

WSPiA
Rzeszowska Szkoła Wyższa

Monografie nr 46

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ
НАСЛІДКИ ВСТУПУ УКРАЇНИ
ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО
СОЮЗУ ТА НАТО**

Rzeszów 2024

Rada Naukowa:

Andrzej Zoll – przewodniczący
Zbigniew Ćwiąkalski
Krzysztof Eckhardt
Jerzy Posłuszny
Andrzej Witkowski

Redakcja:

Krzysztof Eckhardt
Petro Stetsyuk

Recenzenci:

prof. dr hab. Sabina Grabowska
dr hab. Lech Jamróz, prof. UwB

Skład i łamanie: Marta Szost

© Copyright 2024 by Wyższa Szkoła Prawa i Administracji
Rzeszowska Szkoła Wyższa

ISBN 978-83-67230-98-8

Wydawca:



35-020 Rzeszów, ul. 17 Pułku Piechoty 7, tel. 17 852 59 38, 790 804 406
biuro@bonusliber.pl * www.bonusliber.pl

Зміст

Від редакції	7
I. Виклики, пов'язані зі вступом України до Європейського Союзу та НАТО – конституційні проблеми	13
Микола Іванович Козюбра Виклики, які постають перед Україною на шляху її вступу до Європейського Союзу: конституційно-правові аспекти	15
Олена Лисенко Зміни до Конституції України в контексті євроінтеграційних трансформацій: зарубіжний досвід та українські перспективи	39
Олег Марцеляк Конституційна реформа як важливий чинник конституціоналізації європейського і євроатлантичного курсу України	53
Кшиштоф Екхардт Про необхідність конституційного врегулювання процедури виходу з ЄС.....	72
II. Вступ України до Європейського Союзу та НАТО в умовах збройної агресії Російської Федерації	91
Анджей Біштига Суверенітет і членство України в НАТО та ЄС	93

Юрій Ключковський	
Можливості проведення виборів в Україні відповідно до європейських стандартів під час і після війни.....	109
Максим Бондар	
Конституція України і уряд «національної єдності»: правовий дискурс.....	126
Віталій Серьогін	
Права людини в Україні: повоєнне майбутнє визначається вже зараз.....	148
Дмитро Терлецький	
Конституціоналізм та ефективне правління: розмисли під час війни	169
III. Вибрані правові проблеми вступу України до Європейського Союзу та НАТО	187
Ірина Софінська	
Особа та (не)зворотність євроінтеграційного вибору України: громадянство, вимушена міграція і свобода пересування	189
Веслав Чижович	
Вступ України до Європейського Союзу – можливості, бар'єри та митні загрози.....	208
Бартломей Ковальський	
Використання Україною польського досвіду у сфері розбудови інституцій та правових інструментів для боротьби зі злочинами проти фінансових інтересів Європейського Союзу.....	246

IV. Польський досвід, пов'язаний з процесом вступу до Європейського Союзу.....	275
Збігнев Чарнік	
Преюдиціальні питання в процесі вступу до Європейського Союзу	277
Кшиштоф Скотніцький	
Наслідки вступу Польщі до ЄС для польського виборчого законодавства.....	296
Анджей Шмит	
Вибрані парламентські проблеми в контексті ЄС у Польщі	315
Мачей Серованець	
Національні парламенти в системі економічного управління ЄС: польський досвід у порівняльному контексті.....	336
Дорота Франчак	
Діяльність Європейського Союзу у сфері підтримки громадського здоров'я.....	356

Від редакції

Надання Україні статусу країни-кандидата на саміті Європейського Союзу 22 червня 2022 року, прийняття рішення про відкриття переговорів про членство в ЄС та тісна військова співпраця України з країнами НАТО створили реальну перспективу її вступу до цих обох організацій. Це буде комплексний та складний процес, який також повинен включати політичні зміни. У польській правовій доктрині, зокрема в доктрині конституційного права, у період, що передував вступу Польщі до ЄС і НАТО, велася широка дискусія щодо цих питань. Багато зроблених у той період висновків і багаторічний досвід членства в цих організаціях можуть бути корисними для української науки та політичної практики.

Університет права та адміністрації в Жешові (WSPiA) вже багато років проводить дослідження політичних систем обох країн разом з науковцями з України. Варто підкреслити, що він був організатором або співорганізатором багатьох польсько-українських конференцій і семінарів, а також видав кілька публікацій, присвячених питанням реформування правової системи в обох країнах. Ця співпраця є особливо інтенсивною з юридичним факультетом Львівського національного університету ім. Івана Франка та Київським національним університетом ім. Тараса Шевченка. На науковій конференції «Про потребу зміни Конституції Польщі та України», організованій Університетом права та адміністрації в Жешові та юридичним факультетом Львівського університету в Красичині у 2005 р., в якій, окрім науковців WSPiA, взяли участь представники майже всіх університетських центрів з Польщі та України, ректор WSPiA, проф. Єжи Послушний запро-

понував створити Польсько-український клуб конституціоналістів. Членами Клубу стали польські та українські вчені. Їх завданням є постійний моніторинг законодавчих пропозицій, що виникають в обох країнах у сфері конституційного права, спільна оцінка їх на конференціях, публікація результатів конференцій та поширення їх серед осіб, які приймають рішення в обох країнах. Засідання клубу проводяться по черзі в Польщі та Україні.

Університет права та адміністрації в Жешові вирішив використати багатий досвід польсько-української співпраці, організувавши 7-8 листопада 2023 року за участі Українського центру економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова в Києві міжнародну наукову конференцію, присвячену політичним наслідкам вступу України в Європейський Союз і НАТО. Фінансування конференції здійснювалося за рахунок коштів державного бюджету, виділених Міністром освіти і науки за програмою «Doskonała Nauka II».

Ця монографія є збіркою статей, які були для неї створені. Вона містить розширені версії представлених рефератів і досліджень, натхненних поточною дискусією. Монографія розділена на чотири частини, які містять статті, що стосуються подібних проблем.

Автори статей, включених до першої частини, розглядають необхідні та бажані зміни до Конституції України, пов'язані зі вступом до Європейського Союзу та НАТО.

Микола Козюбра звертає увагу, між іншим, на зближення цінностей, які мають становити конституційну ідентичність України, з цінностями, що лежать в основі європейської спільноти, та на необхідне подолання конституційно-правового нігілізму, успадкованого від Російської імперії та її спадкоємця, Радянського Союзу. Він також пише про виклики, пов'язані з прийняттям принципу верховенства права ЄС та безпосередньою дієвістю його нормативних актів.

Олена Лисенко, вказуючи на важливість включення положень про європейську інтеграцію до преамбули Конституції України, пише про необхідність подальших конституційних реформ для вирішення існуючих колізій між право-вими системами України та Європейського Союзу.

У наступній статті Олег Марцеляк наголошує на комплексності бажаної конституційної реформи. Він вказує, що вона має здійснюватися в рамках приписів розділу XIII Конституції України та мати наслідком напрацювання пропозицій щодо змін на основі наявного досвіду її застосування з урахуванням тенденцій сучасного конституціоналізму.

Кшиштоф Екхардт доповідає про польську доктринальну дискусію щодо правового регулювання процедури виходу з Європейського Союзу. Цитуючи універсальні аргументи, що містяться в ній, він виступає за конституціоналізацію процедури прийняття рішень про вихід, зберігаючи при цьому умови, щонайменше такі ж вимогливі, як і ті, що висувуються кожній країні при прийнятті рішення про вступ до Євро-союзу.

Друга частина монографії містить дослідження, присвячені політико-правовим проблемам, які створює збройна агресія Російської Федерації для вступу України до ЄС та НАТО.

Вона починається статтею Анджея Біштиги, в якій він порівнює підходи до суверенітету за конституціями Республіки Польща та України і вказує на зовнішні та внутрішні загрози суверенітету України. Автор також висловлює переконання у пріоритетності членства України в НАТО над членством України в ЄС.

Юрій Ключковський вказує на очевидну неможливість організації та проведення виборів за демократичними стандартами в умовах ведення бойових дій та постійної загрози ракетних обстрілів практично на всій території України. Він наголошує на важливості безпекових критеріїв можливості проведення післявоєнних виборів та їх

законодавчого закріплення, що вимагає запровадження правового режиму перехідного періоду після війни.

Автор наступного тексту Максим Бондар проводить аналіз, щоб відповісти на питання про можливість формування уряду «національної єдності» з точки зору Конституції України. Він показує політичний та системний виміри цієї концепції.

Стаття Віталія Серьогіна присвячена аналізу актуальних проблем, що постали перед Україною щодо правового регулювання деяких особистих прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного стану, а також передумов та викликів, які вони становлять для повоєнного відновлення України.

У контексті загроз, спричинених війною в Україні, Дмитро Терлецький розглядає питання сприйняття держави як організації, яка не тільки вводить обмеження, але й не може уникнути вирішення економічних і соціальних проблем, до яких в екстремальних ситуаціях відноситься також військова безпека.

Автори, дослідження яких увійшли до наступної частини книги, зацікавлені в трьох конкретних сферах правового регулювання, які, на їхню думку, мають велике значення для процесу інтеграції України до Європейського Союзу.

Ірина Софінська звертає увагу на необхідність переосмислення та реформування правової структури громадянства в Україні, Веслав Чижович займається адаптацією української митної політики та митного права до стандартів ЄС, а Бартломей Ковальський – необхідністю створення в Україні інституцій та правових інструментів для боротьби зі злочинами проти фінансових інтересів Європейського Союзу.

Останній четвертий елемент монографії містить статті авторів, які діляться з читачами польським досвідом, пов'язаним з процесом вступу до ЄС. У цьому контексті Анджей Шмит і Мачей Серованець займаються парламентськими питаннями, Кшиштоф Скотніцький – наслідками процесу

приєднання для польського виборчого законодавства, Збігнев Чарнік – впливом прецедентної практики Суду ЄС на формування правової системи держави-члена з використанням інституту преюдиціальних питань до Суду ЄС та Дорота Франчак – співробітництвом між установами ЄС та державами-членами у формуванні довгострокової політики охорони здоров'я.

Як редактори цього видання, ми представляємо його читачам з вірою, що вміщені в ньому дослідження стануть не лише натхненням для людей, які безпосередньо беруть участь у процесі вступу України до Європейського Союзу та НАТО, а й зацікавлять ширшу групу реципієнтів, для яких завершення агресії Російської Федерації та майбутнє незалежної України, інтегрованої в ЄС, має фундаментальне значення.

*Кшиштоф Екхардт
Петро Стецюк*

**I. Виклики, пов'язані зі вступом України
до Європейського Союзу та НАТО
– конституційні проблеми**

МИКОЛА ІВАНОВИЧ КОЗЮБРА

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія», науковий керівник Центру дослідження проблем верховенства права НаУКМА, суддя Конституційного Суду України у відставці

**Виклики, які постають перед Україною
на шляху її вступу до Європейського Союзу:
Конституційно-правові аспекти**

**Challenges facing Ukraine on the road to accession
to the European union – constitutional and legal aspects**

Анотація. У статті піддані аналізу конституційно-правові аспекти викликів, які постають перед Україною у зв'язку з її майбутнім вступом до Європейського Союзу. Серед цих викликів є такі, які поставали перед усіма державами-членами ЄС під час їхнього вступу до ЄС: необхідність проведення колосального обсягу робіт, пов'язаних з адаптацією національного законодавства до *acquis* ЄС, зокрема надбань у сфері нормотворчості та нівелюванням, з огляду на це, притаманних йому національних особливостей, тобто його космополітизацією; так і виклики специфічні для України, спричинені широкомасштабною агресією Росії та драматичним історичним минулим України. Зважаючи на це, значна увага приділена аналізу сумісності національної політико-державницької та правової ідентичності українців із відповідними проявами ідентичності європейської спільноти, подоланню успадкованого від Російської імперії та її спадкоємця Радянського Союзу конституційно-правового

нігілізму, а також корупції, зокрема в суддівському середовищі, юридико-позитивістського стилю мислення переважної частини суддів тощо.

Завершальна частина статті присвячена викликам, пов'язаним із поширенням на правову систему України принципу верховенства права ЄС і доктрини прямої дії його нормативних актів та можливостями їх застосування до Конституції України. Наголошується, що важливе значення під час вирішення цього питання має досвід інших держав-членів ЄС, зокрема Польщі.

Ключові слова: євроінтеграція, Конституція України, адаптація законодавства, космополітизація, національна політична і правова ідентичність, суддівський корпус, верховенство права ЄС.

Keywords: European integration, Constitution of Ukraine, legislative adaptation, cosmopolitanism, national political and legal identity, judicial authority, supremacy of EU law.

Надання Україні статусу кандидата для вступу до Європейського Союзу, а згодом й офіційне оголошення Європейською радою у грудні 2023 року початку переговорів про її вступ до цієї поважної європейської організації поставили перед Україною цілу низку надзвичайно складних завдань, на шляху вирішення яких її очікує безліч викликів і загроз.

Найбільшою загрозою для європейського майбутнього України є, звісно, широкомасштабна агресія Росії, яка триває вже два роки. Її головна мета – не міфічні «денацифікація» і «демілітаризація» України й навіть не недопущення її членства в НАТО, як про це говорять російський диктатор В. Путін та його кремлівські ідеологи, а знищення України як держави, а отже, і самих перспектив її євроінтеграції.

Війна накладає відбиток на комплекс інших різнопланових викликів і загроз як внутрішнього, так і зовнішнього

характеру. Серед них, зокрема, зруйнована українська економіка та інфраструктура, зумовлена війною демографічна криза, корупція, непередбачуваність багатьох світових політико-економічних процесів, кризові явища в самому ЄС тощо. Аналіз усіх цих викликів і загроз – це окрема комплексна проблема, яка потребує зусиль представників багатьох галузей наукового знання – економістів, соціологів, політологів, міжнародників та ін. У цій статті увага зосереджена лише на окремих викликах і загрозах конституційно-правового характеру, тобто тих, які безпосередньо стосуються теми польсько-української конференції, на якій мені випала честь виступити з короткою доповіддю (у режимі онлайн).

При цьому виклики, про які йтиметься у статті, мають не тільки важливе практичне значення, а й часто потребують поглибленого теоретичного, ба більше, філософсько-правового осмислення.

Таких викликів існує чимало, і вони також доволі різноманітні. В узагальненому вигляді їх коротко можна передати словами - приведення конституційного законодавства України та практики його реалізації, як і всієї вітчизняної правової системи, у повну відповідність із *acquis* Європейського Союзу.

Термін «*acquis*», як відомо, французького походження, який міцно увійшов до європейської правничої термінології понад два десятиліття тому. У перекладі українською мовою він означає «доробок» або «надбання» ЄС. Проте нині в мовах не тільки держав-членів ЄС, а й інших європейських народів він зазвичай вживається без перекладів (навіть в офіційних англомовних документах). В українському лексиконі вказаний термін уперше був використаний (щоправда, у контексті *acquis communautaire*) у Програмі інтеграції України до Європейського Союзу, схваленій Указом Президента України від 14 вересня 2000 року, де цим терміном позначено суто «правові та нормативні стандарти ЄС». У цьому значенні він

переважно вживається в багатьох інших вітчизняних документах досі¹.

Здавалося б, що за час введення цього терміна в український мовний обіг та, тим паче, зважаючи на Угоду про асоціацію між Україною та ЄС 2014 року, яка надала потужного імпульсу процесу адаптації українського законодавства до *acquis* ЄС, а точніше, надбань спільноти ЄС у галузі нормотворчості й нормозастосування, якихось особливих викликів на шляху подальшої євроінтеграції Україні в цьому відношенні очікувати не варто. Проте, як виявилось, навіть адаптації законодавства України до *acquis* ЄС ще надто далеко.

Попри те, що у Звіті щодо розширення ЄС, презентованому президенткою Єврокомісії Урсулою фон дер Ляєн 8 листопада 2023 року, констатовано помітний прогрес України у виконанні попередніх рекомендацій, що дало підстави для початку переговорів про її вступ до ЄС, попереду Україну чекає колосальний обсяг роботи. Відповідно до «переговорної рамки», яка встановлюється для кожного кандидата для вступу в ЄС, переговори передбачають всебічну й беззастережну адаптацію національного законодавства України не тільки до системи *acquis communautaire*, тобто його приведення у повну відповідність з установчими договорами та іншими нормативними актами, ухваленими в рамках трьох, як їх часто називають, стовпів ЄС – Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики й політики безпеки та Співробітництва у сфері юстиції та внутрішніх справ. *Acquis communautaire* – це лише обов'язковий мінімум нормативної бази ЄС, яка окрім нього включає також величезний масив вторинного законодавства ЄС, рішень Суду ЄС, міжнародних угод ЄС тощо. А це понад 14 тисяч різних видів нормативних актів і майже 9 тисяч рішень Суду ЄС, які стосуються найрізноманітніших сфер життєдіяльності – від внутрішнього

¹ Водянніков О. *Acquis* Європейського Союзу: поняття, еволюція та методологія. Науково-практичний посібник. – Київ: Видавництво «Студія Копаж», 2009. – С. 6.

ринку, «зеленої» енергетики, освіти і науки до суспільної згуртованості й зовнішніх відносин². Прискорити процес адаптації законодавства України до нормативного доробку ЄС ніякий «турборежим», тобто масове ухвалення законів за скороченою процедурою, на який часто покладає надію український парламент, не спроможний. Для цього потрібен не тільки час для ретельної підготовки законопроектів, а й суттєві зміни у світогляді та стилі мислення самих законодавців, які, якщо й відбуваються, то надто повільно.

До того ж виконання навіть цієї колосальної за обсягом роботи недостатньо для членства України в ЄС. Для цього потрібно, щоб адаптоване до законодавства ЄС українське законодавство послідовно втілювалося в соціальну практику, тобто виконувалося. А зважаючи на наші, значною мірою законігілістичні традиції, про що йтиметься трохи далі, на шляху його реалізації також виникатимуть непрості проблеми.

Та все ж основні виклики на шляху євроінтеграції України не зводяться до викликів, пов'язаних з адаптацією українського законодавства до законодавства ЄС.

Адже поняття *acquis* ЄС набагато різноплановіше за своїм змістом не тільки за *acquis communautaire* ЄС, а й за здобутки ЄС у сфері законодавства загалом. Це всі надбання європейської інтеграції (і відповідно ЄС) у політичній, економічній та юридичній (правничій) сферах, які ґрунтуються на спільних цінностях, визначених у статті 2 Договору про ЄС. У політичному і правовому значенні ним охоплюється цілий комплекс властивостей, прав та обов'язків держав-членів ЄС. Серед цих властивостей визначальне місце, без сумніву, належить сумісності ідентичності держав-кандидатів у члени ЄС та ідентичності спільноти ЄС – його держав-членів.

Триваюча агресія Росії проти України та російсько-українська війна значно загострили проблему національної

² URL.<http://ib.ua>>tag:3824.vstup.u...>.

української ідентичності. Адже українці воюють і, на жаль, гинуть не тільки за територію, за економічні ресурси й матеріальні блага, а й за свою самоідентифікацію, тобто за збереження своєї цілісності й неповторності як спільноти, за утвердження свого місця серед інших культур і народів у сучасному різнобарвному, суперечливому і плинному світі, тобто за свою ідентичність. Вона – невід’ємна властивість не лише окремої людини, а й усіх соціальних спільнот, без якої вони існувати не можуть.

Ідентичність – явище багатозначне й багатовимірне, яке має безліч проявів і різновидів – соціальний, національний, етнічний, культурний, релігійний, професійний тощо.

Українська національна ідентичність – це історично сформована й у той же час еволюційно мінлива система ознак, які вирізняють українську спільноту-націю з-поміж інших аналогічних феноменів. Як і в ідентичності загалом, у ній можна виокремити низку аспектів або різновидів. Зупинимось лише на двох із них, які мають пряме відношення до проблематики конференції, а саме на політико-державницькій і правовій ідентичності*.

* У вітчизняній та зарубіжній конституціоналістиці часом оперують терміном «конституційна ідентичність». Однак зміст поняття, яке позначається цим терміном, здебільшого залишається невизначеним. Не заперечуючи проти використання поняття «конституційна ідентичність», водночас, як видається, говорити про неї, як щось відокремлене від політико-державницької та правової ідентичності, некоректно. Адже сучасні європейські конституції, попри закріплення в них певних національних цінностей (мови, культури, традицій тощо), навряд чи можна віднести до розряду унікальних. В умовах євроінтеграційних процесів вони все більше стандартизуються, втрачаючи національну індивідуальність. Це зовсім не означає, що в національних конституціях не відображаються певні риси національної ідентичності, зокрема політико-державницької та правової, хоч і вони не повинні дисонувати з європейськими стандартами в підходах до регулювання цих питань.

Інша річ, коли з поняттям «конституційна ідентичність» пов’язують невіддільну ознаку національної державності – її суверенність, обстоюючи вищу юридичну силу національної конституції перед нормами міжнарод-

Перша з них стосується відчуття належності до певної політичної культури й політико-державницької традиції. Вона, як й ідентичність загалом, виражає ідею, з одного боку, постійності, спадкоємності, а з іншого – рухливості, динамічності. Інакше кажучи, політико-державницька ідентичність, подібно до ідентичності загалом, є синтезом минулого, сучасного і майбутнього.

Наскільки можна судити з певних джерел, проблема політичної (політико-державницької) ідентичності виникла також перед Польщею під час її вступу до ЄС. Як зазначав з цього приводу перший посол Польської Республіки в ЄС Ян Кулаковський, «Польща, як і інші країни Центральної та Східної Європи, завжди була частиною сім'ї європейських народів». Однак, як і інші країни так званого «соціалістичного табору», зазнала впливу комуністичного режиму, який був чужий польській ідентичності³.

Тим паче це стосується України, яка, на відміну від Польщі, перебувала під впливом тоталітарного Радянського Союзу, у складі якого їй довелося існувати, набагато триваліший історичний період, не кажучи вже про 300-літнє перебування більшої частини України у складі Російської імперії.

Тим не менше, навіть у цих далеко несприятливих історичних умовах українцям вдалося зберегти свою політико-державницьку ідентичність. Її визначальна ідея чітко виражена у словах Державного Гімну України: «Душу й тіло ми положим за нашу свободу». Ця ідея витримала випробування віками, що знайшло відображення в категоричному несприйнятті українським народом духу рабства й поневолення, у його віковичному прагненні до свободи й національної незалежності. Їх, як свідчить історія, не спромоглися викоринити ні імперські режими, ні нацизм, для якого українці були «нижчою расою», ні ідеологи «руського міра», які

дного права чи навіть перед нормативними актами ЄС і доктриною їх верховенства. Але до цього повернуся в завершальній частині статті.

³ URL.<https://uk.m.wikipedia.org>wiki>.

заперечують існування української нації, прикриваючись псевдоконцепцією «єдиного народу», яка, по суті, підводила ідеологічну базу під російську агресію проти України. Названа фундаментальна ідея знайшла своє відображення у Преамбулі Конституції України, ухвалюючи яку, Верховна Рада України від імені українського народу спиралася на багатовікову історію українського державотворення, упродовж якої українці часто були готові покласти й клали «душу й тіло» за свою свободу та одвічне прагнення вийти з полону імперій і стати повноцінним членом європейських політичних націй.

Коріння цієї політико-державницької ідентичності сягає періоду княжої Русі (України-Русі). Саме з цього періоду розпочинається багатовікова історія українського державотворення. І саме цей період української історії разом із стародавньою назвою «Русь» присвоїла, а по суті викрала, Московія, поклавши цю назву в основу ідеологічного фундаменту новопроголошеної Російської імперії в 1721 році.

Послідовна спадкоємність вказаної української політико-державницької традиції вселяє віру українців у переможне завершення війни проти російської навали, не зважаючи на прорахунки як попередніх, так і нинішньої влади, допущені в довоєнний період, та надмірно високу ціну, яку вже заплачено та ще доведеться заплатити за перемогу й утвердження своєї ідентичності. Тим паче, що усвідомлення важливості переможного завершення війни та величезної загрози з боку Росії всьому демократичному світу внаслідок поразки України поступово приходять до більшості еліт цього світу.

Це дає підстави стверджувати, що з українською політико-державницькою ідентичністю особливих проблем у Європейському Союзі не буде. За роки незалежності Україна підтвердила не тільки державотворчі, а й демократичні традиції, випередивши на шляху розвитку демократії більшість пострадянських держав. Вказаний оптимізм, звісно, не означає, що на цьому шляху відсутні будь-які виклики взагалі.

Серед них не можна не назвати так званий дуалізм влади, подолати який зміною форми державного правління – від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської – не вдається. Очевидно, справа тут не тільки в недосконалості конституційного регулювання, як часто прийнято вважати, хоч резерви для його поліпшення ще не вичерпані. Не менше значення для подолання гіпертрофованого, нецивілізованого дуалізму влади в Україні мають суб'єктивні чинники. На жаль, принцип розподілу влади досі не став атрибутом політичної та правової культури, стилю мислення переважної частини українського істеблішменту. Усвідомлення того, що відносини між законодавчою, виконавчою й судовою владою будуються не на адміністративних важелях єдиного центру влади, а на взаємодії, взаємному контролі й урівноважуванні, на відповідальності кожної з гілок влади за свої рішення та дії у верхніх ешелонах української влади, ще не настало. І навряд чи можна очікувати змін на ліпше без належного контролю влади з боку громадянського суспільства та його інститутів, що своєю чергою потребує підвищення їхньої зрілості.

На відміну від української політико-державницької ідентичності, з українською правовою ідентичністю річ набагато складніша. Її коріння, безперечно, європейське. Про це переконливо свідчать, зокрема, такі історичні пам'ятки української правової й конституційної культури, як «Руська правда», «Артикули права магдебурзького» (яке, до речі, поширювалося за деякими даними аж на м. Чугуїв Харківської області), «Литовські статuti», «Правовий уклад та конституції відносно прав і вольностей Війська Запорозького», укладеного між ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорозького, і генеральною старшиною, полковниками, а рівно ж і самим Військом Запорозьким, схвалені обома сторонами та скріплені найяснішим Гетьманом на вільних виборах урочистою присягою року Божого 1710 квітня п'ятого дня у Бендерах». У науковий обіг

цей документ увійшов як Конституція Пилипа Орлика 1710 року. Хоч за своєю природою та змістом її не можна назвати конституцією в сучасному розумінні, низка ідей і положень названого документа цілком відповідала європейській конституційно-правовій думці тієї доби. За словами відомого українського історика Дмитра Дорошенка, «Правовий уклад та конституції ... 1710 року «перейнято дуже ліберальним і демократичним духом», що ставить його «в ряди найкращих пам'яток політичної думки того часу в цілій Європі»⁴.

Проте досягнути подібної до політико-державницької ідентичності тяглості, спадкоємності правовій українській ідентичності не вдалося. Причин цьому багато, і вони доволі різні. Суттєвий вплив на її формування мало, зокрема, східне, православне християнство, яке, на відміну від західних гілок християнства, що традиційно міцно стояли на позиціях легалізму, в основі якого лежить поєднання формально-юридичного, законного, і духовно-релігійного, і морально-ціннісного, східне християнство завжди віддавало перевагу внутрішньому, духовному. Усе, що перебуває за цим внутрішньо-духовним, тобто зовнішнє, нібито віддаляє людину від Бога. До такого зовнішнього, за канонами східного християнства, відноситься і юридичний закон, який асоціюється православною церквою з чимось бездушним, знеособленим і формальним, пов'язаним із заборонами, покаранням тощо. Це дало підстави зарубіжним правознавцям – дослідникам західної традиції права та взаємозв'язків права з релігією констатувати наявність у православному християнстві традиційних для нього антиноміналістичних, тобто «законоставних», настроїв⁵. Чи не найяскравіше такі настрої виражені одним із найвідоміших релігійних філософів

⁴ Дорошенко Д. Нарис історії України. – Львів: Світ, 1991. – С. 385.

⁵ Berman Н. J. Faith and Order: the Reconciliation of Law and Religion. Atlanta, Ga. Scholars. 1993/ Print Emory University Studies in Law and Religion. Берман Дж. Вера и закон: примирение права и религии. Пер. с англ. Д. Шабельникова и М. Тименчика. – Москва: AdMarginem, 1999. – С. 109.

«київської школи» ХХ століття М. Бердяєвим (народився в Києві, навчався в Університеті Святого Володимира, хоча подальша його творча доля з Україною не пов'язана). Основний напрям розвитку людини М. Бердяєв вбачав у прориві із «царства кесаря», де людина перебуває у «вторинному і неістинному» природно-соціальному стані, у «царство розуму», у якому вона стає «первинною і істинною», тобто праведною Боголюдиною. Досягти такої праведності за допомогою світського, юридичного закону, який за своєю природою «завжди лякає», М. Бердяєв вважав неможливим. «Віра в конституцію, – писав він, – нікчемна віра..., вона повинна бути спрямована на предмети більш вартісні. Робити собі кумира з правової держави недостойно»⁶.

Православна церква України після відновлення автокефалії (отримання Томосу) намагається подолати властиві східному християнству, тим паче Російській православній церкві, істотний вплив якої в Україні відчувається досі, догматизм, консерватизм і нігілізм у ставленні до права й закону. Проте принципові концептуальні розбіжності із західним християнством та вікові традиції виявляються сильнішими від щирих намірів прогресивних священнослужителів.

Негативний відбиток на формування української правової ідентичності наклали також таке характерне для Візантійської імперії й перенесене разом із прийняттям християнства на український ґрунт явище, як візантизм, відносна слабкість в історії політичної та правової думки України ліберальної традиції, на якій переважно ґрунтуються всі досягнення європейської цивілізації й основні надбання ЄС тощо.

Та найбільшої шкоди українській правовій ідентичності нанесло, як зазначено вище, понад 300-літнє перебування більшої частини України в складі Російської імперії та її

⁶ Бердяєв Н. Философия неравенства. – Москва, 1990. – С. 109.

спадкоємця – Радянського Союзу. Як зазначав відомий польський філософ, дослідник суспільної думки Росії Анджей Валицький, із усіх культурних цінностей праву в ній найбільше не поталанило. «Воно заперечувалося з найрізноманітніших причин: в ім'я самодержавства або анархії, в ім'я Христа або Маркса, в ім'я вищих духовних цінностей або матеріальної рівності»⁷.

Уся історія Росії переконливо підтверджує, що російська держава за своєю сутністю – це антипод права. Апогеєм знуцання над проголошеними в Конституції РФ принципами правової держави та загально визнаними принципами й нормами міжнародного права, у можливість якого в ХХІ столітті важко було повірити, стала розв'язана Росією агресія проти України.

Зрозуміло, що антиправове за своєю сутністю середовище, у якому відбувалося формування багатьох поколінь переважної частини українського населення, не могло негативно не відбиватися на його правосвідомості, ставленні до права й закону.

Єдиний шлях до подолання цього переважно успадкованого від Росії правового нігілізму (дефіциту поваги до права) в українській правосвідомості – це духовно-ментальне повернення правової системи України до своїх історичних витоків – у європейський правовий простір.

Однак помилково було б думати, що навіть досить успішна адаптація українського законодавства до законодавчої бази ЄС та приведення у відповідність з європейськими стандартами організації юридичних інституцій, зокрема судоустрою, здатні спричинити швидкі зміни в ментальності та стилі мислення як населення, так і політиків та державних чиновників. Визначальна роль тут належить нормозастосовній, зокрема послідовній і стабільній судовій практиці, яка за наявності державної волі здатна, як підтверджує досвід

⁷ Валицький А. Нравственность и право в теориях русских либералов конца XIX – начала XX века // Вопросы философии. – 1991. – № 8. – С. 25.

інших посттоталітарних держав, змінюватися швидше, ніж ментальність і стиль мислення народу. Але для цього потрібне підвищення довіри до суду, яка, на жаль, поки що доволі низька. За даними останнього соціологічного опитування Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Розумкова – недовіра до суддівського корпусу становить 57%. Значною мірою вона викликана поширеною в його середовищі корупцією, хоч корумпованість судів, очевидно, не вища, ніж інших гілок влади.

Утім, річ, звісно, не в ранжуванні гілок влади за рівнем їхньої корумпованості. За будь-яких обставин вона залишається одним із головних внутрішніх викликів на шляху членства України в ЄС, на чому неодноразово наголошували його представники.

І хоч останнім часом Україна зробила низку вагомих кроків у запобіганні та протидії корупції, зокрема й у судовій системі, ухваливши закони, спрямовані на поліпшення порядку добору кандидатів на посади суддів Конституційного Суду України (призначення дорадчої групи експертів із залученням іноземних фахівців для сприяння в оцінці моральних якостей і рівня компетентності кандидатів), членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів (створення Конкурсної комісії для оцінювання доброчесності та професійної компетентності членів ВККС), відновлення розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності суддів та забезпечення роботи Служби дисциплінарних інспекторів Вищої Ради правосуддя тощо, боротьба з корупцією ще далека від належної результативності.

До того ж проблеми правосуддя не вичерпуються боротьбою з корумпованістю суддівського корпусу. Доброчесність суддів, за всієї надзвичайної її важливості, – ще не абсолютна гарантія справедливого правосуддя. Вона має бути поєднана з високою професійною майстерністю суддів. На жаль, багато з них формувалося під значним впливом усе ще не подоланих юридико-позитивістських традицій, що наклало

суттєвий відбиток на стиль їхнього юридичного мислення. Тому одним із нагальних завдань, зокрема і юридичної освіти, залишається формування в майбутніх правників неопозитивістського правового світогляду та стилю мислення, що також потребує чималих зусиль і часу.

Наступний виклик є, по суті, продовженням викликів, їхньою, можна сказати, зворотньою стороною, пов'язаних з адаптацією українського законодавства до *acquis* ЄС, про які йшлося вище.

За всіх позитивних рис такої адаптації – наближенням законодавства України до спільних для всіх європейських цінностей – демократії, верховенства права, людської гідності і прав людини, повернення до своєї історичної та правової ідентичності – вона приховує в собі й певні ризики.

