень, яку отримують сім'ї загиблих військових, вважає юристка правозахисної організації для військових «Принцип» Анна Пашкіна. «Це дуже просто зробити: потрібно внести категорію добровольців до постанови 168 Кабінету міністрів від 28 лютого 2022 року (де визначені категорії, яким призначаються виплати. - Ред.)».

Водночас Анна Пашкіна зазначає, що має сенс визначити періоди, у які воювали добровольці. «Якщо доброволець воює в 2023 році, коли вже є можливість нормально оформитись, можна обмежити це право. Але щодо добровольців, які пішли відразу після повномасштабного вторгнення, це має бути обов'язково. Тоді люди гинули до того, як готувалися всі папери».

Юристка ГО «Добровольці» Анастасія Римар не впевнена, що уряд готовий ухвалити таке рішення й платити сім'ям добровольців по 15 мільйонів гривень через те, що навантаження на бюджет міністерства ветеранів справді поки що неможливо визначити: «На сьогоднішній день родини тільки почали подаватися на оформлення статусу, і якою є кількість родин, для яких потрібно встановити виплату, ще невідомо. У той же час ми хочемо почути, що вони взагалі готові розглядати це рішення», - каже Римар.

Скільки добровольців брали участь в обороні України в перші дні повномасштабного вторгнення й загинули - порахувати складно. Їх могло бути багато в прикордонних регіонах, які першими прийняли на себе удар, припускають юристи. Водночас чимало хто з родичів добровольців взагалі можуть не знати, що мають право на державну підтримку.

Поки що родин, які претендують на виплати, небагато. На запит DW у міністерстві ветеранів повідомили, що станом на початок жовтня 39 загиблих добровольців визнані такими, що брали участь у бойових діях. Ще 10 заяв відправили на уточнення, а в 11 випадках - відмовили через відсутність документів, які підтверджують факт участі у військових діях. На розгляді міністерства перебуває 21 заява.

Юристи припускають, що в уряді чекають, поки всі родини добровольців отримають відповідні статуси, а вже потім будуть вирішувати, скільки і які виплати їм призначати.

Водночас юристка Анастасія Римар зустрічалася з представниками Пенсійного фонду, який призначає і провадить пенсійні виплати, й каже, що призначити родинам добровольців такі ж пенсії, що й родинам військових, можливо: «Для цього, скоріш за все, потрібно змінити законодавство. Наскільки я розумію, Пенсійний фонд допомагатиме в цьому й просуватиме ці зміни».

Дружина загиблого добровольця Ірина Машовець налаштована відстоювати свої права заради двох доньок, яких виховує сама, й інших родин полеглих захисників та захисниць, які не мають сил чи можливостей боротися. «Питання стоїть навіть не в тому, щоб отримати цю одноразову грошову допомогу чи пенсійне забезпечення. А взагалі - в справедливості й ставленні. Не можна зменшити досягнення добровольців, щоб зробити їх просто учасниками бойових дій і забути про них», - каже Ірина Машовець.

Водночас, поки в уряді й Пенсійному фонді намагаються дати раду бюджетам і бюрократії, спливає час. «Для сімей військовослужбовців є трирічний термін, протягом якого вони можуть податися на одноразову грошову допомогу. У нашому випадку ми не знаємо,

який термін нам дали, - переймається Ірина Машовець. - Може бути таке, що три роки мине і нам скажуть: «Вибачте, але термін давності вже сплив».

## СУВОРІШІ ПРАВИЛА ДЕПОРТАЦІЇ З НІМЕЧЧИНИ: ЩО САМЕ ВИРІШИВ ЗМІНИТИ УРЯД



Стримування нелегальної міграції до Німеччини за допомогою збільшення депортацій? Тих, хто зобов'язаний залишити країну, тепер хочуть депортувати швидше, вирішили в уряді. Що саме має змінитися?

Федеральний уряд Німеччини опинився під тиском. Зростання кількості мігрантів і біженців на тлі невеликої кількості депортацій хвилює багатьох громадян і викликає в Німеччині дискусії. А ще це та тема, де праві популісти можуть заробити собі політичних очок.

Канцлер ФРН Олаф Шольц (Olaf Scholz) у недавньому інтерв'ю журналу Der Spiegel оголосив про плани жорсткішої політики надання притулку: «Ми нарешті повинні депортувати у великій кількості тих, хто не має права залишатися в Німеччині», - сказав він. Міністерка внутрішніх справ Ненсі Фезер (Nancy Faeser) тепер хоче прискорити процес депортації, а уряд у середу, 25 жовтня, таки підтримав її законопроект.

Німеччина без стандартних процедур прийняла понад мільйон біженців з України, які шукають захисту від війни, яку веде проти їхньої країни Росія. Їм треба було шукати житло, їхнім дітям потрібні місця в садочках і школах. Крім того, торік близько 244 тисячі осіб з інших

країн подали прохання про надання притулку. А за підсумками цього року, за оцінками експертів, їх може бути 300 тисяч.

Навіть ті, хто не має права залишатися в країні на тривалий період, часто не можуть бути депортовані. За даними міністерства внутрішніх справ Німеччини, станом на кінець вересня було депортовано в країни походження 12 тисяч осіб. Міністерка внутрішніх справ Ненсі Фезер хоче тепер прискорити темпи висилки людей з ФРН. «Кожен, хто не має права залишатися в Німеччині, повинен залишити нашу країну», - каже вона.

Експерт з питань міграції Геральд Кнаус (Gerald Knaus) у коментарі DW звертає увагу на те, що жорстка політика щодо депортацій була прописана у коаліційній угоді правлячих партій у Німеччині - «з акцентом на правопорушників і тих, хто становить загрозу».

Саме та такі категорії мігрантів, що не отримали в Німеччині притулку, вказує і міністерка внутрішніх справ Фезер. Після ствердного рішення уряду щодо нових правил депортацій вона сказала: «Це стосується, зокрема, організованої злочинності, з якою ми боротимемося ще рішучіше». Видворення контрабандистів і членів організованих злочинних угруповань має бути суттєво спрощено, «незалежно від індивідуальної судимості, за наявності достатніх фактів, що підтверджують приналежність до злочинної організації».

Плани міністерки внутрішніх справ, каже Кнаус, також стосуються осіб, чий клопотання про надання притулку були відхилені або тих, хто взагалі не подавав таких прохань. За даними міністерства внутрішніх справ ФРН, станом на кінець вересня в Німеччині проживало близько 255 тисяч осіб, які підлягали депортації. Проте близько 205 тисяч із них мають статус «Duldung», тобто перебування

яких держава буквально «терпить» - вони не можуть бути депортовані з юридичних причин.

Це стосується, наприклад, вихідців з країн, які визнані небезпечними, у разі, якщо такі особи мають хворобу, вони розпочали професійне навчання або не мають документів. Депортація також стає неможливою, якщо країни походження відмовляються приймати своїх громадян.

Дослідник міграції Кнаус сумнівається, що німецька влада справді депортує багатьох осіб зі статусом «Duldung»: «Думка про те, що можна буде депортувати в інші країни тих, хто почасти роками перебуває у Німеччині, є ілюзорною».

Законопроект міністерки внутрішніх справ Фезер надає більше повноважень органам влади та поліції, які повинні здійснювати депортації. Про депортації більше не мають оголошувати заздалегідь. Також планується, що поліцейським буде дозволено перевіряти не лише конкретне помешкання того, хто підлягає депортації. За словами представників органів влади, неодноразово траплялося так, що люди переховувалися в інших кімнатах гуртожитків або спільних із іншими помешкань.

Іноземні громадяни, яким належить залишити країну, також тепер можуть бути затримані на довший час. Згідно із законопроектом, вони можуть утримуватися під так званим «виїзним арештом» строком до 28 діб. Досі крайній термін становив десять діб. Якщо особа не може подати паспорт, відповідальні органи з метою встановлення особи також матимуть можливість перевірити її мобільний телефон або особисті речі.

Правозахисні організації, такі як Pro Asyl, з цими планами уряду незгодні. Кажуть, що у місцях позбавлення волі перед депортацією часто трапляються травми та самогубства. Організація захисту дітей Terre des Hommes побоюється

того, що «внаслідок запланованого посилення законодавства дітям і молоді загрожує життя в постійному страху депортації».

Також є критика і від частини СДПН, Зелених і Вільних демократів, які входять до урядової коаліції. На думку деяких політиків від Зелених і соціал-демократів, урядове рішення заходить занадто далеко і є почасти негуманним. Однак серед опозиційних консерваторів ХДС/ХСС багато хто вважають запропоновані правила посилення депортацій - навпаки недостатніми. Там закликають до жорсткіших заходів проти нелегальної міграції. Урядова пропозиція потрапить тепер на голосування у парламент, де ще можуть бути внесені подальші зміни.

Дослідник міграції Геральд Кнаус вважає, що оголошені заходи в принципі мають сенс. Але набагато важливішими є міграційні угоди, «тобто співпраця з державами, які приймають назад своїх громадян, зобов'язаних покинути країну». Канцлер Шольц оголосив про плани досягнення домовленостей з країнами походження щодо повернення мігрантів із Німеччини: «Ми укладемо угоди з країнами, з яких прибувають біженці, що не можуть залишатися», - сказав Шольц. Наразі ведуться переговори з Марокко, Молдовою, Киргизстаном, Кенією та Колумбією, повідомила очільниця МВС Фезер. Кнаус наводить негативні приклади: наприклад, Німеччина багато років тому прийняла багато громадян Нігерії та Замбії. Більшість не отримала притулку. «Але країни походження не приймають їх назад», - каже він. Це також стосується й Іраку.

У цьому сенсі оголошені суворіші правила депортації є лише першим кроком і навряд чи стануть фактором стримування для тих, хто хоче наважитися на нелегальний шлях до Німеччини, каже

Кнаус. «Чи ставиться мета зменшити нелегальну міграцію до Німеччини? Тоді з багатьох причин можна сумніватися, що таким чином вдасться досягти успіху», - зазначає він.

### ЖІНКИ ПОКАРАЛИ «ПІС» НА ВИБОРАХ У ПОЛЬЩІ?



Жінки-виборці у Польщі свої голоси віддали переважно лівим ліберальним партіям. Оглядачі вважають це жіночим протестом проти закону щодо абортів і очікуванням, що правам жінок приділятимуть більше уваги.

«Нарешті з'явився проблиск надії на зміни», - каже варшав'янка Ванда Качор. На парламентських виборах у Польщі 15 жовтня вона голосувала за Лівих. Ця партія хоче створити коаліцію разом з опозиційним альянсом Громадянська коаліція (КО) і Християнсько-демократичною партією Третій шлях (ТД). За такого розвитку подій вона б могла отримати більшість у польській нижній палаті парламенту (Сеймі) і прийти на зміну попередньому уряду на чолі з консервативною партією «Право і справедливість» (PiS).

30-річна культурологиня Качор та багато інших сподіваються, що новий уряд зробить більше для просування прав жінок. Серед іншого вони домагаються лібералізації закону про аборти. Три роки тому з подання «ПіС» закон було посилено, а вагітність тепер може бути перервана лише у випадках зґвалтування або якщо вона становить ризик для життя чи здоров'я жінки. Ці зміни викликали свого часу велику хвилю протестів.