Попри те, що адаптація українського законодавства до законодавчих надбань ЄС не веде до його повної уніфікації із законодавством інших держав-членів ЄС (певні особливості, пов'язані з правовим захистом національної культури, мови, традицій та інших національних цінностей у ньому, безперечно, мають бути збережені), проте вони, як вже зазначалося, не можуть суперечити європейським стандартам у підходах до нормативного регулювання цих питань. Це свідчить про те, що законодавство України дедалі більше космополітизовуватиметься, тобто наближатиметься до єдиних, уніфікованих із законодавством ЄС та держав – його членів, норм і стандартів, втрачаючи національні риси, окрім порівняно невеликого кола питань, про які згадувалося вище, та притаманних йому лінгвістичних особливостей.

Це ставить перед правознавцями, зокрема конституціоналістами, низку складних питань, що потребують поглибленого світоглядно-методологічного осмислення. Вони, очевидно, виникали й перед польськими колегами під час вступу Польщі до ЄС. Серед цих питань, зокрема, такі: чи варто прагнути до максимального збереження національних особливостей законодавства держав-членів ЄС; де межі цих

особливостей, які не стануть перешкодою на шляху руху до ЄС та членства у ньому? І, очевидно, найголовніше з питань: чи можна, залишаючись на позиціях розуміння права як особливої системи юридичних норм (а по суті законодавства), говорити про існування як автономного феномена національного права – польського, німецького, шведського, українського тощо – та в чому ця автономність виражатиметься.

Відповіді на ці питання в українській правничій літературі відсутні. Ба більше, у соціальних мережах та засобах масової інформації поряд із європейськими інтеграційними устремліннями нерідко лунають голоси про необхідність активізації пошуків власних «самобутніх» шляхів правового розвитку на основі відображення у праві (а по суті в законодавстві) національного духу, історичних традицій і національних звичаїв, психологічних властивостей характеру української нації, її менталітету тощо. Такі пропозиції іноді поширюються також на Конституцію України, про що свідчать підготовлені свого часу в цьому дусі деякі з її проектів.

Віддаючи належне благородно-патріотичним намірам авторів таких закликів, водночас не можна не усвідомлювати безперспективності їх реалізації в сучасному глобалізованому й інтегрованому світі. Надмірне зосередження уваги на таких пошуках спроможне призвести до маргіналізації національної правової системи, а зрештою – до ізоляціонізму та її занепаду.

Специфіка чи навіть унікальність національного права, як видається, знаходить свій прояв не так у законодавстві, за всієї його важливості як джерела права та орієнтира для ухвалення правових рішень, як у нормозастосовній, передусім судовій, практиці. Адже законодавство, як зазначав один із найвидатніших філософів права післявоєнної Німеччини (до речі, колишній суддя) Артур Кауфман, абстрактне, воно стандартизує, схематизує й знеособлює реальність, а тому не спроможне передбачити всі особливості конкретних ситуацій.

«Право ж – це не абстрактна схема для правильних вчинків, воно радше є цим правильним вчинком або ж правильним рішенням у конкретній ситуації»⁸. На відміну від загального закону, «право, навпаки, вирішує реальну ситуацію тут і зараз»⁹. Через багато років фактично цю ж думку розвинув канадський філософ права Б'ярн Мелкевік, наголосивши, що «питання про право вирішується на практиці в реальному житті з людьми із плоті та крові й у підсумку являє собою завершення спору... за допомогою відповідного судового рішення»¹⁰. Подібних позицій дотримується й чимало інших сучасних зарубіжних (західних) правознавців.

Отже, саме суд, ухвалюючи на основі аналізу як закону, так і різноманітних обставин конкретної справи, що ним розглядається, обгрунтоване і справедливе рішення, ставить останню крапку в пошуках права. Окрім закону, на нього впливає безліч інших позазаконних чинників – моральних, релігійних, політичних, економічних, зокрема ті ж історичні традиції, психологічні властивості характеру народу, його ментальність, стиль мислення тощо. Інакше кажучи, космополітизовані норми національного законодавства вкорінені в певний простір – специфічне національне середовище, крізь призму якого воно «пропускається», у результаті відбувається його «онаціональнення», зокрема «українізація». Саме в цьому відношенні, а не завдяки наявності у правовій системі України якихось особливих, унікальних і неповторних принципів і норм, ми, очевидно, можемо говорити про існування особливого феномена – українського права поряд із правом англійським, німецьким, чеським, польським тощо.

⁸ Кауфма А. Онтологическая структура права// Российский ежегодник права. – 2008. – № 1. – С. 172.

⁹ Там само. – С. 171.

¹⁰ Мелкевич Б. Юридическая практика в зеркале философии права. Пер. с франц. И англ. – Санкт-Петербург: Алеф-Пресс. – 2015. – С. 149.

Сучасне українське середовище, крізь призму якого «пропускаються» надбання ЄС у галузі законодавства та інші європейські правові цінності – принципи, інститути, джерела права, юридичні процедури тощо, доволі неоднорідне й суперечливе, що не може не відбиватися на особливостях українського права. З одного боку, у ньому знаходять усе потужніший прояв (особливо під час війни) сформовані впродовж усієї попередньої історії українського народу такі його риси, як волелюбність, споконвічне прагнення до свободи, патріотизм, готовність до самопожертви заради захисту своєї гідності й державної незалежності. З іншого боку, в українському середовищі продовжує відчуватися слабкість ліберальної традиції, із якою, як зазначено вище, нерозривно пов'язані основні правові здобутки й цінності євроатлантичної цивілізації.

Боротьба України проти російської військової навали за свободу й незалежність значно прискорила формування повноцінної сучасної політичної української нації. Війна довела, що надмірна орієнтація на регіональні відмінності за принципом, яка різниця, які цінності сповідує той чи інший регіон України, головне, щоб були гарні дороги та забезпечений добробут населення, безперспективна. Не йдеться, звісно, про формування однакових для всіх людей поглядів на історичні події чи проблеми сучасності, тим паче однотипного мислення, до чого прагнули всі тоталітарні режими. Мова про те, що за всіх регіональних відмінностей, що властиві майже всім державам, базові, фундаментальні цінності, які визначають національну ідентичність, для всіх регіонів держави мають бути спільними. Сучасній історії не відомі приклади, коли б демократичні та правові держави будувалися за різнонаправленими цивілізаційними векторами. Це притаманне хіба що державам-імперіям, доля яких у кінцевому підсумку завершується однаково – розпадом. Тим паче це стосується правових цінностей: вони мають бути єдиними для всієї держави та її правової системи. Це цінності,

на яких будувалася, функціонує і, сподіваюся, буде функціонувати Європа – демократія, права людини й верховенство права.

На завершення статті коротко зупинюся ще на одному викликові, який безпосередньо стосується конституційного права та його титульного, базового джерела – національних конституцій держав-членів ЄС. Ідеться про поширення на їхні правові системи принципу верховенства права ЄС та концепції прямої дії його нормативних актів.

Ця проблема тісно пов'язана з проблемою співвідношення національного, зокрема конституційного, права з міжнародним правом. Як відомо, вона вирішується різними державами по-різному, що знайшло відображення як в основних концепціях співвідношення національного й міжнародного права – дуалістичній та моністичній, так і в низці їх сучасних гібридних варіантів – «поміркованого дуалізму й помірного монізму», «стриманого дуалізму», «реалістичного дуалізму», «діалектичного дуалізму» тощо, уловити відмінності між якими часто доволі складно.

На співвідношення національного й міжнародного права суттєво впливають такі чинники, як національні традиції, ступінь інтегрованості тих чи інших держав (і, відповідно, їхніх правових систем) у міжнародну спільноту й регіональні міжнародні організації, вибраний державами вектор політичного та правового розвитку тощо.

Конституція України не відзначається належною визначеністю в регулюванні вказаного питання, що, очевидно, певною мірою можна пояснити браком історичного досвіду в його вирішенні. Відповідно до частини першої статті 9-ї Основного Закону України «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України».

Ця стаття фактично залишає осторонь своєї уваги такі питання, які здебільшого є предметом конституційного регулювання, як: місце загальновизнаних принципів і норм

міжнародного права в національній правовій системі; про юридичну силу міжнародних договорів, що стали частиною національного законодавства та їхнього місця в ієрархії джерел національного права; про конституційні підстави, засоби й способи подолання колізій між міжнародними договорами та національним законодавством тощо. Це спричинило різну, часто діаметрально протилежну інтерпретацію цих питань у вітчизняній літературі.

Одні автори вважають, що за логікою статті 9 Конституції України міжнародні договори, які стали частиною національного законодавства України (лише ті, згоди на обов'язковість яких надала Верховна Рада України, тобто ратифіковані нею) мають перевагу над внутрішніми законами й іншими нормативними актами¹¹. Інші стверджують, що ратифікований парламентом України міжнародний договір через ухвалення відповідного закону об'єктивно має силу закону. Його співвіднесеність із законами за змістом і наслідками здійснюваного регулювання повинні визначати за принципом «наступний закон скасовує попередній»¹², тобто питання про їхню юридичну силу має вирішуватися відповідно до принципу *lex posterior derogate priori*, згідно з яким міжнародні договори одержують переважальну силу над попередніми законодавчими актами, проте на них можуть впливати наступні законодавчі акти, оскільки стаття 9 Конституції України, на відміну від інших конституцій, не визнає примату міжнародного права над національним законодавством України¹³. Ще інші дотримуються позиції, що

¹¹ Назаренко О. А. Міжнародні договори України в системі джерел конституційного права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: спец. 12.00.02 – конституційне право – К., 2006. – С. 14.

¹² Шаповал В. Системи національного та міжнародного права і конституційне регулювання//Вісник Конституційного Суду України. – 2004. – № 2. – С. 61–80.

¹³ Окрема думка судді Конституційного Суду України В. Шаповала про справу щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу 2 частини 1 статті 39 Закону України «Про вищу освіту»

частиною національного законодавства України стають не лише міждержавні договори, що ратифіковані Верховною Радою України у формі закону, а й міжурядові та відомчі договори¹⁴. Усі ці види міжнародних договорів, відповідно до вказаної позиції, мають пріоритет над національним законодавством України в разі колізій між ними. Нарешті, деякі вітчизняні правознавці, передусім представники науки міжнародного права до частини національного законодавства відносять також загальновизнані принципи й норми міжнародного права, які, на їхню думку, також мають пріоритет над національним законодавством України¹⁵. На підтвердження вказаних позицій наводяться різноманітні аргументи, які далеко не завжди ґрунтуються на положеннях Конституції України, про що автору цієї статті вже доводилося писати¹⁶.

Тим не менше, за всіх суттєвих розбіжностей у позиціях щодо співвідношення міжнародного права й національного законодавства України, абсолютна більшість вітчизняних правознавців послідовно обстоюють принцип верховенства Конституції над нормами міжнародного права, наголошуючи на неприпустимості введення у правову систему України міжнародних договорів, які суперечать Конституції. Це цілком відповідає як сучасній теорії конституційного права, так

(справа про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу) від 7 липня 2004 р. URL:<https://zakon.gov.ua/laws/show/v014p710-04#Text>.

¹⁴ Забокрийський І. І. Проблеми правового статусу міжнародних договорів України в системі джерел конституційного права // Вісник Національного університету «Львівська політехніка»: юридичні науки. – 2015. – № 825. – С. 69–78, С. 73.

¹⁵ Буроменский М. В. К вопросу о действии норм международного права во внутреннем правопорядке Украины // Международное право как основа современного миропорядка: коллективная монография. – Киев-Одеса: Феникс. – 2012. – С. 265–266.

¹⁶ Козюбра М. І. Співвідношення конституційного й міжнародного права. Конституційне право: підручник. За загальною редакцією професора М. І. Козюбри. – Київ: ВАІТЕ. – 2021. – С. 61–77.

і конституційній практиці майже всіх європейських (а часто й не тільки європейських) країн¹⁷.

На відміну від співвідношення міжнародного права з національним правом, відносини права ЄС із національним правом, зокрема з його вихідним основоположним джерелом – конституцією держав-членів ЄС, не такі однозначні (складніші). Вони впливають із такого статусу ЄС, як наднаціональність. Згідно з нею, певні суверенні права держав-членів ЄС у визначених його документами сферах передаються на вищий рівень – об'єднанню держав. Як наслідок, на цей рівень переноситься також ухвалення низки рішень відповідними органами цього об'єднання, що дало підстави деяким правознавцям говорити про наявність у ЄС особливої «нормативної наднаціональності» (normative supranationalism)¹⁸.

Тобто, не маючи «дійсної конституції» (спроби ухвалити Конституцію ЄС на початку 2000 років зазнали, як відомо, невдачі), ЄС тим не менше намагається надати праву ЄС статусу квазіконституційного в національних правових системах держав – його членів. Ця ідея була закладена ще під час укладання Римського договору про створення Європейського Економічного співтовариства (ЄЕС) у 1957 році. Цьому сприяла низка рішень Суду Справедливості, заснованого ще раніше в 1952 році відповідно до Угоди про утворення Європейського співтовариства з вугілля та сталі (нині Суд Справедливості Європейського Союзу – Court of Justice of the European Union). На початку 60-х років минулого століття своїми рішеннями він заклав основи доктрини верховенства права ЄС. Це означає, що, по-перше, ці акти наділяються певними конституційними характеристиками як найвище джерело права, що поширюється навіть на

¹⁷ Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wydanie 14, Warszawa 2010, s. 142–148.

¹⁸ Weiler «The Community System: The Dual Character of Supranationalism»//Yearbook of European Law. – 1981. – № 1. – P. 287.

конституційне право держав-членів ЄС, а по-друге, що юридичні норми ЄС можуть прямо застосовувати національні суди, не очікуючи поки положення нормативних актів ЄС будуть трансформовані в акти внутрішнього законодавства держави-члена ЄС.

Незважаючи на те що Суд Справедливості ЄС у своїх рішеннях неодноразово наголошував на неприпустимості протиставлення праву ЄС національних конституційних актів держав-членів ЄС, навіть за таких обставин конституційні суди багатьох країн-членів ЄС продовжують обстоювати верховенство конституції в національній правовій системі. Найпослідовнішою позицією щодо цього дотримується Федеральний конституційний суд Німеччини, який виступає чи не найактивнішим опонентом Суду ЄС у цьому питанні. Зокрема, у рішенні від 30 червня 2009 року у справі щодо Лісабонського договору (Лісабон) ФСК прямо наголосив на тому, що «й після набрання чинності Лісабонським договором Європейський Союз не став утворенням, подібним державі... Союз – це не федеративна держава, він залишається об'єднанням суверенних держав з чинним принципом обмежених повноважень у певних випадках»¹⁹. А тому до його обов'язків належить повага до суверенітету й національної ідентичності держав-членів, важливим елементом якої є конституційно-правова ідентичність, «як невіддільна частина демократичного самовизначення народу»²⁰. Вона передбачає повноваження держав-членів ЄС щодо самостійного й відповідального врегулювання суспільних відносин у політичній і соціальній сферах, зберігаючи за ними, зокрема, і право бути «господарями договорів»²¹.

Непорушність принципу верховенства конституції в національній правовій системі неухильно обстоюють конститу-

¹⁹ Избранные решения Федерального конституционного суда Германии. – Москва: Инфотропик Медиа. – 2018. – С. 912.

²⁰ Там само. – С. 907.

²¹ Там само. – С. 909–910.

ційні суди також деяких інших держав-членів ЄС, зокрема Конституційний трибунал Польщі. У своїх рішеннях він неодноразово акцентував увагу на тому, що «Конституція залишається найвищим правом Республіки Польща щодо всіх міжнародних договорів, які є для неї обов'язковими»²², і саме Конституційний трибунал повинен бути судом «останнього слова» у справах, які стосуються Конституції Республіки Польща, окреслюючи, зокрема, межі дії принципу верховенства права ЄС у національному правопорядку Польщі²³.

Досвід країн-партнерів України, які щиро й активно допомагають їй у боротьбі з російською навалою, безперечно корисний для України, хоч нині складно прогнозувати, чи дотримуватиметься Україна подібної позиції щодо співвідношення принципу верховенства права ЄС і Конституції України під час її майбутнього членства в ЄС. По-перше, шлях до набуття такого членства, як би нам не хотілося його прискорити, як свідчить зокрема досвід Польщі, доволі тривалий. З огляду на це було б некоректно завчасно визначати лінію поведінки України в цьому непростому питанні, хоч героїчний спротив Збройних Сил України російській агресії і надто висока ціна, заплачена за незалежність, безсумнівно, сприяють зміцненню суверенітету України як держави, на чому наголошують західні експерти. І втратити навіть якусь його частину, враховуючи цю ціну, не дуже хочеться.

По-друге, наслідком агресії Росії проти України стали суттєві зміни у світовому правопорядку. За оцінками тих же західних експертів, ми стоїмо на порозі нової ери цього порядку – ери, у якій боротьба між світом демократії та авторитаризмом і тоталітаризмом тільки посилюватиметься.

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego dnia//maja 2005 г. URL: <http://tribunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/katalog>, (Lastaccessed: 11.08.2019 г.).

²³ Довгань Г. Доктрина верховенства права Європейського Союзу: національний аспект (позиція конституційних судів окремих держав-членів ЄС). – Право України. – 2019. – № 1. – С. 98–106.

Тому майбутнє як самого ЄС, так і демократичного світового співтовариства залежатиме від його консолідованості, згуртованості, зокрема й у сфері дотримання тих фундаментальних правових цінностей, на яких воно функціонує. Хочеться вірити, що цінності демократії, людської гідності, прав людини і верховенства права (Rule of law) у черговий раз у світовій історії переможуть сили зла, несправедливості й безправ'я.

ОЛЕНА ЛИСЕНКО

кандидат юридичних наук, доцент кафедри порівняльного
і європейського права

Навчально-наукового інституту міжнародних відносин

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID: 0009-0002-6464-0720

**Зміни до Конституції України в контексті
євроінтеграційних трансформацій:
зарубіжний досвід та українські перспективи**

**Amendments to the Constitution of Ukraine
in the context of eurointegration transformations:
foreign experience and Ukrainian perspectives**

Анотація. Стаття присвячена аналізу норм конституцій зарубіжних країн, зокрема Польщі, на підставі яких здійснювався вступ країни в ЄС та деяких юридичних колізій законодавства ЄС з нормами конституцій. Зазначено, що включення в Преамбулу Конституцію України євроінтеграційних положень спричинило комплексне реформування правової системи України, прискорило адаптацію законодавства України до права Європейського Союзу з урахуванням критеріїв, які висуваються ЄС. Проте в Основному Законі України наразі відсутні положення, які б дозволили приєднатись до ЄС, оскільки членство в ЄС передбачає визнання примату права ЄС, що призводить до часткового обмеження суверенітету держави. Утворення ЄС спричинило формування особливого правового порядку, який, взаємодіючи з національними правовими системами, породжує чисельні правові колізії. Такі колізії можуть виникати і в резу-

льтаті вступу України в ЄС. Водночас, підходів, закладених в законодавстві України щодо співвідношення норм міжнародних договорів з нормами Конституції України та нормами національного законодавства, недостатньо для вирішення можливих колізій в конституційній площині. Ці обставини свідчать про потребу проведення подальших конституційних реформ.

Ключові слова: євроінтеграція, вступ в ЄС, примат права ЄС, верховенство конституції, юридичні колізії, європейський ордер на арешт.

Key words: European integration, accession to the EU, primacy of EU law, supremacy of the constitution, legal conflicts, European Arrest Warrant.

7 лютого 2019 року сталася визначна подія для нашої держави – текст Преамбули Конституції України було доповнено положеннями про „незворотність європейського та євроатлантичного курсу України”¹, що остаточно визначило пріоритети зовнішньої політики України та прискорило євроінтеграційні процеси.

Наступним важливим кроком на шляху євроінтеграції стало отримання Україною статусу кандидата на членство в ЄС 23 червня 2022 року. Ці події вимагають суттєвого реформування правової системи України, узгодження законодавства України з *acquis* ЄС та потребують оновлення всіх сфер законодавства: інтелектуальної власності, охорони навколишнього природного середовища, транспорту, інфраструктури, сільського господарства тощо. Як свідчить досвід інших країн-членів ЄС, цей процес є доволі тривалим у часі і, навіть в умовах мирного часу, триває роки, інколи десятиліття. В Польщі, зокрема, період від подачі заявки на членство

¹ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР, зі змінами. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

в ЄС 8 квітня 1994 року до набуття фактичного членства 1 травня 2004 року пройшло 10 років.

Першочерговими завданнями для України Єврокомісія висунула вимоги щодо завершення реформи правосуддя (в тому числі стосовно добору та порядку призначення суддів КСУ), захисту прав національних меншин, закону про медіа, антикорупційного законодавства (включно з порядком призначення керівника САП) тощо. Попри складні умови воєнного стану, Україна домоглася істотного прогресу у здійсненні реформ, що було відмічено президенткою Єврокомісії Урсулою фон дер Ляєн, та відкрило можливість розпочати переговори про вступ до ЄС.

Однак, це лише перші кроки на шляху євро інтеграційних реформ. Поза увагою поки лишається необхідність оновлення Конституції України в світлі євроінтеграційних процесів. Адже, зрештою Україна постане перед проблемою співвідношення права ЄС з нормами Конституції України. Та й питання про співвідношення права ЄС з нормами чинного законодавства потребує законодавчого (радіше конституційного) уточнення. Адже положення статті 9 Конституції України у цьому відношенні не відзначаються визначеністю. Частина друга статті 19 Закону України „Про міжнародні договори України” від 29 червня 2004 року, згідно з якою „якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору”, хоч і може бути поширена на законодавство ЄС, не вирішує проблеми, оскільки, по-перше, це норма звичайного закону, а не Конституції, а по-друге, й вона не дає відповіді на всі питання, які можуть виникати в разі колізій права ЄС з нормами національного законодавства. Зокрема, це стосується директив, регламентів ЄС, які приймаються органами ЄС. Вони вважаються схваленими та поширюють свою дію на територію держави-члена ЄС навіть, якщо представники від

країни голосували проти такого рішення. За таких умов можна говорити про часткове обмеження суверенітету держав-членів ЄС. Право ЄС засноване на інших, ніж типове міжнародне право, механізмах дії. Як відомо, основними принципами права ЄС є принцип примату права ЄС та принцип прямої дії права ЄС.

Принцип примату права ЄС полягає у верховенстві права ЄС стосовно національного права держав-членів. У разі розбіжностей між нормами права ЄС та законодавством держав-членів, перевагу має право ЄС. Слід зазначити, що принцип примату права ЄС не знайшов відображення в установчих, а згодом і Лісабонському, договорах, він впливає із самої природи права ЄС і є діючим, попри відсутність його нормативної фіксації*.

На рівні ЄС доктрина примату права ЄС стосовно національного права держав-учасниць вперше була сформульована Судом Європейських співтовариств у Справі *Costa v. ENEL* (1964). Суд Європейських Співтовариств, розглядаючи справу, зазначив, що „на відміну від інших міжнародних договорів, Договір про створення ЄЕС створив власний правовий порядок, який після набрання договором чинності став невід’ємною частиною правових систем держав-членів і який їхні суди зобов’язані застосувати”².

Таким чином, держави-члени передали частину своїх повноважень на користь Співтовариства, праву якого вони повинні підкорятись, та взяли на себе зобов’язання видавати

* в Декларації № 17 (Декларації щодо примату, Декларації щодо вищої юридичної сили), яка додається до Лісабонського договору, зазначено, що «згідно з усталеним прецедентним правом Суду Європейського Союзу Договори та законодавчі акти, ухвалені Союзом на основі Договорів, мають вищу юридичну силу порівняно з законодавчими актами держав-членів згідно з умовами, встановленими прецедентним правом».

² Case „Costa v. Enel” № 6/64 dated 15.06.1964. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/?uri=celex%3a61964cj0006>.

акти, що відповідають праву, створеному в рамках ЄЕС – йдеться в Рішенні.

Норми діючої Конституції України не передбачають відповідної можливості обмеження суверенітету України, відтак в майбутньому внесення змін до Конституції України є неминучим.

Загалом, проаналізувавши досвід приєднання останніх країн-членів ЄС (з 2004 року), якими є здебільшого постсоціалістичні країни, можна виділити наступні складові процесу: внесення змін до конституції, винесення рішення про приєднання до ЄС на загальнонаціональний референдум (такі референдуми відбулися в 2003 році в Естонії, Латвії, Литві, Польщі, Словаччині, Словенії, Угорщині, Чехії, в 2012 році в Хорватії), укладання міжнародного договору про приєднання до ЄС та його ратифікація.

Загалом, за процедурою конституційного регулювання вступу держави в ЄС країни можна поділити на дві групи.

Перша група країн здійснює вступ до ЄС на підставі загальних положень конституції, які передбачають передачу частини своїх суверенних прав міжнародній організації або міжнародному органу. Друга група країн включає в текст конституцій статті, або цілі розділи, присвячені умовам членства в ЄС.

Прикладом першої групи країн може бути Республіка Польща, де вступ в ЄС здійснювався на підставі ст. 90 Конституції, відповідно до якої

„1. Польська Республіка на підставі міжнародного договору може передати міжнародній організації або міжнародному органу повноваження органів державної влади з деяких питань.

2. Закон, в якому виражено згоду на ратифікацію міжнародного договору, визначеного у частині 1, приймається Сеймом більшістю у 2/3 голосів у присутності не менше половини загального числа депутатів, а також Сенатом

більшістю у 2/3 голосів у присутності не менше половини від загального числа сенаторів.

3. Рішення про вираження згоди на ратифікацію такого договору може бути прийняте на загальнопольському референдумі відповідно до припису статті 125.

4. Постанову з питання про вибір порядку вираження згоди на ратифікацію Сейм приймає абсолютною більшістю голосів у присутності не менше половини від загального числа депутатів”³.

Таким чином, на відміну від Конституції України, в Конституції Республіки Польща на момент її вступу була доволі детальна стаття адаптована до процесу євроінтеграції. Це пов'язано з тим, що під час розробки Конституції, яка була прийнята в 1997 році, Польща, після подання заявки на вступ в ЄС в 1994 році, вже послідовно впроваджувала у свою правову систему євроінтеграційні реформи. Відтак, текст Конституції готувався з врахуванням цих факторів.

Ще однією особливістю укладення міжнародних договорів, що передбачають передачу частини своїх суверенних прав міжнародним організаціям / органам є, як впливає із зазначеної статті Конституції Польщі, ускладнений порядок їх ратифікації – кваліфікованою більшістю голосів: 2/3 Сейму та 2/3 Сенату. Подібну процедуру передбачає ст. 3а Конституції Словенії, ст. 68 Конституції Латвії, статті 133 та 135 Конституції Хорватії, п. 4 ст. 39 Конституції Чехії, де вимагається три п'ятих голосів від загальної кількості депутатів та сенаторів.

В тих країнах, де в тексти конституцій включені статті, присвячені міжнародним договорам безпосередньо пов'язаним зі вступом в Європейський Союз, для їх ратифікації також вимагається кваліфікована більшість голосів, причому більшість може різнитися: це три п'ятих від загальної

³ Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В.М. Шаповал – К.: Москаленко О.М., 2018. – 82 с. URL: http://pol-translit.com/upload/konstitutsiya-polshchi-na-01_2018-v_-shapoval.pdf.

кількості депутатів у Словаччині (ст. 7, ст. 84 п. 4 Конституції), Литві (ст. 72 Конституції), або дві третини голосів від загальної кількості депутатів у Болгарії (ст. 85 Конституції), Румунії (ст. 148 Конституції), Угорщині (п. 2 ст. 2а Конституції).

Згідно п. 3 ст. 90 Конституції Польщі ратифікація міжнародного договору, пов'язаного з передачею повноважень міжнародній організації / органу може відбуватись і шляхом загальнопольського референдуму. Під час вступу Польщі в ЄС було обрано саме такий спосіб ратифікації. Загальнонаціональний референдум про згоду на ратифікацію Договору про вступ Республіки Польща до Європейського Союзу відбувся 7 і 8 червня 2003 року. На ньому 77,45% громадян проголосували за членство в ЄС і 22,55% – проти. Явка склала 58,85%. Перед цим, 16 квітня 2003 року, був підписаний сам договір (Афінський договір), а вступ Польщі в ЄС відбувся 1 травня 2004 року разом з іншими дев'ятьма країнами. Водночас, в країнах, де обов'язковість проведення референдуму конституційно не передбачена, склалась усталена практика винесення питання про вступ країни в ЄС на всенародне голосування.

Утім, вже після набуття Польщею членства в ЄС, групи депутатів парламенту, що виступали проти такого членства, звернулись до Конституційного Трибуналу Польщі з вимогою перевірити Договір про вступ Польщі до Європейського Союзу на відповідність Конституції Республіки Польща. На їх думку, Договір призводить до порушення принципу державного суверенітету та принципу верховенства Конституції.

Судді Конституційного трибуналу ухвалили рішення, що Договір про вступ Польщі до ЄС не суперечить Конституції. Водночас, вони відзначили, що приєднання Польщі до ЄС супроводжується виникненням двох автономних правопорядків – національного правопорядку та правопорядку ЄС, які взаємодіють між собою. Така взаємодія може спричинити виникнення протиріч між ними. Принцип примату законо-

давства ЄС над національним жодним чином не означає його верховенства над нормами Конституції⁴. Таким чином, Конституційний Трибунал наголосив на верховенстві Конституції Польщі та послідовно проводив цю позицію у низці наступних своїх рішень.

Країни, де конституційний суд наділений функцією попереднього конституційного контролю міжнародних договорів, процес ратифікації та набуття чинності договорів про приєднання до ЄС може ускладнюватися ще й розглядом цього питання конституційним судом.

Так, у Чеській Республіці конституційна реформа 2001 року заклала механізм попереднього контролю міжнародних договорів, якими деякі повноваження органів влади Чеської Республіки можуть бути передані міжнародній організації чи установі, на предмет їх відповідності конституційному ладу. Такі договори перевіряються за звернення депутатів в певний часовий проміжок: від моменту надання згоди парламентом на ратифікацію договору до моменту, коли президент республіки ратифікував договір. Оскільки з питань вступу Чехії до ЄС, як і в більшості інших країн, проводився референдум, його результат, за діючим законодавством, змінив собою таку складову процесу укладання міжнародного договору, як надання згоди парламентом на ратифікацію договору. Відтак розгляд цього питання в Конституційному Суді Чехії оминули. Натомість, Конституційний Суд в 2003 році розглянув питання про відповідність процедури проведення референдуму про вступ Чехії до ЄС конституційному закону „Про референдум про вступ Чехії в ЄС” (на підставі ст. 87 Конституції). До того ж, в 2008 році Конституційний Суд Чехії розглядав Лісабонський договір на предмет відповідності конституційному ладу.

Можна навести приклади і багатьох інших країн, які відображають особливості ратифікації міжнародних догово-

⁴ Рішення Конституційного Трибуналу № k18/04 від 11.05.2005. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20050860744>.

рів, пов'язаних зі вступом в ЄС, та положень конституцій, що дозволяють передачу частини своїх суверенних прав міжнародним організаціям або Європейському Союзу (зокрема, Словаччини, Словенії, Хорватії тощо), разом з тим ще раз хотілося б відзначити, що подібні статті в Конституції України наразі відсутні. Отже, вже зараз потрібно напрацьовувати необхідні законопроекти.

Проведення конституційних реформ ще до вступу країн в ЄС, разом з тим не усунуло, та й не могло усунути, всіх колізій, які виникали між правом ЄС та нормами конституцій держав-членів.

Особливо багато протиріч спричинило введення європейського ордеру на арешт (EAW), який був заснований Рамковим рішенням № 2002/584/ПВД Ради ЄС "Про європейський ордер на арешт та процедурах передачі осіб між державами-членами" від 13 червня 2002 року. Європейський ордер на арешт – це спрощена транскордонна судова процедура передачі злочинців з метою переслідування або виконання вироку про позбавлення волі чи тримання під вартою. Він набув чинності з 1 січня 2004 року та замінив тривалі процедури екстрадиції, які раніше існували між державами-членами. Однак, більшість країн зіткнулась зі складнощами його впровадження через невідповідність приписам конституції.

За своєю природою Рамкові рішення не мають прямої дії і вимагають від держави вжиття необхідних заходів щодо їх імплементації, вибір яких залишається за державою.

В Польщі імплементація Рамкового рішення, що запровадило європейський ордер на арешт, відбулась шляхом внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу. Його доповнили двома новими розділами: 65 (a), який регулює видачу європейського ордеру на арешт польським судом та 65 (b), що регулює видачу такого ордеру іншими державами-членами щодо польських громадян.

В 2005 році до Окружного суду міста Гданськ надійшла справа за запитом Окружної прокуратури про видачу Європейського ордеру на арешт громадянки Польщі Марії Д. для здійснення кримінального провадження в Королівстві Нідерландів. Однак, при застосуванні нових положень Кримінально-процесуального кодексу, перед судом постало питання невідповідності його положень частині 1 статті 55 Конституції Польщі, яка на той момент забороняла видачу власних громадян та мала наступну редакцію: „Екстрадиція польського громадянина забороняється”. Окружний суд міста Гданськ звернувся до Конституційного Трибуналу Польщі. В Рішенні № P1/05 від 27 квітня 2005 року Конституційний Трибунал надав оцінку конституційності внесеним до Кримінально-процесуального кодексу змінам. Конституційний Трибунал, зокрема, зазначив, що положення ст. 9 Конституції Польщі накладають на Польщу зобов'язання дотримуватись міжнародного права, Польща має імплементувати законодавство ЄС, в тому числі в частині європейського ордеру на арешт, однак, національне законодавство, прийняте з метою реалізації вторинного права ЄС, саме по собі, не гарантує його сумісності з нормами Конституції, тому Трибунал вважає себе компетентним оцінити його конституційність⁵.

Конституційний Трибунал Польщі зауважив, що застосування європейського ордеру на арешт може призвести до обмеження прав громадян Польщі, гарантованих ст. 55 Конституції. Тлумачення цієї статті дає підстави стверджувати, що заборона екстрадиції польського громадянина має абсолютний характер. Ба більше, застосовуючи історичне тлумачення, Конституційний Трибунал дослідив різні редакції зазначеної статті при прийнятті Конституції та констатував, що пропозицію щодо ведення положення „якщо тільки не передбачено міжнародним договором” було

⁵ Рішення Конституційного Трибуналу Польщі № P1/05 від 27.04.2005. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20050770680/T/D20050680T.pdf>.

відхилено⁶. Однак, Трибунал вважає, що впровадження європейського ордеру на арешт є „найвищим пріоритетом для польського законодавця”, – зазначається у п. 17 Рішення, а відсутність відповідного законодавства може розцінюватися, як порушення взятих на себе міжнародних зобов'язань.

Зрештою, Конституційний Трибунал Польщі, усвідомлюючи конфлікт між двома загальними конституційними принципами, вираженими відповідно у статтях 8 і 9 Конституції: верховенство Конституції та обов'язку дотримання міжнародних зобов'язань, знайшов компромісне рішення – визнав зміни Кримінально-процесуального кодексу, спрямовані на імплементацію Європейського ордеру на арешт, неконституційними. Водночас, на підставі ч. 3 ст. 190 Конституції Польщі Конституційний Трибунал відклав втрату чинності положень Кримінально-процесуального кодексу на 18 місяців з дня оголошення рішення (ч. II Резолютивної частини Рішення). За цей період, а саме 8 вересня 2006 року, Сеймом Республіки Польща були внесені необхідні зміни до ст. 55 Конституції Польщі і наразі ч. 1 має наступну редакцію: „Екстрадиція польського громадянина забороняється, крім випадків, зазначених у пунктах 2 та 3” (п. 2 статті 55 якраз доповнили застереженням: якщо це передбачено міжнародним договором, ратифікованим Польською Республікою або документом, який виконує акт права міжнародної організації, членом якої є Польська Республіка).

Як було зазначено вище, Польща не єдина країна, у якій виникли складнощі з впровадженням у свою правову систему європейського ордеру на арешт через невідповідність конституції. Закони про імплементацію Рамкового рішення Ради ЄС були визнані неконституційними в 2005 році також

⁶ Angelika Nußberger. Poland: The Constitutional Tribunal on the implementation of the European Arrest Warrant. *International Journal of Constitutional Law*, Volume 6, Issue 1 – 1 January 2008 – Pages 162-170. URL: <https://academic.oup.com/icon/article-lookup/doi/10.1093/icon/mom042>.

у ФРН та на Кіпрі. Ситуація вирішилась, як і в Польщі – внесенням відповідних змін до конституції.

Цікаво, що при вирішенні подібної справи, Конституційний Суд Чехії скористався інструментами інтерпретації та так званим принципом схильності європейській інтеграції. Європейський ордер на арешт, як і в Польщі, було імплементовано шляхом внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу. Група депутатів звернулась до Конституційного Суду Чехії скасувати відповідні положення КПК, оскільки вони не відповідають п. 4 ст. 14 Хартії основних прав і свобод Чехії від 09.01.1991. (громадянин не може бути примушений залишити батьківщину), що є складовою частиною Конституції Чехії. Конституційний Суд Чехії став на позицію розмежування понять та процедур, що передбачає класична екстрадиція та Європейський ордер на арешт.

У п. 61 Рішення від 03.05.2006. Конституційний Суд Чехії посилається на:

„конституційний принцип, згідно якого національні правові норми, включаючи Конституцію, повинні тлумачитися у відповідності до принципів європейської інтеграції та співробітництва органів співтовариства та влади держави-члена. Отже, якщо існує кілька тлумачень Конституції, яка включає Хартію основних прав і свобод, і лише деякі з них призводять до виконання зобов'язань, взятих Чеською Республікою у зв'язку з її членством в ЄС, необхідно вибрати тлумачення, яке підтримує реалізацію цього зобов'язання, а не тлумачення, яке унеможлиблює цю реалізацію. Ці висновки також стосуються тлумачення пункту 4 статті 14 Хартії”⁷.

У перспективі ці проблеми можуть стосуватись і України, оскільки частина 2 статті 25 Конституції України містить положення про заборону видачі українських громадян: „Громадянин України не може бути вигнаний за межі України

⁷ Рішення Конституційного Суду Чехії № Pl. ÚS 66/04 від 03.05.2006. URL: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-66-04>.

або виданий іншій державі”. Слід зазначити, що Конституційний Суд України у Справі про Римський статут вже здійснював тлумачення цієї статті. Він став на позицію розмежування понять „видача” (або екстрадиція) – доставлення особи до іншої рівносуверенної держави та „передача”, що позначає доставлення особи державою до Суду (*Міжнародного кримінального суду*), – п. 2.3.2. Висновку⁸. Однак, зміст інституту Європейського ордеру на арешт є відмінним від категорій „видача” та „передача”, що розглядалися Конституційним Судом України, тому його введення в майбутньому вимагатиме тлумачення статті 25 Конституції України, а, можливо, і внесення необхідних змін до неї.

Дослідивши зміни до конституцій, пов’язані з набуттям членства в ЄС можна окреслити і інші напрями конституційних реформ. В багатьох конституціях держав-членів ЄС з’явилися додаткові норми, присвячені реалізації виборчих прав громадян. Одні з них регулюють участь громадян у виборах до Європейського парламенту. На рівні ЄС таке право гарантується статтею 22 Договору про функціонування ЄС та статтею 39 Хартії основоположних прав ЄС. Разом з тим, порядок виборів депутатів Європарламенту від країни регулюється національним законодавством держави-члена ЄС самостійно. Інші норми пов’язані з муніципальними виборами та надають право кожному громадянину Союзу, що проживає в державі-члені, громадянином якої він не є, обирати та бути обраним на місцевих виборах у державі-члені проживання на таких самих умовах, як і громадяни цієї держави (ст. 22 Договору про функціонування ЄС та ст. 40 Хартії основоположних прав ЄС)⁹. У зв’язку появою нових виборчих відносин були внесені зміни в статтю 42 Конституції Болгарії,

⁸ Висновок Конституційного Суду України від 11.07.2001. N 3-в/2001 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003v710-01#Text>.

⁹ Консолідована версія Договору про функціонування ЄС; Хартія основоположних прав ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text.

статтю 101 Конституції Латвії, статтю 38 Конституції Румунії, статтю 30 Конституції Словаччини, стаття 144 Конституції Хорватії тощо.

Заснування та діяльність інституцій ЄС спричинила різні форми співпраці та координації дій органів ЄС з національними органами влади. Відтак, в конституціях деяких держав з'явилися повноваження вищих органів влади, пов'язані з різними формами такої співпраці. Наприклад, на уряд Болгарії покладається обов'язок завчасно інформувати парламент про участь у розробці та прийнятті проектів актів Європейського Союзу та висловлювати свої міркування з цього приводу (ст. 105 Конституції). Також в конституції держав-членів ЄС додали право громадян звертатись зі скаргами до Європейського Омбудсмана на порушення їх прав інституціями ЄС.

А країни, що приєдналися до зони Євро, також мали внести конституційні зміни, пов'язані зі заміною національної валюти на євро. В Україні, зокрема, стаття 99 Конституції визначає грошовою одиницею України гривню.

Це далеко не повний перелік можливих конституційних реформ, які очікують Україну під час вступу до Європейського Союзу. Оскільки ці процеси вимагають ґрунтовного підходу та тривалого часу, починати працювати над ними потрібно вже зараз.

ОЛЕГ МАРЦЕЛЯК

доктор юридичних наук, професор,

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ORCID: 0000-0001-6686-0255

**Конституційна реформа як важливий чинник
конституціоналізації європейського
і євроатлантичного курсу України**

**Constitutional reform as a significant aspect
of the constitutionalization of Ukrainian European
and Euro-Atlantic course**

Анотація. Розпочата росією війна проти України активізувала процес переоцінки нашим народом своїх світоглядних підходів у сфері державотворення і правотворення, відхід від традиційних радянських стереотипів бачення свого майбутнього і вироблення твердої позиції необхідності європейського і євроатлантичного курсу України. Це вимагає відповідної модернізації вітчизняного Основного Закону. Стаття присвячена аналізу питання проведення в нашій країні конституційної реформи, яка має бути спрямована на досягнення європейського рівня соціально-економічного розвитку країни, удосконалення існуючої системи управління, механізму публічної влади, територіального устрою, правового статусу людини і громадянина. В ній розглянуто причини та підстави конституційної реформи, обґрунтовано основні напрями конституційних змін. Зроблено висновок, що конституційна реформа в Україні як фактор конституціоналізації європейського і євроатлантичного курсу України

повинна бути всеосяжною, системною, повною, відбуватися чітко в рамках приписів розділу XIII Конституції України і мати наслідком напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України на основі узагальнення практики реалізації Основного Закону України, з урахуванням досягнень та тенденцій розвитку сучасного конституціоналізму, вироблених європейською спільнотою демократичних цінностей, закріплення положень, які відповідають реальному стану розвитку Української держави і суспільства, передбачаючи при цьому модернізацію національного механізму публічної влади, територіального устрою, визначаючи демократичні засади взаємовідносин держави і людини, суспільства і держави, людини і суспільства, які будуть спрямовані на формування України як демократичної, правової, соціальної держави.

Ключові слова: Конституція України, конституційна реформа, Основний Закон України, конституціоналізація, Європейський Союз, НАТО, європейська та євроатлантична інтеграція.

Keywords: Constitution of Ukraine, constitutional reform, Fundamental Law of Ukraine, constitutionalization, European Union, NATO, European and Euro-Atlantic integration.

Конституція України як акт утвердження української державності

Прийняття 28 червня 1996 року Конституції України стало визначною подією в житті молоді Української держави і Українського народу. Основний Закон ознаменував собою важливий етап вітчизняного державотворення, який законодавчо визначив трансформаційний перехід України від тоталітаризму до демократії. Конституція України увібрала в себе передовий досвід розвинутих демократичних країн у сфері конституціоналізму, гуманістичні цінності світової спільноти, чітко визначила баланс між інтересами та

потребами держави, суспільства та окремої особистості. І таким чином, як правовий акт вищої юридичної сили вона виступила правовим фундаментом формування України як демократичної, правової, соціальної держави, стала політико-правовим документом програмного характеру, який націлив українське суспільство, органи державної влади на відповідні демократичні реформи у сфері вітчизняного державотворення.

Важливим фактором стало й те, що новий Основний Закон інституціоналізував нову конструкцію влади, яка ґрунтується на її поділі, чітко окреслив механізм державної влади та повноваження органів державної влади й органів місцевого самоврядування, конституював демократичні засади правового статусу людини і громадянина, визначив моральні, політичні, економічні та правові орієнтири у сфері регулювання прав, свобод і обов'язків людини і громадянина в Україні. Конституція виступила фундаментальною основою подальшого розвитку національного законодавства, стала ядром правової системи України, і цим сприяла і сприяє вирішенню цілого ряду актуальних політико-правових питань життя держави і суспільства.

Необхідність реформування Конституції України

Водночас сьогодні, коли українське суспільство в результаті війни з російським агресором, відходить від традиційних радянських стереотипів бачення свого майбутнього, переоцінює свої світоглядні підходи у сфері державотворення і правотворення, твердо стоїть на позиції необхідності європейського і євроатлантичного курсу, маємо відзначити, що вітчизняний Основний Закон потребує своєї модернізації.

Це ставить на порядок денний питання проведення в нашій країні конституційної реформи, яка має бути спрямована на досягнення європейського рівня соціально-економічного розвитку країни, удосконалення існуючої системи управління, механізму публічної влади, територіального устрою, право-

вого статусу людини і громадянина. Виходячи з твердження відомого професора Джовані Сарторі, який сказав, що «конституції якоюсь мірою схожі на двигуни, тобто механізми, що повинні «працювати» і які повинні забезпечити визначений результат»¹, вітчизняна конституційна реформа має стати правовою основою зміни і модернізації форми та змісту існуючих суспільних відносин, що, у свою чергу, забезпечить активізацію політичних, економічних і соціальних реформ, котрі вкрай необхідні в умовах євроінтеграційного курсу України.

Проте, як правильно зазначає Ю.С. Шемшученко: «Обґрунтування необхідності внесення змін до чинної Конституції України є ключовим у визначенні змісту майбутніх конституційних змін. При цьому йдеться не про абстрактну «потребу взагалі» щось змінити у нашій Конституції, а про конкретну необхідність справді потрібних їй змін. Для визначення цієї конкретної необхідності й потрібні узагальнення практики реалізації Конституції України з урахуванням тенденцій сучасного конституціоналізму. Виходячи з цього узагальнення, спираючись на нього ми отримуємо можливість науково обґрунтувати і сформулювати конкретну необхідність конституційних змін, і на основі цього визначити характер їхнього змісту»².

На наш погляд, необхідність проведення конституційної реформи має бути спрямована, перш за все, на конституціоналізацію європейського і євроатлантичного курсу України, який виступає однією з ключових стратегічних цілей України, що визначається її прагненням приєднатися до

¹ Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія: дослідження структур, мотивів і результатів / пер. з 2-го англ. вид. / Дж. Сарторі. К., 2001. С. 29–30.

² Шемшученко Ю. Проблеми наукового забезпечення сучасного конституційного процесу в Україні / Ю.Шемшученко // Право України. 2012. № 8. С. 28–29.

Європейського Союзу і НАТО, зблизитися з європейськими стандартами політичних, економічних і правових систем.

Відзначимо, що вступ України до ЄС був завжди важливим завданням для нашої країни. Цей процес розпочався ще в 1998 році, коли під час Другого саміту у жовтні 1998 року у Відні відносини Україна – ЄС були визначені як «стратегічне та унікальне партнерство», і Україна вперше заявила про своє бажання отримати асоційоване членство в ЄС. Надалі, після Революції Гідності, у 2014 році було підписано Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони (підписана 21 березня та 27 червня 2014 року), яка набрала чинності 1 вересня 2017 року³. Відповідно до цього документу Україна взяла на себе різнопланові зобов'язання, реалізація яких має забезпечити її входження в Європейський Союз. В тому числі серед важливих гарантій цієї Угоди було зобов'язання «забезпечувати поступову адаптацію законодавства України до *acquis* ЄС відповідно до напрямів, визначених у цій Угоді, та забезпечувати ефективне її виконання».

Таким чином євроінтеграційні процеси спрямовані на зближення України з Європейським Союзом та НАТО охоплюють великий спектр питань, включаючи економічну інтеграцію, політичну співпрацю, і також гармонізацію правових норм та стандартів. Тому вступ України до ЄС і НАТО матиме наслідком потребу у приведенні конституційних положень у відповідність із взятими на себе міжнародними зобов'язаннями, деяке звуження суверенітету нашої держави і більш широке визнання тих конституційних цінностей, які пропагуються у країнах ЄС і НАТО – боротьба з корупцією, гарантування принципу верховенства права, принципу поділу влади, демократичний контроль і т. ін. Як зазначає О.Б. Загурський: «ЄС заснований на повазі до прав людини,

³ А 23 червня 2022 року Україна отримала статус кандидата у члени ЄС.

а також на повазі до людської гідності, свободи, демократії, рівності та верховенства права. Відповідно до Копенгагенських критеріїв, однією з умов вступу до ЄС є наявність у країнах-кандидатах стабільних інституцій, що гарантують повагу до прав людини та верховенство права»⁴.

А. Токарська та А. Шардакова правильно підкреслюють, що конституційні зміни для євроінтеграції є типовим явищем для багатьох країн, які прагнуть вступити до європейських інтеграційних структур, зокрема до Європейського Союзу. Досвід інших країн може служити корисним джерелом навчання для України: «Польща впровадила конституційні зміни, щоб гармонізувати своє законодавство з правилами ЄС під час підготовки до вступу до Союзу у 2004 році. Ці зміни стосувалися різних сфер, включаючи права меншин, екологію та економіку. Україна може взяти на увагу досвід Польщі щодо конституційних реформ, які були необхідні для інтеграції з ЄС.

Латвія впроваджувала конституційні зміни, щоб відповісти на вимоги ЄС з прав людини, меншин та інших аспектів правового порядку. Це стосувалося, наприклад, прийняття антисемітського та ромофобського законодавства. Україна також має робити кроки щодо гармонізації свого законодавства з правами людини та меншин.

Естонія ввела електронне голосування та інші інновації у своїй конституції, щоб відповісти на вимоги європейських стандартів у сфері виборчих процесів та цифрової безпеки»⁵.

⁴ Загурський О.Б. Реалізація правозахисної політики в сфері державного управління / О.Б. Загурський // Основні напрями модернізації Конституції України в умовах вступу України до Європейського Союзу: монографія / за загальною редакцією В. І. Розвадовського. Івано-Франківськ, 2023. С. 20.

⁵ Токарська А., Шардакова А. Роль сучасного конституціоналізму в євроінтеграційних зусиллях України / А. Токарська, А. Шардакова // Сучасний конституціоналізм та євроінтеграційні процеси в Україні: Збірник мат. учасників П'ятої міжн. наук-практ.конф. (Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 23 вересня 2022 року). Львів, 2023. С. 102.

І сьогодні, визначаючи для себе перспективи стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, ми повинні вивчити досвід цих та інших країн й говорити про модернізацію чинної редакції Конституції України і про те, як в ній має бути відображений новий статус України.

Напрями удосконалення Конституції України

Тут можна виділити декілька аспектів, які мають отримати своє конституційне врегулювання в нашому Основному Законі. По-перше, безумовно недостатньо наш курс до членства в ЄС і НАТО конституційно визначати тільки відповідними змінами до Конституції України від 7 лютого 2019 року в абзац 5 Преамбули, що Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей ... «підключає про зміцнення громадянської злагоди на землі України та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України», прийняла цю Конституцію – Основний Закон України та до ст. ст. 85, 102, 116 Конституції України, закріпивши євро та євроатлантичні інтеграційні повноваження вищих органів влади України: Верховної Ради України (п. 5 частини першої ст. 85): «5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору», Президента України (ст. 102): «Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» і Кабінету Міністрів України (ст. 116): «1-1) забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Євро-

пейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору»⁶.

Як мінімум бачиться, що членство в ЄС і НАТО потребує внесення змін до розділу I Конституції України «Загальні засади», а саме:

- а) доповнити цей розділ засадою членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (за приклад можна взяти ст. 90 Конституції Польщі: «1. Польська Республіка на підставі міжнародного договору може передати міжнародній організації або міжнародному органу повноваження органів державної влади з деяких питань»)⁷;
- б) ст. 4 Конституції України щодо єдиного громадянства України доповнити положенням про громадянство ЄС;
- в) доповнити ст. 9 Конституції України про чинність міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, положеннями, що враховуватимуть членство України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору і за приклад може бути ст. 91 Конституції Польщі: «3. Якщо це передбачено ратифікованим Польською Республікою договором, який є установчим актом (статутом) міжнародної організації, встановлене цією організацією право застосовується безпосередньо, маючи пріоритет перед законами, що не узгоджуються з ним»⁸);
- г) членство в НАТО вимагатиме уточнення ст. 17 Конституції України щодо захисту суверенітету і територіальної цілісності України, використання Збройних Сил України й інших військових формувань та

⁶ Конституція України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

⁷ Конституція Польської Республіки // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-95945920>.

⁸ Там само.

розташування іноземних військових баз на території України і тут знову ж за приклад можна взяти ст. 117 Конституції Польщі: «Принципи використання Збройних Сил за кордонами Польської Республіки визначаються ратифікованим міжнародним договором або законом. Принципи перебування іноземних військ на території Польської Республіки та їх передислокації в межах цієї території визначаються ратифікованими міжнародними договорами або законами»⁹.

Членство в ЄС і НАТО потребуватиме внесення змін і до розділу II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Справедливою вважаємо думку фахівців, які підкреслюють, що цей розділ Конституції закріплює низку соціально-економічних прав, які закріплені за формулою однаковою із природними правами людини «кожен має право...». Такий підхід до соціально-економічних прав є радянським спадком і не відповідає доктрині західного конституціоналізму. Разюча розбіжність між прописаними у Конституції благами соціальних прав і тим, що громадяни мають в реальності, є одним із чинників нерозуміння цінності Конституції громадянами, сприйняття її в цілому, як чогось умовного, нежиттєздатного¹⁰.

Приблизно про це ж говорить і О.І. Ющик, який звертає увагу на закріпленні у Конституції України відносно високого рівня «конституційних прав і свобод людини і громадянина навіть у порівнянні з так званими «розвиненими демократіями» світу», та, з іншого боку, нездатної забезпечити і гарантувати більшість з цих прав і свобод, конституційної організації державної влади. Цей вчений відзначає також суперечливість і непослідовність викладення основних засад Конституції, насамперед положень про суверенітет народу,

⁹ Там само.

¹⁰ Конституційна реформа знову на порядку денному в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.pravo.org.ua/ua/news/5804-VeqZAmzh7SyGMVt_NK.

відповідальність держави перед людиною і відсутність їх відповідного розвитку у наступних положеннях Основного Закону¹¹, передусім у розділі про права, свободи та обов'язки людини і громадянина.

Розділ II Конституції України щодо прав і свобод громадян має визначити їх коло з урахуванням тих цінностей у цій сфері, які отримали своє визнання у державах-членах ЄС. Хоча тут ми повинні підійти до вирішення цього питання доволі обережно і виважено. У Європі сьогодні пропагуються цілий ряд новел, які нашим суспільством ще не зовсім сприймаються і до якого взагалі наше суспільство ще не готове (наприклад, одно-статеві шлюби). З урахуванням цього фактору при внесенні змін до Конституції України вітчизняні законодавці повинні брати до уваги не тільки європейські конституційні цінності, а й вітчизняні цінності і традиції. Такі зміни повинні відображати потреби та інтереси українського суспільства і бути наслідком діалогу між різними суб'єктами політичного процесу.

Вступ України до ЄС і НАТО вимагатиме ревізію виборчого законодавства України і відповідно розділу III Конституції України «Вибори. Референдум». Ст. 70 Конституції України проголошує: «Право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років»¹². Однак відповідно до існуючої практики на місцевих виборах і на виборах до парламенту ЄС таким правом можуть бути наділені також іноземці – громадяни держав-членів ЄС.

Варто на рівні Основного закону України визначитися також з видом виборчої системи при виборах депутатів

¹¹ Ющик О. І. Конституційні основи та загальна концепція правової реформи / О. І. Ющик // Проблеми теорії конституційного права України / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. К.: Парламентське видавництво, 2013. С. 461, 462.

¹² Конституція України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

Верховної Ради України та представницьких органів місцевого самоврядування для гарантування формуванню більш ефективних та конструктивних їх складів, забезпечення стабільності політичних процесів в Україні та гармонізації національного виборчого права з виборчим правом держав-членів ЄС.

Євроінтеграція передбачає глибокі зміни і в українській системі влади, правовій системі, впровадження європейських стандартів у цій сфері. Це вимагає реформування Основного закону України у напрямі усунення зі змісту Конституції України суперечливих положень та радянських рудиментів. Основний Закон України приймався у 1996 році, коли у свідомості більшості політиків, науковців, громадськості ще залишалися радянські цінності і підходи у регулюванні суспільних відносин. Внаслідок цього Конституція України, незважаючи на те, що отримала широку підтримку з боку міжнародної спільноти як така, що відповідає міжнародним стандартам у галузі конституціоналізму, все таки являє собою конституцію перехідного періоду. На це неодноразово зверталася увага з боку вітчизняних науковців, які пишуть, що з правової точки зору, це з одного боку наводить на думку, що «проблемність» нашої Конституції полягає передусім у перманентному нехтуванні її реального сенсу і змісту, у перекрученнях щодо застосування. А з іншого боку, дає ще більше підстав для твердження про існування проблеми взаємообумовленості низки конституційних принципів, норм та інститутів, слабкості зв'язку різних інститутів та основних конституційних принципів. Означене підтверджує існування проблеми форми (внутрішньої) конституції, а точніше «конфлікту» форми і змісту Основного Закону України. В такому контексті можна вести мову про потребу узгодження

юридичної і фактичної конституції та необхідність конституційної реформи в Україні¹³.

В.М. Шаповал також звертає увагу, що на час прийняття Конституції 1996 р. розвиток держави, «характеризувався збереженням значних інституційних і сенсуальних (смислових) елементів від радянської організації влади у поєднанні із запозиченнями частини здобутків світового конституціоналізму», такі елементи мають місце у змісті Конституції, а «здобутки світового конституціоналізму нерідко компрометуються перекрученнями у тлумаченні і правозастосуванні»¹⁴.

Треба сказати, що такий стан конституційного розвитку характерний для більшості держав колишнього соціалістичного табору, що обумовлено переходом суспільства, держави, правової системи від соціалістично-комуністичних до соціально-демократичних, ліберальних цінностей, пошуком ефективної моделі їх розвитку. В останні роки перехідний період в Україні вийшов на «завершальну, кінцеву» стадію такого пошуку, що пов'язано із європейською інтеграційною визначеністю, а його завершення логічно пов'язується із набуттям Україною повноцінного членства у ЄС. Логічно, що такий етап вітчизняного державотворення має знайти відображення в Основному Законі.

Процес гармонізації законодавства України з правовими нормами Європейського Союзу в контексті конституційного розвитку вимагає також модернізації національної політичної системи і удосконалення вітчизняного механізму влади. У правничій та політологічній літературі справедливо підкреслюється, що конституційна реформа за своєю природою завжди охоплює упорядкування існуючих владовідносин,

¹³ Агафонова Н.В. Конституційна реформа в Україні: поняття, інституційний механізм та забезпечення ефективності: дис. докт. юрид. наук: 12.00.02 / Н.В. Агафонова. Київ, 2017. С. 35–36.

¹⁴ Шаповал В. Конституція України: аж двадцять років або лише двадцять років!? / В. Шаповал // Право України. 2016. № 6. С. 9.

вона спрямована на їх удосконалення та пов'язана з реформою політичної системи суспільства. Дійсно, Конституція України закріплює основи взаємовідносин між громадянином і державою, суспільством і державою, громадянином і суспільством, які виникають з приводу здійснення політичної влади, і зміна параметрів таких взаємовідносин реформує як політичну систему, так і тягне за собою зміни до Основного Закону. В. Селіванов з цього приводу зазначає, що удосконалення Конституції України хоча і має самостійне значення стосовно політичної системи, але все ж повинно сприяти подальшій демократизації всіх сфер суспільного життя, зокрема політичної системи України, переходу від формального визнання демократичних принципів на рівні державної влади, до їх реального впровадження в життєдіяльність суспільства¹⁵. Таким чином конституційна реформа на рівні Основного Закону України має визначити прогресивні зміни в політичній системі суспільства, у владовідносинах, у суспільному і державному житті взагалі, передбачити еволюційний розвиток Української держави і суспільства, їх політичних і неполітичних інститутів.

Про це стверджують і зарубіжні фахівці. Так, на думку Венеціанської комісії, всеосяжна конституційна реформа в Україні повинна зміцнити стабільність, незалежність та ефективність державних інститутів за допомогою чіткого розподілу повноважень та ефективних стримувань і противаг. Вона також має запровадити додаткові механізми і процедури парламентського контролю за діями і намірами виконавчої влади¹⁶.

¹⁵ Селіванов В.М. Демократичний вимір конституційної реформи в Україні: сучасне розуміння / В.М. Селіванов // Право України. 2003. № 9. С. 17.

¹⁶ Висновок „Про конституційну ситуацію в Україні” Рада Європи; Висновок, Міжнародний документ від 17.12.2010 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a36.

Як зазначають експерти Центру політико-правових реформ, фактично механізм державної влади має бути сконструйований заново, абстрагуючись від тих моделей організації державної влади, що передбачаються Конституцією України в редакції 1996 та 2004 років. Обом характерні теоретичні недоліки та обидві моделі не пройшли випробування практикою.

Вважаємо, що як у свій час поява перших конституцій та реальне функціонування їхніх основних інститутів (права людини, парламентаризму, незалежного судівництва) спочатку дали поштовх для перетворення ранньобуржуазних держав у держави конституційні, а згодом – заклали надійні основи для утвердження конституціоналізму як доктрини та політико-правової практики¹⁷, так сьогодні ми маємо виробити та прийняти такий Основний Закон, який не тільки вбиратиме в себе передові ідеї сучасного конституціоналізму, а й міститиме нові моделі організації влади, якісно нові інститути влади, конституційні цінності, нові правила співжиття наших громадян. Ми маємо відмовитися від цілого ряду конституційних догм (наприклад, щодо кількості гілок влади, розуміння правової природи окремих інститутів влади тощо), перезавантажити з урахуванням сучасних реалій розвитку суспільства, науково-технічного прогресу фундаментальні конституційні традиції і підходи, які мають як витікати із практики державотворення і правотворення в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

В цьому плані сьогодні на порядку денному гостро стоїть, наприклад, питання децентралізації влади, наслідком якої має бути оптимальний баланс (на основі законодавчого розмежування) повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування..., трансформація публі-

¹⁷ Стецюк П. Конституція України як цінність, гарантія національної державності українського народу: Доповідь /П. Стецюк. Львів; Астролябія, 2004. С. 4.

чної влади в Україні з метою демократизації державного управління, ефективізації місцевого самоврядування та, відповідно, посилення публічно-самоврядної влади, що в сучасних умовах для України є гарантіями збереження її територіальної цілісності, стабілізації соціально-політичної ситуації та, водночас, конституційно-правовим підґрунтям подальшого розвитку як демократичної правової держави¹⁸. Не слід залишати поза увагою і проблему інституціоналізації цілого ряду нових для України інститутів влади таких, наприклад, як Національне антикорупційне бюро, Національне агентство з запобігання корупції, спеціалізованих омбудсманів тощо, їх легітимізацію на рівні Конституції України.

Реформування вітчизняного Основного Закону у зв'язку зі вступом нашої країни до ЄС і НАТО має охопити і впровадження ефективної моделі територіального устрою України. Сьогоднішня система територіального устрою України не є досконалою. Вона охоплює близько 30 тисяч населених пунктів (приблизно 28388 сіл, 886 селищ, 460 міст) і копіює адміністративно-територіальний поділ УРСР, відображає тогочасні аспекти політичного і соціально-економічного розвитку країни, які були зумовлені партійною та командно-адміністративною системою управління і привели до дисбалансу економічного розвитку різних регіонів України, диспропорції адміністративно-територіальних одиниць, що породили анклави, ексклави, „міста-матрьошки”; надмірну подрібненість адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня адміністративно-територіального поділу; має наслідком відсутність належної організаційної та фінансової бази адміністративно-територіальних одиниць, яка приводить до залежності від центру й сповільнює процес децентралізації влади і розвитку самоврядування, розмежу-

¹⁸ Крусян А. Всеукраїнський форум учених правознавців “Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади” /А. Крусян //Право. Вісник. Додаток до журналу “Право України”. К.: Ін Юре, 2015. С. 46, 49.

вання сфер компетенції та визначення чіткого розподілу повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, що, у свою чергу, призводить до ускладнення можливості управління територіями, стимулювання їх економічного розвитку та доступності надання базових адміністративних і соціальних послуг населенню¹⁹.

Адміністративно-територіальна реформа має виступити просторовою основою децентралізації влади, трансформації системи адміністративно-територіального устрою, уконститування об'єднаних територіальних громад, укрупнення не тільки районів, а й регіоналізації України, що повинно мати наслідком вертикальну децентралізацію влади, раціональний перерозподіл владних повноважень між центральними і регіональними та районними органами влади на користь останніх, удосконалення адміністративно-територіального устрою України через такі адміністративно-територіальні одиниці як громади, райони, регіони має відбуватися шляхом узгодженості їх меж з приблизно однаковою кількістю мешканців у рамках однієї групи адміністративно-територіальних одиниць, що дозволять виробити типову структуру територіальних одиниць у межах групи, уніфікувати і узгодити її із рекомендованою директивами ЄС Номенклатурою територіальних одиниць для статистики NUTS (це буде сприяти виробленню єдиних стандартів надання публічних послуг на території України та забезпечувати єдину політику бюджетної допомоги).

Таким чином впровадження на рівні Конституції України ефективної моделі територіального устрою країни має являти собою, перш за все, вектор національного державотворення у формі вертикальної децентралізації влади, який враховує прагнення місцевих громад до самоврядування та більшої відповідальності за прийняття рішень на місцях та передбачає

¹⁹ Магновський І.Й. Конституційно-правове регулювання територіального устрою України: історія, сучасність, перспективи: автореф. дис. докт. юрид. наук: 12.00.02 /І.М. Магновський. Харків, 2015. С. 6.

раціональний перерозподіл владних повноважень між центральними і місцевими (регіональними) органами влади на користь останніх для забезпечення сталого соціально-економічного та громадсько-політичного розвитку з врахуванням їх інтересів та особливостей і гарантування таким чином зміцнення громадянської злагоди та територіальної цілісності Української держави.

Погоджуємося з експертами Центру політико-правових реформ, що окрім змісту майбутніх конституційних змін, не менш важливим питанням є як проводитиметься конституційна реформа. В конституційному процесі Україна накопила достатньо помилок, щоб винести відповідні уроки. Цього разу конституційну реформу необхідно провести професійно, відкрито, прозоро, з максимальним залученням громадянського суспільства, наукової спільноти на всіх її етапах. Від якості конституційної реформи залежить, чи стане Україна на шлях побудови справедливого правління, а чи знову піде по черговому колу безправ'я. При цьому важливо не допустити використання політиками конституційної реформи з метою перерозподілу владних повноважень в своїх інтересах, ігноруючи необхідні стримування і противаги та європейські засади конституціоналізму. На жаль, саме так більшість політиків підходили до конституційної реформи в попередні періоди²⁰.

Висновки. Можемо резюмувати, що конституційна реформа в Україні як фактор конституціоналізації європейського і євроатлантичного курсу України повинна бути всеосяжною, системною, повною, відбуватися чітко в рамках приписів розділу XIII Конституції України і мати наслідком напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України на основі узагальнення практики реалізації Основного Закону

²⁰ Конституційна реформа знову на порядку денному в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.pravo.org.ua/ua/news/5804-VeqZAmzh7SyGMVt_NK.