«Я християнка, але попри це підтримую свободу вибору», - пояснює

Качор у розмові з DW. Саме за її участь у жіночих демонстраціях проти закону про аборти у 2020 році у своєму середовищі жінку вважають особою крайньолівих поглядів. Вона також працює редакторкою католицького журналу «Magazyn Kontakt», а ще активна в прогресивному Клубі католицької інтелігенції (КІК).

Але хоча вона й відчуває зв'язок з католицькою церквою, все ж підтримує право на аборт до дванадцятого тижня вагітності. «Це не призведе до того, що всі жінки раптово робитимуть аборти. Закон з обмеженнями завдає набагато більшої шкоди, ніж легалізація абортів», - наголошує вона.

Цілком протилежної думки дотримується Кінга Юрек, яка вже кілька років бере участь у молодіжній організації ультраправої та лібертаріанської партії Конфедерація. Вона підтримує цей жорсткіший закон про аборти. «Конфедерація зосереджується на правах людини, тому ненароджена дитина також має бути захищена», - стверджує 20-річна студентка юридичного факультету. Мовляв, аборт - це не лише справа самої жінки: «Якщо жінка хоче зробити аборт, батько дитини також повинен мати право висловити свою думку».

Через цю свою позицію Кінга Юрек перебуває у меншості. Згідно з опитуванням інвеститивного інтернет-порталу OKO.Press, 75 відсотків поляків підтримують легалізацію абортів до дванадцятого тижня вагітності.

Посилення закону про аборти є однією з причин гіршого результату «ПіС» на парламентських виборах 15 жовтня, припустив у розмові з DW політолог Бартломей Біскуп. Підтримка партії впала з 43,6 відсотка у 2019 році до 35,4 відсотка тепер. «Ліві, які в основному були обрані жінками, і Громадянська коаліція, яка також посунулася у бік лівизни останніми роками, тепер мають зиск від цього»,

- пояснює він.

Ліберальна Громадянська коаліція, очолювана колишнім і, претендентом у майбутні прем'єр-міністром у майбутні прем'єр-міністром Дональдом Туском, повинна була б, у разі приходу до влади, «нарешті щось зробити, щоб знову не зрадити своїх виборців», вважає експерт з Варшавського університету Біскуп. «Під час свого попереднього правління з 2007 по 2015 рік у питанні абортів вона нічого не зробила».

Хоча громадянська коаліція обіцяла легалізувати аборти до дванадцятого тижня вагітності, Біскуп не бачить більшості голосів в новому Сеймі, готової це підтримати. Ймовірний партнер у разі формування такої коаліції, Третій шлях, християнська консервативна сила, «найімовірніше, не прийме це». Таким чином, Громадянська коаліція та Ліві не можуть забезпечити більшості для бажаної лібералізації закону про аборти.

Останніми роками той факт, що політику творили переважно чоловіки через голови жінок, і те, що масові жіночі протести не принесли жодних результатів, а виборчі програми партій майже не враховували прав жінок - усе це призвело до дедалі більшої втрати жіночого інтересу до самої політики. За кілька тижнів до виборів лише трохи менше половини населення Польщі збиралися йти на вибори. Проте численні звернення та кампанії, в яких активісти та відомі особи закликали жінок брати участь у виборах, майже останньої миті переломили цю тенденцію. Зрештою, 74,7 відсотка жінок віддали свій голос (цей показник серед чоловіків: 73,1 відсотка). Загальна явка виборців також становила 74,4 відсотка, що є найвищим показником з часу, відколи Польща після падіння комунізму в 1989 році стала на шлях демократії.

Панівна «ПіС», яка отримала в ці-

лому 36,1 відсотка всіх голосів, посіла перше місце за результатами. Її обрали 35,9 відсотка жінок. Найбільшу підтримку виявили жінки старше 60 років (52,8 відсотка), найменшу - вікова група від 18 до 29 років (14,4 відсотка). Відразу за ними другим фінішував ліберальний виборчий альянс Громадянська коаліція, за який проголосували 32,5 відсотка жінок.

Проте вирішальними на виборах були менші партії. Ліві та Третій шлях особливо виграли від підтримки молодих жінок. Ультраправі, з іншого боку, дістали лише незначну підтримку з боку цієї електоральної групи. Вони б не потрапили до парламенту, якби залежали суто від жіночих голосів. У новому скликанні у Сеймі засідають 136 жінок, що є рекордною кількістю. Але все одно вони становлять лише трохи менше третини від усіх 460 депутатів. Навіть якщо польські жінки-виборці загалом посіли ліві-ліберальний табір і їхні голоси були вирішальними для погіршення результатів «ПіС», їхні вимоги все одно можуть опинитися на другому плані, не виключають оглядачі.

## ВОЄННІ ЗЛОЧИНИ РФ ПРОТИ ДОВКІЛЛЯ. ЧИ МОЖЛИВЕ ПРАВОСУДДЯ



Російські снаряди влучають у ядерні об'єкти, нафтобази і продовольчі склади в Україні, спричиняють лісові пожежі та вкривають дно річок. На думку юристів, такі дії армії РФ є воєнним злочином проти довкілля.

На початку повномасштабного вторгнення Росії в Україну під вогнем армії РФ опинився Харківський фізико-технічний інститут,

що на північній околиці міста. Його директор Микола Шульга забив на сполох. «Інститут має такий самий статус, як і атомні станції в Україні - статус ядерного агента», - пояснював він у коментарі «Суспільне Харків». В інституті розташовано експериментальну ядерну установку «Джерело нейтронів» із паливними ядерними елементами.

Росіяни стверджували, що в інституті створюють ядерну зброю. Та директор заперечував - за його словами, це неможливо через кількість ядерного палива в установці. Крім того, її роботу контролює Міжнародне агентство з атомної енергії. «Жодних зауважень щодо цього немає. Жодних ядерних вибухів. Це абсолютно безпечна установка», - запевняв Шульга. Установку заглушили після першої атаки.

Цей обстріл був не останнім - вони тривали протягом весни і літа, поки українська армія не відсутнула росіян з передмістя Харкова. За інформацією прокуратури, інститут атакували із застосуванням 74 типів зброї - зокрема з авіації, реактивних систем залпового вогню та ствольної артилерії. Снаряди падали поруч із інститутом - через це будівлю було пошкоджено і знеструмлено, займалися пожежі. Тим не менш ядерну установку не зачепило.

«Попри те, що у робочому стані установка не несе жодної небезпеки, водночас, якщо з якоїсь причини відбудеться фізичне руйнування цієї установки, то можливий вихід назовні палива, радіоактивних елементів, - попереджав директор інституту. - Тоді можлива така ж катастрофа, як з атомними станціями».

Через це харківська обласна прокуратура відкрила кримінальну справу про екоцид (за статтею 441 Кримінального кодексу України). «Вказані дії могли призвести до

масштабної екологічної катастрофи», - зазначили в прокуратурі. Усього правоохоронці розслідують 14 справ про екоцид, вчинений під час російсько-української війни, повідомила заступниця генпрокурора Вікторія Литвінова на конференції United for justice, присвяченій екології, у Києві в жовтні. У цьому переліку також справа про руйнування дамби Каховської ГЕС у червні цього року.

Говорячи про обстріл ядерної установки в Харкові, Литвінова запевнила, що прокуратура зібрала достатньо доказів, аби оголосити про підозру командувачу військами Західного військового округу збройних сил РФ та п'ятьом його підлеглим. «Для розслідування треба встановити озброєння, яке використовувалось, всю ланку командування, отримати кваліфіковану експертизу», - пояснила заступниця генпрокурора.

Експериментальна ядерна установка є цивільним об'єктом, який містить небезпечні елементи, наголосила Литвінова. Саме тому, за її словами, цей злочин підпадає під визначення екоциду. «З початку повномасштабної агресії жодні українські сили не розташовувались в районі установки саме для того, щоб вона не стала законним об'єктом нападу», - розповіла заступниця генпрокурора.

Крім того, інформація про інститут і установку загальновідома та доступна на кількох веб-сайтах. «Тому не можна стверджувати, що Росія не мала інформації щодо потенційної загрози, яку може спричинити будь-яке пошкодження цієї установки», - додала Литвінова.

Склад злочину «екоцид» за українським кримінальним кодексом не передбачає «широку, довгострокову і серйозну шкоду навколишньому природному середовищу» як обов'язкову ознаку, пояснила у коментарі DW заступниця генпро-

курора Вікторія Літвінова. «Злочин «екоцид» буде наявним у випадку створення загрози настання екологічної катастрофи», - наголосила вона.

Водночас на міжнародному рівні не існує окремого міжнародного злочину «екоцид», зазначила Літвінова. «Його потенційні кордони і масштаби зараз обговорюються експертами, - додала заступниця генпрокурора. - Україна стала першою державою, яка почала розслідування екоциду в умовах збройного конфлікту».

На конференції United for justice виконавчий директор недержавної правозахисної організації Climate Counsel Річард Роджерс намагався пояснити більш поширений термін - «воєнний злочин проти довкілля». «Немає правового визначення і простого переліку, - визнав він. - Цей злочин може включати прямі атаки - цілеспрямоване спалення лісу чи забруднення річки. Атаки на об'єкти цивільної інфраструктури, які в свою чергу спричиняють шкоду природному середовищу - руйнування дамб, ядерних установок та продовольчих складів. Апропріацію і викрадення природних ресурсів. Використання заборонених видів озброєнь, зокрема хімічної зброї».

Слідчі й прокурори в усьому світі не мають інституційних знань про те, як розслідувати злочини проти довкілля, вчинені під час війни, зазначив на конференції Вейн Джордаш, юрист, керуючий партнер міжнародної правозахисної групи Global Rights Compliance. «Інколи українські слідчі й прокурори працюють навпомацки. Україна прокладає шлях, і це не буде легко», - сказав він. «25 років тому ми були в схожому становищі стосовно сексуального насильства. Тоді не було серйозного ставлення навіть у міжнародних трибуналах. Хоча законодавство існувало», - додав Джордаш.

В Україні злочини проти довкілля

розслідують також як порушення законів та звичаїв війни (за статтею 438 Кримінального кодексу), розповіла заступниця генпрокурора Вікторія Літвінова на конференції United for justice. Ця стаття, на відміну від екоциду, має інший пороговий критерій - екологічну катастрофу, а не її загрозу, на запитання DW уточнила Літвінова.

За її інформацією, таких справ наразі 265. «Через відсутність практики й прецедентного права, навіть на міжнародному рівні, Україна як держава вперше в світовій історії намагається переслідувати напади на природне середовище як воєнний злочин», - під час виступу на конференції заявила заступниця генпрокурора.

Тим не менш ці розслідування просуваються. Наразі повідомлено про підозру трьом особам у двох кримінальних справах по статті 438, відповіли на запит DW в Офісі генпрокурора. Там уточнили, що обидві справи стосуються обстрілів українських нафтобаз.