України, з урахуванням досягнень та тенденцій розвитку сучасного конституціоналізму, вироблених європейською спільнотою демократичних цінностей, закріплення положень, які відповідають реальному стану розвитку Української держави і суспільства, передбачаючи при цьому модернізацію національного механізму публічної влади, територіального устрою, визначаючи демократичні засади взаємовідносин держави і людини, суспільства і держави, людини і суспільства, які будуть спрямовані на формування України як демократичної, правової, соціальної держави.

Нашій державі та Українському народу потрібна Конституція, яка:

- буде врахувати кращі здобутки вітчизняної політико-правової спадщини та сучасного західноєвропейського конституційно-правового досвіду;
- гарантуватиме незворотність демократичного розвитку країни;
- стане ключовим компонентом політичних та правових реформ в Україні, що будуть спрямовані на впровадження у вітчизняне державне будівництво стандартів ЄС та НАТО;
- виступить дієвим інструментом захисту України від зовнішньої військової агресії, убезпечить її від загроз і викликів в умовах глобалізації, міжнародного тероризму тощо.

Саме тому, в основу функціонування майбутньої конституційної моделі організації публічних відносин мають бути закладені інтегральні підходи до розуміння місця людини в соціумі та взаємодії людини із суспільством та державою. Синергія такого підходу має вивести Україну на якісно новий рівень суспільного розвитку, забезпечити кожному українцю гідне сучасної людини життя, а всьому Українському народові належне місце в майбутньому оновленому світі.

Нова Конституція України має стати конституцією майбутнього, конституцією розвитку, конституцією гарантії самовираження і утвердження людини в якості неповторного члена соціуму, конституцією взірцем нових конституційних цінностей і нових підходів розуміння сутності держави, громадянського суспільства і людини, конституцією сильної, економічно-розвинутої України, рівноправного партнера на міжнародній арені.

КШИШТОФ ЕКХАРДТ

Кафедра конституційного права та міжнародних відносин
Університет права та адміністрації в Жешові
ORCID: 0000-0003-3338-9836

Про необхідність конституційного врегулювання процедури виходу з ЄС

On the need for constitutional regulation of the procedure for leaving the EU

Анотація. Лісабонський договір вніс до Договору про Європейський Союз положення щодо можливості для країни-члена прийняти рішення про вихід з ЄС «відповідно до конституційних вимог». Жодна держава-член ЄС не врегулювала ці вимоги ні на конституційному, ні (за винятком Польщі) на законодавчому рівні. Автор доповідає про польську доктринальну дискусію щодо правового регулювання режиму виходу з Союзу. Цитуючи універсальні аргументи, вона виступає за конституціоналізацію процедури прийняття рішень про вихід з ЄС, зберігаючи при цьому умови, щонайменше такі ж вимогливі, як і ті, що висувуються кожній країні при прийнятті рішення про вступ до Євросоюзу.

Ключові слова: Європейський Союз, конституція, членство в Європейському Союзі.

Keywords: European Union, constitution, membership in the European Union.

I. Стаття 50(1) Договору про Європейський Союз говорить, що: „Будь-яка держава-член відповідно до конституційних

положень може прийняти рішення про вихід зі складу Європейського Союзу”¹. Це положення було додано до Договору про Європейський Союз за допомогою статті 1(58) та статті 5(1) і (2) Лісабонського договору про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейської Спільноти² від 1 грудня 2009 року. До реформ, внесених Лісабонським договором, як Договір про заснування Європейської Спільноти, так і Договір про Європейський Союз не містили положень, які б чітко регулювали можливість одностороннього виходу з ЄС. „У літературі вказують на різні причини цього, припускаючи, наприклад, що автори договорів не хотіли відштовхнути держави-члени через розгляд такої можливості взагалі”³. Зміст статті 50 впливає з домовленостей, відображених у Конституційному договорі⁴. „Тоді йшлося не стільки про фактичний вихід держави-члена з ЄС, скільки про підкреслення відкритого характеру ЄС та його демократичної легітимності”⁵. Практично до *Брекзиту* виходу з ЄС не було.

З цитованої статті випливає, що процес прийняття рішення про вихід з ЄС має відбуватися „відповідно до конституційних вимог” держави, що виходить. У випадку Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії визначення цих „конституційних вимог” було особливо складним через специфіку конституційної системи

¹ Вісник законів., 2004 р., № 90, ст. 864/30 зі змінами та доповненнями.

² Офіційний вісник ЄС С.07.306.1.

³ А. Гжелак, *Коментар до статті 50* [в:] *Договір про Європейський Союз. Коментар*, ред. Р. Гжешак, Д. Корнобіс-Романовська, Варшава 2023, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587949124/746564/grzeszczak-robort-red-kornobis-romanowska-dagmara-red-traktat-o-unii-europejskiej-komentarz?cm=URELATIONS>, (дата звернення: 08.01.2024 г., 17:10).

⁴ Текст *Конституційного договору* див.: Я. Барч, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Варшава 2005.

⁵ Я. Барч, *Wybrane aspekty interpretacji art. 50 TUE w świetle doświadczeń Brexitu*, „Państwo i Prawo” 2021, № 3, с. 92–107.

цієї країни⁶, але в інших державах-членах це зовсім не простіше, оскільки їхні конституції не містять чітких положень щодо рішення про вихід з ЄС. Жодна держава-член ЄС, за винятком Польщі, також не врегулювала це питання ні на законодавчому рівні, ні у парламентському регламенті⁷. Таким чином, правові та порівняльні аргументи не підтримують конституціоналізацію процедури виходу з Європейського Союзу. Однак є й інші фактори, які роблять це бажаним. Йдеться насамперед про важливість такого рішення для держави та її громадян, а також для інших країн ЄС та громадян ЄС.

II. У літературі звертається увага на різні моделі регулювання, які можуть бути використані для реалізації права, передбаченого статтею 50(1) Договору про Європейський Союз⁸. Доктринальні узгодження приводять до висновку, що в цьому відношенні важливі три питання: 1) чи буде необхідна конституційна поправка для виходу з ЄС; 2) чи буде необхідний (можливий) референдум для виходу з ЄС; 3) чи на конституційному рівні існують загальні норми щодо

⁶ Див. П. Мікулі, *Sądowa ochrona uprawnień parlamentu w orzeczeniach Sądu Najwyższego Zjednoczonego Królestwa Miller I oraz Miller II*, „Państwo i Prawo” 2021, № 3, с. 39–55; М.М. Вішоватий, *Strażnik konstytucji czy jej krasnal ogrodowy? Czy królowa mogła zablokować Brexit?*, „Państwo i Prawo” 2021, № 3, с. 22–38; Н. Фокс, *Ograniczenie zasady suwerenności parlamentu brytyjskiego na tle członkostwa Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2021, № 3, с. 56–69.

⁷ Див. М. Кравчак, *Wymogi konstytucyjne określone w art. 50 ust. 1 TUE – możliwe procedury podjęcia decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej w państwach członkowskich*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, № 1, с. 70.

⁸ Див. там само, с. 69–85 та З. Цешлік, *Konstytucjonalizacja wystąpienia Polski z Unii Europejskiej – problematyka prawna* [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, ред. наук. С. Дудзик, Н. Полторак, Варшава 2013, с. 113.

припинення дії міжнародних договорів чи в конституції таких норм немає⁹.

Процедура внесення змін до конституції в польській науці конституційного права була предметом детального дослідження як у порівняльно-правовому¹⁰, так і в історичному контексті¹¹. З першого можна зробити висновок, що переважна більшість європейських конституцій є жорсткими або напівжорсткими¹², а це означає, що для внесення змін передбачено особливий порядок, який ставить вищі процедурні вимоги до законодавчого органу. Це процедура, відмінна від законодавчої процедури (конституційна поправка), або модифікована законодавча процедура¹³. Лише дві європейські держави, які не є членами ЄС – Ватикан і Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії – визнані такими, що мають гнучкі конституції¹⁴.

У країнах, де питання членства в ЄС закріплене в конституції, рішення про вихід з ЄС вимагатиме внесення змін до конституції, а це означатиме необхідність подолання більших або менших процедурних перешкод, залежно від того, чи конституція є жорсткою чи напівжорсткою. Таким чином,

⁹ Див. докторську дисертацію М. Кравчака, *Wystąpienie państwa członkowskiego z Unii Europejskiej. Interpretacja postanowień art. 50 TUE w świetle doświadczeń Brexitu*, Варшава 2023, <https://kozminski.bip.gov.pl/publiczne-obrony-rozpraw-doktorskich/mgr-marcin-krawczak.html>, (дата звернення: 12.02.2024 р.).

¹⁰ Див., зокрема: Р. Грабовський, *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013; R. Grabowski, S. Grabowska red., *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Варшава 2008; К. Кубуй, Я. Важняк ред., *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Варшава 2010.

¹¹ Див., наприклад, А. Шмит, *Tryb zmiany polskich konstytucji*, Гданськ 2022.

¹² Див. Р. Грабовський, *op. cit.*, с. 254–259.

¹³ Там само.

¹⁴ Там само, с. 255.

„ступінь жорсткості” конституції держави визначає „ступінь жорсткості” її членства в Європейському Союзі.

Серед держав-членів ЄС переважна більшість конституцій містять положення, що безпосередньо стосуються ЄС, або у формі окремих розділів чи розрізнених нормативно-правових актів, у яких згадується ЄС¹⁵. Застосування статті 50(1) Договору про Європейський Союз передбачатиме внесення змін до конституції або конституційного законодавства. Лише в конституціях Данії, Греції, Іспанії, Нідерландів, Люксембургу, Польщі та Словенії відсутнє пряме посилення на членство в ЄС¹⁶.

Австрія, Болгарія, Хорватія, Естонія, Фінляндія, Франція, Ірландія, Литва, Німеччина, Португалія та Швеція визначені як країни, де для виходу з ЄС абсолютно необхідна поправка до конституції або конституційного закону¹⁷. З них лише Австрія, Хорватія та Німеччина мають напівжорсткі конституції; конституції інших перелічених країн вважаються жорсткими-ми¹⁸.

Протягом багатьох років у польській доктрині стверджувалося, що до Конституції 1997 року слід внести зміни, щоб включити в неї всі аспекти членства в ЄС. Спірним питанням є лише обсяг і глибина змін, які мають відбутися¹⁹.

¹⁵ Див. П. Хибальський, *Analiza porównawcza konstytucji państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie podstaw członkostwa tych państw w Unii*, Варшава 2010; А. Кустра, *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Торунь 2009; К. Кубуй, Я. Важиняк, *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Варшава 2011.

¹⁶ П. Хибальський, *op. cit.*, с. 15.

¹⁷ М. Кравчак, *Wymogi konstytucyjne...*, с. 71–76.

¹⁸ Р. Грабовський, *op. cit.*, с. 255–259.

¹⁹ Див. напр.: Р. Баліцький, *Rozdział europejski w polskiej Konstytucji – rzecz o niezrealizowanym kompromisie konstytucyjnym z 2011 r.* [в:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne...*, с. 185–196; Б. Банашак, Р. Баліцький, *Członkostwo w Unii Europejskiej a zmiana Konstytucji RP z 1997 roku – prawo unijne jako stymulator zmian* [в:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, за ред. Б. Банашака та М. Яблонського, с. 55–61.

Спроба внести поправки була виконана між 2009 та 2011 роками²⁰. Сейм створив Надзвичайну комісію для розгляду законопроектів про внесення змін до Конституції Польщі та пов'язаних з ними законопроектів. Вона працювала над чотирма парламентськими проектами та проектом, поданим тодішнім президентом Республіки Польща Броніславом Коморовським²¹. Незважаючи на значний прогрес у роботі, мабуть, внаслідок політичних розрахунків, пов'язаних з майбутніми парламентськими виборами, зміни до Конституції, які вносять положення, що безпосередньо стосуються членства Польщі в ЄС, так і не були прийняті²².

Варто зазначити, що хоча Україна ще не є членом Європейського Союзу, відмова від прагнення до членства в ньому вимагатиме внесення змін до Конституції. Верховна Рада України 7 лютого 2019 року доповнила преамбулу Конституції²³ словами про „європейську ідентичність українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України”. До компетенції Верховної Ради було додано „визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору” (ч. 5 ст. 85). Реалізація цієї політики є конституційним обов'язком Кабінету Міністрів (стаття 116(1¹)), а її гарантом є Президент України (стаття 102)²⁴.

²⁰ Про хід роботи над конституційною поправкою див. Р. Смолен, *Tryb wystąpienia Polski z Unii Europejskiej. Niekonstytucyjność art. 22a ust. 1–2 ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych*, „Przegląd Konstytucyjny” 2023 № 1, с. 69–98.

²¹ Див. Є. Яскерня, *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2011, № 1, с. 3–17.

²² Р. Баліцький, *Funkcja europejska Sejmu RP*, Вроцлав 2019, с. 114–115.

²³ Текст Конституції України: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1143222355067739#Text>.

²⁴ Див. П. Стецюк, *Zabezпечення незворотності європейського та євроатлантичного курсу України (Конституційно-правові аспекти)*. Липень

Важливість рішення про вихід з Європейського Союзу може спонукати законодавців передбачити використання інституту референдуму для його ухвалення. Дослідження, проведені Марчіном Кравчаком, показують, що: 1) в обов'язковому порядку референдум про вихід з ЄС мав би відбутися лише в Латвії; 2) за бажанням його можна було б провести в Данії, Люксембурзі, Словаччині, Словенії; 3) його не можна було б провести в Угорщині, Італії, Болгарії та Португалії; 4) він міг би мати лише консультативний характер у Бельгії, на Кіпрі, в Чехії, Греції, Іспанії, на Мальті, в Нідерландах та Румунії²⁵.

III. Серед держав-членів Європейського Союзу деякі не передбачають процедури денонсації міжнародних договорів на конституційному рівні (Австрія, Бельгія, Кіпр, Чехія, Франція, Греція, Ірландія, Люксембург, Латвія, Мальта, Німеччина, Португалія, Румунія, Угорщина, Італія), в інших така процедура існує, але без конкретного положення про вихід з Європейського Союзу²⁶.

У Польщі, відповідно до статті 133 Конституції, міжнародні договори денонсуються Президентом Республіки Польща, а якщо предмет договору стосується питань, зазначених у статті 89 Конституції, його денонсація вимагає згоди, вираженої в законі. Однак у положеннях ст. 90 Конституції, яка стосується можливості передачі Республікою Польща повноважень органів державної влади на підставі міжнародного договору міжнародній організації чи міжнародному органу, в деяких питаннях немає можливості припинення договору. Це викликало доктринальні міркування щодо конституційної допустимості такого

2023, <https://razumkov.org.ua/images/2023/07/12/2023-PAKT-JUNE.pdf>, (дата звернення: 12.02.2024).

²⁵ М. Кравчак, *Wymogi konstytucyjne...*, с. 76–81.

²⁶ Див. З. Цешлік, *op. cit.*, с. 113–114.

припинення²⁷ та вимоги доповнити статтю 90 і поширити її дію на розірвання договору, про який у ній ідеться²⁸. Ця вимога досі не була виконана, а до ухвалення відповідного законодавчого порядку розглядалися дві можливості: застосувати до денонсації угоди за статтею 90 Конституції процедуру, передбачену для її ратифікації²⁹, або процедуру, передбачену статтею 89 Конституції³⁰.

У згаданому вище проєкті змін до Конституції 2011 року (Формуляр Сейму VI каденції № 4450) відповідні положення були сформульовані наступним чином:

„Стаття 227b. 1. Акт про згоду на ратифікацію міжнародного договору, на підставі якого Республіка Польща уповноважує Європейський.

Союз здійснювати повноваження органів державної влади в певних питаннях, приймається Сеймом більшістю не менше 2/3 голосів у присутності не менше половини від встановленої законом кількості депутатів, і Сенатом –

²⁷ Див. К. Войтович, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w UE* [в:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, за ред. Е. Поплавської, Варшава 2000, с. 165; той самий *Konstytucja RP a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej* [в:] *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, за ред. Я. Барча, Варшава 2002 р., с. 80–81.

²⁸ Див., наприклад, там само, с. 81; Я. Барч, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 r.* [в:] *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne...*, с. 21; М. Крук, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa* [в:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, за ред. К. Вуйтовича, Варшава 2006, с. 145; А. Кустра, *op. cit.*, с. 268.

²⁹ Див., наприклад, К. Вуйтович, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, с. 166; К. Дзялоха, *Komentarz do art. 90* [в:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Za redakcją Л. Гарліцького*, Варшава 1999, с. 6–7; Є. Яскерня, *op. cit.*, с. 16.

³⁰ Див. А. Вирозумська, *Ratyfikacja traktatu akcesyjnego w drodze referendum* [в:] *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne...*, с. 89–90; К. Войтичек, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Краків 2007, с. 241–242; той самий, *Wpływ Traktatu z Lizbony na ustrój Polski*, „Przegląd Sejmowy” 2010, № 4, с. 34–35.

більшістю не менше 2/3 голосів у присутності не менше половини від встановленої законом кількості сенаторів.

2. Згода на ратифікацію міжнародного договору, зазначеного в пункті 1, може бути надана на загальнонаціональному референдумі відповідно до положення статті 125 (...).

Стаття 227і. 1. Рішення про вихід Республіки Польща з Європейського Союзу приймається Президентом Республіки Польща за заявою Ради Міністрів за згодою, наданою відповідно до процедури, зазначеної в статті 227b”.

Таке формулювання стало результатом компромісу між проектом, представленим Президентом Б. Коморовським (Формуляр Сейму VI каденції № 3598) і проектом групи депутатів від „Права і справедливості” (Формуляр Сейму VI каденції № 3687)³¹.

У президентському проекті було зазначено:

„Стаття 227b. Республіка Польща може делегувати Європейському Союзу повноваження органів державної влади у певних питаннях.

Стаття 227с. 1. Ратифікація Республікою Польща міжнародного договору, що є підставою для делегування повноважень, зазначених у статті 227b, вимагає попередньої згоди Республіки Польща, вираженої або в законі, або на загальнонаціональному референдумі.

2. Рішення про вибір способу надання згоди на ратифікацію міжнародного договору, зазначеного в частині 1, приймається Сеймом абсолютною більшістю голосів у присутності не менше половини від встановленої законом кількості депутатів.

3. Закон про надання згоди на ратифікацію міжнародного договору, зазначеного в частині 1, приймається Сеймом більшістю у 2/3 голосів у присутності щонайменше половини

³¹ Див. М. Ласковська, *Przyczyny i skutki zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo w Unii Europejskiej* [в:] *Europeizacja konstytucji państw...*, с. 214.

встановленої законом кількості депутатів, і Сенатом – абсолютною більшістю голосів у присутності щонайменше половини встановленої законом кількості сенаторів.

4. Згода на ратифікацію надається, якщо за неї проголосує більшість виборців на загальнонаціональному референдумі.

5. Дійсність загальнонаціонального референдуму визначається Верховним Судом” (...).

Стаття 227к. 1. Рада Міністрів приймає рішення про вихід Республіки Польща з Європейського Союзу за згодою, наданою відповідно до процедури, зазначеної в статті 227с.

2. Ратифікація угоди, що визначає умови виходу Республіки Польща з Європейського Союзу, вимагає згоди, наданої відповідно до процедури, зазначеної в статті 227с.

3. Правила процедури виходу Республіки Польща з Європейського Союзу встановлюються законом”.

На противагу цьому, парламентський проект передбачав:

„Стаття 227а. 1. Республіка Польща може шляхом укладення міжнародного договору делегувати міжнародній організації або міжнародному органу повноваження органів державної влади у певних питаннях. Це стосується, зокрема, повноважень видавати законодавчі положення чи рішення, які діють на території Республіки Польща.

2. Делегування повноважень, зазначених у частині 1, не може бути здійснене організації або органу, структура або діяльність яких несумісна з реалізацією конституційних принципів і цілей Республіки Польща, а також не може перешкоджати Республіці Польща відмовитися від здійсненого делегування повноважень.

Стаття 227b. 1. Закон про надання згоди на ратифікацію міжнародного договору, зазначеного у статті 227а(1), приймається Сеймом більшістю у 2/3 голосів у присутності не менше половини від встановленої законом кількості депутатів, а потім Сенатом – більшістю у 2/3 голосів у присутності не менше половини від встановленої законом кількості сенаторів.

2. Рішення Республіки Польща про вихід з міжнародної організації, якій Республіка Польща делегувала повноваження органів державної влади в певних питаннях, або про відмову від цього делегування в інший спосіб вимагає згоди закону, прийнятого в звичайному порядку. (...)

Стаття 227е. Якщо у питаннях, зазначених у ст. 227b, ст. 227с або ст. 227d(2), Конституція або закон вимагає згоди, вираженої в законі, згоди Сейму або згоди Сейму і Сенату, то згода також може бути прийнята на загальнонаціональному референдумі відповідно до статті 125. Рішення про проведення референдуму приймається Сеймом абсолютною більшістю голосів у присутності не менше половини від встановленої законом кількості депутатів”.

IV. Польський парламент ухвалив законодавче регулювання виходу з Європейського Союзу³². Відповідно до Закону від 8 жовтня 2010 року „Про співпрацю Ради Міністрів з Сеймом і Сенатом у питаннях, пов'язаних з членством Республіки Польща в Європейському Союзі”³³, до Закону від 14 квітня 2000 року „Про міжнародні договори”³⁴ було додано статтю 22а, що стосується процесу виходу з Європейського Союзу. Згідно з положенням пункту 2 цієї статті: „Подання Президенту Республіки Польща проєкту рішення про вихід з Європейського Союзу здійснюється після отримання згоди, вираженої в законі”. Це означає, що вихід з ЄС вимагає лише виконання умов, необхідних для ухвалення будь-якого закону, тобто більшості голосів в обох палатах за присутності принаймні половини від встановленої законом кількості депутатів і сенаторів. Таким чином, законодавець поставив нарівні згоду на вихід з ЄС та згоду на денонсацію міжнародного договору, виражену відповідно до статті 89 Конституції.

³² Про хід роботи над законопроектом див. Р. Смолень, *op. cit.*, с. 69–98.

³³ Вісник законів № 213, п. 1395, зі змінами та доповненнями.

³⁴ Тобто Вісник законів 2020, п. 127.

Перед ухваленням відповідної поправки для цілей Парламентського комітету у справах Європейського Союзу експерти, які надавали висновки щодо цього рішення, констатували його відповідність Конституції³⁵. У законодавчій процедурі Сенат запропонував, щоб згода на вихід з ЄС надавалася за допомогою резолюції, прийнятої в ідентичних умовах Сеймом і Сенатом більшістю у 2/3 голосів у присутності щонайменше половини від встановленої законом кількості депутатів або сенаторів відповідно³⁶. Експерти рекомендували відхилити цю поправку³⁷, що і було зроблено.

Останніми роками новий політичний контекст спонукав дослідників і політиків до переоцінки цього законодавчого регулювання. Висловлювалися думки про його невідповідність Конституції³⁸. Так вважає, зокрема, Уповноважений з прав людини, який висловив свою позицію в листах до Президента Республіки Польща, Маршалка Сейму, Маршалка Сенату та Прем'єр-міністра³⁹.

Конституційність передбаченого Законом порядку надання згоди на вихід з Європейського Союзу є фундаментальним питанням, але навіть висновок про відповідність не означає, що цей порядок є правильним. Сам спір є достатнім аргументом для того, щоб чітко врегулювати процедуру прийняття рішення в Основному законі.

³⁵ Зміст висновків, підготовлених П. Чарним, К. Скотніцьким та А. Шмитом <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3000>.

³⁶ Формуляр Сейму VI каденції № 3339. Таке рішення також передбачав Сенат у своєму проекті „Закону про співпрацю Ради Міністрів із Сеймом і Сенатом у справах, пов'язаних із членством Республіки Польща в Європейському Союзі”, який був відхилений Сеймом у першому читанні, див. Р. Смолень, *op. cit.*, с. 77.

³⁷ Зміст висновку підготував Ц. Мік <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3000>.

³⁸ Див. Р. Смолень, *op. cit.*, с. 69–98.

³⁹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/node/21321/revisions/21604/view>.

Постулат конституційного регулювання процедури виходу з ЄС є універсальним і поширюється на всі держави-члени.

Слід додати, що ця процедура не повинна бути менш вимогливою, ніж процедура прийняття рішення про вступ до ЄС.

Як влучно зазначає Кшиштоф Вуйтович, немає жодних раціональних аргументів на користь того, щоб протилежний акт приймався за іншою процедурою, ніж акт про делегування повноважень: „Насправді політичні наслідки виходу з ЄС можна порівняти зі вступом до нього”.

На його думку, найважливіший аргумент лежить у площині цінностей: „Відповідно до ст. 90 (2) і (3) Нація шляхом референдуму або представники нації кваліфікованою більшістю у дві третини голосів у кожній палаті вирішують, що системи цінностей Республіки Польща та Європейського Союзу є спільними настільки, що Польща може стати членом ЄС з усіма наслідками, що з цього випливають. Чи може звичайна більшість, достатня для прийняття закону, юридично констатувати, що спільнота цінностей більше не існує, хоча ні положення договорів ЄС, ні Конституція Республіки Польща не змінилися?”⁴⁰.

Вихід з Європейського Союзу тягне за собою суттєві зміни в становищі держави, що виходить, та її громадян. Польський омбудсмен у своїх листах до осіб, які обіймають найвищі посади в державі, вказав на ці наслідки для громадян Республіки Польща, але зразковий перелік, що міститься в ньому, може бути застосований до громадян будь-якої країни, яка прийме рішення про вихід з ЄС.

Омбудсмен зазначив, що вихід із Європейського Союзу, зокрема, призведе до того, що польські громадяни втратять:

— статус громадян ЄС,

⁴⁰ К. Вуйтович, *Wspólnota wartości w Unii Europejskiej z perspektywy art. 90 ust. 1 Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, № 1, с. 112–113.

- можливість вільно подорожувати без паспортного контролю,
- можливість вільно обирати місце проживання, роботи або навчання в країнах-членах ЄС,
- правовий захист, що впливає з можливості посилатися на Хартію основоположних прав Європейського Союзу,
- здійснення фундаментальних свобод єдиного європейського ринку: руху товарів, людей, послуг і капіталу.

Він також звернув увагу на те, що: „Після виходу з Європейського Союзу припиниться багато фінансових пільг, отриманих з бюджету ЄС, наприклад, прямі виплати фермерам, кошти з європейських структурних фондів. (...) Ще складніше визначити наслідки виходу Польщі з європейської Спільної зовнішньої політики і політики безпеки або участі в різних видах програм наукового співробітництва”.

Той факт, що Договір про Європейський Союз передбачає ухвалення рішення відповідно до „конституційних вимог”, і те, що спосіб його ухвалення, безумовно, є питанням конституційного рангу, призводить до висновку, що відсутність конституційного регулювання в цьому питанні має лежати у площині внутрішньої політики держав-членів. Можливо, ідея полягає в тому, щоб не давати приводу для обговорення рішення про вихід з ЄС. Незалежно від того, чи це припущення є правильним, Україна може скористатися досвідом країн-членів і, щоб уникнути подібних дилем у майбутньому при вступі до ЄС, врегулювати в Конституції процедуру свого можливого виходу з нього.

Література

Баліцький Р., *Funkcja europejska Sejmu RP*, Вроцлав 2019.

Баліцький Р., *Rozdział europejski w polskiej Konstytucji – rzecz o niezrealizowanym kompromisie konstytucyjnym z 2011 r.* [В:]

Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich, ред. наук. С. Дудзик, Н. Полторак, Варшава 2013.

Банашак Б., Баліцький Р., *Członkostwo w Unii Europejskiej a zmiana Konstytucji RP z 1997 roku – prawo unijne jako stymulator zmian* [в:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, за ред. Б. Банашака та М. Яблонського.

Барч Я., *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 r.* [в:] *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej* за ред. Я. Барча, Варшава 2002.

Барч Я., *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Варшава 2005.

Барч Я., *Wybrane aspekty interpretacji art. 50 TUE w świetle doświadczeń Brexitu*, „Państwo i Prawo” 2021, № 3.

Хибальський П., *Analiza porównawcza konstytucji państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie podstaw członkostwa tych państw w Unii*, Варшава 2010.

Цешлік З., *Konstytucjonalizacja wystąpienia Polski z Unii Europejskiej – problematyka prawna* [в:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, ред. наук. С. Дудзик, Н. Полторак, Варшава 2013.

Чарний П., *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP niektórych rozwiązań zawartych w projekcie ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej*, <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3000>.

Дзялоха К., *Komentarz do art. 90* [в:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, за ред. Л. Гарліцького, Варшава 1999.

Фокс Н., *Ograniczenie zasady suwerenności parlamentu brytyjskiego na tle członkostwa Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2021, № 3.

Грабовський Р., Грабовська С., ред., *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Варшава 2008.

Грабовський Р., *Zróznicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Жешув 2013.

Гжелак А., *Коментар до статті 50 [в:] Договір про Європейський Союз. Коментар*, ред. Р. Гжещак, Д. Корнобіс-Романовська, Варшава 2023, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587949124/746564/grzeszczak-robert-red-kornobis-romanowska-dagmara-red-traktat-o-unii-europejskiej-komentarz?cm=URELATIONS>, (дата звернення: 08.01.2024 р., 17:10).

Яскерня Є., *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2011, № 1.

Кравчак М., докторська дисертація *Wystąpienie państwa członkowskiego z Unii Europejskiej. Interpretacja postanowień art. 50 TUE w świetle doświadczeń Berxitu*, Варшава 2023.

<https://kozminski.bip.gov.pl/publiczne-obrony-rozpraw-doktorskich/mgr-marcin-krawczak.html>.

Кравчак М., *Wymogi konstytucyjne określone w art. 50 ust. 1 TUE – możliwe procedury podjęcia decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej w państwach członkowskich*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, № 1.

Крук М., *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa [в:] Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, за ред. К. Вуйтовича, Варшава 2006.

Кубуй К., Важиняк Я., ред. *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Варшава 2010.

Кубуй К., Важиняк Я., ред. *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Варшава 2011.

Кустра А., *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Торунь 2009.

Ласковська М., *Przyczyny i skutki zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo w Unii Europejskiej [в:]*

Кубуй К., Важиняк Я., ред. *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Варшава 2011.

Мік Ц., *Висновок щодо змін до Закону від 5 серпня 2010 р. про співпрацю Ради Міністрів із Сеймом і Сенатом у справах, пов'язаних із членством Республіки Польща в Європейському Союзі*.

<https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3000>.

Мікулі П., *Sądowa ochrona uprawnień parlamentu w orzeczeniach Sądu Najwyższego Zjednoczonego Królestwa Miller I oraz Miller II*, „Państwo i Prawo” 2021, № 3.

Скотніцький К., *Юридичний висновок щодо окремих положень законопроекту про співпрацю Ради Міністрів з Сеймом і Сенатом у питаннях, пов'язаних з членством Республіки Польща в Європейському Союзі (формуляр № 3000)*.

<https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3000>.

Смолень Р., *Tryb wystąpienia Polski z Unii Europejskiej. Niekonstytucyjność art. 22a ust. 1–2 ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych*, „Przegląd Konstytucyjny” 2023, № 1.

Стецюк П., *Забезпечення незворотності європейського та євроатлантичного курсу України (Конституційно-правові аспекти)*, Липень 2023 року.

<https://razumkov.org.ua/images/2023/07/12/2023-PAKT-JUNE.pdf>.

Шмит А., *Висновок для Парламентського комітету у справах Європейського Союзу щодо законопроекту з формуляра 3000*.

<https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3000>.

Шмит А., *Tryb zmiany polskich konstytucji*, Гданськ 2022.

Вішоватий М.М., *Strażnik konstytucji czy jej krasnal ogrodowy? Czy królowa mogła zablokować Brexit?*, „Państwo i Prawo” 2021, № 3.

Войтичек К., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Краків 2007.

Войтичек К., *Wpływ Traktatu z Lizbony na ustrój Polski*, „Przegląd Sejmowy” 2010, № 4.

Вуйтович К., *Konstytucja RP a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej* [в:] *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej* за редакцією Я. Барча, Варшава 2002.

Вуйтович К., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w UE* [в:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, за ред. Е. Поплавської, Варшава 2000.

Вуйтович К., *Wspólnota wartości w Unii Europejskiej z perspektywy art. 90 ust. 1 Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, № 1.

Вирозумська А., *Ratyfikacja traktatu akcesyjnego w drodze referendum* [в:] *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej* за редакцією Я. Барча, Варшава 2002.

**II. Вступ України до Європейського Союзу
та НАТО в умовах збройної агресії
Російської Федерації**

АНДЖЕЙ БІШТИГА

професор Зеленогурського університету

Інститут правових наук

Зеленогурський університет

ORCID: 0000-0002-6579-9656

Суверенітет і членство України в НАТО та ЄС

Sovereignty and the membership of Ukraine in NATO and UE

Анотація. У статті йдеться про стан суверенітету України в умовах збройного конфлікту з Російською Федерацією та очікування прийняття України до структур Організації Північноатлантичного договору та Європейського Союзу. Автор порівнює підходи до суверенітету на основі конституцій Республіки Польща та України і вказує на зовнішні та внутрішні загрози суверенітету України. У тексті простежується переконання автора у пріоритетності членства України в НАТО над членством України в ЄС, яке знаходить подальший розвиток у викладі процедурних питань вступу України до НАТО та відзначенні ролі Польщі як рушійної сили просування України в НАТО і ЄС.

Ключові слова: Конституція України, суверенітет, конституційний принцип суверенітету, НАТО, Європейський Союз, війна в Україні.

Keywords: Constitution of Ukraine, sovereignty, constitutional principle of sovereignty, NATO, European Union, war in Ukraine.

Порушення теми суверенітету України в даний час має бути зумовлене тим, що наш сусід є державою, яка перебуває у стані збройного конфлікту. Це унікальна та надзвичайна ситуація, і той факт, що, незважаючи на ці обставини, наші українські колеги чисельно та активно беруть участь у польсько-українських наукових ініціативах, свідчить про життєздатність українських юридичних академічних спільнот.

Розглянуте питання потребує термінологічного уточнення. Термін «суверенітет» вперше використав французький абсолютист Жан Боден у 1576 році. Він розумів суверенітет як виключне право монарха здійснювати законодавчу і виконавчу владу в межах своєї держави. *Жан Боден* є автором концепції публічної влади, що розуміється як влада суверена, який встановлює закони, і влада підлеглих йому чиновників¹. Поняття суверенітету належить до юридичного світу, поняття незалежності є ближчим до світу політологів і юристів, тоді як поняття економічної незалежності зазвичай використовують економісти. Суверенітет – це ознака, яка спільно описує якість держави, отже, це ознака якісного характеру. Передбачається, що атрибутом державного суверенітету є наявність автономного правового порядку, і це порядок, який не є частиною ширшого правового порядку². І навпаки, держава втрачає атрибут суверенітету в момент проникнення або навіть руйнування національного правопорядку, що призводить до втрати її ідентичності³. Однак це відбувається, коли правовий порядок однієї держави зазнає інтенсивного впливу або навіть поглинається іншою державою. Інша ситуація у випадку європейських і ширших інтеграційних структур, де обмеження здійснення державного суверенітету на користь

¹ А. Маршалек, *Suwerenność a integracja europejska w perspektywie historycznej. Spór o istotę suwerenności i integracji*, Європейський інститут, Лодзь 2000, с. 20.

² Р. Квечень, *Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Краків 2004, с. 97–98.

³ Там само.

наднаціональних інституцій ухвалюються та застосовуються на основі рівності всіх держав-учасниць цих структур. Метою застосування принципу рівності в інтеграційних структурах є запобігання виникненню домінуючої держави або держав всередині них. Поки дотримується принцип рівності держав у цих структурах (НАТО, ЄС), не може бути й мови про порушення ними державного суверенітету⁴.

Конституція Республіки Польща та Конституція України по-різному підходять до питання суверенітету. Отже, у Конституції Республіки Польща⁵ сувереном є народ, тобто всі громадяни Республіки, саме народ здійснює верховну владу, а держава є формою організації народу, що дає йому змогу здійснювати повноваження, які дозволяють народу реалізовувати свій суверенітет. Народ здійснює верховну владу у двох формах: опосередковано і безпосередньо, з технічних причин домінує перша форма. У доктрині конституційного права вважають, що суверенітет має два аспекти: внутрішній і зовнішній. Внутрішній аспект полягає у виключній компетенції суверена регулювати внутрішні відносини в державі і ми називаємо його повновладдям. Повновладдя стосується відносин між сувереном та органами державної влади, включаючи питання демократичної легітимності здійснення влади. Зовнішній аспект, з іншого боку, полягає в тому, що держави у відносинах один з одним не підпорядковуються жодній вищій владі, окрім узгодженого міжнародного права, і ми називаємо його самовладдям. Самовладдя захищається нормами міжнародного права, головним чином принципом суверенної рівності держав і принципом заборони застосування сили або загрози силою. Згідно з Конституцією Польщі, гарантом суверенітету і безпеки держави, недоторканності і неподільності її території є Президент Республіки Польща.

⁴ Пор. Є. Кранц, Рецензія книги Р. Квечень, *op.cit.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 5/1/2, с. 332.

⁵ Вісник законів 1997 р., № 78, ст. 483 з наступними змінами.

На відміну від польського конституційного регулювання, Конституція України⁶ чітко закріплює атрибут суверенітету за державою, а не за народом, як це передбачено Конституцією Республіки Польща. Можна спокуситися на тезу, що польський конституційний підхід до суверенітету більше орієнтований на його внутрішній аспект, тобто на повновладдя, тоді як українське конституційне регулювання суверенітету більше підкреслює зв'язок з його зовнішнім аспектом, тобто із самовладдям.

Стаття 1 Конституції України проголошує, що Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Суверенітет України поширюється на всю її територію. Проте захист суверенітету та цілісності України конституційно віднесено до найважливіших функцій держави і до справ усього українського народу. Присвоєння Українській державі атрибута суверенітету безпосередньо та визнання захисту державного суверенітету у найвищому порядку як найважливішої функції держави, мабуть, виявляє одвічне прагнення українців утверджувати й відстоювати власну державність і готовність заповнити історичні дефіцити в цьому відношенні. Додатковим аргументом на користь цього спостереження є той факт, що Конституція України покладає завдання захисту суверенітету на Збройні сили України. На відміну від цього, Конституція покладає роль гаранта державного суверенітету і територіальної цілісності України на Президента України, роблячи його – подібно до аналогічного польського положення – Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил.

Традиційно повноваження Президента України як гаранта суверенітету і цілісності держави прийнято поділяти на три групи: повноваження Президента як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, повноваження Президента,

⁶ Відомості Верховної Ради України від 1996 р., № 30, ст. 141 з наступними змінами.

пов'язані з введенням надзвичайного стану, та участь Президента у здійсненні державної політики⁷. Українське конституційне регулювання інституту Президента як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, є значно ширшим, ніж аналогічне польське. Безумовно, Конституція України також визначає Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, який має право призначати на посади та звільняти з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань, здійснювати керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. Президент України також очолює Раду національної безпеки і оборони України і вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України⁸.

У конституціях низки держав – і це стосується також Польщі та України – питання суверенітету регулюється у поєднанні з державною безпекою, незалежністю та територіальною цілісністю. Незалежність як ознака держави полягає в її політичній невідданості від іншої держави чи нації. Поняття зовнішнього суверенітету і незалежності близькі, але не тотожні, не є синонімами і між ними не ставиться знак рівності. У 1991 році переважна більшість громадян України, понад 92% при явці 84%, проголосували за незалежність України. Незалежність України була широко визнана в усьому світі, в тому числі Російською Федерацією. Тим часом, збройна агресія Російської Федерації проти України у 2022 році призводить до порушення територіальної цілісності цієї держави. Це також стосується Автономної Республіки Крим, яка, згідно з Конституцією України, є невід'

⁷ А. Олехно, *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996–2005)*, Торунь 2009, с. 103.

⁸ Пор. А. Олехно, *Prezydent Ukrainy jako gwarant suwerenności i integralności terytorialnej państwa* [в:] Е. М. Гузік-Макарук, Е. В. Пливачевський, Білосток 2015, с. 346 та ін.

емною частиною України, але яка, однак, була незаконно анексована Росією ще у 2014 році.

Українська доктрина конституційного права підкреслює роль науки конституційного права як засобу захисту державного суверенітету в умовах війни з російським агресором. Наголошується на практичному вимірі цієї науки, яка в умовах війни не повинна обмежуватися абстрактною оцінкою воєнних явищ, а має взяти на себе завдання правової кваліфікації воєнних злочинів, злочинів проти людяності та порушень конституційних прав і свобод громадян, скоєних російським агресором⁹. Як природний наслідок, наука конституційного права надає суттєву підтримку українській прокуратурі у документуванні російських воєнних злочинів¹⁰.

Планований вступ України до Північноатлантичного альянсу та Європейського Союзу ставить перед Україною питання, з якими раніше стикалася Польща. У цьому контексті необхідно поставити фундаментальне питання про вплив членства в обох цих договорах на суверенітет України, територіальна цілісність якої порушується, і яка залишається активною стороною збройного конфлікту. Участь України у війні також становить потенційну загрозу суверенітету та незалежності української держави. З одного боку, ці обставини не є факторами, що полегшують чи прискорюють прийняття рішення структур НАТО та ЄС про членство України. З іншого боку, загальний дискомфорт, спричинений воєнним станом, є фактором, що стимулює відновлення зусиль України щодо набуття членства в НАТО та ЄС.

⁹ О.В. Марцеляк, *Wpływ nauki prawa konstytucyjnego na system sprawowania władzy i zapewnienia praw człowieka w Ukrainie w warunkach rosyjskiej agresji* [в:] К. Екхардт, П. Стецюк, *Wpływ wojny na system sprawowania władzy. Refleksje w kontekście zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę*, Університет права та адміністрації в Жешові, Жешув 2023, с. 17.

¹⁰ Див. Т. Цимбалістий, *Specyfika konstytucyjnoprawnej regulacji i funkcjonowania prokuratury na obecnym etapie tworzenia państwa i w warunkach zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę* [в:] Там само, с. 158 і далі.

Слід зазначити, що приєднання до кожного з цих договорів, і зокрема до Європейського Союзу, означає приєднання до живих, активних, ефективних міжнародних організацій, які постійно розвиваються і наділені компетенцією створювати правові норми. Отже, приєднання до них можна порівняти з приєднанням до річки, за течією якої вона рухатиметься. Зрештою, сьогоднішній Європейський Союз – це вже не той Союз, який був у 2004 році, коли до нього приєдналися Польща та дев'ять інших країн. Союз піддається постійним змінам, безперервно намагаючись адаптувати свої структури та закони до мінливих викликів реальності. Крім того, зараз в Європейському Союзі триває дискусія про необхідність запровадження серйозних інституційних та структурних змін у дусі централізації, зумовлених бажанням підвищити ефективність та результативність роботи органів ЄС. Сьогодні можна зробити висновок, що досягнення бажаної однаковості щодо запропонованої реформи буде непростим завданням. У дискусіях регулярно піднімається питання про вплив цих реформ на суверенітет держав-членів і побоювання скасування права вето, що може створити загрозу підриву принципу рівності між державами-членами.

Середовище, яке не бажає дозволити країні стати членом НАТО чи Європейського Союзу, завжди наводить аргумент про ризик втрати суверенітету – чи то в разі приєднання країни до цих організацій, чи у випадку розширення повноважень НАТО або ЄС за рахунок повноважень національної влади.

Це занепокоєння є недоречним у тому сенсі, що у випадку членства в міжнародній організації, такій як, наприклад, Європейський Союз, суверенітет – або, можна сказати, суть суверенітету чи його ключовий компонент – залишається атрибутом держави-члена. Сам факт вступу до Європейського Союзу є проявом державного суверенітету. Однак наслідком вступу держави до ЄС є передача здійснення суверенітету – а не самого суверенітету – інституціям ЄС. Використовуючи

порівняння, можна сказати, що це відбувається на подібних принципах, коли держава делегує завдання, покладені на органи місцевого самоврядування. Сфера передачі повноважень від національних органів влади до інституцій Союзу є предметом договірних домовленостей. Потенційний вихід з Європейського Союзу, тобто відмова від членства в ЄС, також є проявом державного суверенітету.

Постає питання про загрози суверенітету України та її членству в Європейському Союзі. Очевидно, що найсерйознішою загрозою зовнішнього характеру є війна з Росією. Що стосується загрози внутрішнього характеру, то, на мою думку, її слід шукати у феномені корупції. Формально система правління в Україні класифікується як парламентсько-президентська, однак сучасна політична практика вимагає підкреслити дуже сильну політичну позицію Президента. Насправді – історично та в загальному плані – олігархія завжди відігравала значну роль в Україні. Від часів Київської Русі, через періоди Речі Посполитої, царської Росії, Радянського Союзу та суверенної України цей соціальний прошарок, який по-різному – залежно від епохи – називався, завжди відігравав важливу роль. До олігархічної системи правління належать явища клієнтелізму та корупції. Ми знаємо, що Україна намагається боротися з цими негативними явищами, в тому числі і нормативно-правовими актами. Нещодавно міністр фінансів США Джанет Єллен закликала президента Володимира Зеленського зосередитися на боротьбі з корупцією та зміцненні державного управління. Ефективне зменшення цього негативного явища, безумовно, матиме оздоровчий вплив на економіку країни та сприятиме ефективній реалізації кредитної програми Міжнародного валютного фонду в Україні¹¹. Корупція, поверхневе сприйняття принципу верховенства права, інтереси олігархів та

¹¹ <https://kresy24.pl/waszyngton-wzywa-prezydenta-ukrainy-do-walki-z-korupcja/>, [dostęp: 31.01.2024 r.].

відсутність структурних реформ підривають суверенітет України і не сприяють наближенню її вступу до НАТО та ЄС¹². Серед інших актуальних загроз українському суверенітету можна назвати вплив інформаційної війни та спроби нав'язати українському суспільству проросійські наративи, а також зростання кількості тих, хто схильний до теорії конфлікту між політичним керівництвом держави та військовим командуванням¹³.

У свою чергу, позитивним і оптимістичним сигналом і відповіддю на перспективу членства в НАТО і ЄС є реакція українських біженців, які все частіше заявляють про повернення на Батьківщину. Голова правління Міграційної платформи EWL Анжей Коркус зазначає, що цивілізаційний, євроатлантичний вибір громадян України матиме значний вплив на розвиток української економіки. Перспектива інтеграції в НАТО забезпечує більшу безпеку, що приваблює технології, інвесторів та сприяє стабільному бізнес-середовищу. Це відкриває перспективу позитивного впливу на розвиток галузей економіки, створення робочих місць та підвищення рівня життя громадян України¹⁴.

Що стосується потенційної послідовності подій, то, як видається, через участь України у війні на захист державного суверенітету, державна безпека України має бути гарантована в першу чергу. Таким чином, членство України в НАТО як мета

¹² Ф. Енке, *Niepodległa i suwerenna Ukraina jest kluczem do euroatlantyckiego bezpieczeństwa*, NATO Review, 8 липня 2020 року, <https://www.nato.int/docu/review/pl/articles/2020/07/08/niepodlegla-i-suwerenna-ukraina-jest-kluczem-do-euroatlantyckiego-bezpieczenstwa/index.html>, [дата звернення: 31.01.2024 р.].

¹³ Опитування „Omnibus” Київського міжнародного соціологічного інституту, підгот. А. Покорський, <https://wydarzenia.interia.pl/raport-ukraina-rosja/news-niepokoja-badanie-wzrastaja-negatywne-nastroje-wsrod-ukrai,nId,7090728>, [дата звернення: 31.01.2024 р.].

¹⁴ <https://www.infor.pl/5792882,perspektywa-przystapienia-ukrainy-do-nato-i-ue-zacheca-uchodzcow-do-szybszego-powrotu-do-ojczyzny.html>, [дата звернення: 30.01.2024 р.].

української дипломатії подається як пріоритетне питання. У разі прийняття України до НАТО, Збройні Сили України становили б збройні сили з найбільшим свіжим бойовим досвідом на сучасному полі бою серед збройних сил держав-членів Альянсу.

Країні, яка декларує зацікавленість у вступі до НАТО, спочатку пропонується взяти участь в інтенсивному діалозі щодо її прагнень до членства і пов'язаних з цим реформ. Північноатлантичний договір передбачає, що країни-члени НАТО можуть за одностайною згодою запросити будь-яку іншу європейську державу, здатну виконувати принципи договору і робити внесок у безпеку Північноатлантичного регіону. Для того, щоб стати членом НАТО, країна повинна спочатку отримати запрошення від Альянсу¹⁵. Усі рішення щодо запрошення певної країни приєднатися до Пакту приймаються Північноатлантичною радою на основі угоди між усіма членами Альянсу, і жодна третя країна не має права голосу в цих дискусіях. Після отримання такого запрошення до уряду США подається документ про приєднання. Потім уряд США повідомляє кожну державу-учасницю Пакту про подання цього документа¹⁶.

Держави, що залишаються в Північноатлантичному альянсі, мають суверенне право приймати рішення відповідно до власних інтересів. Це стосується і рішення про запрошення нових членів до Альянсу.

На даний момент країни-члени Альянсу висловлюють готовність співпрацювати з Україною в рамках партнерства НАТО. Проте завдання вироблення єдиної волі щодо членства України в Альянсі залишається справою майбутнього. Такої загальної згоди щодо членства України в НАТО серед держав-членів наразі немає, а прем'єр-міністр Угорщини нещодавно

¹⁵ К. Чіхос, *Czy chęć bycia członkiem NATO wystarczy? Suwerenność państwa a „prawo wyboru sojuszy” na przykładzie Ukrainy*, Opinie i analizy Instytutu De Republica, Варшава 2022, с. 10.

¹⁶ Там само, с. 11.

навіть заявив, що Україна не є суверенною державою¹⁷. На щастя, це дуже ізольований голос, який контрастує з європейським мейнстрімом у цій сфері.

Ще більш цікавим є той факт, що в 1994 році, коли Україна приєдналася до Договору про заборону розповсюдження ядерної зброї, відмовившись від свого потужного ядерного арсеналу, саме тоді США, Великобританія, Росія, а згодом Китай і Франція надали Україні гарантії безпеки в рамках Будапештського меморандуму. Цей меморандум передбачав повагу до суверенітету, незалежності та територіальної цілісності України. Таким чином, ці країни взяли на себе певні зобов'язання перед Україною.

Однак, у нинішньому конфлікті України з Росією НАТО та її країни-члени надають значну підтримку Україні у захисті її суверенітету і територіальної цілісності. Масштаби посилення колективної оборони, яке здійснює Альянс, є найбільшими з часів закінчення холодної війни. Крім того, розширюються санкції проти осіб та організацій, відповідальних за підлив або загрозу суверенітету, незалежності та територіальній цілісності України.

Добре відома прихильна позиція Республіки Польща щодо прагнень України вступити до НАТО та ЄС, а також підтримати її у війні з Росією. Як юрист, який десятиліттями співпрацює з Сенатом Республіки Польща та його комітетами, я хотів би навести приклади діяльності цієї палати щодо підтримки тих прагнень. Отже, Сенат Республіки Польща 4 лютого 2022 р. ухвалив резолюцію про підтримку України, зокрема, щодо постачання зброї в Україну та участі військовослужбовців країн-членів НАТО у тренуваннях українських військових, 9 лютого 2022 р. ухвалив резолюцію щодо європейських прагнень України, 29 жовтня 2022 року ухвалив резолюцію про визнання влади Російської Федерації терористичним

¹⁷ <https://fakty.tvn24.pl/fakty-o-swiecie/viktor-orban-ukraina-nie-jest-juz-suwerennym-panstwem-to-co-orban-robi-i-mowi-jest-nie-do-przyjecia-st7195009>, [дата звернення: 30.01.2024 р.].

режимом, 22 лютого 2023 року ухвалив резолюцію у зв'язку з річницею агресії Росії проти України, 30 березня 2023 року ухвалив резолюцію із засудженням незаконної депортації українських дітей до Росії, 11 травня 2023 року ухвалив резолюцію щодо членства України в НАТО¹⁸. Подібні резолюції ухвалює також Сейм Республіки Польща, зокрема резолюцію від 16 червня 2023 року про членство України в Організації Північноатлантичного договору¹⁹. Особливо важливо, що польський парламент ухвалив низку законів, які дозволяють підтримати Україну у захисті її суверенітету від російської агресії, а також відкривають можливості для підтримки громадян України, які проживають у Польщі.

І це ще не кінець, адже Польща досі залишається рушійною силою просування України до НАТО та ЄС. Додамо, що, на думку самих українців, Польща входить як до лідерів країн економічної еміграції, так і до провідних країн постійної еміграції²⁰. Однак перспектива членства України як в НАТО, так і в ЄС є чинником, який спонукає українських біженців повертатися на Батьківщину після завершення бойових дій²¹.

Повага до міжнародного публічного права та дотримання його норм мають особливе значення для молодих демократичних держав. Міжнародне право надає цим державам захисні аргументи в їхньому протистоянні з деспотіями, які донедавна здійснювали верховенство влади над цими організаціями. З іншого боку, деспотіям важко посилатися на такі категорії, як рівність держав, право держав на самови-

¹⁸ https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/agenda/ukraina_24_08_2023_v3.pdf, [дата звернення: 31.01.2024 р.].

¹⁹ М.Р. від 2023 року, пункт 606.

²⁰ А. Жьомек, *Spółeczność ukraińska na studiach i na rynku pracy w Polsce w latach 2014–2021*, Akademia Górnośląska im Wojciecha Korfanteo w Katowicach, Катівіце 2023, с. 98.

²¹ <https://www.infor.pl/5792882,perspektywa-przystapienia-ukrainy-do-nato-i-ue-zacheca-uchodzcow-do-szybszego-powrotu-do-ojczyzny.html>, [дата звернення: 30.01.2024 р.].

значення або рішення і вироки незалежних міжнародних трибуналів.

Головним опонентом вступу України до НАТО та Європейського Союзу залишається Російська Федерація, яка прагне реставрації старих канонів міжнародної системи, зокрема відновлення так званих сфер впливу як легітимних понять та визнання застосування сили для просування власних інтересів²². Російська концепція сфер впливу відкрито порушує суверенітет, тобто самовладдя і повновладдя інших держав, що зменшує можливість побудови будь-якої стратегічної взаємодії з Росією. Прийняття концепції сфер впливу також означатиме серйозний ризик для європейської безпеки. І це той момент, коли інтереси Європи збігаються з інтересами України. Крім того, можливості ведення діалогу з Росією зменшуються через поглиблення ідеологічної непривабливості Росії в Європі. Як рішучість України захищати свій суверенітет, так і послаблення позицій Росії на міжнародній арені, дозволяють розглядати суверенітет України з точки зору стійкості, а перспектива членства України в НАТО і Європейському Союзі видається більш реалістичною, ніж до війни.

Слід підкреслити, що оборонна війна, яку ведуть українці, продемонструвала всьому світові їхню незламність у прагненні відстояти власне повновладдя і самовладдя, в тому числі бажання розвиватися на основі західної системи цінностей та економічної моделі²³.

Кожна держава має право самостійно обирати свій шлях розвитку, і жодна інша держава не може позбавити її цього права. Єдиними обмеженнями державного суверенітету є суверенітет іншої держави та положення європейського і міжнародного права.

Список використаних джерел:

²² К. Чіхос, *op. cit.*, с. 17.

²³ Там само, с. 23.

Нормативно-правові акти:

Конституція України, Відомості Верховної Ради України від 1996 р., № 30, ст. 141 з наступними змінами

Конституція Республіки Польща, Вісник законів 1997 р. № 78, ст. 483 з наступними змінами

Резолюція Сейму Республіки Польща від 16 червня 2023 року про членство України в Організації Північноатлантичного договору М.Р. від 2023 р., поз. 606.

Література

Чіхос К., *Czy chęć bycia członkiem NATO wystarczy? Suwerenność państwa a „prawo wyboru sojuszy” na przykładzie Ukrainy*, Opinie i analizy Instytutu De Republica, Варшава 2022.

Енке Ф., *Niepodległa i suwerenna Ukraina jest kluczem do euroatlantyckiego bezpieczeństwa*, *NATO Review*, 8 липня 2020 року, <https://www.nato.int/docu/review/pl/articles/2020/07/08/niepodlegla-i-suwerenna-ukraina-jest-kluczem-do-euroatlantyckiego-bezpieczenstwa/index.html>, [дата звернення: 31.01.2024 р.].

Кранц Є., *Рецензія книги Р. Квечень, op. cit.*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2005, nr 5/1/2.

Квечень Р., *Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Краків 2004.

Маршалек А., *Suwerenność a integracja europejska w perspektywie historycznej. Spór o istotę suwerenności i integracji*, Європейський інститут, Лодзь 2000.

Марцеляк О.В., *Wpływ nauki prawa konstytucyjnego na system sprawowania władzy i zapewnienia praw człowieka w Ukrainie w warunkach rosyjskiej agresji* [в:] К. Екхардт, П. Стецюк, *Wpływ wojny na system sprawowania władzy. Refleksje w kontekście zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę*, Університет права та адміністрації в Жешові, Жешув 2023.

Олехно А., *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996–2005)*, Торунь 2009.

Олехно А., *Prezydent Ukrainy jako gwarant suwerenności i integralności terytorialnej państwa* [в:] Е.М. Гузік-Макарук, Е.В. Пливачевський, Білосток 2015.

Цимбалістий Т., *Specyfika konstytucyjnoprawnej regulacji i funkcjonowania prokuratury na obecnym etapie tworzenia państwa i w warunkach zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę* [в:] *Refleksje w kontekście zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę*, Університет права та адміністрації в Жешові, Жешув 2023.

Жьомек А., *Spółeczność ukraińska na studiach i na rynku pracy w Polsce w latach 2014–2021*, Akademia Górnośląska im. Wojciecha Korfanteo w Katowicach, Катовіце 2023.

Нетографія

Опитування „Omnibus” Київського міжнародного соціологічного інституту, підгот. А. Покорський, <https://wydarzenia.interia.pl/raport-ukraina-rosja/news-niepokoja-badanie-wzrastaja-negatywne-nastroje-wsrod-ukrai,nId,7090728>, [дата звернення: 31.01.2024 р.].

<https://www.infor.pl/5792882,perspektywa-przystapienia-ukrainy-do-nato-i-ue-zacheca-uchodzcow-do-szybszego-powrotu-do-ojczyzny.html>, [дата звернення: 30.01.2024 р.].

<https://kresy24.pl/waszynngton-wzywa-prezydenta-ukrainy-do-walki-z-korupcja/>, [дата звернення: 31.01.2024 р.].

<https://fakty.tvn24.pl/fakty-o-swiecie/viktor-orban-ukraina-nie-jest-juz-suwerennym-panstwem-to-co-orban-robi-i-mowi-jest-nie-do-przyjecia-st7195009>, [дата звернення: 30.01.2024 р.].

https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/agenda/ukraina_24_08_2023_v3.pdf, [дата звернення: 31.01.2024 р.].

<https://www.infor.pl/5792882,perspektywa-przystapienia-ukrainy-do-nato-i-ue-zacheca-uchodzcow-do-szybszego-powrotu-do-ojczyzny.html>, [дата звернення: 30.01.2024 р.].

ЮРІЙ КЛЮЧКОВСЬКИЙ

доктор юридичних наук, доцент

Національний університет «Києво-Могилянська академія»

Можливості проведення виборів в Україні відповідно до європейських стандартів під час і після війни

**Possibilities for holding elections in Ukraine according
with European standards during and after the war**

Анотація. Стаття присвячена можливостям проведення загальнонаціональних та місцевих виборів в Україні під час війни і після припинення воєнного стану. Досягненням демократичного розвитку України, яке необхідно зберегти, є регулярне проведення виборів у відповідності до міжнародних (європейських) виборчих стандартів. Показано неможливість організації та проведення виборів в Україні з дотриманням цих стандартів під час війни в умовах ведення бойових дій і постійної загрози ракетних обстрілів практично на всій території держави, чим обґрунтована нормативна заборона виборів в умовах правового режиму воєнного стану. Відповідно до Конституції та законів України, це спричинило відкладення чергових парламентських, президентських та, ймовірно, місцевих виборів, які мають бути проведені після припинення воєнного стану. Розглянуто правові умови призначення таких виборів. Наголошено на важливості безпекових критеріїв можливості проведення післявоєнних виборів та їх законодавчого закріплення, що вимагає запровадження правового режиму перехідного періоду після війни.

Ключові слова: вибори; воєнний стан; міжнародні виборчі стандарти; безпекові критерії виборів; відкладені вибори; правовий режим перехідного періоду.

Keywords: elections; martial law; international election standards; safety criteria for elections; postponed elections; legal regime of transitional period.

1. Дискусії стосовно майбутніх виборів в Україні продовжуються протягом тривалого часу і стосуються як можливості проведення виборів в умовах воєнного стану, запровадженого в Україні внаслідок російської агресії, так і після закінчення війни. Обговорення цих проблем, без сумніву, є відображенням того, що навіть у складних умовах проведення оборонної війни на своїй території Україна зберігає демократичний і правовий характер своєї державності, що є безпрецедентною ситуацією у європейській історії. Дискусії щодо виборів, хоча частково ініційовані західними політичними діячами, відображають демократичні переконання українського народу та його традиційний історичний оптимізм, який навіть у дуже складних умовах загроз існуванню України як суверенної держави стимулює дискусії про наше майбутнє після успішного завершення війни.

Розглядаючи можливості проведення виборів в Україні найближчим часом чи у перспективі, необхідно розрізнити дві кардинально відмінні ситуації – з одного боку, проведення виборів в умовах тривання бойових дій на фронтах війни, окупації ворогом частини території держави та продовження його терористичних ракетно-бомбових атак практично на всій території України, а з іншого боку – після успішного завершення бойових дій, деокупації тимчасово захоплених ворогом територій і створення умов для процесів відновлення нормального мирного життя громадян України. Обидві ситуації, попри їх принципову відмінність, повинні також враховувати початок процедури майбутнього вступу України до Європейського Союзу та її інтеграцію з НАТО.

Остаточне рішення про вступ України до ЄС, як і перспективне рішення щодо вступу до НАТО, може бути прийняте лише після закінчення війни у тій чи іншій формі, які ми тут не обговорюємо. Однак будь-які майбутні вибори в Україні, як загальнонаціональні, так і місцеві, повинні відбутися як мінімум із збереженням досягнення України останнього десятиліття – проведення виборів у відповідності до міжнародних (зокрема, європейських) стандартів демократичних виборів¹, а бажано також – із врахуванням спеціальних вимог до передумов і проведення виборів, визначених спільним *acquis* Європейського Союзу. Це породжує низку викликів для України щодо створення передумов, за яких такі вибори можуть бути проведені.

2. Будь-які загальнонаціональні вибори в Україні у цих умовах мають важливе суспільно-політичне значення; вони не можуть зводитися лише до факту проведення голосування. При проведенні виборів мають бути дотримані основні вимоги міжнародних виборчих стандартів, які по суті становлять систему базових принципів виборчого права². На жаль, деякі з цих вимог (зокрема, принцип періодичних виборів) не можуть бути дотримані внаслідок війни³; однак

¹ Див., наприклад: Місія БДПЛ зі спостереження за виборами Президента України 31 березня та 21 квітня 2019 року. Остаточний звіт від 20 листопада 2019 року. Варшава: БДПЛ ОБСЄ, 2019. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/b/441931.pdf>; Місія БДПЛ зі спостереження за позачерговими виборами народних депутатів України 21 липня 2019 року. Остаточний звіт від 20 листопада 2019 року. Варшава: БДПЛ ОБСЄ, 2019. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/441925.pdf>.

² Ю. Ключковський, «Правова природа та зміст міжнародних виборчих стандартів» (2018) 2 Український часопис конституційного права 36, 39.

³ Велика Британія, єдина європейська держава – учасниця II світової війни, яка зберегла свій демократичний характер протягом війни, не проводила парламентські вибори до закінчення війни: після виборів 1937 року наступні вибори відбулися у червні 1945 року. Зауважимо, що на території Великої Британії бойові дії (за винятком авіаційних бомбардувань) не відбувалися.

обов'язковим слід визнати гарантії дотримання принаймні класичних принципів, закріплених у Кодексі належної практики у виборчих справах Венеційської комісії, – загального і рівного виборчого права, вільних виборів, таємного голосування⁴, а також принципу особистого голосування⁵, у поєднанні з принципом чесних виборів (*fair elections*), на якому наголошує Декларація Міжпарламентського Союзу⁶. Зазначені принципи мають наслідком фундаментальні вимоги, без дотримання яких немає сенсу говорити про справжні вибори; на ці вимоги не завжди звертають увагу (вважається, що вони забезпечуються завжди), однак які набувають особливого значення у специфічних умовах, в яких перебуває Україна.

Зокрема, принцип *загального виборчого права* вимагає, щоб кожному публічно дієздатному громадянину України (виборцю), який має право голосу, було забезпечено можливість скористатися цим правом; за умови відповідності встановленим цензам кожен виборець може балотуватися на виборах.

Принцип *рівного виборчого права*, окрім вимоги рівної кількості голосів у всіх виборців, гарантує також рівні можливості користуватися правом голосу: виборець не може бути поставлений державою (в межах її юрисдикції) в умови, коли він, маючи бажання, не зможе скористатися своїм виборчим правом.

Принцип вільних виборів звичайно тлумачиться як сукупність вимог вільного формування і вільного вираження волі виборців; це передбачає безсторонність влади (у тому числі органів адміністрування виборів), наявність збалансо-

⁴ Venice Commission. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report (CDL-AD(2002)023rev2-cor), point I. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e).

⁵ *Ibidem*, point I.4.b; див. також: Venice Commission. Declaration on Women's participation in elections (CDL-AD(2006)020). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2006\)020.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2006)020.aspx).

⁶ Inter-Parliamentary Union. Declaration on Criteria for Free and Fair Elections. Unanimously adopted by the Inter-Parliamentary Council at its 154th session (Paris, 26 March 1994). URL <http://www.ipu.org/Cnl-e/154-free.htm>.

ваної і достовірної інформації про кандидатів і політичні партії; свобода передвиборної агітації; недопущення тиску, залякування, підкупу та інших способів примусу виборця до певного способу волевиявлення. Проте більшість цих вимог не можуть бути забезпечені в умовах воєнного стану, який передбачає можливість обмеження свобод зібрань і вираження поглядів, а також встановлює додаткові обмеження щодо діяльності політичних партій. До умов забезпечення вільних виборів слід віднести і вимоги фізичної безпеки виборця, і певні умови його життя (житло, комунальні послуги, джерела доходів), які не відносять для нього участь у виборах до явищ другого плану.

Нарешті, принцип чесних виборів гарантує суспільне визнання їх результатів як таких, що відображають реальне волевиявлення виборців («вільно виражену волю народу», за формулюванням статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод⁷). Дотримання цього принципу, як правило, не зафіксованого нормативно⁸, вимагає заходів, які Венеційська комісія називає «процедурними гарантіями» дотримання основних принципів виборчого права, зокрема, офіційного спостереження за виборами, ефективної системи оскарження виявлених порушень, запобігання фальсифікаціям результатів голосування виборців. Водночас сюди слід віднести також вимоги захисту від зовнішнього втручання, у тому числі з-за меж держави: фізичної безпеки виборчих комісій та їх членів, виборчої документації, диверсій з боку агентури ворога, втручання у системи передавання даних (встановлених результатів)

⁷ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (with its Protocols). URL: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG.

⁸ Виборчий кодекс України присвячує принципу чесних виборів статтю 19, однак дещо звужено пов'язує цей принцип в основному із встановленням відповідальності за виборчі правопорушення; див.: Виборчий кодекс України. Закон України від 19 грудня 2019 року № 396-IX (з подальшими змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>.

і т. п., тобто тих форм втручання, які можуть спотворити зміст волі народу, вираженої на виборах.

3. Ідея проведення в Україні загальнонаціональних виборів *під час війни* певною мірою породжена фактом закінчення конституційного строку повноважень поточної каденції Верховної Ради України. Відповідно до статті 77 Конституції України, *чергові вибори* народних депутатів України проводяться в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України. Такі вибори мали б відбутися 29 жовтня 2023 року, однак не відбулися (вважаються відкладеними до припинення воєнного стану).