Крім того, цієї весни суд на Дніпропетровщині виніс вирок у справі про підрив споруд Північно-Кримського каналу Каховської ГЕС 27 лютого минулого року. Двох військових було заочно засуджено до 12 років позбавлення волі - за порушення законів та звичаїв війни. Суд також задовільнив цивільний позов на 1,5 мільярда гривень. «Обвинувачені оголошені у міжнародний розшук. Для його організації, в порядку міжнародного поліцейського співробітництва, матеріали направлено до Інтерполу», - повідомила Літвінова, відповідаючи на запитання DW. Крім того, за її словами, місцева прокуратура ініціювала застосування санкцій до засуджених.

«Злочини проти довкілля розслідуються у зв'язку з конфліктами, що тривають по всій планеті. Вони, як і розслідування, які про-

водяться в Україні, продовжуються, тому наразі неможливо сказати, чи призвели вони до кримінальних вироків», - пояснив у коментарі DW Аонгус Келлі, старший радник Консультативної місії ЄС із судового переслідування міжнародних злочинів. Експерти цього підрозділу консультують правоохоронців щодо розслідування міжнародних злочинів. За словами Келлі, заочні судові рішення щодо цих справ, винесені українськими судами, «мають велику вагу в Україні та були б цінною судовою практикою для вивчення та потенційного використання іншими країнами».

Заочні вирoki створюють механізми додаткового тиску на воєнних злочинців, в коментарі DW пояснила Софія Шутяк, адвокатка, заступниця голови Комітету з аграрного, земельного та довкілевого права Національної асоціації адвокатів України. «Тому що рішення суду перекладається англійською мовою, розсилається по всіх міжнародних структурах для того, щоб вручити вирок та розпочати процедуру його виконання. Додатково це сприяє застосуванню щодо засуджених спеціальних санкцій, адже інформація стає доступною та є джерелом для внутрішніх процедур кожної країни. Зокрема, Україна може вимагати застосування безпосереднього виконання вироку чи екстрадиції засудженого», - каже Шутяк.

Водночас їй не відомо про застосування санкцій за результатом заочних українських вироків у справах про воєнні злочини, зокрема проти довкілля. Проте, за її словами, такі засуджені можуть бути затримані в інших країнах, принаймні для вручення вироку. Чи іноземні країни віддадуть Україні засуджених, чи виконуватимуть судові рішення в себе - залежить від національного законодавства та міжнародної практики. Сама Україна вказує, що не виконує за-



очні вироки іноземних країн, зазначила Шутяк. «Наприклад, Австрія заявила, що не буде видавати Україні засуджених, тому що під час війни є ризик для таких людей», - додала адвокатка.

«На мій погляд, заочні вироки у справах про воєнні злочини - це важлива цеглинка для побудови нашої справи в Міжнародному кримінальному суді - адже сприяють формуванню спроможності країни щодо розслідування кримінальних правопорушень під час війни», - підсумувала Шутяк.

Причетних до воєнних злочинів можуть судити не лише на національному рівні, а й у Міжнародному кримінальному суді. Польовий офіс суду відкрили в Україні у вересні цього року. Його представники проводять розслідування у справі про депортацію українських дітей, за результатом якого суд уже видав ордер на арешт президента РФ Володимира Путіна і російської дитячої омбудсменки Марії Львової-Белової.

Виступаючи на конференції United for justice, головна юристка офісу Бренд Голліс розмірковувала про можливість міжнародного правосуддя у злочинах проти довкілля. «Ми працюємо в правових рамках Римського статуту, в якому немає нічого про екологічні злочини як такі. Але у 8-й статті про воєнні злочини згадується навмисний напад - коли сторона знала, що це призведе до тривалої шкоди, яка була надмірною по відношенню до очікуваних військових переваг», - пояснила Голліс.

Крім того, у 8-й статті описано злочин, який забороняє цілеспрямовані атаки проти цивільного населення або окремих цивільних осіб, зазначила юристка. Римський статут також забороняє цілеспрямовані удари по цивільних об'єктах, руйнування майна противника, якого не вимагає військова перевага, і цілеспрямоване вико-

ристання примусового голодування цивільних осіб як інструменту війни.

Воєнні злочини проти довкілля можуть підпасти під усі ці визначення. Але довести це буде непросто, вважає Голліс. «Доведення злочину має включати доказування навмисності атаки - що вона не була випадковою, що саме цю ціль хотіли вразити, знаючи, що це призведе до надмірної шкоди. Також є пропорційність - чи заподіяна шкода сумісна з перевагами, які воююча сторона очікувала отримати завдяки цьому напад? Яка міра заподіяння шкоди довіллю може бути кваліфікована як тривала і тяжка?» - розмірковувала юристка.

Вона вважає, що, перш ніж передавати справу до суду, юристи її офісу мають дати відповідь на ці питання. «Якщо суддя з нами не погодиться, докази збитків навколишньому середовищу можуть бути подані як контекст під час розгляду інших справ і як обтяжуюча обставина для інших злочинів», - додала Голліс.

### БЕРБОК ЗАКЛИКАЛА ДОКОРІННО РЕФОРМУВАТИ ЄС



ЄС повинен зберегти дієздатність після вступу нових країн, вважає глава МЗС ФРН Бербок. Вона запропонувала відступити від принципу одноголосних рішень в ЄС і не розширювати Єврокомісію й Європарламент.

Міністрка закордонних справ Німеччини Анналена Бербок (Annalena Baerbock) виступила з пропозиціями щодо проведення основоположних реформ Європейського Союзу (ЄС). Зміни необхідні

для того, щоб зберегти змогу організації діяти навіть після планового приєднання нових країн, заявила вона в четвер, 2 листопада, на конференції глав зовнішньополітичних відомств країн-членів ЄС і країн-кандидатів на вступ до блоку в Берліні, передає інформагентція AFP. При цьому керівниця МЗС ФРН вказала на «неконтрольований» ризик внутрішньої блокади і зниження дієздатності Євросоюзу після його розширення до 36 членів і більше.

«Як ми можемо забезпечити продовження роботи наших інституцій навіть тоді, коли в ЄС буде з десяток нових членів?» - запитала вона і вказала на необхідність відповіді на це питання в найближчі роки. За її словами, розширення Євросоюзу не означає його автоматичного посилення, тож йому доведеться «не тільки прикрасити свій фасад, але і зміцнити свою конструкцію». Якщо число країн ЄС зросте майже на третину, то організації необхідна «міцна структура від підвалу до даху», додала Бербок.

При цьому Бербок представила низку ідей для обговорення всередині ЄС. На її думку, в Євросоюзі має ухвалюватися більше рішень на засадах більшості голосів (замість принципу одностайної підтримки всіх членів), а склад Єврокомісії і Європарламенту не має зростати кількісно після приєднання до ЄС нових країн. Крім того, необхідно швидше карати країни, які порушують європейське законодавство, а держави, які планують вступити до Євросоюзу, слід раніше інтегрувати в процеси ухвалення рішень в рамках організації, вважає чільниця МЗС Німеччини.

«Вирішення цієї проблеми вимагає сміливих рішень», - впевнена вона. ЄС може стати сильним гравцем тільки в тому разі, «якщо ми зробимо те, перед чим довго відс-

тупали - переглянемо принцип роботи нашого союзу», переконана Бербок. Вона вказала, що для Німеччини такі перетворення зокрема означатимуть тимчасову відсутність власного комісара в ЄС.

За словами німецької урядовиці, вона усвідомлює всю складність і тривалість такого процесу, але ці зусилля необхідні і повинні по змозі привести до результатів протягом наступної легіслатури Європарламенту з 2024 по 2029 роки. Вона висловила сподівання, що конкретний план реформ буде визначений у першій половині 2024 року при бельгійському головуванні в ЄС. Попри труднощі й нагальність реформ, очільниця дипломатичного відомства ФРН переконана, що розширення ЄС є геополітичною необхідністю, передає дpa.

Водночас Бербок вкотре запевнила особливо Україну і Молдову в можливості вступу в ЄС. «Серце Європи б'ється в Києві», - заявила вона, цитує Reuters. «Ми хочемо бачити Україну членом нашого Європейського Союзу. І я переконана, що Європейська Рада в грудні також дасть цей сигнал», - зазначила німецька урядовиця, яку цитує дpa.

Водночас міністр закордонних справ України Дмитро Кулеба, який також узяв участь у заході, запевнив, що Україна не буде тягарем для Європи. «Як член ЄС, Україна означатиме більше безпеки для Європи, а не менше. Ми не будемо для неї (Європи. - Ред.) тягарем», - зазначив Кулеба. Утім, міністр закордонних справ України застеріг від розчарувань у процесі вступу, як це сталося на Західних Балканах.

Крім України й Молдови, кандидатами на членство в Євросоюзі є Албанія, Боснія і Герцеговина, Чорногорія, Сербія, Північна Македонія і Туреччина.

В організованій німецьким МЗС

конференції беруть участь міністри закордонних справ 17 країн ЄС і держав, які прагнуть вступити в нього в найближчі роки, зокрема, України і Туреччини. Ще 11 країн представлені на рівні державних секретарів у зовнішньополітичних відомствах, повідомило МЗС ФРН. Конференція організована Німеччиною спільно з головною в Раді ЄС Іспанією.

### МІСЦЕВІ ВИБОРИ У МОЛДОВІ: ЄВРОПЕЙСЬКІ НАДІЇ ТА БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ

У Молдові 5 листопада відбудуться вибори до місцевих органів влади - перша електоральна кампанія після подання країною заявки на членство в ЄС. Про ситуацію напередодні голосування - в статті DW.

У Молдові в неділю, 5 листопада, відбудуться муніципальні вибори - перші з моменту формування два роки тому проєвропейськи налаштованого уряду та після подання Кишиневом заявки на членство в ЄС. Цьогорічну виборчу кампанію аналітики називають фактичним початком президентської, хоча вибори глави держави відбудуться за рік. Про ситуацію напередодні голосування - в статті DW.

Весь передвиборчий період супроводжувався жорсткою протидією з боку влади російському впливу в

Молдові, який, як констатують деякі спостерігачі, в регіонах нейтралізувати поки що не вдається. За їхньою оцінкою, результати місцевих виборів побічно продемонструють геополітичний вибір громадян - на користь ЄС чи Росії, а також стануть оцінкою того, як влада справляється з корупцією.

Вступ до ЄС є головною обіцяankoю чинного проєвропейського уряду Молдови. Країна наразі залишається найбіднішою в Європі з ВВП на душу населення 5314 доларів США. 3 жовтня 2021 року Євросоюз надав Молдові понад 1,09 мільярда євро підтримки, включаючи гранти та кредити.

На муніципальних виборах у Молдові оберуть мерів 898 міст і селищ, а також 11 тисяч депутатів місцевих рад. У Кишиневі на посаду міського голови претендують одразу 28 кандидатів. Водночас у 23 населених пунктах у регіонах зареєстровано лише по одному кандидату на посаду голови виконавчої влади, і там вибори будуть визнані такими, що відбулися, лише за явки не менше чверті виборців, які мають право голосу.

69,5 відсотка кишинівців проголосували б за вступ Молдови до Євросоюзу, якби було оголошено відповідний референдум. Це впливає із результатів опитування громадської думки, представле-



© Alexandr Burakow/DW

них у середині жовтня експертною спільнотою WatchDog. «Кишинів ніколи не був настільки проєвропейським, як зараз», - зазначає глава WatchDog Валеріу Паша.