Із проведенням виборів Президента України ситуація подібна. *Чергові вибори* Президента України мали б відбутися 31 березня 2024 року, а відповідний виборчий процес мав би розпочатися 2 січня 2024 року. Однак чергові вибори Президента України не призначені, виборчий процес не розпочався, а отже, чергові вибори Президента України також вже відкладені.

Причина полягає в тому, що зазначені вище основні принципи виборчого права, як це випливає з їхнього змісту, не можуть бути дотримані в умовах бойових дій на території держави. Проведення голосування виборців (а по суті, лише частини виборчого корпусу, для якої можна забезпечити прийнятні умови для голосування) в таких обставинах не може бути визнана справжніми демократичними виборами. Тому слід визнати природною заборону проведення виборів і референдумів в умовах воєнного стану, встановлену щодо виборів до Верховної Ради України статтею 83 Конституції України, а щодо усіх виборів взагалі – Законом «Про правовий режим воєнного стану»⁹, який виконує роль своєрідного

⁹ Про правовий режим воєнного стану. Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII (з подальшими змінами), стаття 19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.

доповнення Конституції в умовах воєнного стану¹⁰. Оскільки вимоги дотримання принципів виборчого права мають матеріальний, а не формальний характер, просте скасування на певний час режиму воєнного стану з метою усунення нормативної заборони проведення виборів, як це дехто пропонує, жодним чином не вирішує цих проблем. Слід наголосити, що неможливість проведення виборів в умовах війни цілком усвідомлюється українським суспільством.

4. Проте після війни, в успішне завершення якої ми всі віримо, постане завдання відновлення повноцінного функціонування демократичних інститутів Української держави. Таке відновлення є водночас важливою метою, засобом переходу держави і суспільства до мирного життя, і водночас передумовою для досягнення цілей, вистражданих важкою боротьбою Українського народу – вступу України до Європейського Союзу та НАТО як завершального етапу багаторічних зусиль повернення України до європейської сім'ї народів.

Основою повного відновлення функціонування демократичних інститутів має стати оновлення складу органів представницької демократії, а значить, проведення виборів на різних рівнях – загальнонаціональному, регіональному і місцевому. Проведення таких виборів у повній відповідності до демократичних стандартів означатиме, що у конституційному відношенні Україна остаточно вийшла зі стану війни і в політичному відношенні пододала її наслідки.

Одною з основних конституційних проблем проведення виборів, пов'язаних з майбутнім вступом України до Європейського Союзу, є проблема узгодження положень Конституції України з європейським *aquis* в частині надання

¹⁰ Ю. Ключковський, «Деякі міркування щодо місця Закону „Про правовий режим воєнного стану” у системі законодавства України» (2023). Сучасний конституціоналізм та євроінтеграційні процеси в Україні. Збірник матеріалів учасників П'ятої міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 22 вересня 2023 року) Львів, 2023 35-38.

виборчих прав (і насамперед права голосу) громадянам інших держав – членів ЄС. У пергу чергу потребуватиме імплементації положення статті 19 Договору про заснування Європейської Спільноти (у його сучасній редакції) про те, що «кожен громадянин Союзу, який проживає в державі-члені, громадянином якої він не є, має право обирати та бути обраним на місцевих виборах у державі-члені перебування на таких самих умовах, як громадяни цієї держави»¹¹.

Цьому положенню не суперечить формулювання статті 141 Конституції України, відповідно до якої органи місцевого самоврядування обираються «жителями села, селища, міста, району, області» (без прямої вказівки на громадянство жителів). Однак загальноприйнятим є тлумачення цього положення у поєднанні з конституційним приписом статті 70 Конституції України, відповідно до якого «право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України...»¹². Таке розуміння реалізоване Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до статті 3 якого право на участь у місцевому самоврядуванні належить громадянам України¹³, а також Виборчим кодексом України, стаття 7 якого визнає статус виборця і відповідно право голосу на місцевих виборах за громадянами України.

Проблема імплементації вимоги європейського законодавства щодо права голосу на місцевих виборах полягає в тому, що внесення зміни до статті 70, яка належить до Розділу III Конституції України, здійснюється, відповідно до статті 156

¹¹ Treaty establishing the European Community (Consolidated version 2002). URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tec_2002/oj. Укр. переклад див.: Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017.

¹² Конституція України (в редакції від 1 січня 2020 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

¹³ Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

Конституції, за спеціальною процедурою, яка вимагає підтвердження таких змін всеукраїнським референдумом. Проведення такого референдуму в умовах дії воєнного стану заборонене, як і проведення виборів; можливість його проведення після війни обумовлене вирішенням тих же проблем, що описані нижче стосовно загальнонаціональних виборів.

Іншим гіпотетичним шляхом вирішення цієї проблеми може стати тлумачення статті 141 Конституції, надане Конституційним Судом України з урахуванням положення Преамбули Конституції щодо незворотності європейського та євроатлантичного курсу України. Однак оцінити ймовірність подібної позиції Конституційного Суду України сьогодні неможливо.

5. Однак завдання проведення перших післявоєнних виборів ставить перед державою низку більш практичних проблем. Деякі з них також мають правову природу і вимагають законодавчого або навіть конституційного вирішення, оскільки ми вперше зустрічаємося з потребою проведення не дострокових, а легально *відкладених* виборів. При цьому доводиться мати на увазі, що поняття «відкладені вибори» законодавчо не визначене, а відповідні відносини практично не врегульовані.

Інші виклики мають інституційну, економічну чи суспільно-політичну природу і пов'язані з подоланням негативних (у деяких відношеннях руйнівних) наслідків бойових дій та тимчасової (однак досить тривалої) окупації частини території держави. З подоланням цих проблем пов'язане питання, як швидко після припинення воєнного стану проведення справжніх, дійсно демократичних, а не формальних виборів стане можливим у масштабі всієї держави чи (щодо місцевих виборів) її окремих частин.

6. Серед правових викликів особливе місце займає проблема відкладених чергових виборів до Верховної Ради України.

Відповідно до частини четвертої статті 83 Конституції України, у разі закінчення строку повноважень під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану. Це формулювання по суті означає, що чергові вибори під час дії воєнного стану *відкладаються*; водночас це конституційне положення не визначає, коли саме після скасування воєнного стану мають бути проведені такі вибори.

Пов'язана з цим проблема полягає в тому, що чергові вибори до Верховної Ради України – єдині передбачені Конституцією вибори, які *не потребують призначення* і проводяться у визначену дату в силу Конституції (частина перша статті 77 Конституції України). Тим самим проведення чергових парламентських виборів унезалежене від волевиявлення будь-якого владного суб'єкта, а значить, від загрози свавільних рішень. Цим чергові вибори відрізняються, зокрема, від позачергових, тобто *дочасних* виборів народних депутатів України, пов'язаних з достроковим припиненням повноважень Верховної Ради України, які призначає Президент України з визначенням дня їх проведення (частина друга статті 77, пункт 7 статті 106 Конституції); однак повноваження призначати чергові парламентські вибори ані Президенту України, ані будь-якому іншому суб'єкту влади не належить. Відсутність конституційно визначеного суб'єкта призначення чергових виборів породжує питання – чи *відкладені* чергові вибори потребують призначення? Якщо так, то кому належить таке повноваження? Якщо ні, то хто уповноважений визначити день проведення *відкладених* чергових парламентських виборів? Прямих відповідей на ці питання Конституція України не містить.

Стаття 20 Виборчого кодексу України містить припис, відповідно до якого Центральна виборча комісія не пізніше місяця з дня припинення воєнного стану¹⁴ оголошує про початок виборчого процесу, призначення якого не вимагається законом; однак повноважень призначити день проведення таких виборів Центральна виборча комісія не має (стаття 136 Виборчого кодексу).

Можна було б спробувати доповнити Конституцію визначенням суб'єкта, уповноваженого призначити відкладені чергові парламентські виборів чи встановити день їх проведення; однак зробити це під час воєнного стану неможливо: стаття 157 Конституції України забороняє зміни Конституції в умовах воєнного або надзвичайного стану. Отже, вихід із цієї непростой у правовому відношенні ситуації нам доведеться шукати. Одним із варіантів є звернення щодо тлумачення цих конституційних положень до Конституційного Суду України. Інший варіант – поширення дії Закону «Про правовий режим воєнного стану» на перехідний період від воєнного стану до стану повноцінного конституційного функціонування держави і доповнення цього Закону відповідним положенням, яке б уповноважило Президента України визначити відповідну дату¹⁵.

Проведення виборів Президента України ситуація подібна, але має свої особливості. Насамперед слід звернути увагу, що стаття 103 Конституції України, присвячена виборам і строку

¹⁴ Цитований припис, який був сформульований задовго до початку російської збройної агресії 24 лютого 2022 року, не передбачав можливості масштабних руйнувань і демографічних зрушень; сьогодні його можна вважати далеким від можливостей реалізації.

¹⁵ Як зазначалося вище, Закон «Про правовий режим воєнного стану» займає особливе місце у системі законодавства, виконуючи функцію «доповнення» до Конституції України в умовах воєнного стану. Поширення його дії на перехідний період може бути засноване на розумінні, що такий період до повного відновлення конституційного ладу (а значить, до проведення післявоєнних виборів) по суті також є екстраординарним станом держави – прямим наслідком воєнного стану.

повноважень Президента України, не містить згадки про ситуацію закінчення такого строку під час дії воєнного чи надзвичайного стану, а отже, і не встановлює прямої заборони проведення виборів Президента України в таких умовах. Як уже зазначалося, така заборона встановлена статтею 19 Закону «Про правовий режим воєнного стану»¹⁶. Таким чином, чергові вибори Президента України під час дії воєнного стану також відкладаються і мають бути проведені після скасування цього стану.

Відповідно до частини п'ятої статті 103 Конституції України, як чергові, так і позачергові вибори Президента України *призначаються* Верховною Радою України. За аналогією парламенту також приписується повноваження призначення (із визначенням дати проведення) *відкладених* президентських виборів. Таким чином, проблем із суб'єктом визначення дати проведення відкладених чергових виборів Президента України не виникає.

7. Відповідно до статті 141 Конституції України, *чергові місцеві вибори*, на яких мають обиратися усі місцеві ради та сільські, селищні, міські голови, мають бути проведені у жовтні 2025 року. Однак окреслені останнім часом перспективи перебігу війни залишають небагато сподівань, що бойові дії на той час будуть припинені, у зв'язку з чим закінчиться дія правового режиму воєнного часу. Якщо стримано-оптимістичні сподівання українського суспільства на успішне завершення війни у 2025 році не здійсняться,

¹⁶ Оскільки законодавча діяльність Верховної Ради України (на відміну від внесення змін до Конституції) в умовах воєнного стану не обмежується, а до Закону «Про правовий режим воєнного стану» вже внесено низку змін після початку широкомасштабної російської агресії, це дало підстави для висловлення ідеї внести зміну до статті 19 цього Закону, яка б дозволила провести вибори Президента України у конституційно встановлені строки. Вище вже було обґрунтовано, що такий формальний крок жодним чином не змінює об'єктивних умов, внаслідок яких проведення виборів відповідно до загальноновизнаних стандартів неможливе. Ця ідея не зустріла помітної підтримки.

чергові місцеві вибори в Україні також будуть відкладені. Дату проведення відкладених чергових місцевих виборів визначатиме Верховна Рада України.

Раніше нами досліджувалася проблема підстав та потреб проведення *позачергових* виборів окремих органів місцевого самоврядування після припинення воєнного стану з метою своєчасного відновлення функціонування місцевого самоврядування у громадах, де воно було зупинене під час війни¹⁷. Однак з наближенням 2025 року набувають актуальності законодавчі положення, відповідно до яких у рік проведення чергових місцевих виборів позачергові вибори не призначаються, а усі місцеві вибори проводяться в один день як чергові (частина третя статті 287, частина перша статті 5 Виборчого кодексу України), а отже, у разі продовження війни можуть бути відкладені.

8. Проте актуальним залишається питання щодо того, *в які строки* мають бути проведені відкладені парламентські, президентські чи місцеві вибори.

Виборчий кодекс України (стаття 20) та Закон «Про правовий режим воєнного стану» (стаття 19) по-різному встановлюють строки призначення виборів, потреба проведення яких виникла під час дії воєнного стану; жоден з них не визначає строки проведення загальнонаціональних виборів.

Проте реальна оцінка можливостей проведення виборів після припинення дії режиму воєнного стану, проведена нами

¹⁷ Ю. Ключковський, В. Венгер, «Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні в умовах війни та передумови проведення місцевих виборів після припинення воєнного стану» (2023). Вплив війни на систему управління. Роздуми в контексті збройної агресії Російської Федерації проти України. Rzeszów: Bonus Liber, 33-68. [Yu. Kliuchkovskiy, V. Venher, *Regulacja prawna samorządu terytorialnego w Ukrainie podczas wojny i warunki przeprowadzenia wyborów lokalnych po zakończeniu stanu wojennego* (2023), *Wpływ wojny na system sprawowania władzy. Refleksje w kontekście zbrojnej agresji Federacji Rodyjskiej na Ukrainę*, Rzeszów, Bonus Liber, 32-66].

раніше¹⁸, дає підстави вважати, що як місячний, так і тримісячний строк буде надто оптимістичним. Адже проведення виборів обумовлене не лише формально-правовими проблемами їх регулювання: існують реальні обставини, які ускладнюють або й роблять неможливим проведення справжніх виборів протягом короткого часу після припинення воєнного стану і настання миру¹⁹. Серед таких обставин найважливішу роль відіграють умови фізичної безпеки як виборців, так і організаторів виборів та виборчої інфраструктури (відсутність обстрілів і бомбардувань, розмінування територій, розчищення завалів зруйнованих будинків і споруд і т. п.). Брак фізичної безпеки безпосередньо після припинення воєнного стану особливо (але не лише) буде відчуватися на територіях, де відбувалися активні бойові дії, та деокупованих територіях. Тому слід буде враховувати, що на різних частинах території України безпекові умови для проведення виборів будуть сформовані у різний час. Це породжує проблеми не лише з не одночасним проведенням місцевих виборів (найбільш імовірно, чергових) у різних регіонах України, але й стосовно загальнонаціональних виборів, умови для проведення яких у регіонах, найбільш постраждалих від війни, можуть бути досягнуті достатньо пізно. Це ставить питання про можливість проведення післявоєнних загальнодержавних виборів без організації голосування виборців на певній частині держави.

Внаслідок російської агресії, яка у відносно обмеженому масштабі триває з 2014 року, Україна вже має досвід проведення виборів з урахуванням неможливості їх організації на певних територіях, як окупованих агресором, так і в зоні бойових дій, де існували безпекові загрози.

Так, відповідно до статті 8 Закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово

¹⁸ Ю. Ключковський, В. Венгер, *цит. праця* (2023) 65 [Yu. Kliuchkovskiy, V. Venher, *op. cit.* (2023) 63].

¹⁹ *Ibidem*, 54-64 [52-61].

окупованій території України»²⁰, на тимчасово окупованій території України не організовується голосування на загальнонаціональних виборах, а виборцям, які зареєстровані на окупованих територіях, надається можливість проголосувати на виборчих дільницях, утворених на території, підконтрольній Українській державі. Водночас місцеві вибори на тимчасово окупованій території не призначаються і не проводяться.

Зазначений Закон не встановлює підстави неможливості проведення виборів з міркувань безпеки на територіях, суміжних із зоною бойових дій. Однак Україна має досвід врахування безпекових факторів під час місцевих виборів 2020 року, коли Центральна виборча комісія, спираючись на відомості, надані Службою безпеки України та місцевими військово-цивільними адміністраціями, встановила неможливість проведення місцевих виборів у 18 територіальних громадах Донецької та Луганської областей з дотриманням положень Виборчого кодексу України²¹.

Внаслідок відсутності прямого нормативного регулювання подібних ситуацій зазначене рішення Центральної виборчої комісії, хоча й зустрівало суспільне сприйняття, однак викликало неоднозначні правові оцінки. Ще у 2021 році у Верховній Раді України було напрацьовано відповідний законопроект, який отримав висновок Венеційської комісії та БДПЛ/ОБСЄ²² з загальною підтримкою і низкою додаткових рекомендацій.

²⁰ Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України. Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.

²¹ Про неможливість проведення перших виборів депутатів окремих сільських, селищних, міських рад Донецької і Луганської областей та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року. Постанова Центральної виборчої комісії від 8 серпня 2020 року № 161. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0161359-20>.

²² Venice Commission, OSCE/ODIHR. Joint Opinion on the Draft Law „On Improving the Procedure for Establishing the Impossibility of Holding National and Local Elections, All-Ukrainian And Local Referendums in Certain

Досвід врахування безпекових факторів під час виборів 2020 року, коли на деяких територіях із цих міркувань вибори не проводилися, наводить на думку про можливість його повторення після припинення воєнного стану. Однак масштаб територій, охоплених руйнуваннями та іншими наслідками війни, тепер значно більший. Можна передбачити, що визнання неможливості проведення місцевих виборів у відповідних громадах буде зустрінуте суспільством із розумінням. Проте проведення загальнодержавних виборів без участі виборців з помітної частини території держави може породити сумніви щодо реального відображення волі народу, а отже, легітимності результатів виборів.

У всіх випадках критерії для прийняття відповідних рішень, суб'єкти їх прийняття, а також тимчасовий характер таких рішень мають бути визначені законодавчо. З цієї причини в Україні поновилися публічні та фахові дискусії²³ щодо законодавчого встановлення критеріїв можливості організації та проведення виборів на окремих територіях, а також щодо впливу визнання неможливості проведення виборів на окремих територіях з урахуванням кількісного аспекту на можливість призначення загальнодержавних виборів чи визнання їх такими, що відбулися.

9. Таким чином, вплив на строки і тривалість проведення відповідних заходів щодо створення мінімальних необхідних умов для проведення виборів, чинитимуть різноманітні фактори, насамперед умови безпеки, що має бути враховане при вирішенні питання про строки проведення відповідних післявоєнних виборів. Значний масштаб згаданих проблем дозволяє припустити, що повноцінне відновлення демокра-

Territories and Polling Stations” (CDL-AD(2021)045). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)045-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)045-e).

²³ Див., зокрема: Діалог високого рівня щодо реформ демократичного врядування в Україні. Офіс Ради Європи в Україні. 4 грудня 2023 року. <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/high-level-dialogue-on-democratic-governance-reforms-in-ukraine> (дата звернення 8 січня 2024 року).

тичних інститутів влади відразу після припинення воєнного стану буде просто неможливим.

Це викликає необхідність визнання певного *перехідного періоду*, протягом якого основні зусилля будуть зосереджені на усуненні найтяжчих наслідків війни і створення мінімально необхідних умов для відновлення повноцінного функціонування інститутів демократії, насамперед проведення загальнонаціональних та місцевих виборів.

Перехідний період від воєнного стану до миру слід визнати *екстраординарною ситуацією*, яка є безпосереднім наслідком війни. Тому правовий режим перехідного періоду, як і режим воєнного чи надзвичайного станів, вимагає спеціального нормативного регулювання, якого поки що в Україні немає. Таке регулювання повинно обов'язково містити визначення об'єктивних умов (критеріїв) для його закінчення та належний контроль щодо їх досягнення, щоб уникнути спокуси його надмірного продовження.

МАКСИМ БОНДАР

здобувач ступеня доктора філософії, аспірант Національний університет
«Києво-Могилянська академія»
ORCID: 0009-0005-3057-2039

Конституція України і уряд «національної єдності»: правовий дискурс

Constitution of Ukraine and government of „national unity”: law discourse

Анотація. Повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України і, як наслідок, запровадження по всій території України правового режиму воєнного стану спричинилося до глобального впливу на конституційні основи забезпечення прав і свобод людини, функціонування органів публічної влади та, загалом, конституційний лад. Серед американських, європейських та українських представників громадянського суспільства та влади ширяться ідеї про формування в Україні уряду «національної єдності». У статті мною здійснено спробу виокремити ключові питання, відповіді на які дозволяють з правової точки зору проаналізувати можливість формування такого уряду у широкому контексті визначення конституційного ладу України, демократичних процедур та враховуючи загальноєвропейські цінності демократії, верховенства права і прав людини. Також проаналізовано питання організації та проведення виборів в Україні, засад формування складу Кабінету Міністрів України та умови збереження

конституційного ладу в Україні під час дії правового режиму воєнного стану. Як висновок, надано відповідь на питання щодо формування уряду «національної єдності» з точки зору Конституції України і відо-кремлено політичну площину цього питання.

Ключові слова: уряд, Кабінет Міністрів України, парламент, Верховна Рада України, президент, воєнний стан, вибори, демократія, конституційний лад, Конституція, європейська та євроатлантична інтеграція.

Keywords: government, Cabinet of Ministers of Ukraine, parliament, Verkhovna Rada of Ukraine, president, martial law, elections, democracy, constitutional order, Constitution, European and Euro-Atlantic integration.

Вступ. З початком повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України 24 лютого 2022 року почасти у політичному й правовому дискурсах виникають думки про формування уряду «національної єдності», до якого, за загальним уявленням, мають входити представники всіх політичних партій, які мають депутатську фракцію чи групу, зареєстровану у Верховній Раді України IX скликання. На якісно новий рівень цю дискусію в українському суспільстві та законо-рдоном вивела стаття у виданні POLITICO¹, у якій мовиться про необхідність формування уряду за описаним принципом, у зв'язку з неможливістю проведення парламентських виборів в Україні й необхідністю збереження «демократизму» в Україні.

¹ Ukraine needs a government of national unity by Adrian Karatnycky, POLITICO, December 18, 2023. URL: <https://www.politico.eu/article/ukraine-volodymyr-zelenskyy-needs-a-government-of-national-unity/>.

Ідеться про те, що начебто формування саме уряду «національної єдності» з представників усіх політичних партій, обраних на позачергових виборах народних депутатів України в 2019 році й представлених у парламенті, має бути використано як один зі способів збереження конституційного ладу та демократії (вірогідно, у її правовому визначенні) в Україні.

У такому змістовному наповненні поняття уряд «національної єдності» оприявнюються декілька проблем. Насамперед, це питання не проведення парламентських виборів під час дії правового режиму воєнного стану, а, отже, здійснення спроб забезпечення збереження демократичного представництва іншими конституційними механізмами та способами. Це також безпосередньо стосується й уряду як виконавчої гілки влади, яка формується парламентом, є йому підзвітною, а також відповідальна за реалізацію та втілення ухвалених парламентом актів.

Але не лише згадані вище проблеми є наріжними. Зауважимо, що проблема уряду «національної єдності» виступає лиш «вершиною айсберга» і, вирішуючи її, ми маємо змогу у ширшому контексті поглянути на основні складові конституційного ладу України, які зазнали впливу війни, але частково зберігаються у тому чи іншому вигляді, аби в майбутньому пройти шлях (перехідний період) до повноцінного відновлення конституційного ладу з урахуванням духу й букви Конституції та засад європейського та євроатлантичного курсу України².

² У Преамбулі до Конституції України підтверджено «європейську ідентичність Українського народу» та визначено «незворотність європейського та євроатлантичного курсу України». На додачу, у статтях 85, 102, 116 Конституції України, що визначають повноваження Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України відповідно, окреслено їхній обов'язок щодо набуття Україною повноправного членства у Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору.

Тому, аби чітко й виважено підійти до правових аспектів аналізу уряду «національної єдності», нам необхідно, насамперед, дослідити питання обставин і строків проведення парламентських виборів, правового статусу та способи формування уряду в Україні, його підзвітності під час війни, а також окремо приділити увагу визначенню конституційних та законодавчих умов збереження конституційного ладу в Україні під час дії правового режиму воєнного стану, якщо такі існують.

Проте, безумовно, відповіді на ці питання не є і не можуть бути єдино істинними, хоча мають допомогти належно оцінити основи для започаткування й продовження дискусії про уряд «національної єдності», а також дозволять комплексно проаналізувати питання збереження та відновлення конституційного ладу й демократичних процедур в Україні.

Враховуючи той факт, що екстраординарні обставини, пов'язані зі збройною агресією російської федерації проти України, анексією Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, окупацією окремих районів Донецької та Луганської областей, відбуваються з лютого 2014 року, існує певний обсяг правових досліджень про особливості організації влади в обставинах, коли жоден визначений Конституцією України особливий правовий режим (надзвичайного чи воєнного стану) не введено.

Але в українській та західній правовій науці абсолютно бракує наукових досліджень, насамперед, у галузі конституційного права з питань, які пов'язані з фундаментальними та основоположними засадами існування й функціонування

Конституційний Суд України у своїх рішеннях, зокрема, також підкреслював, що «незворотність європейського курсу України» та визначення «курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі стратегічним» вказує на бажання України просуватися до цінностей єдиної Європи» (тріада принципів Європейського Союзу та Ради Європи – демократія, верховенство права і права людини).

суверенної, незалежної і, найголовніше, правової держави в умовах повномасштабної збройної агресії. Так, з українських національних вчених питання конституціоналізму, конституційного ладу, демократії та парламентаризму досліджували М. Козюбра, Ю. Ключковський, В. Шаповал, А. Заєць, П. Стецюк, В. Венгер, Ю. Барабаш, О. Марцеляк, О. Бориславська, А. Мелешевич, М. Савчин тощо.

Коли і за яких умов мали б відбутися парламентські вибори в Україні?

Теоретичного або законодавчого визначення поняття «вибори» не існує. Але це не означає, що ми не можемо встановити його змістовні характеристики. Найчастіше саме представники юридичного позитивізму сприймають вибори крізь призму практичного інструмента, а виборче право – як набір визначених і регламентованих на нормативному рівні правил та процедур, за допомогою яких формуються органи публічної влади (парламент, президент, місцеві ради тощо)³. Цей підхід є помилковим і не відображає справжню сутнісну характеристику виборів, чим звужує їхнє значення.

Насправді ж за допомогою виборів легітимується держава (разом з її органами влади), що характеризує вибори як інструмент для вільного вираження народної волі (через кожну людину окремо). Так, вибори вважають «практичним інструментом перетворення безпосередньої демократії в представницьке управління». Тільки за такого визначення й розуміння

³ Ю. Г. Барабаш, О. М. Бориславська, В. М. Венгер, М. І. Козюбра, А. А. Мелешевич. *Конституційне право: підручник*, за заг. ред. М. І. Козюбри, Київ, ВАІТЕ, 2021, 528 с., с. 269, https://www.osce.org/files/f/documents/9/d/489959_0.pdf.

виборів можна говорити про легітимну владу, що є результатом реалізації своїх прав людьми⁴.

Конституцією України визначено, що вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії є основними формами народного волевиявлення⁵. Вибори в Україні, як зазначається в частині першій статті 1 Виборчого кодексу України, є основною формою народного волевиявлення та способом здійснення влади Українським народом безпосередньо⁶. Загальні доктринальні підходи до визначення виборів співвідносяться зі значеннями, наданими у Конституції України та спеціальному законодавстві.

Верховна Рада України IX скликання (український парламент) була обрана на позачергових виборах народних депутатів України 21 липня 2019 року⁷, а своє перше засідання провела 29 серпня 2019 року⁸. Вибори відбувалися за змішаною системою, коли половина складу парламенту обиралася за пропорційною виборчою системою із закритими списками, а інша половина – за мажоритарною системою відносної більшості⁹.

⁴ *Ibidem*, с. 269-270.

⁵ Верховна Рада України. *Конституція України*, 254к/96-ВР, ухвалено 28 червня 1996, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>, ст.69-70.

⁶ Верховна Рада України. *Виборчий кодекс України*, № 396-ІХ, ухвалено 19 грудня 2019, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>.

⁷ Центральна виборча комісія, Про результати виборів народних депутатів України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, Протокол, складено 03 серпня 2019, https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/09/protokol_zbvo_03082019.pdf.

⁸ Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України, Відбулася перша сесія Верховної Ради України IX скликання, опубліковано 30 серпня 2019, <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/179613.html>.

⁹ Верховна Рада України. *Закон України «Про вибори народних депутатів України»*, № 4061-VI, ухвалено 17 листопада 2011 (частково втратив чинність), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/4061-17>.

Конституція України у частині п'ятій статті 76 чітко визначає, що строк повноважень Верховної Ради України – 5 років, а чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року її повноважень (частина перша стаття 77 Конституції України). Враховуючи, що п'ятий рік повноважень Верховна Рада України IX скликання розпочався 29 серпня 2023 року, чергові вибори народних депутатів України мали б відбутися 29 жовтня 2023 року. Проте вибори не були призначені у строк і не відбулися з причин, які не залежали від українських національних органів влади.

Вже 24 лютого 2022 року російська федерація у продовження збройної агресії проти України, яке розпочалося з анексії Автономної Республіки Крим та міста Севастополя у лютому 2014 року й окупації окремих районів Донецької та Луганської областей, розпочала повномасштабну збройну агресію проти України. Протягом кінця лютого-початку березня 2022 року російська федерація окупувала орієнтовно 30% суверенної території України¹⁰. У подальшому Силами оборони України було деокуповано значну частину окупованих після лютого 2022 року територій.

У зв'язку із повномасштабною збройною агресією російської федерації проти України по всій території України було запроваджено правовий режим воєнного стану, який має на меті «відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній

¹⁰ Слово і діло. Аналітичний портал, Національна безпека. *Рф з початку року захопила близько 500 кв. км української території, це менше площі Києва – NYT*, 28 вересня 2023, <https://www.slovoidilo.ua/2023/09/28/novyna/bezpeka/uf-pochatku-roku-zahopyla-500-kv.-km-ukrayinskoyi-terytoriyi-ce-menshe-ploshhi-kyu-eva-nyt>.

незалежності України, її територіальній цілісності»¹¹ та передбачає, зокрема, «надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування [додаткових] повноважень» й обмеження конституційних прав і свобод людини¹².

Характерною особливістю воєнного стану є правова констатація (загрози) вчинення проти України збройної агресії, що абсолютно логічно тягне за собою надання так званих «воєнних» повноважень органам публічної влади, обмеження конституційних прав і свобод, і не тільки *de jure*, а й *de facto* означає часткову й тимчасову трансформацію основних складових конституційного ладу від «мирних» до «воєнних». Проте ідея полягає в тому, що задля збереження й відновлення конституційного ладу, усіх демократичних процедур, такі дії є обґрунтованими й необхідними, адже загрози, які стоять перед Україною, обумовлюють застосування таких екстраординарних заходів для захисту Конституції.

Тому, хоч Конституція України не зазначає прямо про заборону проведення виборів народних депутатів України під час дії воєнного стану (проте, як показує теперішня дискусія, можливо конституцієдавцю варто було б це зробити), проте у частині четвертій статті 83 зазначається, що «у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану».

¹¹ Верховна Рада України. Закон України «Про правовий режим воєнного стану», № 389-VIII, ухвалено 12 травня 2015, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/389-19>, ст. 1.

¹² *Ibidem*, ст. 1.

Вважаємо, що таке текстуальне вираження точно й однозначно встановлює конституційну заборону на проведення виборів до парламенту під час дії правового режиму воєнного стану та не дозволяє, хоч би який метод тлумачення ми не застосовували (навіть тлумачення за методом «повіді» Р. Дворкіна), стверджувати зворотнє. Цим конституційним положенням конституцієдавець (свідомо чи ні) передбачив механізм захисту Конституції та конституційного ладу від свавільних дій держави щодо проведення виборів в умовах, коли констатовано неможливість забезпечити усі конституційні права та свободи й дотриматися міжнародних стандартів загальних, вільних, чесних виборів.

Тут також варто врахувати широкий контекст реальності: значна частина суверенної території України окупована, велика кількість громадян України перебуває в окупації. Держава об'єктивно не спроможна захистити їхні права і свободи, забезпечити реалізацію, зокрема, їхніх виборчих прав.

Тож, правова основа й реалії в сукупності приводять нас до висновку, що наразі провести вибори народних депутатів України неможливо. Тут варто зауважити, що, на жаль, поки немає чіткого розуміння коли і за яких обставин та умов уможливиться проведення будь-яких виборів в Україні (адже це питання вже є актуальним і щодо виборів Президента України, які мали б відбутися 31 березня 2024 року¹³). Законодавці, спільно з виконавчою владою та іншими зацікавленими сторонами, мають урегулювати ці питання (уникаючи жорсткості й негнучкості такого регулювання), аби забезпечити реалізацію принципів юридичної визначеності та запобігання зловживання

¹³ Конституція України у частині п'ятій статті 103 визначає, що «чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю березня п'ятого року повноважень Президента України». Тому чергові вибори Президента України мали б відбутися 31 березня 2024 року.

повноваженнями й створити легітимні очікування в осіб, яких це стосується¹⁴. Такі дії з боку органів публічної влади є складовою сукупних дій зі збереження правової держави та непорушності конституційного ладу.

Який спосіб формування уряду визначений Конституцією України?

Конституція України визначає Кабінет Міністрів України (уряд) як вищий орган у системі органів виконавчої влади (частина перша стаття 113). Враховуючи, що форма правління в Україні відповідно до Конституції України – змішана республіка, а саме: парламентсько-президентська, тому й процес формування уряду розгалужений між різними суб'єктами (парламентом та президентом).

Так, до повноважень президента належить внесення до Верховної Ради України кандидатури для призначення на посаду Прем'єр-міністра України «за пропозицією коаліції депутатських фракцій... або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України» (частина третя стаття 114 Конституції України).

Самостійно Президент України визначає та вносить до Верховної Ради України кандидатури для призначення на посаду Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України (частина четверта стаття 114 Конституції України). Усі інші члени Кабінету Міністрів України призначаються парламентом за поданням Прем'єр-міністра України без будь-

¹⁴ В. Венгер, С. Головатий, А. Заєць, Є. Зверев, М. Козюбра, Ю. Матвеева, О. Цельєв. *Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України (Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine)*. Київ, 2021. <https://rm.coe.int/rol-2021-web-ukr/1680a4a0ea>.

якої участі президента (частина четверта стаття 114 Конституції України).