Лідером виборів столичного мера, за даними соціологів, є нинішній міський голова Іон Чебан, який представляє нову проєвропейську партію MAN. За ним іде кандидат від правлячої, ще більш проєвропейської партії «Дія та солідарність» (PAS) Ліліан Карп. Але ситуація не така проста, попереджає Паша, адже Чебан поки що не засудив публічно російське вторгнення в Україну і грає з проросійським електоратом: «Є побоювання, що він може виявитися «троянським конем» Кремля». 2019 року Чебана було обрано мером, коли він був представником проросійської партії соціалістів, а 2014-го стверджував, що угода про асоціацію з ЄС призведе Молдову «до катастрофи».

У регіонах ситуація набагато складніша, констатує директор Інституту ефективної політики, політолог Віталій Андрієвський. Вибори до місцевих рад відбуваються за партійними списками, і вони покажуть, чи зможе правляча PAS взяти більшість у більш ніж половині районів країни. Особливість молдавської політики в тому, пояснює Андрієвський, що політичні сили в країні діляться на проєвропейські чи проросійські, третього не дано.

PAS, веде далі політолог, некомфортно працювати у проблемних для неї регіонах на кшталт Гагаузії, тож там боротьбу ведуть лише проросійські кандидати. Заочно засуджений у Молдові на 15 років в'язниці за банківське шахрайство олігарх-утікач Ілан Шор уже контролює главу автономії (башкана), виконком і зараз за допомогою підкупу виборців хоче отримати більшість у місцевих радах, зазначає

Віталій Андрієвський. І попереджає: «Потім залишаться Народні збори Гагаузії, і це буде Придністров'я-2».

За місяць до дня голосування, 5 жовтня, на молдовсько-румунському митному пропускному пункті Скулень було затримано чоловіка, який перевозив у машині 550 тисяч євро готівкою. Коментуючи інцидент, депутат парламенту від PAS Раду Маріан заявив, що гроші призначалися для підкупу мерів та виборців, а сума, яку, за його словами, Кремль витрачає на допомогу злочинним угрупованням в отриманні голосів, «просто неймовірна».

Національний центр боротьби з корупцією (НЦПК) за жовтень провів щонайменше 136 обшуків у різних частинах Молдови у справі про незаконне фінансування політичних партій. Розслідування ведеться щодо десятків людей, які брали участь у переказах на мільйони левів, що надійшли з Росії. ЦВК Молдови напередодні голосування скасувала у восьми населених пунктах реєстрацію кандидатів від партії «Шанс», яку називають афілійованою з Іланом Шором.

Паралельно Служба безпеки та інформації (СІБ) Молдови спочатку з 24 жовтня заблокувала доступ до 22 сайтів ЗМІ Росії, які, на думку відомства, «спотворюють зміст інформації». А 30 жовтня з'явився наказ СІБ про блокування ще шести телеканалів та 31 інтернет-порталу, серед яких половину становили російські ЗМІ - ТАСС, «Известия», «Интерфакс» та інші відомі мас-медіа. З кіосків мережі Moldpresa зникла й газета «Комсомольская правда в Молдове», яка перейшла під контроль Шора.

Експрезидент країни, лідер комуністів Володимир Воронін у відповідь звернувся до глав дипмісій у Молдові з відкритим листом, у якому назвав те, що відбувається, «розтоптуванням конституції».

Своєю чергою, омбудсмен Чеслав Панько зажадав від СІБ докладних пояснень причин такого рішення і рекомендував владі знайти альтернативні способи боротьби з дезінформацією.

Оцінюючи рішення СІБ, політичний аналітик та відставний дипломат Олексій Тулбуре каже, що у Молдові кількість громадян, які підтримують Росію у війні з Україною, залишається високою. Нічим не обмежені російські ЗМІ, вважає Тулбуре, очевидно, маніпулювали громадською думкою: «У демократіях такі рішення напередодні виборів не вітаються, але в контексті війни в сусідній країні рішення влади зрозумілі».

Ілан Шор озвучив плани на місцеві вибори у День літньої людини 1 жовтня. Виступаючи відеозв'язком із Ізраїлю, він пообіцяв кожному пенсіонеру в Гагаузькій автономії, Оргіївському районі та місті Тараклія особисту надбавку у тисячу левів (близько 50 євро у перерахунку). Ці території він назвав повноцінно керованими представниками нині забороненої партії «Шор».

За тиждень місцеві ради цих територій узаконили надбавку голосуванням, а у казначействі Гагаузії офіційно відкрили рахунок для меценатів. І 25 жовтня туди прийшли гроші у розмірі еквівалентом 787 тисяч євро від невідомого відправника з Москви. Опоненти олігарх-втікача заговорили про прямий підкуп виборців, але глава регіонального казначейства Людмила Райя пояснила, що спецрахунок відкрито на підставі постанови виконкому автономії, а наскільки він законний, «вирішуватимуть компетентні органи». 2 листопада гроші було заблоковано Кишиневом.

Лідер опозиційної «Нашої партії» Ренато Усатий, популярний у другому за величиною місті країни Бельцях, того ж дня різко критикував дії влади, вказавши, що вони

втрапили ситуацію з незаконним фінансуванням партій. За словами Усатого, «люди Шора вже роздали 18 мільйонів доларів у містах, де є його кандидати».

Перед тим він опублікував відео з Бельц, на якому, як стверджується, було знято передачу грошей для купівлі голосів виборців, і озвучив імена імовірних порушників закону. Усатий також закликав молдовську президентку та уряд піти у відставку та призначити дострокові парламентські вибори одночасно з президентськими.

Олексій Тулбуре переконаний, що місцеві вибори покликані виявити, якою мірою корупція вразила Молдову - влада має довести, що здатна протистояти підкупу виборців. Якщо буде велика перемога трьох партій, контрольованих Іланом Шором, значить, на думку Тулбура, PAS не впоралася: «Злодії повернуться до влади спочатку на місцевому рівні, а потім, можливо, і на національному». Експерт наголошує, що від цього залежатиме перебіг переговорів про вступ Молдови до ЄС.

### ГЛАВА УРЯДУ ПОРТУГАЛІЇ ПОДАВ У ВІДСТАВКУ ЧЕРЕЗ КОРУПЦІЙНИЙ СКАНДАЛ



На тлі корупційних розслідувань у Португалії глава уряду Антоніу Кошта подав у відставку. Ідеться про підозру у зловживаннях при наданні концесій на видобуток літїю і виробництво так званого «зеленого» водню.

Глава уряду Португалії Антоніу Кошта у вівторок, 7 листопада, подав президентові країни заяву про відставку. За словами прем'єра, президент Марселу Ребелу де Соуза її прийняв.

«Я присвятив своє серце та душу служінню країні, я був готовий виконати мандат, який мені довірили португальці. Сьогодні мене здивувала інформація, що проти мене вже порушено чи буде порушено кримінальну справу. Готовий співпрацювати з правосуддям, щоб розкрити всю правду», - заявив Кошта у телезверненні.

Раніше у цей день у кількох урядових будівлях та інших офісах в Португалії відбулися обшуки. За повідомленнями ЗМІ, кілька людей були заарештовані, у тому числі керівник апарату глави португальського уряду. Прокуратура також назвала підозрюваним міністра інфраструктури. Ідеться про підозру у хабарництві та зловживаннях перевагами при наданні концесій на видобуток літїю і виробництво так званого «зеленого» водню.

### ЄС ОБМЕЖИТЬ ВПЛИВ НА ВИБОРИ З ТРЕТІХ КРАЇН



Суб'єктам поза ЄС буде заборонено фінансувати політичну рекламу в Європі за три місяці до виборів чи референдуму. Великі інтернет-платформи зобов'язані у ЄС маркувати політичну рекламу. Європейський Союз вживає заходів проти іноземного втручання у процедуру виборів. Європарламент і країни-члени ЄС увечері в понеділок, 6 листопада, погодили основні положення законопроекту про політичну рекламу, який, як передбачається, має набути чинності з 2025 року.

Суб'єктам поза ЄС буде заборонено фінансувати політичну рекламу в Європі за три місяці до виборів чи референдуму. Нові пра-

вила мають ускладнити поширення неправдивої інформації в Європі та втручання у демократичні процеси з третіх країн, пояснив доповідач у Європарламенті Сандро Гозі.

Крім того, узгоджено визначення політичної реклами: вона розуміється як повідомлення за дорученням політичних діячів, покликані вплинути на переваги виборців на місцевому, національному або європейському рівнях. У Німеччині це може зачепити громадян країни турецького походження, на яких намагаються вплинути політики з Туреччини. Крім того, новий закон буде спрямований проти російського впливу, хоча Росія окремо в документі не згадується, зазначає AFP.

Серед іншого, закон діятиме на великих інтернет-платформах. Їхнє керівництво зобов'язані маркувати політичну передвиборну рекламу з наданням інформації про те, хто за нею стоїть і хто її фінансує, вказується далі.

З ініціативою ухвалення такого закону у листопаді 2021 року виступила Єврокомісія. Для остаточного ухвалення документ мають затвердити в остаточному варіанті країни ЄС та Європарламент.

### УКРАЇНА СТАЛА ПОВНОПРАВНИМ УЧАСНИКОМ МЕХАНІЗМУ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЄС



Україна може співпрацювати з ЄС у сфері цивільного захисту та управління ризиками стихійних лих. Це повинно пришвидшити реагування під час надзвичайних ситуацій, кажуть у представництві ЄС в Україні.

Україна стала повноправним учас-

ником Механізму цивільного захисту Європейського Союзу і тепер має такі самі права та обов'язки, що й інші країни ЄС. Про це повідомляє пресслужба представництва ЄС в Україні у середу, 15 листопада.

«Я щиро вітаю ратифікацію Верховною Радою угоди про участь України в Механізмі цивільного захисту ЄС. Цей механізм відіграє істотну роль у нашій підтримці України як від початку повномасштабного вторгнення, так і до нього. Повноцінна участь України є ще одним свідченням наших дедалі тісніших відносин», - цитує пресслужба посолку ЄС в Україні Катаріну Матернову.

Угоду про участь України в Механізмі цивільного захисту ЄС Верховна Рада ратифікувала 8 листопада - в день, коли Україна отримала рекомендації Єврокомісії розпочати переговори з нею про вступ в ЄС. В рамках угоди Україна може співпрацювати з ЄС у сфері цивільного захисту та управління ризиками стихійних лих, що дозволяє покращити координацію та реагування під час надзвичайних ситуацій. Очікується, що угода також сприятиме мобілізації допомоги Україні в рамках Механізму цивільного захисту Євросоюзу, зазначили в представництві ЄС.

Своєю чергою Україна тепер може пропонувати допомогу через Механізм постраждалому населенню в різних кризах та отримувати співфінансування ЄС на транспортні та операційні витрати, а також, наприклад, брати участь у навчаннях і тренінгах щодо запобігання катастрофам і готовності до них. Нагадаємо, до Механізму цивільного захисту Європейського Союзу Україна приєдналася 20 квітня, ставши його 36-ю учасницею. З моменту створення у 2001 році Механізму цивільного захисту ЄС був задіяний у більш ніж 600 надзвичайних ситуаціях та кризах в

ЄС та за його межами. Він спрямований на зміцнення співпраці між 27 країнами ЄС і 10 країнами-учасницями (Ісландією, Норвегією, Сербією, Північною Македонією, Чорногорією, Туреччиною, Боснією і Герцеговиною, Албанією, Україною та з недавнього часу Молдовою) у питаннях цивільного захисту спрямованих на покращення запобігання, готовності і реагування на катастрофи.

Через цей механізм ЄС направляє Україні екстрену допомогу після початку повномасштабної війни, розв'язаної РФ. Зокрема ЄС виділив Україні понад 97 тисяч тонн гуманітарної допомоги, зокрема обладнання, продукти харчування, медикаменти, генератори, а також допоміг з евакуацією понад 2,7 тисячі важкохворих пацієнтів до медичних закладів європейських країн. Загальна вартість цієї допомоги становить 796 мільйонів євро.

### **ВІЛ-ІНФІКОВАНІ У ВІЙСЬКУ: З РІВНИМИ ПРАВАМИ, АЛЕ БЕЗ НАЛЕЖНИХ УМОВ?**



Під час воєнного стану призову у військо підлягають також люди з ВІЛ-статусом. Рішення ВЛК ухвалюють індивідуально. Чи мають інфіковані належні умови служби та які ризики для їхнього здоров'я існують?

Із початком повномасштабного вторгнення Росії в Україну та запровадженням воєнного стану під мобілізацію підпадають ті категорії громадян, які за станом здоров'я у мирний час визнавалися непридатними до військової служби. Серед них зокрема, й ВІЛ-інфіковані. Більше того, якщо раніше обмежено придатними у воєнний

час вважалися лише безсимптомні носії ВІЛ, а також люди на першій - найлегшій - клінічній стадії хвороби, спричиненої вірусом, то після затвердження у серпні міністерством оборони України змін призвати до війська можуть й громадян на другій та третій стадіях захворювання. ВІЛ-інфіковані на четвертій - найгострішій - стадії захворювання і надалі залишаються непридатними для військової служби.

Розширення категорії ВІЛ-інфікованих, які вважаються обмежено придатними для служби у війську, у міноборони пояснюють тим, що наявність ВІЛ-інфекції не може виступати дискримінуючим фактором. А за умови системного прийому антиретровірусної терапії (АРТ-терапії) рівень вірусного навантаження на організм знижується настільки, що ризик передачі ВІЛ здоровим особам порівнюється до нульового, йдеться в оновленому положенні про військово-лікарську експертизу (ВЛЕ) в ЗСУ.

Правозахисники та громадські активісти вітають викреслення з законодавства дискримінаційних норм, але водночас вони вказують на низку недоліків у процедурі призову людей з ВІЛ-статусом та відсутності належних умов для їхньої служби.

Як повідомили DW в пресслужбі Української Гельсінської спілки з прав людини (УГСПЛ), за 2022-2023 роки до їхніх приймалень надійшло 313 звернень від людей з ВІЛ-позитивним статусом та тих, хто перебуває у групі ризику, пов'язаних з недостатнім медичним обстеженням при мобілізації в армію. За словами речниці УГСПЛ Ольги Комарової, запити стосувалися як відмов у призові, так і прохань оскаржити висновок про придатність тих, хто за станом здоров'я не міг проходити службу.

Координаторка громадської прий-

мальні УГСПЛ у Львові Лідія Тополевська, яка вже вісім років консультує людей з ВІЛ-статусом, у розмові з DW наголошує, що оскаржувати висновки військово-лікарської комісії (ВЛК) про придатність до військової служби ВІЛ-інфікованих після внесених змін до положення про ВЛЕ стало важче. Як впливає з документа про військово-лікарську експертизу, рішення про придатність ВІЛ-інфікованих для служби в армії ухвалюється в кожному випадку індивідуально на основі лабораторних досліджень з визначення рівня вірусного навантаження та з огляду на стан імунної системи. Однак, як стверджує Тополевська, цього недостатньо, адже на 2-3 стадіях хвороби набуті на тлі ВІЛ супутні захворювання можуть суттєво ускладнювати життя людини.

«Якщо ми говоримо про тих, хто свідомо від початку інфікування приймає терапію та живе повноцінним життям - це одна справа. Але ж багато людей через нерозвинену культуру тестування дізнаються про свій статус запізно та не починають лікування вчасно, - зауважує Тополевська. - На цьому тлі у більшості з тих, з ким я стикалася, - проблеми з пам'яттю, мовою, координацією... А ми говоримо про бойові дії, себто людина повинна бути дуже адекватною, щоб не підставити своїх товаришів». На думку Тополевської, в питанні призову ВІЛ-інфікованих не може бути лише «суб'єктивного» трактування комісією даних аналізів, необхідно брати до уваги загальний стан організму.

На цю проблему вказує і Дмитро Шерембей, голова благодійного фонду «100% Життя» - найбільшої пацієнтської організації України, яка опікується, зокрема, людьми з ВІЛ-статусом. За його словами, на стан ВІЛ-інфікованої людини впливає дуже багато факторів, що розуміють лише вузькопрофільні лікарі. «Уявімо людину, яка 10-20

років живе з хронічним захворюванням, а отже весь цей час приймає хімічні препарати. Ми не розуміємо стану кісток, бо не знаємо рівня кальцію в організмі, а таких рекомендацій перевірок (для ВЛК. - Ред.) немає», - зауважує Шерембей.

Він наводить приклад військового з ВІЛ, який добровільно мобілізувався до війська на тлі серйозних проблем з крихкістю кісток. «По суті він кришталева людина. Він вдома зламав собі ногу, просто вдарившись об ліжку, але він це приховує», - розповідає глава БФ «100% Життя», додаючи, що нюансів в станах людей з ВІЛ дуже багато і їх треба враховувати, а ВЛК в цьому некомпетентні. До того ж, продовжує Шерембей, це створює простір для корупційних зловживань керівниками військкоматів. Між тим, у командуванні Медичних сил ЗСУ навпаки наполягають на тому, що уточнений порядок обстеження людей з ВІЛ-статусом вносить конкретику для фахівців військово-лікарської комісії, що дозволяє мінімізувати кількість помилок під час ухвалення рішення про придатність до служби. «Якщо в людини є захворювання, яке не дозволяє за станом здоров'я виконувати обов'язки військової служби, то, звичайно, такий громадянин не підлягає мобілізації. У інших випадках, коли, наприклад, є захворювання, що перебуває в довготривалій ремісії (3-5 років), стан військовозобов'язаного нормальний і це підтверджено лабораторними дослідженнями, то застосовується індивідуальний підхід», - зазначає у коментарі DW радниця командувача Медичних сил ЗСУ Євгенія Слівко.

За її словами, ступінь придатності у таких випадках визначається за певною обліково-військовою спеціальністю, а такий підхід застосовується, щоб «дати командирам більше можливостей та розуміння, на яку посаду доцільніше призначати військовослужбовця,

враховуючи його поточний стан». Щоправда, конкретних обмежень щодо місця несення служби чи призначення на бойові посади ВІЛ-інфікованих оновлене положення про ВЛЕ не містить, тож це визначається на розсуд командирів за висновком військово-лікарської комісії. Обмежена придатність виключає лише призов до підрозділів спецпризначення десантно-штурмових військ, морської піхоти, сил спеціальних операцій, за винятком служби у підрозділах забезпечення цих видів військ.

Як зазначає Дмитро Шерембей, місце служби людини з ВІЛ не має значення за умови послідовного прийому АРТ-терапії за визначеною схемою та перевірки поточного вірусного навантаження на організм та відповіді імунної системи раз на три місяці.

«Якщо в людини нульове вірусне навантаження (що забезпечується системним прийомом антиретровірусної терапії. - Ред.), вона не може заразити інших, тобто є абсолютно безпечною для соціуму. Але це треба тримати на контролі», - зауважує Шерембей. Наразі ж, продовжує він, відповідальність за це покладається тільки на самих військових, що підтвердила DW також радниця командувача Медичних сил ЗСУ Євгенія Слівко. «Військовослужбовець є громадянином України і, відповідно, якщо він обслуговувався у свого сімейного лікаря, то він так само має можливість отримувати антиретровірусну терапію від нього», - каже Слівко. Окремого тестування на ВІЛ серед військових, за її словами, поза межами проходження військово-лікарської комісії також не здійснюється.

В умовах неготовності інфраструктури ЗСУ забезпечити умови для служби людей з ВІЛ-статусом, їхній примусовий призов, на думку глави БФ «100% Життя» Дмитра Шерембея, суперечить здоровому глузду. «Якщо без належних умов

людина помре в окопі через своє захворювання, держава муситиме виплатити його родині 15 мільйонів гривень», - зауважує Шерембей.

Водночас, продовжує він, шанс на позитивні зміни є. За словами голови БФ «100% Життя», після зміни керівництва міністерство оборони взяло до уваги застереження громадських активістів та експертів та разом з ними доопрацьовує положення про військово-лікарську експертизу в армії. Одна з ідей - запровадити електронну систему обігу персональних даних, що забезпечило би необхідну конфіденційність та безпеку військових з ВІЛ. «Це дуже чутливе питання для багатьох ВІЛ-інфікованих. Адже нинішня система паперового обліку не може запобігти витоку даних, особливо в маленьких містах, що загрожує зловживаннями», - зауважує експерт.

Крім того, «100% Життя» спільно з міністерством оборони працюють над реалізацію проектів з тестування військових на ВІЛ та туберкульоз та ведуть переговори з потенційними донорами. «Це дуже важливо, адже людина може довго хворіти і не розуміти, від чого. Їй весь час лікують нежить, а це може бути зовсім не він», - каже керівник фонду.

Водночас Шерембей, який і сам з ВІЛ-статусом добровільно долучився до війська з початку повномасштабного вторгнення РФ, наполягає на необхідності залишити вікно можливостей тим людям з ВІЛ, які хочуть служити. «Якщо у них достатньо здоров'я, препаратів і можливостей забезпечити для себе своєчасну здачу аналізів, для них не має бути перепон», - переконаний він.

## У НІДЕРЛАНДАХ ПРОТЕСТУЮТЬ ПРОТИ ПЕРЕМОГИ ПРАВОГО ПОПУЛІСТА ВІЛДЕРСА

Перемога партії правого популіста Герта Вілдерса на парламентських

виборах турбує мігрантів, які живуть у Нідерландах.

Після перемоги партії правого популіста Герта Вілдерса на парламентських виборах у Нідерландах сотні людей вийшли 23 листопада на вулиці на знак протесту.



В Утрехті близько тисячі людей відгукнулися на заклик низки лівих партій провести демонстрацію під гаслом «Ви не самотні». Організатори заявили: «Ми хочемо показати жителям Нідерландів, що ми ніколи нікого не залишимо наодинці і що ми відстоюємо права всіх». Аналогічна акція протесту відбулася в Амстердамі.

Учасниця протесту, сирійська студентка Джуді Каражолі сказала агентству AFP, що успіх Вілдерса на виборах «дуже налякав її». На думку дівчини, його «Партія свободи» є відверто расистською політичною силою. За її словами, багато її друзів - біженці з посвідкою на проживання, які тепер бояться за своє майбутнє: в рамках своєї програми партія закликає, зокрема, позбавити сирійських біженців посвідок на проживання, оскільки деякі райони Сирії наразі «безпечні».