У межах нашого дослідження при визначенні всіх суб'єктів формування уряду України важливо звернути увагу на позицію Конституційного Суду України, а саме:

*«Конституція України визначила **коаліцію депутатських фракцій ... як окремого суб'єкта, який бере участь у формуванні Кабінету Міністрів України, із самостійними конституційно визначеними повноваженнями. Основний Закон України уповно-важує коаліцію депутатських фракцій ... вносити Президенту України пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра України та пропозиції Прем'єр-міністру України щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України**»¹⁵.*

Тож, у цьому способі формування уряду простежується специфіка української конституційної традиції визначення повноважень президента в парламентсько-президентській республіці, як відповідального за зовнішньополітичну діяльність держави¹⁶ та національну безпеку й оборону¹⁷ (Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України (пункт 17 частини першої стаття 106 Конституції України)), й парламенту в особі коаліції депутатських фракцій чи депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України як тих, хто має виключне право формувати уряд. Зауважимо, що Конституція України не визначає будь-якої альтернативи в процесі формування уряду

¹⁵ Конституційний Суд України. Рішення від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-09#Text>.

¹⁶ Конституційний Суд України. Рішення від 15 січня 2009 року № 2-рп/2009, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-09#Text>.

¹⁷ Конституційне право: підручник, с. 338.

України в будь-який інших спосіб (навіть під час екстраординарних ситуацій, коли діють правові режими надзвичайного або воєнного стану).

Недоліком такого способу формування уряду, за якого відсутні інші так звані «надзвичайні» процедури в умовах екстраординарних ситуацій у разі неповноважності парламенту чи відсутності коаліції або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, є потенційна неспроможність забезпечити виконання конституційних повноважень урядом. Такі ситуації є неприйнятними з точки зору конституціоналізму та духу Конституції, здійснення заходів із захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності держави.

Ким сформовано чинний уряд України та який рівень підзвітності такого уряду?

Від початку діяльності Верховної Ради України IX скликання й до сьогодні склад Кабінету Міністрів України формується виключно однією депутатською фракцією, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Тобто мова йде про те, що чинний склад Кабінету Міністрів України сформований однією політичною партією, яка має депутатську фракцію, до якої входять більше 226 депутатів.

Така процедура формування уряду, як вже зазначалося раніше, передбачена конституційними положеннями й цілком відповідає конституційній практиці формування уряду в парламентських демократіях¹⁸.

¹⁸ Конституційне право: підручник, с. 351.

Коли ми намагаємось з правової точки зору охарактеризувати діяльність виконавчої гілки влади, а саме: Кабінету Міністрів України (уряду), варто звернути увагу не тільки на положення про його формування та їхню практику реалізації, а й на те, чи є такий уряд підзвітним парламенту, ба навіть чи може парламент реалізовувати свої контрольні функції щодо уряду, враховуючи конституційну природу виконавчої гілки влади й необхідність здійснення контролю за її діяльністю не тільки судом, а й іншими гілками влади, що додатково сприяє захисту прав і свобод людини.

У частині другій статті 113 Конституції України визначено, що «Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Консти-туцією». Доктрина і практика знає багато форм і способів контролю за діяльністю уряду. Це можуть бути звернення, слухання, комісії, звітування тощо¹⁹. Проте, коли ми говоримо про досвід України, пропонуємо зупинитися на кількох найбільш поширених у нашій практиці форм підзвітності уряду – запитання до уряду в усній формі²⁰.

¹⁹ Регламент Верховної Ради України у Главі 38 визначає питання, розгляд яких пов'язаний з парламентським контролем за діяльністю Кабінету міністрів України. Так, статтями 227-232 Регламенту Верховної Ради України визначено, що відповідний парламентський контроль може здійснюватися шляхом: (1) розгляду питання про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, (2) розгляду звітів і доповідей Кабінету Міністрів України, (3) проведення «години запитань до Уряду», (4) розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України.

²⁰ «Програма сприяння парламенту в Україні» Університету Індіана США, Лабораторія законодавчих ініціатив. *Стосунки між законодавчою та виконавчою гілками влади у парламентських республіках: дослідження*, Київ, 2004, https://parlament.org.ua/docs/files/8/1157629035_ans.pdf.

Так, після початку повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України 24 лютого 2022 року і до 06 жовтня 2023 року (05 вересня 2023 року розпочалась X сесія Верховної Ради України IX скликання) «години запитань до Уряду» не проводились. Це може бути пов'язано з особливістю організації роботи самого парламенту, адже від 24 лютого 2022 року Верховна Рада України працює в режимі одного пленарного засідання, в якому головуючий на засіданні оголошує перерву. Таке пленарне засідання закривається у той же час, коли й поточна сесія парламенту, і розпочинається разом із новою сесією. Тому визначений Регламентом Верховної Ради України час для «години запитань до Уряду» – п'ятниця – не був можливим і актуальним для парламенту у тих екстраординарних обставинах, яких він працював у перші місяці повномасштабної збройної агресії. Лише 06 жовтня 2023 року окремі народні депутати України повідомили, що «година запитань до Уряду» відновилась²¹. Це є безумовним позитивом з огляду на важливість такого способу реалізації парламентського контролю за діяльністю уряду, а також враховуючи те, що Регламентом Верховної Ради України не передбачено її не проведення.

В українській парламентській практиці це визначено як «година запитань до Уряду» і передбачено у статтях 3, 229 та 230 Регламенту Верховної Ради України.

²¹ У Раді вперше за часів великої війни відновили «годину запитань до уряду» – Шмигаль звітує, Новинарня. Новини України, що воює, 06 жовтня 2023, <https://novynarnia.com/2023/10/06/u-radi-vpershe-za-chasiv-velykoyi-vijny-vidnovyly-godynu-zapytan-do-uryadu-shmygal-zvituye/>.

Чи можливо в межах наявного конституційного регулювання говорити про уряд «національної єдності» з правової точки зору?

Проаналізувавши комплекс питань, які пов'язані з виборами до парламенту, визначеним Конституцією України порядком формування уряду різними суб'єктами, а також питання, які стосуються теперішнього Кабінету Міністрів України, можемо спробувати дати відповідь на загальне питання, яке стосується саме конституційних аспектів формування уряду «національної єдності».

Незважаючи на екстраординарні обставини, які спричинені повномасштабною збройною агресією проти України, запроваджений правовий режим воєнного стану на всій території України, усі конституційні процедури та процеси, пов'язані з формуванням складу уряду, діють і виконуються. Як вже зазначалось вище, ані Конституція України, ні спеціальний нормативно-правовий акт – Закон України «Про правовий режим воєнного стану» – не визначають жодного відступу чи зміни таких процедур незважаючи ні на які екстраординарні обставини.

Тому питання формування уряду «національної єдності» у тому змістовному наповненні, яке окреслено раніше, зводиться лиш до того, що не депутатська фракція, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, а коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України, яка сформована відповідно до Конституції України, має сформувати такий уряд. У розумінні статті 83 Конституції України коаліція формується «за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій». Сформувати коаліції у теперішніх умовах можливо

«протягом місяця з дня припинення діяльності [поточної] коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України»²².

Сформована коаліція, у свою чергу, на підставі статті 83 Конституції України «вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України».

Які правові основи збереження конституційного ладу в умовах дії правового режиму воєнного стану визначено Конституцією України та законами України?

Проаналізувавши виключно окремі теоретичні та конституційні аспекти заборони проведення виборів в умовах дії правового режиму воєнного стану, способів формування уряду та особливостей його підзвітності як ключової конституційної характеристики виконавчої влади, а також конституційні основи для визначення такого поняття як уряд «національної єдності» ми поступово наблизилися до, насправді, ключового питання – які ж існують реальні механізми збереження основ конституційного ладу, за яких, навіть в умовах воєнного стану й повнома-сштабної збройної агресії проти України, держава здатна їх визнавати та забезпечувати в тому чи іншому обсязі? Беззаперечно, метою цієї статті не є пошук вичерпної відповіді на це питання, проте для формування рамкового уявлення про конституційний лад в умовах війни, спробуємо зосередитися на тих ознаках конституційного ладу, якими, насамперед, у своїх рішеннях оперує Конституційний Суд України та лівова частка доктринальних праць.

²² Конституція України, ст. 83.

На нашу думку, більшість основних складових конституційного ладу України знайшли своє втілення у Розділі 1 Конституції України. Зокрема, мова йде про те, що Україна є республікою, а народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, яку здійснює безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. На додачу, у цій же статті 5 Конституції України зазначено, що ніхто не може узурпувати державну владу.

Із відповідними положеннями тісно пов'язана наступна основа конституційного ладу – поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки (стаття 6 Конституції України). Конституційний Суд України з цього приводу зазначив:

*«...суспільство, в якому права і свободи людини і громадянина не гарантовано та не здійснено поділу влади, не має конституції в її сутнісному розумінні. Таким чином, Конституція України буде відповідати своїй природі та функціональному призначенню лише тоді, коли **поділ влади** та гарантії прав і свобод будуть адекватно відображені в її тексті й належним чином реалізовуватимуться на практиці»²³.*

У логічному та нерозривному взаємозв'язку між республікою, суверенітетом народу та неможливістю узурпації влади перебуває така складова основи конституційного ладу як вибори, про яку Конституційний Суд України зауважує:

«Конституційний Суд України вважає, що істотне значення для функціонування демократичної держави, гарантування її республіканських засад має встановлений Основним Законом України порядок формування органів державної влади та органів

²³ Висновок Конституційного Суду України (Велика палата) від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007v710-19#Text>.

місцевого самоврядування, зокрема **періодичність проведення виборів до них**»²⁴.

Окрім згаданих вище основ (засад) конституційного ладу України, також виділяють утвердження й забезпечення прав і свобод людини, верховенство права, судовий захист прав і свобод людини. Конституційний Суд України в одному зі своїх рішень так спробував охарактеризувати зазначені основи:

*«До загальних засад українського конституційного ладу [...] належать: утвердження і забезпечення **прав і свобод людини** як головний обов'язок держави (третє речення частини другої статті 3 Конституції України); **принцип правовладдя**, що його виражено через формулу: „В Україні визнається і діє принцип верховенства права“ (частина перша статті 8 Конституції України); **гарантоване звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України як прояв прямої дії норм Конституції України (частина третя статті 8 Конституції України)**»²⁵.*

Характерним для визначених основ (засад) конституційного ладу України є те, що жодна з них не скасована у зв'язку із запровадженням правового режиму воєнного стану в Україні. Це підтверджує гіпотезу про те, що Україна навіть у час війни залишається державою, де визнається й діє верховенство права.

Як Конституція України, так і Закон України «Про правовий режим воєнного стану» встановлюють певні обмеження, зокрема, щодо заборони проведення виборів та референдумів під час дії воєнного стану. Обґрунтованість такого положення

²⁴ Конституційний Суд України. Рішення від 29 травня 2013 року № 2-рп/2013, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-13#Text>.

²⁵ Конституційний Суд України. Рішення від 1 березня 2023 року № 2-р(П)/2023, <https://ccu.gov.ua/docs/5947>.

у національному праві розглядалась вище. Варто лиш наголосити, що з практичної точки зору теперішнє скликання парламенту не втратило свою легітимність через не проведення виборів у строк, визначений Конституцією України, адже його повноваження продовжуються в умовах воєнного стану. На додачу, враховуючи аналіз діяльності Верховної Ради України в умовах війни²⁶, парламент досить успішно виконує свої конституційні повноваження.

Воєнний стан також зумовлює надання додаткових, не визначених у Конституції України, повноважень окремим органам державної влади, таким як: Президент України, Кабінет Міністрів України тощо. У певних випадках це може породжувати дискусію про порушення балансу влад. Але, як зауважує М. Савчин, «конституціоналізм під час війни набуває зовсім інших форм, які зводяться насамперед до раціоналізації влади в умовах обмеженості ресурсів»²⁷. Ідеться про те, що наголос у цьому контексті робиться не на обмеженні влади, а на зміні цієї складової конституціоналізму в «gubernaculum-jurisdictio» через необхідність захисту Конституції й демократії як такої.

Питання підзвітності Кабінету Міністрів України під час війни були розглянуті у цій статті для того, аби також додатково підтвердити наведені тези про існування в Україні надважливих конституційних основ поділу та рівноваги влади в умовах, коли питання захисту незалежності, територіальної цілісності та

²⁶ В. Венгер, М. Бондар, Б. Дорошенко, Ю. Кириченко, С. Івасик. *Парламент в умовах війни: приклад України (24 лютого 2022 року – 30 червня 2023 року) Емпіричний звіт*. Дослідження виконане в межах діяльності Програми USAID «Рада: наступне покоління». 211 с.

²⁷ М. Савчин. *Конституціоналізм і війна*, Український часопис конституційного права, Конституційне право і війна, Часопис 2/2022, doi.org/10.30970/jcl.2.2022.1.

інших основ Конституції є одним із основних завдань органів влади.

Що стосується обмеження цілого ряду прав і свобод людини, це не можна охарактеризувати як свавільні дії, що не засновані на праві. Будь-які обмеження прав і свобод людини є виправданими, якщо вони передбачені законом і необхідні у демократичному суспільстві. Конституція України статтею 64 визначає, що є права, які можуть бути обмежені у зв'язку із запровадженням, зокрема, воєнного стану, а є такі права і свободи, які не можуть бути обмежені ні за яких умов і обставин. Контроль за дотриманням цього припису покладено, зокрема, на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та суд.

Висновки. З упевненістю можна стверджувати, що ніякі зміни способів та процедур формування уряду чи будь-які інші ідеї заміни виборів іншими начебто формами демократії не можуть і не мають бути альтернативою проведення виборів, адже у такому разі відбувається руйнація і свавільне скасування основних засад конституційного ладу з формування вищого представницького органу – парламенту через право громадян брати участь у виборах (голосувати і кандидувати). Тут також йдеться про дещо більше – потенційна загроза суверенітету Українського народу як єдиного джерела влади²⁸. Думка про

²⁸ Це прямо закріплено у частині другій статті 5 Конституції України та неодноразово згадано у рішеннях Конституційного Суду України, наприклад, від 11 липня 1997 року № 3-зп/1997, від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005, від 20 червня 2019 року № 6-р/2019, від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019.

Як доктринальне підґрунтя для конституціоналізації народного суверенітету дослідники апелюють до Ж.-Ж. Руссо і Конституції Франції: «Суверенітет ґрунтується в народі, він єдиний, неподільний, такий, що не має давності, і є невідчужуваний».

Конституційне право: підручник, с. 236.

формування уряду «національної єдності» як спосіб забезпечення «демократичності» влади в Україні в умовах не проведення виборів до парламенту та виборів Президента України, яка побутує в публічному дискурсі, аж ніяк не корелює з конституційними основами функціонування держави, заснованої на верховенстві права.

Так, будь-яке намагання органів публічної влади на законодавчому рівні закріпити чи навіть просто визначити на період дії воєнного стану в Україні інші, ніж визначені Конституцією України, види і форми демократії, які мають фактично «замінити» вибори, будуть визнані свавільними та такими, які суперечать духу й змісту Конституції України, посягатимуть на скасування конституційного ладу в цілому.

Тому питання формування уряду «національної єдності» можна розглядати виключно через (1) правову площину як коаліцію депутатських фракцій, сформовану відповідно до статті 83 Конституції України, (2) політичну ідею, яка об'єднує політичні партії, представлені у парламенті (проте це питання у будь-якому разі вирішується у визначений Конституцією України спосіб через формування згаданої вище коаліції). Закріплення незворотності європейської та євроатлантичної інтеграції України, незважаючи на війну, змістовно визначає обов'язок для держави захищати фундаментальні цінності й принципи, на яких засновано Європейський Союз – демократію, верховенство права та права людини.

На додачу, як показує загальний аналіз доктринальних та законодавчих аспектів функціонування держави та її органів в умовах дії воєнного стану, незважаючи на порушення територіальної цілісності України, загрозу суверенітету та незалежності, щоденні навмисні вбивства цивільного населення в Україні та навіть вчинення геноциду щодо Українського

народу²⁹, Україна залишається державою, яка діє на основі цінностей і принципів демократії, верховенства права та прав людини. Це виснується не лише з конституційних та законодавчих положень основ (засад) конституційного ладу, які хоч і зазнали впливу воєнного часу, проте не були скасовані, а й з практичної (повсякденної) діяльності органів влади.

²⁹ Denys Azarov, Dmytro Koval, Gaiane Nuridzhanian, Volodymyr Venher, Understanding Russia's Actions in Ukraine as the Crime of Genocide, *Journal of International Criminal Justice*, Volume 21, Issue 2, May 2023, Pages 233–264, <https://doi.org/10.1093/jicj/mqad018>.

ВІТАЛІЙ СЕРЬОГІН

доктор юридичних наук, професор

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

ORCID: 0000-0002-1973-9310

Права людини в Україні: повоєнне майбутнє визначається вже зараз

Human rights in Ukraine: the post-war future is being determined now

Анотація. Російська агресія проти України породила низку безпрецедентних викликів у всіх сферах державного та суспільного життя, у тому числі й у сфері забезпечення прав людини. Однак стан війни не означає відмови від демократичного і правового характеру держави, від визнання найвищої соціальної цінності людини, її прав і свобод. Стаття присвячена аналізу актуальних проблем, що постали перед Україною щодо правового регулювання деяких особистих прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного стану, а також передумовам та викликам, які вони становлять для повоєнного відновлення України. Критично проаналізовано законодавчі підстави та обсяг обмежень основних прав і свобод у межах правового режиму воєнного стану, запровадженого Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. Окрема увага приділена забороні на виїзд за кордон особам чоловічої статі віком від 18 до 60 років. Розглянуто проблематику захисту персональних даних при запровадженні Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних та резервістів. Наголошено на необхідності забезпечити здійснення неупередженого і фахового

кримінального правосуддя за фактами свавільних арештів, затримань та жорстокого поводження з імовірними колабораціоністами з боку представників Збройних Сил та правоохоронних органів України, зафіксованими у доповідях Комісії ООН щодо розслідування порушень в Україні

Ключові слова: права людини, гарантії прав людини, обмеження прав людини, особисті права, свобода пересування, захист персональних даних, воєнний стан.

Keywords: human rights, guarantees of human rights, restrictions of human rights, personal rights, freedom of movement, protection of personal data, martial law.

В умовах збройних конфліктів права людини порушуються найбільше – це, на жаль, аксіома. Тож цілком закономірно, що протягом останніх століть дослідники приділяли значну увагу розробці організаційно-правових інструментів, спрямованих на полегшення людських страждань під час війни. Як наслідок, на сьогодні міжнародне і національне право намагаються забезпечити права людей, які перебувають у зоні збройного конфлікту чи на прилеглих територіях, через три основні блоки правових норм: право прав людини, право біженців і гуманітарне право.

При цьому вже так історично склалася, що в цій тріаді на перший план традиційно виходить гуманітарне право як право цивілізованої («гуманної») війни, що акцентує увагу на дотриманні елементарних норм при веденні бойових дій, чітко поділяючи фізичних осіб, долучених до збройного конфлікту, на комбатантів та некомбатантів. Фактично, в даному випадку йдеться про обмеження форм і способів ведення бойових дій, гуманне поводження військових зі своїми супротивниками і мирним населенням, що проживає чи опинилося в зоні бойових дій.

На другому місці в полі зору дослідників в умовах збройних конфліктів перебуває проблематика біженців. І це

не дивно, принаймні, з двох причин: по-перше, будь-який більш-менш серйозний збройний конфлікт спричиняє хвилю вимушеної міграції, радикально змінюючи спосіб життя тисяч і тисяч людей, по-друге, значна частика цих вимушених мігрантів у пошуках притулку перетинає кордон, змушуючи уряди та населення сусідніх держав відповідним чином реагувати, намагаючись, з одного боку, забезпечити захист біженців, а з іншого – утримати рівень безпеки і добробуту власних громадян та інших осіб, які постійно проживають на їх території, в умовах різкого збільшення кількості населення, спричиненого прибуттям значної кількості біженців. У даному випадку проблематика виходить за межі території сторін збройного конфлікту, набуваючи посиленого розголосу і безпосередньо впливаючи на «порядок денний» урядів усіх суміжних держав.

За даних умов, право прав людини, орієнтоване здебільшого на внутрішню політику держав, в умовах війни обходиться увагою дослідників, які залишають його «на потім», на повоєнний період. Тож не дивно, що міжнародне право збройних конфліктів, частиною якого є міжнародне гуманітарне право, було сформульовано набагато раніше, ніж міжнародне право прав людини. Як відомо, найбільш важливими етапами розвитку гуманітарного права були (дипломатичні) конференції в Парижі (1856), Женеві (1864), Санкт-Петербурзі (1868), Брюсселі (1874), Гаазі (1899, 1907) та Женеві (1949 і 1977). Прийняті на цих конференціях міжнародно-правові документи складають основу сучасного гуманітарного права, найбільш актуальними з яких є чотири Женевські конвенції (1949 р.) та два додаткові протоколи до них (1977 р.). Натомість міжнародне право прав людини тільки розпочало свій розвиток, коли формування міжнародного гуманітарного права вже дійшло своєї фіналізації: тут варто нагадати, що Загальна декларація прав людини була схвалена на Генеральній Асамблеї ООН за дев'ять місяців до

першої Женевської конвенції 1949 року (про поліпшення долі поранених і хворих у діючих арміях).

Означена тенденція спостерігається й дотепер і яскраво виявляє себе на прикладі поточної російсько-української війни. Перші шпальти провідних світових видань рясніють публікаціями про військові злочини, руйнацію цивільних об'єктів, негуманне поводження з військовополоненими, знущання над мирним населенням окупованих територій тощо. Натомість загальний стан дотримання прав людини в Україні відходить на другий план, а намагання звернути увагу на наявні в цій сфері проблеми наражаються на фразу: «А що ви хотіли, у нас же зараз війна!».

При цьому навіть середовище українських конституціоналістів, котре іманентно є найбільш гуманістично налаштованим серед усіх представників юридичної науки, розподілилося на два табори, котрі умовно можна назвати «державниками» і «гуманістами». «Державники» готові поступитися правами людини і піти на їх максимальне обмеження заради перемоги над агресором, не звертаючи увагу на всі негативні наслідки для свободи і демократії, котрі такі обмеження спричиняють. Натомість «гуманісти», будучи не менш патріотично налаштованими і жодним чином не ставлячи під сумнів необхідність певних (іноді доволі суттєвих) обмежень основних прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного стану, порушують питання про способи і «ціну» перемоги у війні. Висловлюючи свою відданість гуманістичним ідеалам конституціоналізму, спробуємо більш широко висвітлити «внутрішньодержавну» проблематику прав людини, з якою стикається Україна в умовах війни, масштабів, інтенсивності й технологічного рівня ведення якої ще не знала світова історія XXI століття.

Розпочнемо виклад своєї позиції, традиційно, з конституційних засад. Як відомо, саме людина за ст. 3 чинної Конституції України є найвищою соціальною цінністю, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека

визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави¹. Відтак забезпечення всіх інших соціальних цінностей, у тому числі таких важливих і значних, як незалежність, територіальна цілісність держави, мають бути підпорядковані досягненню головної мети – забезпеченню прав і свобод людини. Власне в цьому й полягає сутність конституційної держави як держави обмеженого правління – воно обмежується заради забезпечення прав і свобод людини. Тож розбудова незалежної, демократичної, правової й соціальної української держави повинна мати «людський вимір». Завжди треба пам'ятати, що держава – це суверенна політико-організація народу, всіх співгромадян, які вбачають у ній головний інструмент досягнення своїх найважливіших спільних цілей і завдань. В іншому випадку держава невідворотно втрачає підтримку з боку власних громадян і приречена на руйнацію.

Усе вищесказане повною мірою стосується й періоду, коли в державі запроваджено воєнний стан. Держава вступає у війну не тільки і не стільки, аби зберегти себе, а передусім для того, аби захистити своїх громадян і зберегти для них ті цінності, котрі для них є життєво важливими. Власне, говорячи «держава вступає у війну», ми вживаємо абстрактні категорії – насправді воюють не абстрактні держави як певні організації, а конкретні люди, громадяни цих держав (а подекуди – й не тільки вони), котрі свідомо ведуть бойові дії, щоденно ризикуючи власним життям, аби їхні рідні й близькі залишились живими і зберегли свою спроможність до вільного й всебічного розвитку та змогли й надалі задовольняти свої матеріальні й духовні потреби, щоб теперішні й майбутні покоління могли відчувати себе щасливими й убезпеченими у повоєнному світі.

¹ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text>.

На жаль, чинний Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року в статті 1 при визначенні мети запровадження такого стану акцентує увагу на необхідності захисту державної незалежності України, її територіальній цілісності, а про права і свободи людини і громадянина згадує тільки в контексті їх можливого обмеження в цей період². На наш погляд, це концептуальна помилка, котра має істотні наслідки у правозастосовчій діяльності.

Слід мати на увазі, що в правовий режим воєнного стану важко входити, а виходити з нього – ще важче, адже правообмежувальні заходи у поєднанні з розширенням повноважень органів влади та, особливо, екстраординарними повноваженнями органів військової адміністрації, містять потенційну небезпеку для прав людини і демократії. На сьогодні на офіційному рівні визнано, що російсько-українська війна матиме тривалий характер, а відтак правовий режим воєнного стану продовжуватиметься ще неодноразово. Більше того, завершення бойових дій не означатиме автоматичного припинення воєнного стану. Росія продовжить своє існування, а для неї, згідно з офіційною позицією Кремля, існування України, орієнтованої на членство в НАТО, а тим більш – України як члена цього альянсу, становить загрозу національній безпеці, з якою російське військово-політичне керівництво миритися не буде, про що вже було неодноразово заявлено офіційно. Відтак загроза нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності матиме екзистенційний характер і, як наслідок, підстави для продовження режиму воєнного стану зберігатимуться невизначено тривалий час.

Виходячи з цього, нам треба тверезо оцінювати ті проблеми, які ми маємо в галузі прав людини зараз, в умовах

² Див.: Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

повномасштабної війни, а також ті ризики в галузі прав людини, з якими Україна стикнеться після завершення цієї війни. Перемога у війні не матиме сенсу, якщо ми вийдемо з неї тоталітарною державою, де людина, її права і свободи вже не є найвищою соціальною цінністю. Тож нам конче потрібно зберегти свої демократичні надбання, гуманістичну спрямованість державної політики, відданість міжнародним і європейським стандартам у галузі прав людини, аби наше європейське майбутнє могло стати реальністю.

З огляду на масштабність і широту проблематики забезпечення прав людини в умовах воєнного стану, зосередимо свою увагу тільки на найбільш важливих і складних питаннях.

Передусім звернемо увагу на якість нормативно-правової основи правового режиму воєнного стану, що триває зараз в Україні. Як відомо, поточний воєнний стан був запроваджений Указом Президента України від 24 лютого 2022 року³, затвердженим у той самий день Верховною Радою України шляхом прийняття відповідного Закону⁴. Згідно з вищезга-даним Указом, воєнний стан вводився строком на 30 діб, але з огляду на тривалість збройного конфлікту цей строк вже дев'ять разів був пролонгований (востаннє – 6 листопада 2023 року строком на 90 діб⁵) і, скоріш за все, як вже зазначалося вище, буде пролонгований ще не один раз.

³ Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.

⁴ Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24.02.2022 № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>.

⁵ Див.: Про продовження строку дії воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 06.11.2023 № 734/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/734/2023#n2>; Про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні»: Закон України від 08.11.2023 № 3429-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3429-20#n2>.

У контексті теми нашого дослідження варто звернути увагу на той факт, що ні в Указі Президента України про запровадження воєнного стану, ні в наступних указах про продовження дії такого режиму захист прав і свобод громадян України не зазначено як головну мету такого заходу. Йдеться тільки про фактичну («у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України») та нормативну («відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану») підстави для прийняття відповідного рішення. І тільки в пункті 2 Указу від 24 лютого 2022 року припис військового командуванню «разом з військовими адміністраціями, органами виконавчої влади, правоохоронними органами та за участю органів місцевого самоврядування запроваджувати і здійснювати передбачені Законом України „Про правовий режим воєнного стану“ заходи правового режиму воєнного стану» супроводжується посиленням на певні цінності, захист яких можна тлумачити як легальну мету відповідних заходів: «відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності». Про захист найвищої соціальної цінності, визначеної Конституцією України, не йдеться: про права і свободи людини і громадянина згадується (слідом за Законом України «Про правовий режим воєнного стану») тільки в контексті їх можливого обмеження в цей період. Такий підхід є яскравим свідченням того, що «державники» в Україні поки що переважають «гуманістів», принаймні на рівні вищого військово-політичного керівництва.

У зв'язку з цим варто звернути увагу на ще один принципово важливий момент. У пункті 3 Указу Президента України від 24 лютого 2022 року зазначено, що «у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії

правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України „Про правовий режим воєнного стану”⁶. Іншими словами, глава держави скористався наданими йому Конституцією та Законом можливостями і передбачив можливість обмеження максимально широкого кола основних прав і свобод людини і громадянина, навіть не конкретизувавши міру правообмежувальних заходів, що запроваджуються в умовах воєнного стану, як того вимагає принцип правової визначеності (як складова верховенства права) і Сиракузькі принципи 1984 року⁷.

Принагідно відзначимо, що пункт 1 статті 4 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (ратифікованого Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.1973) передбачає: «Під час надзвичайного становища в державі, при якому життя нації перебуває під загрозою («In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed») і про наявність якого офіційно оголошується, держави-учасниці цього Пакту можуть вживати заходів на відступ від своїх зобов’язань за цим Пактом *тільки в такій мірі, в якій це диктується гостротою становища (курсив наш – ВС)*, за

⁶ Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.

⁷ Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights (1984). URL: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>.

умови, що такі заходи не є несумісними з їх іншими зобов'язаннями за міжнародним правом і не тягнуть за собою дискримінації виключно на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії соціального походження»⁸.

Причина невизначеності міри обмеження тих чи інших основних прав і свобод в Указі Президента України № 64/2022 криється в недолугості самого Закону України «Про правовий режим воєнного стану», стаття 6 якого, що містить вимоги до змісту такого указу, в пункті 5 вимагає вказувати тільки «вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень», але жодним чином не вимагає конкретизації міри (ступеня) відповідних обмежень.

Можна було б припустити, що конкретні міри правообмежувальних заходів будуть визначені в урядовому Плані запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні, передбаченому в пункті 4 Указу Президента України від 24 лютого 2022 року, але і в цьому Плані⁹ ніякої конкретики ми не знаходимо. Більше того, перелік передбачених у ньому заходів не дає змогу зробити певний висновок, яким чином вони здатні обмежити такі права, наприклад, як право на особисту недоторканність, на таємницю листування, на звернення до органів публічної влади, не кажучи вже про свободу творчості, на охорону здоров'я чи право на освіту. Усе це відкриває широке поле, з одного боку, для дискреції з боку органів публічної влади та їх посадових осіб, задіяних в реалізації режиму воєнного

⁸ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: міжнародний договір від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.

⁹ Див.: План запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні, затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 181-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/181-2022-p#Text>.

стану, а з іншого – для тлумачення з боку правозахисників і пересічних громадян. Звісно, що це все не сприяє зміцненню законності й гарантуванню основних прав і свобод громадян; скоріше, навпаки – посилює напруженість і недовіру між владою і суспільством, що в умовах повномасштабної війни становить додаткову загрозу національній безпеці та обороноздатності держави.

У підсумку в суспільній свідомості формується і зміцнюється негативний стереотип, згідно з яким правовий режим воєнного стану розглядається не як організаційно-правовий інструмент захисту державою своїх громадян від загроз, спричинених війною, а як репресивно-каральний механізм, спрямований на забезпечення беззаперечного і слухняного виконання пересічними громадянами будь-яких вимог влади. Звісно, що це не сприяє згуртуванню політичної нації та бажанню громадянин стати на захист своєї держави, бо держава сама відмежовується від громадянина і навіть протиставляє свої інтереси інтересам своїх громадян. Тому вважаємо за доцільне і необхідне радикально змінити акценти в державній політиці й чинному законодавстві з державоцентризму до людиноцентризму, привівши їх таким чином у відповідність із засадами конституційного ладу України. Увесь ідеологічно-виховний потенціал держави (а він доволі суттєвий) має бути спрямований на те, щоб сформувати в суспільній свідомості переконання в тому, що запроваджений режим воєнного стану і кожен із заходів, ним передбачений, має не стільки правообмежувальний, скільки правозахисний характер, що в такий спосіб держава піклується про своїх громадян і намагається мобілізувати увесь наявний потенціал для захисту своїх громадян від загроз із боку агресора.

Однією з найбільш істотних і чутливих проблем у сфері прав людини, з якими стикнулися громадяни України в умовах воєнного стану, стала заборона чоловікам віком від 18 до 60 років виїздити за межі України. Такі обмеження

запроваджені Правилами перетинання державного кордону громадянами України, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 року № 57 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2010 року № 724)¹⁰. Однак згідно пунктом 1 статті 92 Конституції України права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина можуть визначатися виключно законами України. Такими на сьогодні є закони України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»¹¹, «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію»¹², а також «Про правовий режим воєнного стану»¹³. Однак жоден із перелічених законів заборони на виїзд за кордон чоловікам віком від 18 до 60 років не містить!

Стаття 6 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» закріплює, що право громадянина України на виїзд з України може бути тимчасово обмежено у випадках, коли:

- 1) він обізнаний з відомостями, які становлять державну таємницю;
- 2) стосовно нього у порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством, застосовано запобіжний захід, за умовами якого йому заборонено виїжджати за кордон;

¹⁰ Правила перетинання державного кордону громадянами України, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 № 57 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 25.08.2010 № 724). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-п#n248>.

¹¹ Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21.01.1994 № 3857-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12#Text>.

¹² Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 № 3543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>.

¹³ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

- 3) він засуджений за вчинення кримінального правопорушення;
- 4) він ухиляється від виконання зобов'язань, покладених на нього судовим рішенням або рішенням інших органів (посадових осіб), що підлягає примусовому виконанню в порядку, встановленому законом;
- 5) він перебуває під адміністративним наглядом Національної поліції - до припинення нагляду.
- 6) він є керівником юридичної особи або постійного представництва нерезидента, що не виконує встановленого Податковим кодексом України податкового обов'язку щодо сплати грошових зобов'язань.