Інший учасник протесту, інженер-програміст з Єгипту Хаахмед Хасан сказав, що його непокоїть, що партія намагається зробити Нідерланди «менш безпечними, а не більш безпечними».

На парламентських виборах, що відбулися 22 листопада, партія Вілдерса здобула 37 зі 150 місць у парламенті. Відповідно, вона створює там найбільшу фракцію. Однак на країну, ймовірно, чекає складний процес формування уряду, оскільки інші політичні

сили поки що відкидають можливість коаліції з нею.

Щоправда, під час передвиборної кампанії Вілдерс намагався створити порівняно поміркований імідж. Водночас він закликав закрити кордони країни для прохачів притулку. У програмі «Партії свободи» містилися, зокрема, положення про зниження соціальної підтримки мігрантів, заборону ісламських шкіл.

Партія Вілдерса також прагне домогтися проведення «обов'язкового референдуму» з питання про вихід Нідерландів з Європейського Союзу.

## ЄВРОПАРЛАМЕНТ ВІДКРИЄ ОФІС У КИЄВІ



Партнерство між Європарламентом і Верховною Радою буде посилено створенням постійного представництва в Києві, заявили в парламенті ЄС у день візиту до Києва спікера Ради Стефанчука.

Європейський парламент відкриє офіс у Києві, повідомила конференція голів Європарламенту після зустрічі зі спікером Верховної Ради Русланом Стефанчуком у Брюсселі у вівторок, 28 листопада. Він підписав оновлений меморандум про взаєморозуміння між Європарламентом і Радою, що в Євросоюзі назвали «важливим кроком у зміцненні багатостороннього партнерства двох законодавчих органів», яке, своєю чергою, є «найважливішим елементом підготовки українських політичних інституцій до інтеграції в ЄС».

«Це партнерство буде посилено створенням постійного представництва Європейського парламенту в Києві, розвитком і підтримкою наших зв'язків із Верховною

Радою та українським народом», - йдеться в заяві.

Конференція голів є політичним органом Європарламенту, який відповідає за відносини з іншими інституціями ЄС, національними парламентами та країнами, що не входять до Євросоюзу. До складу конференції голів входять спікер Європарламенту та голови політичних груп.

Президент України Володимир Зеленський звернувся до президента Європарламенту Роберти Меццолі з проханням створити постійне представництво в Києві ще 4 березня. Наприкінці квітня це питання порушував Руслан Стефанчук.

### ФОРУМ У ЄВРОПАРЛАМЕНТІ: ДЛЯ ПЕРЕМОГИ УКРАЇНИ ПОТРІБНА ЗБРОЯ І ЄВРОПЕЙСЬКА ПЕРСПЕКТИВА



Як переконати європейські країни збільшити поставки зброї Києву і чому саміт ЄС не має права на помилку в рішенні щодо України, про це йшлося під час одного з найбільших українських форумів, що відбувся в Європарламенті.

Конференція «Європейська інтеграція України: шлях до стійкого миру на європейському континенті», яка відбулася у Брюсселі у вівторок, 28 листопада, стала одним з найбільших українських форумів, які пройшли в Європарламенті за останній час. У ході кількох тематичних дискусій європарламентарі, депутати Верховної Ради, колишні дипломати й експерти говорили про те, як наблизити перемогу Києва у війні, розв'язаній Росією, та про перспективи відкриття переговорів про вступ Укра-

їни до ЄС. Серед організаторів форуму Місія України при ЄС, аналітичний центр «Німецький фонд Маршалла США», низка українських та європейських неурядових організацій.

Відкрили конференцію президентка Європарламенту Роберта Меццола та голова Верховної Ради Руслан Стефанчук, який перебував у Брюсселі з візитом. Перед початком заходу Меццола та Стефанчук підписали оновлений меморандум про взаєморозуміння між Європарламентом і ВР, який передбачає відкриття офісу ЄП у Києві. «Це підтвердження партнерства між нашими двома інституціями підкреслює незаперечний факт, що Україна належить до європейської сім'ї», - заявила президентка Європарламенту.

Стефанчук у своєму виступі закликав не зволікати з початком переговорів про вступ України до ЄС та посилити військову допомогу для ЗСУ. «Сьогодні російську армію можуть зупинити лише Збройні сили України», - сказав голова Верховної Ради й додав, що тому зараз головним завданням є надання Україні боєприпасів та зброї.

Згадав спікер і про втому від війни в Україні, яка, за його словами, є природною, бо війна вже триває другий рік. «Але втома - це означає смерть. Втома стане тріумфом диктатури й подальшою ескалацією, яка не обмежиться Україною», - застеріг Стефанчук. Він закликав переосмислити міжнародні інструменти взаємодії для реалізації формули миру президента України Володимира Зеленського.

Сповіднення надання військової допомоги Україні викликає занепокоєння у євродепутатів, які взяли участь у конференції. Литовський євродепутат від «Європейської народної партії» Андрюс Кубілюс вважає, що обсяги допомоги ЄС у співвідношенні до ВВП «мізерні» й сказав, що «почуває сором» через це. За словами полі-

тика, на національному рівні кожна країна-член також може робити більше.

Поки що серед лідерів - країни Балтії, чия допомога Україні становить в середньому 1,2% від їхнього ВВП. «А допомога, наприклад, Франції становить лише 0,02%. Як нам переконати Францію?!», - не приховував розпач Кубілюс.

Його німецький колега по партії Міхаель Галер (Michael Gahler) пообіцяв донести до уряду ФРН «стурбованість щодо постачань зброї» Україні. «Сьогодні увечері я лечу в Берлін на конференцію з питань безпеки й буду там про це говорити. Кожна країна здатна поставити те, що має. У випадку Німеччини - це ракети «TAURUS», більше «Леопардів-2», більше протиракетних систем. Є й те, що може поставити Франція, але ще цього не зробила. Всі (євродепутати - Ред.) повинні говорити у себе вдома про це, вмовляти і тиснути», - сказав Галер. Він застеріг, що якщо «Україна зараз не зможе завдати поразки Росії, то це торкнеться всіх нас рано чи пізно». Тому країни ЄС повинні «діяти і надати українцям те, що їм потрібно», заявив Галер. На форумі йшлося й про європейську перспективу України. Попри те, що доля рішення Європейської Ради про відкриття переговорів з Україною про вступ до ЄС, все ще невідома, оскільки керівництво Угорщини заявило про свій намір його блокувати, учасники конференції вважають, що воно все-таки буде ухвалено. «Це рішення стане значним рушієм для України, для її влади, політичних лідерів, громадянського суспільства та простих громадян. Якщо ж воно не буде ухвалено, то це стане величезною помилкою», - переконаний польський євродепутат від групи соціалістів Влодзіміж Цімошевич. Свого часу, обіймаючи посаду прем'єр-міністра Польщі, Цімошевич часто спілкувався з представниками української влади, багато



з яких, за його словами, згодом стали учасниками великих корупційних скандалів. «Усі ці роки Україні не щастило з правлячими елітами. Сьогодні ми спостерігаємо парадокс, бо Путін підштовхнув Україну у правильному напрямку, там розгорнувся процес самоідентифікації, і більшість громадян висловлюють бажання, аби їхня країна вступила до НАТО та ЄС», - сказав політик.

Також французький євродепутат-ліберал Бернар Гутта наголосив на важливості розпочати переговори з Україною про вступ до ЄС. «Головна причина, чому ми повинні відкрити для неї двері, полягає в тому, що таким чином ми скажемо Путіну: «Пане диктаторе, ця країна більше не належить до російської імперії, вона вільна й може сама обирати своє майбутнє», - сказав французький євродепутат-ліберал Бернар Гутта.

У нього немає сумнівів, що «за кілька тижнів» Європейська Рада ухвалить рішення про відкриття переговорів про вступ України до ЄС. Проте Гутта так само переконаний, що прийняття у найближчому майбутньому «10-11 нових членів з цими євроінституціями неможливо». «Якщо ми хочемо справді, а не на словах відкрити двері для України та інших кандидатів, ми повинні реформувати та перебудувати ЄС», - заявив французький політик.

Очільниця комітету Верховної Ради з питань європейської інтеграції Іванна Климпуш-Цинцадзе, у свою чергу, закликала країни Заходу не повторювати попередніх помилок, припускаючи, що «Росію можна переконати та трансформувати за допомогою економічних зав'язків». «Це не працює. І тут не має значення, хто керує Росією - Іван Грозний, Сталін чи Путін», - наголосила Климпуш-Цинцадзе. На її думку, лише за умови поразки Росії у війні і членства України в ЄС та НАТО «можна розраховувати

на тривалий мир у Європі».

Серед гостей конференції був присутній колишній спецпредставник США в Україні Курт Волкер, який, попросивши дозволу для репліки, сказав: «Дуже приємно чути у виступах такі чіткі слова «перемога», «поразка Росії», а також чітко зобов'язання прийняти Україну до європейської родини й знайти ресурси для цього», - сказав Волкер. Він визнав, що у Вашингтоні «не мають цієї чіткості». «Тому не спиняйтеся, продовжуйте», - звернувся до присутніх американський дипломат. На що депутат Гутте коротко пообіцяв: «Ми продовжимо це робити». Зал зустрів його відповідь аплодисментами.

### **УСІ ПОЛІТСИЛИ У РАДІ ПОГОДИЛИСЯ, ЩО ВИБОРИ МОЖЛИВІ ЛИШЕ ПІСЛЯ ВІЙНИ - ДОКУМЕНТ**

Вибори парламенту та президента України можливі лише після завершення воєнного стану, погодились в усіх фракціях Верховної Ради.

Всі політичні сили, представлені у Верховній Раді України, підписали документ, у якому, зокрема, висловлюється згода щодо проведення наступних виборів парламенту та президента лише після завершення воєнного стану.

Цієї домовленості досягнули на зустрічі у форматі «Діалогів Жана Моне» задля миру та демократії,

яка пройшла 10-12 листопада на Закарпатті. Висновки, складені за підсумком зустрічі, опубліковані на сайті українського парламенту. У документі зазначається, що голови та делеговані представники депутатських фракцій і груп «дійшли згоди, що майбутні вільні та чесні національні вибори (парламентські, президентські) проводяться після завершення війни та завершення дії воєнного стану із часом, достатнім для підготовки проведення виборів (не менше шести місяців після закінчення воєнного стану)».

Під документом стоять підписи, зокрема, спікера Ради Олександра Корнієнка, голів фракцій «Слуга народу» Давида Арахамії, «Батьківщина» Юлії Тимошенко, «Голос» Олександри Устінової, співголови фракції «Європейська солідарність» Ірини Геращенко, а також представників депутатських груп «Довіра», «Платформа за життя та мир» і «За майбутнє».

У підписаному ними документі зазначається, що після війни вибори мають бути проведені на основі діючого Виборчого кодексу і з дотриманням міжнародних стандартів. «Однак ми також усвідомлюємо, що внаслідок війни та її наслідків проведення виборів буде пов'язане з унікальними викликами, які потребуватимуть широкого політичного консенсусу для їхнього успішного вирішення.



Тому в рамках наступного Діалогу Жана Моне ми продовжимо наш обмін думками щодо принципів, що можуть стати наріжними каменями майбутніх виборів в Україні», - йдеться у висновках.

Учасники заходу також погодились працювати над розробкою спеціального закону, який врегулює особливості проведення перших післявоєнних виборів.

На початку листопада президент України Володимир Зеленський заявив, що нині вибори в Україні - не на часі. За його словами, «у воєнний час, коли є безліч викликів, абсолютно безвідповідально якось так, легковажно і граючись, вкидати в суспільство тематику виборів».

В Україні законодавчо заборонене проведення президентських, парламентських і місцевих виборів в умовах воєнного стану. Режим воєнного стану запровадили ще в лютому 2022 року, його щоразу продовжують, і передумов для його скасування поки що не має.

### НІМЕЦЬКИЙ ПАСПОРТ - ЛИШЕ ІЗ ВИЗНАННЯМ ПРАВА ІЗРАЇЛЮ ІСНУВАТИ?

У Саксонії-Ангальт іноземці, які бажають отримати німецьке громадянство, повинні заявити, що визнають право Ізраїлю на існування. У Німеччині сперечаються про законність цієї вимоги.

Іноземці, які бажають отримати

громадянство Німеччини та проживають у федеральній землі Саксонія-Ангальт, тепер мають письмово підтвердити, що вони визнають право держави Ізраїль на існування. Про це рішення земельного МВС, ухвалене наприкінці листопада, глава міністерства Тамара Цішанг (Tamara Zischang) повідомила 5 грудня.

Її заява викликала бурхливу реакцію німецьких політиків, а в ЗМІ та соцмережах розгорілася дискусія щодо правомірності такої вимоги. Насамперед тому, що Саксонія-Ангальт - поки що єдина федеральна земля в Німеччині, яка наполягає на ньому.

Право держави Ізраїль на існування є частиною національних інтересів Німеччини, йдеться в ухвалі МВС землі Саксонія-Ангальт, розісланій у всі міста та громади. Безпосередньо перед отриманням німецького паспорта претенденти на нього мають письмово підтвердити, що вони «визнають право держави Ізраїль на існування та засуджують будь-які дії, спрямовані проти існування держави Ізраїль».

У разі навмисного введення влади в оману натуралізація визнається незаконною і паспорт громадянина Німеччини може бути вилучено, наголосила Цішанг в інтерв'ю берлінській газеті Tagesspiegel. На тлі конференції глав федерального і земельних

МВС Німеччини, що розпочалася 6 грудня, міністерка закликала поширити цю умову на всі федеральні землі.

30 листопада з вимогою зробити визнання права Ізраїлю на існування умовою отримання громадянства ФРН виступив також міністр внутрішніх справ Баварії, представник консервативного Християнсько-соціального союзу (ХСС) Йоахім Геррманн (Joachim Herrmann).

Після масштабного нападу на Ізраїль терористичної організації ХАМАС 7 жовтня у Німеччині почастішали пропалестинські демонстрації. На деяких із них лунали й відверто антиізраїльські гасла. На цьому тлі Фрідріх Мерц (Friedrich Merz) - глава партії Християнсько-демократичний союз (ХДС), членом якої є і Тамара Цішанг, - наприкінці жовтня закликав зробити визнання права ізраїльської держави на існування необхідною умовою для отримання німецького паспорта.

«Чітке визнання права Ізраїлю на існування. Тим, хто не поставить під ним свій підпис, у Німеччині нема що робити», - заявив політик в ефірі телеканалу ZDF. Депутат від правлячої Соціал-демократичної партії (СДПН) Гельге Лінд (Helge Lindh) тоді зі скепсисом прокоментував слова Мерца: «За допомогою лише підпису проблему антиізраїльської ненависті та антисемітизму вирішити не можна. Так не вдасться перешкодити тому, що люди підпишуться під якоюсь думкою, яку вони не поділяють».

«... Однак незаконне набуття громадянства на основі неправдивої заяви анулювати можна», - сказала пізніше Тамара Цішанг в інтерв'ю Tagesspiegel. Повну підтримку ініціативи МВС Саксонії-Ангальт висловив член комітету Бундестагу із зовнішньої політики, депутат від ліберальної Вільної демократичної партії (ВДП) Франк Мюллер-Розентрітт (Frank



Müller-Rosentritt). «Ця пропозиція заслуговує на абсолютну підтримку. Отримання громадянства тільки за визнання права Ізраїлю на існування. Це доповнює заяву про відданість вільним демократичним цінностям, завдяки якій у майбутньому ще чіткіше можна буде виключити антисемітизм», - написав він у соцмережі X.

Зі схваленням пише про ініціативу і журналістка газети *Süddeutsche Zeitung* Іріс Маєр (Iris Mayer). Констатуючи, що з антисемітизмом слід боротися не тільки в мігрантському середовищі, вона підкреслює: «І все ж таки не можна сказати, що занадто багато вимагають від того, хто, прагнучи отримати громадянство Німеччини, повинен визнати право держави Ізраїль на існування, яке є частиною державної доктрини ФРН». Той факт, що визнання на папері, зрозуміло, недостатньо, говорить не проти цієї ініціативи, а на користь того, що такий підпис може стати першим кроком.

Тим часом були й ті, хто розкритикував нові правила набуття громадянства ФРН, встановлені в Саксонії-Ангальт. «Ми можемо послідовно продовжити: росіяни повинні визнати Україну, німці - Намібію. А як щодо китайців і Тибету. Тут відкриваються захопливі теми», - написала в соцмережі X соціологиня, професорка Університету Вупперталя Доріс Бюлер-Нідербергер (Doris Bühler-Niederberger).

Не менш критично оцінив ініціативу і голова відділу міграційної політики профспілки *Ver.di* Ромін Хан (Romin Khan). «У федеральній землі, де через відсутність захисту з боку поліції мало не відбулася найбільша з часів Голокосту різанина і де у (правопопулісткої. - Ред.) партії «Альтернатива для Німеччини» 33 відсотки, нарешті знайшли винних. Так просто і так дешево», - зазначив він, маючи на увазі напад 2019 року на синагогу в Галле.

Тоді 28-річний німець Штефан Балльєт (Stephan Balliet), виходячи з антисемітських мотивів, намагався проникнути в синагогу, де на той час з нагоди свята Йом-Кіпур перебувала 51 людина. Балльєт кілька разів вистрілював у двері і кинув кілька пляшок із запальною сумішшю. Потім він застрелив двох людей поблизу синагоги. Незабаром Балльєта затримали, у його автомобілі знайшли саморобну зброю та вибухівку. У грудні 2020 року Вищий земельний суд Саксонії-Ангальт засудив його до довічного ув'язнення.

Чи можна, в принципі, вимагати від когось підписатися під подібною заявою, якщо вона стосується третьої держави чи державної доктрини ФРН? Правник із Лейпцига Йоганнес Айхенгофер (Johannes Eichenhofer), якого цитує суспільна медіакомпанія MDR, скептичний. За його словами, це виходить за межі того, що вимагає чинне законодавство. І така заява, за його словами, може бути проблематичною з точки зору конституційного права, «адже з неї зрештою випливає обов'язок поділяти певну думку».

При цьому державна доктрина Німеччини щодо права Ізраїлю на існування не закріплена юридично, а громадянин країни не зобов'язаний вважати інтереси держави своїми власними, нагадує експерт, констатуючи, що питання є «дуже складним». На думку Айхенгофера, законність подібної умови для набуття німецького громадянства залежатиме від того, як саме її обґрунтують.

Намір реформувати міграційне законодавство та, зокрема, спростити правила отримання іноземцями громадянства ФРН було закріплено СДПН, Зеленими та ВДП у коаліційному договорі від 2021 року. 30 листопада 2023 року в Бундестазі відбулося перше слухання урядового законопроекту, що дозволяє, зокрема, отримати

німецький паспорт, не відмовляючись від першого громадянства. Прихильність «вільному демократичному правопорядку» прописана як умова для набуття громадянства ФРН та в чинній редакції закону про громадянство. Однак тепер відповідний абзац планується доповнити таким формулюванням: «Дії, мотивовані антисемітизмом, расизмом або іншими людиноненависницькими переконаннями, є несумісними з гарантіями поваги до людської гідності, закріпленими в Основному законі ФРН, і суперечать вільному демократичному устрою в розумінні цього закону». «Подібні дії виключають можливість набуття громадянства Німеччини», - уточнюють у МВС ФРН.

## У САКСОНІЇ ПАРТІЮ «АДН» ВИЗНАЛИ ПРАВОЕКСТРЕМІСТЬСЬКОЮ



Відділення правопопулістської партії АдН у Саксонії переслідує антиконституційні цілі, заявили у земельному відомстві з охорони конституції ФРН.

Земельне відомство з охорони конституції німецької федеральної землі Саксонія класифікувало як правоекстремістське регіональне відділення правопопулістської партії «Альтернатива для Німеччини» (АдН). Про це в п'ятницю, 8 грудня, заявив у Дрездені очільник відомства Дірк-Мартін Крістіан (Dirk-Martin Christian). За його словами, багаторічна юридична експертиза «без сумніву» встановила, що земельне відділення АдН переслідує антиконституційні цілі. «У правоекстремістській орієнтації АдН Саксонії більше немає сумнівів», - зазначив

Крістіан.

Земельне відомство з охорони конституції Саксонії спостерігало за АдН протягом чотирьох років. У квітні 2023 року правоекстремістським було визнано відділення молодіжної організації АдН - «Молодіжна альтернатива».

Згідно з висновками юристів, багато програмних позицій земельного осередку АдН суперечать основним принципам вільного демократичного правопорядку, при чому, щодо питання міграції партійні засади порушують закріплені в конституції гарантії людської гідності. Крім того, у відомстві дійшли висновку, що АдН стоїть на антисемітських позиціях теорії змови, які також регулярно використовуються правими екстремістами.

Саксонія - після земель Тюрингія та Саксонія-Ангальт - стала третьою федеральною землею, що визнала земельні відділення АдН правоекстремістськими. Унаслідок такого рішення Відомство з охорони конституції може без обмежень використовувати всі засоби спецслужб для отримання інформації про екстремістську активність регіонального відділення. Крім того, спецслужби ФРН звинувачували АдН у поширенні пропаганди РФ.

### «ПОЧАТОК НОВОЇ ЕРИ»: ХАВ'ЕР МІЛЕЙ СКЛАВ ПРИСЯГУ ПРЕЗИДЕНТА АРГЕНТИНИ



Правопопуліст Хав'єр Мілей склав присягу президента Аргентини після перемоги на виборах. У своїй промові він анонсував жорсткі заходи економіки в країні. На церемонії інавгурації був присутній президент України.

У столиці Аргентини Буенос-Айресі в неділю, 10 грудня, відбулася інавгурація обраного президента Хав'єра Мілея. Політик, який обирався від Лібертаріанської партії, що входить у правий альянс «Свобода настає», склав присягу перед Національним конгресом.

«Я клянуся Богові та країні з чесністю та патріотизмом виконувати обов'язки на посаді президента аргентинської нації», - сказав Мілей, якого цитує агенція AFP. «Сьогоднішній день знаменує початок нової ери. Сьогодні починається відбудова Аргентини», - пообіцяв він під час своєї інавгураційної промови. «Альтернативи програмі жорсткої економіки немає, альтернативи шоківій терапії немає. Я ще раз повторюю: у нас немає грошей», - наголосив він, цитує дра.

Під час церемонії передачі влади попередник Мілея Альберто Фернандес передав йому президентську стрічку і жезл. Тим часом тисячі прихильників Мілея зібралися на вулиці біля будівлі парламенту, розмахуючи синьо-білим прапором країни та скандуючи слово: «Свобода!». Також присягу склала і віцепрезидентка Аргентини Вікторія Вільярруель.

На церемонії інавгурації був присутній президент України Володимир Зеленський, який прибув до Буенос-Айреса зранку неділі. Мілей особисто запросив українського лідера під час телефонної розмови через три дні після перемоги на виборах.

Також на інавгурацію приїхав прем'єр-міністр Угорщини Віктор Орбан, який підтримує тісні зв'язки з Росією. Крім того, церемонію відвідали, зокрема, ультраправий експрезидент Бразилії Жаїр Болсонару, король Іспанії Феліпе VI, президент Уругваю Луїс Альберто Лакалле Поу.

Мілей здобув перемогу на президентських виборах у листопаді, набравши близько 56 відсотків голосів виборців. Він не підтримує ідею вступу країни до групи БРІКС,

виступає за мінімальне втручання держави в життя громадян, хоче скасувати Центральний банк та пропонує замінити національну валюту на долар США. Під час передвиборної кампанії він також заявив про плани розірвати зв'язки із «комуністичними» урядами Росії, Китаю та Бразилії.

Для вирішення економічних проблем Мілей, який обрав своїм символом бензопилу, має намір серйозно скоротити бюджетні витрати та роздурити кабінет.

Також Мілей прагне взяти інфляцію в країні під контроль, на що, за його словами, може знадобитися від 18 до 24 місяців. Річна інфляція в Аргентині досягла майже 140 відсотків, а 40 відсотків населення живе в бідності. У 2023 році Міжнародний валютний фонд (МВФ) прогнозує скорочення ВВП Аргентини на 2,5 відсотка.

### У ЄГИПТІ РОЗПОЧАЛИСЯ ТРИДЕННІ ПРЕЗИДЕНТСЬКІ ВИБОРИ



Авторитарний президент Єгипту ас-Сісі балотується на третій президентський термін. З моменту приходу до влади він найжорсткішим чином розправляється з опозицією.

У Єгипті в неділю, 10 грудня, розпочалися президентські вибори, які триватимуть три дні. Авторитарний глава держави Абдель Фаттах ас-Сісі балотується на третій термін. Спостерігачі не сумніваються в його переобранні. На виборах 2014 і 2018 років ас-Сісі здобув перемогу, набравши, за офіційними даними, по 96 відсотків голосів.

У трьох альтернативних кандидатів немає жодних шансів на пере-

могу. Найбільш серйозний конкурент ас-Сісі зняв під тиском свою кандидатуру ще в жовтні. Офіційні результати голосування мають оголосити 18 грудня.

Критики називають ці вибори обманом після десятиліть придушення дисидентів. Водночас державні ЗМІ називають їх кроком до політичного плюралізму і закликають громадян прийти на виборчі дільниці.

Абдель-Фаттах ас-Сісі, який повалив у 2013 році президента-представника ісламського руху «Брати-мусульмани» Мохаммеда Мурсі, від моменту приходу до влади найжорсткішим чином розправляється з опозицією. Під приводом боротьби з тероризмом під варту взято тисячі ісламістів, активістів і блогерів.

Єгипет - країна з населенням у 106 мільйонів осіб - перебуває в стані глибокої економічної кризи, страждає від хронічної нестачі фінансових коштів і намагається не допустити, щоб на її територію перекинувся кровопролитний конфлікт з території сусіднього Сектора Гази.

### **ВСТУП ДО ЄС: ЄВРОПАРЛАМЕНТ ЗАКЛИКАВ ПОЧАТИ ПЕРЕГОВОРІ З УКРАЇНОЮ**



На саміті ЄС потрібно схвалити рішення щодо початку офіційних переговорів про вступ України до ЄС, заявив Європарламент у новій резолюції. При цьому євродепутати засудили заяви Орбана про членство України.

Європарламент ухвалив резолюцію, в якій закликав лідерів Європейського Союзу під час саміту 14-15 грудня ухвалити рішення про початок офіційних переговорів з

Україною та Молдовою про вступ до ЄС.

За резолюцію в середу, 13 грудня, проголосували 468 депутатів, проти - 99, утрималися - 58.

Європарламентарі назвали це одним із найпотужніших геополітичних інструментів у розпорядженні ЄС і стратегічними інвестиціями в мир і безпеку, а також рушієм для демократії та європейських цінностей на всьому континенті.

У резолюції також сказано, що за умови «здійснення певних реформацийних кроків» переговори про вступ також потрібно розпочати з Боснією і Герцеговиною, а Грузії - надати статус кандидата.

Крім того, євродепутати закликали ЄС «встановити чіткі терміни для країн-кандидатів для завершення переговорів про вступ до кінця цього десятиліття».

Водночас, на думку депутатів, «не повинно бути прискореного процесу членства».

Вони наполягають на виконанні Копенгагенських критеріїв, щоб гарантувати, що країни-кандидати і потенційні кандидати демонструють послідовну і стійку відданість демократії, верховенству права, правам людини, повазі та захисту меншин, а також економічним реформам.

Також резолюція наголошує на необхідності внутрішніх реформ ЄС паралельно з процесом розширення, щоб «підвищити здатність Євросоюзу ефективно інтегрувати нових членів, у тому числі шляхом запровадження голосування більшістю голосів, яке також застосовуватиметься до рішень у сфері зовнішньої політики та політики безпеки, а також у сферах, пов'язаних з процесом вступу до ЄС».

Депутати закликали наступний склад Європейської Комісії призначити комісара з питань розширення та забезпечити чітке відокремлення двосторонніх питань від політики розширення ЄС.

При цьому європарламентарі засудили заяви прем'єр-міністра Угорщини Віктора Орбана щодо початку переговорів з Україною і «нагадали про потенційні негативні наслідки головування Угорщини в Раді ЄС в липні 2024 року».

### **ЄСПЛ ПРОДОВЖИТЬ РОЗГЛЯД «КРИМСЬКОЇ СПРАВИ» ПОПРИ БОЙКОТ РОСІЇ**



Європейський суд з прав людини провів слухання у справі «Україна проти Росії» щодо порушень прав людини в окупованому Криму без участі представників РФ. Попри бойкот Москви розгляд справи буде продовжено.

У Великій палаті Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у Страсбурзі у середу, 13 грудня, відбулися слухання у так званій «кримській справі». Справа «Україна проти Росії» базується на трьох скаргах, які Україна подала до ЄСПЛ у 2014, 2015 і 2018 роках. На слуханнях були присутні представники української влади. Росія як країна-відповідач своїх представників на слухання у цій справі не направила.

Київ звинувачує Росію у грубих порушеннях прав людини в окупованому Криму. Згідно з позицією української влади, Росія відповідає за порушення низки статей Європейської конвенції із прав людини (ЄКПЛ), серед яких право на життя, недопущення негідного поводження та катувань, право на свободу і безпеку, на справедливий суд, на свободу віросповідання, право на освіту та вільне пересування.

У Києві стверджують, що в Криму з 2014 року відбуваються системні

порушення прав людини, які вчиняються та покриваються окупаційною владою. Оскільки ситуація на окупованому півострові де-факто контролюється Москвою, Росія має відповідати за грубі порушення прав незалежних журналістів, активістів, представників кримськотатарської спільноти та українців, які відкрито висловлювали свій протест проти російської окупації Криму, заявили представники України в суді.

У грудні 2020 року ЄСПЛ визнав «кримську справу» прийнятною для розгляду і підтвердив, що Росія здійснює ефективний контроль території півострова з 27 лютого 2014 року.

Росію було виключено зі складу Ради Європи (РЄ) через збройну агресію проти України у березні 2022 року. З 16 вересня того ж року вона офіційно перестала бути стороною ЄКПЛ. Проте, як заявила у своєму вступному слові голова суду Сіюфру О'Лірі, «з країни, яке вже не є членом РЄ, не знімаються зобов'язання щодо її дій, вчинених до того, як вона перестала бути членом організації».

Тому, за словами О'Лірі, ЄСПЛ продовжує використовувати «безпечний сайт» для спілкування з урядами України та Росії у «кримській справі». «Проте уряд Росії не відповідає на жодні листи, які Суд розміщує на цьому сайті, і не надає жодних коментарів щодо доказів, наданих країною-позивачем», - сказала президентка ЄСПЛ.

Утім, згідно з правилами суду, така поведінка російської влади не є підставою для припинення розгляду скарги, але «також не веде до автоматичного схвалення скарги країни-позивача». Тому ЄСПЛ провів слухання у цій справі без участі російської сторони.

Від імені України перед суддями ЄСПЛ виступила заступниця міністра юстиції Ірина Мудра. За її словами, 27 лютого 2014 року в Криму відбувся «військовий пере-

ворот». Відтоді РФ «несе відповідальність перед цим Судом за порушення прав людини», які були вчинені представниками російської влади та силових структур, і «кампанію політичних репресій, яку розгорнув на півострові маріонетковий режим РФ», виклала позицію Києва Мудра.

За словами заступниці міністра, практика систематичних порушень прав людини в Криму була спрямована передусім «проти етнічних та релігійних меншин, проукраїнських активістів та журналістів, військовослужбовців українських збройних сил, і всіх тих осіб, груп та організацій, які виступали проти російської окупації». При цьому, наголосила Мудра, «велика кількість міжнародних та неурядових організацій відзначали небажання російської влади розслідувати масові порушення прав людини, скоєні її представниками».

Під час слухань українська сторона дала відповіді на запитання суддів ЄСПЛ за матеріалами справи. Як повідомили у пресслужбі Суду, остаточне рішення у справі «Україна проти Росії» «буде винесено на більш пізньому етапі». Конкретних дат там не назвали.

# 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 Уїллеміт (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](http://www.constjournal.com)

або за зверненням на адресу:  
[editor@constjournal.com](mailto:editor@constjournal.com)

## ВИДАВЕЦЬ:

Редакція журналу «Український часопис  
конституційного права»

Головні редактори: Олена Бориславська, Сергій Різник  
Редактор електронної версії журналу: Євген Пілат  
Випусковий редактор: Вікторія Дубас  
Відповідальний секретар: Христина Слюсарчук  
Асистент редактора: Ярина Нечипорук  
Літературний редактор: Оксана Карнієнко  
Перекладач: Христина Стягар

Місцезнаходження редакції:  
79018, Львівська обл., м. Львів,  
вул. Стороженка, буд. 12, кв. 501

e-mail: [editor@constjournal.com](mailto:editor@constjournal.com) [www.constjournal.com](http://www.constjournal.com)

Підписано до друку 29.12.2023 р. Тираж 100 прим.

Друк: ТзОВ «Український часопис конституційного права»  
Формат видання: 84×108/16