У свою чергу, частина шоста статті 22 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» передбачає, що громадянам, які перебувають на військовому обліку, з моменту оголошення мобілізації забороняється зміна місця проживання без дозволу відповідних посадових осіб (керівників територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки, керівників органів, в яких перебувають на військовому обліку військовозобов'язані тощо).

Лише Закон України «Про правовий режим воєнного стану» дозволяє військовому командуванню разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, такі заходи правового режиму воєнного стану, як *особливий режим в'їзду і виїзду (курсив наш – ВС)* в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (пункт 6 частини першої статті 8), а також забороняти громадянам, які перебувають на військовому або спеціальному обліку у Міні-стерстві оборони України, Службі

безпеки України чи Службі зовнішньої розвідки України, змінювати місце проживання (місце перебування) без дозволу військового комісара або керівника відповідного органу Служби безпеки України чи Служби зовнішньої розвідки України (пункт 16 частини першої статті 8)¹⁴. Однак «особливий режим виїзду», а тим більш «зміна місця проживання (перебування) без дозволу» не тотожні загальній забороні виїзду за кордон особам чоловічої статі віком від 18 до 60 років!

Ще більш проблемним виглядає чинний «Порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» в аспекті того, що він забороняє вільний виїзд за кордон навіть тим категоріям громадян України, які згідно зі статтею 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» мають право на відстрочку або взагалі не підлягають мобілізації, зокрема здобувачам професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти, асистентам-стажистам, аспірантам і докторантам, які навчаються за денною або дуальною формами здобуття освіти, а також науковим і науково-педагогічними працівниками закладів вищої та фахової передвищої освіти, наукових установ та організацій, які мають вчене звання та/або науковий ступінь, і працюють у відповідних закладах за основним місцем роботи не менш як на 0,75 ставки¹⁵.

Звісно, цілком зрозумілим є бажання парламенту й уряду забезпечити Сили оборони необхідними кадровими ресурсами, але відповідні заходи мають чітко відповідати вимогам Конституції щодо виключно законодавчого регулювання сфери прав і свобод громадян, а також бути несуперечливими з точки зору самого законодавчого

¹⁴ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

¹⁵ Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 № 3543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>.

регулювання. Тож на сьогодні вкрай важливо привести закони України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію», а також «Про правовий режим воєнного стану» до «єдиного знаменника», а «Порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» – у відповідність із вищеназваними законами.

Не менш резонансним серед українського політикуму та широких кіл громадськості стало запровадження електронного обліку військовозобов'язаних та резервістів. Реєстр «Оберіг» – таку назву отримав цей реєстр – являє собою електронну базу даних для зберігання інформації, потрібної для ведення військового обліку. Його історія почалася ще у 2017 році, з прийняттям відповідного Закону України¹⁶. Формально реєстр запустили ще в 2023 році, але на повну потужність він досі не запрацював.

18 вересня 2023 року в Секретаріаті Верховної Ради України був зареєстрований законопроект № 10062, яким передбачалося внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення порядку обробки та використання даних в державних реєстрах для військового обліку та набуття статусу ветерана війни під час дії воєнного стану. Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку¹⁷ звернуло увагу на низку суттєвих недоліків даного законопроекту. Серед найбільш істотних зауважень було зазначено те, що в такий спосіб на законодавчому рівні пропонується визначити, що відомості,

¹⁶ Про Єдиний державний реєстр призовників, військовозобов'язаних та резервістів: Закон України від 16.03.2017 № 1951-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1951-19#Text>.

¹⁷ Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення порядку обробки та використання даних в державних реєстрах для військового обліку та набуття статусу ветерана війни під час дії воєнного стану» / Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, 19.09.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1991570>.

які збиралися повноважними на те органами державної влади у фізичних осіб (суб'єктів персональних даних) на певні законні цілі (зрозумілі та передбачувані для самих осіб), будуть вільно оброблятися іншими органами державної влади для реалізації інших цілей, що несумісні з цілями, для яких їх від початку збирали.

Втім, незважаючи на критичний висновок Головного науково-експертного управління, Верховна Рада України, 8 листопада 2023 року прийняла цей законопроект у першому читанні, а до другого читання він був доповнений ще низкою доволі одіозних положень. Це змусило Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України звернутися до депутатів зі своїми зауваженнями, де, зокрема, наголошу-валося: «Окремо звертаємо увагу на те, що внаслідок реалізації ініційованих проектом положень конфіденційна інформація стосовно невизначеного кола осіб (персональні дані) оброблятиметься суб'єктами у невизначених законом обсягах протягом невизначених законом строків, і відповідна обробка персональних даних не буде передбачуваною та прогнозованою (щодо способів та обсягу) для володільців персонал-ьних даних...При цьому: не вбачається можливості оцінити адекватність, відповідність та ненадмірність персональних даних, які планується обробляти в Реєстрі; чутливі персональні дані зможуть піддаватися автоматизованій обробці, незважаючи на те, що внутрішнє законодавство не забезпечуватиме відповідних гарантій; положеннями пода-ного законопроекту не визначено строки зберігання отрима-ної інформації, необхідність її оновлення тощо»¹⁸. Крім того, в Головному

¹⁸ Зауваження до проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення порядку обробки та використання даних в державних реєстрах для військового обліку та набуття статусу ветерана війни під час дії воєнного стану (реєстраційний № 10062) / Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України, 10.01.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/2158320>.

юридичному управлінні звернули увагу депута-тського корпусу, що фізичні особи мають знати про те, що персональні відомості про них збираються, а опрацювання цих даних має бути законним і правомірним, а опрацювання даних про стан здоров'я заборонене, якщо законодавство не забезпечує відповідних гарантій.

І це не єдині питання, які спровокували суспільну критику. Ще один спірний момент – це норма про можливість використання закордонних хмарних технологій для зберігання й оброблення даних з реєстрів Міноборони України. Згідно із законодавством, раніше заборонялося збирання цієї інформації за кордоном України. Проте у підготовці до другого читання до законопроєкту було внесено можливість викори-стання хмарних технологій країн НАТО. Навіть секретар комітету Верховної Ради з питань національної безпеки, оборони та розвідки Роман Костенко розмістив пост у Facebook, де наголосив, що не можна розміщувати таємну інформацію на серверах за кордоном, тим паче системи бойового управління під час війни¹⁹. На його думку, це може призвести до катастрофічних наслідків для України, які потім буде неможливо виправити. Такої ж думки дотримується й член парламентського комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки Соломія Бобровська, яка звернула увагу, що дехто «напхав у законопроєкт все, що не стосується змісту»²⁰. Натомість у Міністерстві оборони України запевняють, що розміщення електронних систем у військових хмарних сховищах країн НАТО нібито має допомогти Україні, зокрема, завдяки розширенню доступу до розвідданих союзників, посиленню захисту інформації від кібератак.

¹⁹ Див.: <https://www.facebook.com/kostenko.roman83/posts/pfbid022NggPQDX8XmqwyDfpH3TWuvWRnKaMkp1DwnLc6antbUn9VwoE4NMfGctFgDWPU1Pl>.

²⁰ Див.: <https://m.facebook.com/solomiia.bobrovska/posts/pfbid0tgZXdW8AjuVeHbzSLWGBJgnA9rVewxLXui4AnJEFJ7Md12Ct1Lbxvt2DEg3e4ryFl>.

На наше переконання, ціла низка положень, що містяться в законопроекті № 10062, не тільки мають антиконституційний характер, але й здатні завдати непоправної шкоди не тільки основним правам і свободам громадян, але й національній безпеці та обороноздатності України, оскільки, як відомо поширення інформації, в тому числі й несанкціоноване, має незворотний характер: конфіденційну інформацію, несанкціоноване «витікання» чи оприлюднення якої допущено, вже об'єктивно неможливо повернути в попередній стан, оскільки вона вже стала відомою «третім особам». Більше того, цей законопроект завдає непоправної шкоди євроінтеграційним прагненням України оскільки істотно суперечить Загальному регламенту про захист даних ЄС²¹.

Звісно, коло проблем у галузі прав людини, з якими стикається Україна в умовах війни, є настільки широким, що його неможливо навіть окреслити в межах однієї статті. Тому, завершуючи наше дослідження звернемо увагу лише на ще одну проблему, яка має істотну проблему, яка має не тільки внутрішньополітичний, але й зовнішньополітичний розголос. Йдеться про непоодинокі факти свавільних арештів, затримань та жорстокого поводження з імовірними колабораціоністами з боку представників Збройних Сил та правоохоронних органів України, зафіксованими у доповідях Комісії ООН щодо розслідування порушень в Україні. Зокрема, в останній такій доповіді, що була оприлюднена 19 жовтня 2023 року, йдеться про те, що Комісією виявлено принаймні три випадки (два сталися в березні 2022 року, а третій – у березні 2023 року), коли українські органи влади порушили права людини, і вона продовжує розслідування цих та інших

²¹ Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/679 від 27.04.2016 про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-16#Text.

звинувачень у таких порушеннях (п. 17)²². В усіх випадках жертвами були чоловіки. Ґрунтуючись на наявній інформації щодо кожного інциденту, Комісія встановила, що в усіх трьох випадках жертви були заарештовані свавільно, що у двох із цих випадків затримання також було свавільним, а в одному з випадків тримання під вартою було без зв'язку із зовнішнім світом. Комісія дійшла висновку, що принаймні в одному випадку до жертви застосовувалися тортури (п. 70). Принагідно зауважимо, що в своїй попередній доповіді Комісія також рекомендувала провести подальше розслідування звинувачень щодо поводження українських органів влади з імовірними колабораціоністами²³.

Самі по собі факти колабораціонізму з боку громадян України, звісно, мають місце і потребують адекватної реакції з боку правоохоронних та судових органів України, але держава, яка на конституційному рівні проголосила себе правовою й орієнтованою на цивілізовану Європу, не може собі дозволити потурати фактам позасудової розправи над особами, що звинувачуються у співробітництві з окупантами чи заплющувати очі на факти здійснення тортур або іншого нелюдського поводження з боку власних правоохоронців чи військовослужбовців. І посилання на те, що випадки порушень прав людини з боку російських окупаційних органів влади, зафіксовані Комісією ООН, є значно більш тяжкими і масовими, не можуть слугувати виправданням.

Висновки

Підсумовуючи проведене дослідження, маємо констатувати, що в умовах воєнного стану проблеми у сфері

²² Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine. A/78/540. 19 October 2023. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/coiukraine/A-78-540-AEV.pdf>.

²³ Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine. A/HRC/52/62. 15 March 2023. URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/coiukraine/A_HRC_52_62_AUV_EN.pdf.

забезпечення прав людини в Україні істотно зросло й ускладнилися. У контексті тих проблем, на які нами було акцентовано увагу, вважаємо за необхідне здійснити комплекс заходів, спрямованих на посилення гарантій прав і свобод людини і громадянина, особливо особистих (громадянських) і політичних, в умовах воєнного стану, зокрема:

- конкретизувати міру правообмежувальних заходів, що запроваджуються в умовах воєнного стану, привівши їх у відповідність із принципом правової визначеності (як складової верховенства права) і Сиракузькими принципами 1984 року;
- скасувати незаконну заборону на виїзд за кордон осіб чоловічої статі віком від 18 до 60 років; привести законодавство України, що регулює порядок виїзду з України, із законодавством про правовий режим воєнного стану та мобілізацію;
- законодавство про електронні реєстри, у тому числі про Єдиний державний реєстр призовників, військовозобов'язаних та резервістів, привести у відповідність із Конституцією України та законодавством про захист персональних даних в частині дотримання принципів добровільної згоди суб'єкта даних на обробку його персональних даних, домірності збору та цільового використання персональних даних;
- забезпечити здійснення неупередженого і фахового кримінального правосуддя за фактами свавільних арештів, затримань та жорстокого поводження з імовірними колабораціоністами з боку представників Збройних Сил та правоохоронних органів України, зафіксованими у доповідях Комісії ООН щодо розслідування порушень в Україні.

Треба вже сьогодні починати розробку плану розбудови повоєнної України в галузі прав людини. Упевнений, що цей шлях буде складним, але він необхідний для збереження нашого європейського шляху і збереження найвищої

соціальної цінності, якою є людина, її права і свободи. Треба розуміти: майбутнє України формується вже сьогодні. Це повною мірою стосується й забезпечення прав людини.

ДМИТРО ТЕРЛЕЦЬКИЙ

кандидат юридичних наук, доцент

Національний університет «Одеська юридична академія»

ORCID: 0000-0003-4588-7517

Конституціоналізм та ефективне правління: розмисли під час війни

Constitutionalism and effective government: reflections during war

Анотація. Конституціоналізм сягає значно глибше звичного протиставлення соціальній системі, яка заснована на безмежному свавіллі, та уособлює щонайменше конституювання та обмеження державної влади, і вже тому обмеження державної влади становить необхідну, але недостатню ознаку його сутності. Останнє визначає і заперечення догматичного підтвердження та формалізації політичного авторитету тих, хто наділяється владою ніби природнім шляхом або волею випадку чи насильства, і визнання та здійснення прагнення людей заснувати такі інституції, які уможливають їхню співпрацю та узгодження їхніх зусиль задля здійснення тих цілей, яких вони не здатні досягнути поодиночі.

Конституювання простору індивідуальної свободи особи є можливим тільки за такого порядку, який уможливує й забезпечує обмежене правління, яке водночас має бути дієвим при досягненні загально та індивідуально значущих цілей. Це, без сумніву, означає інший погляд на державу, яка сприймається

людьми не тільки, і не стільки як звір, який прагне більшої влади і якого потрібно повсякчасно приборкувати. Держава також є уособленням прагнення людей заснувати такі інституції, які уможливають їхню співпрацю та узгодження їхніх зусиль задля реалізації тих завдань, яких вони не здатні досягнути поодиночі. Сприйнята у такий спосіб держава не може ані фактично, ані нормативно уникати вирішення тих економічних, соціальних і безпекових завдань, які, зокрема, пов'язані із бідністю, охороною здоров'я, освітою, навколишнім середовищем, зрештою, воєнною безпекою; більше того, вона має прагнути вирішити такі завдання у найбільш дієвий спосіб.

Ключові слова: конституціоналізм, сучасна держава, лібералізм, ефективне правління.

Keywords: constitutionalism, modern state, liberalism, effective government.

Навряд чи можна навести інший приклад настільки широко вживаного й затребуваного при осмисленні державного владарювання в усьому світі поняття з настільки релятивістським значенням, ніж конституціоналізм. Стверджуючи це, я найменше маю на увазі наявне майже безмежне різноманіття інтерпретаційних підходів, які позначають змістовно різне розуміння конституціоналізму як такого, його властивостей та ознак. Адже, видається, існує загальна згода з тим, що за своєю сутністю конституціоналізм уособлює обмеження державної влади та недопущення державного свавілля. Будь-яке змістовно різне розуміння конституціоналізму у такому разі є прийнятним, якщо тільки виражає й розкриває цю сутність. Але чи є конституціоналізм релевантним поняттям для концептуальної характеристики якісно різних станів державного владарювання

безвідносно до визначених часових та просторових меж, відмінностей у культурних практиках та традиціях?

Постановка цього питання, яке, слід підкреслити, аж ніяк не є оригінальним – достатньо нагадати про конструювання «ідеального типу» М. Вебера, «стандартного» Г.Л.А. Гарта або «центрального випадку» Дж. Фінніса – може і напевно викличе у обізнаного читача заперечення. Серед іншого можна зауважити, що поняття конституціоналізму являє абстракцію концептуального рівня, з якою може бути співвіднесена дійсність у її розвитку, але яка не здатна всеосяжно охопити цю дійсність. Конституціоналізм, отже, втілює узагальнений образ певних атрибутів державного владарювання в його розвитку за конкретних, але змінних умов і має своїм смисловим значенням тільки загальні та суттєві властивості цього явища соціальної дійсності. Інакше кажучи, йдеться про форму вираження складного смислу, що прагне до стислості, мінімальності. Певний інтерпретаційний підхід до розуміння конституціоналізму при цьому не повинен включати чи віддзеркалювати усі інші незліченні та різноманітні підходи, а різниця між певними підходами завжди є проявом розходження при визначенні значення та значущості складників узагальненого образу, який не збігається, не може і не має збігатися з кожним конкретним випадком.

Питання чи відповідає певний стан державного владарювання у взаємозв'язку його властивостей такому узагальненому образу тоді є питанням міри відповідності, що неминуче зумовлює визнання багатоманіття можливих варіантів відповідності як такої. З цієї причини державне владарювання, наприклад, сучасних нам Великої Британії, Білорусі та Північної Кореї втілює міру їхньої відповідності «ідеальному типу», «стандартному» або «центральному випадку», які, без сумніву, є засобом, а не кінцевим результатом пізнання соціальної дійсності. Тому та

обставина, що з-поміж наведених прикладів міра відповідності Великої Британії є іншою, ймовірно, зовсім іншою, ніж Білорусі чи Північної Кореї, показує, що жоден з цих прикладів повною мірою не відповідає і не може відповідати конституціоналізму як понятійній формі вираження складного смислу, але це не заперечує і не виключає того, що у кожному прикладі йдеться саме про обмеження державної влади.

Такий висновок, однак, є резонним тільки у разі зведення усього смислового значення конституціоналізму до обмеження державної влади і, отже, недопущення державного свавілля, в якнайбільше недиференційованому вигляді та ідентифікації цього абсолютизованого узагальнення як його єдиної загальної та суттєвої ознаки. Виступаючи проти такої методологічної настанови, обмежусь наразі твердженням, що конституціоналізм сягає значно глибше протиставлення соціальної системі, яка заснована на безмежному свавіллі, та уособлює щонайменше конституювання та обмеження державної влади і вже тому обмеження державної влади становить необхідну, але недостатню ознаку його сутності.

Продовжуючи, можна зіставити державне владарювання сучасної Північної Кореї й, приміром, давньогрецького полісу Афіни чи козацької держави – Війська Запорозького, як воно було означено «Домовленостями і установленнями про права і вольності Війська Запорозького»¹, які й у наукових джерелах нерідко, але однак безпідставно² ідентифікують як конституцію, зокрема

¹ Чухліб Т.В. Пакти та конституції законів і вольностей Війська Запорозького 1710. Енциклопедія історії України: Т. 8. Па - Прик / Редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К.: В-во „Наукова думка”, 2011. С. 24-28

² Головатий С. Золота корона української правничої спадщини // Конституційна традиція української державності / відп. ред. С. Головатий /упоряд. М. Трофимук, О. Трофимук, Д. Гордієнко, О. Середа; Київ: Всеукра-

як «першу в світі»³ чи «першу європейську»⁴ конституцію. Щодо кожного з наведених прикладів так само можна дійти висновку про певну міру його відповідності конституціоналізму як понятійній формі вираження складного смислу.

Такий висновок методологічно ґрунтується на поширенні сучасного уявлення про конституціоналізм та сучасного розуміння смислового значення цього поняття, в усьому різноманітті інтерпретаційних підходів, на державне владарювання різних історичних періодів, зокрема тих, які, власне, передують і впровадженню поняття конституціоналізму в науково-публіцистичний обіг, і, що значно важливіше, тим історичним подіям, з якими це було пов'язане⁵. Наслідком цього є позиціонування явища конституціоналізму як позачасового, принаймні в межах підтвердженого історичного розвитку західної цивілізації, і разом з тим розмивання смислового значення предметно пов'язаного з цим явищем поняття конституціоналізму, втрату ним чітких обрисів. Визначеність у суттєвому, безперечно, не виключає мінливості проявів сутності; ця мінливість як така може бути до певної міри зрозуміла і бути зрозумілою, навіть передбачуваною та структурованою⁶, однак мої зауваги стосуються іншого. Якщо конституціоналізм сутнісно уособлює консти-

їнська правозахисна організація „Меморіал” імені Василя Стуса. Юридичне видавництво „Право України”, 2021. С. 210-231.

³ Шульженко Ф.П., Андрусак Т.Г. Історія політичних і правових вчень: навчальний посібник. 2-е вид., стер. Київ: Юрінком Інтер, 2001. С. 191.

⁴ „Пакти і Конституції” Української козацької держави: (до 300-річчя укладення) / НАН України, Ін-т історії України, Нац. б-ка України ім. В. І. Вернадського [та ін.]; [упоряд.: М. Трофимчук, Т. Чухліб; редкол. В. Смолій (відп. ред.) та ін.]. Львів: Світ, 2011. С. 7.

⁵ Buratti Andrea, *Western Constitutionalism: History, Institutions, Comparative Law* (2nd edn, Springer, 2019), P. 2-3.

⁶ Сумарокова Л.Н. Юридическая логика: коммуникативная концепция. Одесса: „Фенікс”, 2015. С. 182.

тування та обмеження державної влади, то якою є держава, влада якої конститується та обмежується? І, відповідно, який вираз знаходить відповідь на це питання в смислового значенні конституціоналізму? Видається, що неспростовна різниця між формою державної організації Античного періоду, державним утворенням Раннього нового періоду та сучасною державою Новітнього періоду заслуговує на щось більше, ніж бути історичною декорацією прояву сутності конституціоналізму.

Віддаючи належне історизму та історичності конституціоналізму, пояснити виникнення та розвиток якого без історично обґрунтованого аналізу – неможливо, дозволю стверджувати, що явище конституціоналізму є здобутком Нового періоду історії та змістовно пов'язане із явищем сучасної держави, його виникненням та розвитком. Іншими словами, як цілком обґрунтовано доводить О. Бо, «...давній або середньовічний конституціоналізм застарів з моменту народження суверенітету та сучасної держави»⁷. З цієї точки зору, конституціоналізм є сучасним тією ж мірою, що і держава, якій з певного, сучасного, моменту, аби бути та визнаватися [сучасною] державою не достатньо атрибутивної триєдності «влади – населення – території».

Ідея, за якою держава являє відмінне від суспільства кероване правилами утворення, влада якого, принаймні формально, знеособлена, віддалена від суспільства та економічно, є виразно сучасною⁸, і, не вичерпуючи уявлення про сучасну державу, як уявляється, детермінує ті ідеологічні та доктринальні зміни у західній політичній парадигмі, які втілилися за наслідками

⁷ Beaud Olivier, *Constitution et constitutionnalisme*, dans Philippe Raynaud, Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de philosophie politique* (Paris, PUF, 1996), P. 134.

⁸ Pierson Christopher, *The Modern State* (2nd edition, Routledge, 2004), P. 14-15.

революційних перетворень у якісно нову практику державного владарювання

Неодмінною та сутнісною ознакою такої практики стало принципово інше розуміння та обґрунтування її легітимності. Звичайно, легітимність державного владарювання є значно старшою за Новий період історії і жодна держава ніколи не була й нині не є спроможною існувати, принаймні у довгостроковій перспективі, спираючись лише на насилля. Принагідно зазначу, що справедливим видається і те, що кожна держава до певної міри є залежною від покарань й заохочень, які посилюють та доповнюють її легітимність, рівень якої може суттєво змінюватися. Разом з тим для існування держави і особливо для її збереження при транзиті влади від одного покоління до іншого, критично важливо, аби відносини між людьми, які мають владу, і людьми, які цій владі коряться, були засновані на спільному переконанні у належності такого порядку речей, за якого спільна внутрішня впевненість, а не насилля чи винагорода, насправду визначає підкорення владним велінням, що сприймаються як правочинні.

З цієї точки зору конституціоналізм може бути визначений як юридизоване втілення концептів Нового періоду історії, політичним синтезом яких є лібералізм, з яким він поділяє не лише теоретичні засновки, а й політичні цілі, які нерозривно пов'язані із самоусвідомленням людьми своєї належності до політичної організації суспільства та їхнім самовизначенням як громадян, які цим самоусвідомленням об'єднані. Цей змістовний наголос видається мені доволі значущим. Конституційні декларації та документи кінця XVIII століття вочевидь засвідчують розходження із попереднім усталеним сприйняттям: вони перетворюють людей, які «народжуються і залишаються

вільними і рівними в правах»⁹ та володіють певною власністю «у своїй власній особі», на яку ніхто, окрім них, не має жодних прав¹⁰, на індивідів, потім індивідів на суб'єктів, і, зрештою, суб'єктів на громадян як політично вільних та рівних особистостей. Люди, як вільні особистості, повинні бути переконані, аби коритися, а як рівні – мають бути зобов'язані коритися тією ж мірою, що й усі інші. Відбувається трансформація колишніх особистих взаємозв'язків між правителями і підданими в знеособлений зв'язок між громадянами і державою, який ґрунтується на легально-раціональній легітимності в основі якої – воля та згода народного суверена¹¹.

У світлі наведених міркувань прикметним є артикульоване А. Гамільтоном «найважливіше питання», «яке своєю поведінкою і прикладом судилося вирішити народу» – «...чи спроможні спільноти людей дійсно засновувати добре правління за результатом роздумів і власним вибором або вони назавжди приречені отримувати свої політичні конституції волею випадку або насильства»¹². Перші конституції, які об'єктивують ці роздуми та власний вибір, набуваючи значення «конституцій, які обмежують»¹³, запроваджують новий модус та риторику заснування політичної влади в межах законного та обмеженого

⁹ Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>.

¹⁰ Локк Джон. Два трактати про правління / пер. з англ. К.: Наш Формат, 2020. С. 172.

¹¹ Preuss Ulrich K, «Constitutionalism» in *The Routledge Encyclopedia of Philosophy*, Vol. 2, ed. Edward Craig (1998), P. 618–622.

¹² Федералист: Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея / пер. с англ. М.: Издательская группа „Прогресс” – „Литера”, 1993. С. 29.

¹³ Grimm Dieter, «Types of Constitutions» in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, ed. Michel Rosenfeld and Andras Sajó (Oxford University Press, 2012), P. 100-105.

правління, що підпорядковує урядовців юридичним обмеженням та заборонам¹⁴. Проте зводити значення цих конституцій виключно до антитези безмежного свавілля – так само безпідставно, як і твердити, що конституціоналізм з точки зору цілепокладання є невизначеним.

Конституція є актом творення держави як політичної організації суспільства, що утворює її природу та найважливіші цілі, визначає через інституції та форми владарювання її фундаментальну структуру та закріплює межі здійснення влади¹⁵. За такого розуміння конституції, її не можна визначити ані як акт самообмеження державної влади, ані як акт, що фіксує наявний стан державного владарювання. Натомість політична спільнота, здійснюючи в екстраординарний інституційний спосіб (Конституційний конвент у США, Національні збори у Франції) установчу владу, шляхом «роздумів та власного вибору», визначає, яка організація є найбільш дієвою, аби уможливити досягнення певних загально та індивідуально значущих цілей.

У цьому контексті дуже показово, що творці Конституції США, визначаючи її як засіб для збереження Союзу та забезпечення «...свободи, ... гідності і щастя»¹⁶, розуміли свої зусилля, щонайменше частково, як прагнення наділити національний уряд більшою владою та захищали його на таких підставах¹⁷. Учасники Конвенту 1787 року резонно вважали Статті

¹⁴ Frankenberg Günter, *Comparative Constitutional Studies. Between Magic and Deceit* (Edward Elgar Publishing, 2019), P. 22.

¹⁵ Castiglione Dario, *The Political Theory of the Constitution*, *Political Studies*, 1996, 44(3), P. 421-423.

¹⁶ Федералист: Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея / пер. с англ. М.: Издательская группа „Прогресс” – „Литера”, 1993. С. 32.

¹⁷ Hardin Russell, «Why A Constitution?» in *The Federalist Papers and the New Institutionalism*, ed. Bernard Grofman and Donald Wittman, (Agathon Press 1989), P. 100-121.

Конфедерації¹⁸ неієвими: найбільш важливі рішення потребували кваліфікованої більшості у дев'ять голосів штатів, отримати яку часто дуже було важко і водночас штати не виконували своїх зобов'язань щодо фінансування національного уряду. Національному уряду бракувало повноважень, аби безпосередньо регулювати діяльність своїх громадян, запобігати руйнівним економічним війнам між штатами та захищати інтереси Сполучених Штатів у міжнародній сфері. Внесення змін до Статей Конфедерації, зважаючи на вимогу одностайного голосування штатів, було фактично унеможливлено. Виконавча влада не мала очільника, що надзвичайно ускладнювало її оперативність і ефективність. І хоча національний уряд був обмежений і контрольований достатньою мірою, однак водночас сприймався широким загалом як неефективний. Тому, значущим мотивом прийняття Конституції США стало прагнення запровадити ефективне правління¹⁹.

Відтоді і дотепер конституціоналізм, нормативно-смысловим стрижнем якого стають «конституції, які обмежують», постає у цілісній триєдності ідеології, доктрини і практики²⁰ та визначає діяльність і тих, хто творить державу, сприйняту з погляду права, і тих, хто здійснює владу через інститути держави та на їхній основі. Рівною мірою конституціоналізм також уособлює певне, особливе обґрунтування набуття і здійснення влади у сучасній державі або, інакше кажучи, певний, особливий спосіб досягнен-

¹⁸ Articles of Confederation of 1781: A Transcription. URL: https://www.archives.gov/milestone-documents/articles-of-confederation?_ga=2.8346929.2072772457.1688474490-1685826804.1687256845.

¹⁹ Jackson Vicki C., Pro-Constitutional Representation: Comparing the Role Obligations of Judges and Elected Representatives in Constitutional Democracy, *William & Mary Law Review*, 2016, 57(5), P. 1741-1742.

²⁰ Бориславська О.М. Європейська модель конституціоналізму системно-аксіологічний аналіз монографія. Харків Право, 2018. С. 46-61.

ння і підтвердження легітимності набуття і здійснення влади у сучасній державі. Його особливість зумовлена серед іншого тією обставиною, що «...оскільки сучасна держава може змінювати усю сукупність позитивного права, обмеження, які протистоять владі правителів, більше не можуть походити від традиції чи звичаю, а мають впливати з тих самих принципів, які зумовлюють необхідність встановлення політичної влади»²¹.

Дотримуючись позиції, за якою від історично конструйованих антецедентів сучасний конституціоналізм відрізняє набагато більше, ніж тільки дієве юридичне обмеження державного владарювання, резонним вважаю вказати, що сучасний конституціоналізм нерозривно пов'язаний із конституюванням цього владарювання.

Останнє визначає і заперечення догматичного підтвердження та формалізації політичного авторитету тих, хто наділяється владою ніби природнім шляхом або волею випадку чи насильства, і, водночас, визнання та здійснення прагнення людей заснувати такі інституції, які уможливають їхню співпрацю та узгодження їхніх зусиль задля здійснення тих цілей, яких вони не здатні досягнути поодинож. Така позитивна конотація, яку обґрунтовують Дж. Уолдрон²², Ст. Холмс²³ та інші²⁴, дозволяє усвідомити, що сучасний конституціоналізм уособлює визначений модус, який структурує та регулює досягнення загально та

²¹ Raynaud Philippe. *Le juge et le philosophe. Essais sur le nouvel âge du droit* (Armand Colin, 2020), P. 69-70.

²² Waldron Jeremy, *Political Political Theory: Essays on Institutions* (Harvard University Press, 2016), P. 23-44.

²³ Holmes Stephen. *Passions and Constraint: On the Theory of Liberal Democracy* (University of Chicago Press; 1st edition, 1997), P. 6-8.

²⁴ Barber N.W., *The Principles of Constitutionalism* (Oxford University Press, 2018), P. 6-19; Barber Sotirios A., *Welfare and the Constitution* (Princeton University Press, 2003), P. 147-153.

індивідуально значущих цілей конституйованими для цього владними інституціями. Сучасний конституціоналізм, отже, заперечує абсолютну владу через сприйняття правочинності здійснення влади у зв'язку із спроможністю ефективно досягати загально та індивідуально значущих цілей, і опосередковує продукування політичних рішень та розв'язання політичних конфліктів у суспільстві таким чином, який утверджує взаємний зв'язок між загально та індивідуально значущими цілями, з одного боку, а також між ними та визначеними засобами їхнього досягнення – з іншого.

Цей зв'язок проявляється з-поміж іншого в підкоренні короткострокових цілей довгостроковим і, отже, визначенні належних і допустимих засобів їхнього досягнення. Іншими словами, згода одних людей коритися владним велінням інших людей за сучасного конституціоналізму ґрунтується на їхньому спільному усвідомленні загальних засадничих принципів, які, маючи обмежуючу обов'язковість права, спрямовані на здобуття і здійснення влади тими людьми, які, як очікується, чинитимуть так, як належить чинити. Сучасний конституціоналізм, отже, виключає сприйняття й виправдання як належних будь-яких владних велінь, безвідносно до цілепокладання, безвідносно до дотримання при здобутті та здійсненні влади людьми змістовних, формальних і процедурних вимог. Натомість розрізнення належних і допустимих і, отже, неналежних і недопустимих прагнень влади та владних велінь, запровадження регулювання наслідків неналежного і недопустимого здійснення влади, які властиві сучасному конституціоналізму, цій «вимогливій концепції конституції», як його позначає Д. Грімм²⁵, зумовлює те, що «...певні фундаментальні цінності та процедури виключаються

²⁵ Grimm Dieter, *Constitutionalism: Past, Present, and Future* (Oxford University Press, 2016), P. 22.

з повсякденних політичних дебатів і використовуються замість цього як спільна основа для конкуруючих політичних сил. Це дозволяє суспільству вирішувати політичні конфлікти мирним шляхом і змінювати уряди без застосування сили. ... розрізняючи довгострокові принципи та повсякденні рішення, конституція регулює, як суспільство адаптується до умов, що змінилися, і таким чином забезпечує безперервність змін»²⁶.

Сучасний конституціоналізм, сприйнятий таким чином, полягає, за образним висловом Н. Волкера, у вирізьбленні у праві поняття «політика», що вперше розуміється повною мірою як автономна сфера самоврядування спільноти²⁷. Це у жодному разі не означає, що юридичне обмеження політики є, чи, ба більше, має бути тотальним, – відповідно, йдеться не про поглинання політики правом, а про її спрямування та раціоналізацію. Показово, що Д. Грімм особливо наголошує, що конституція визначає юридичні обмеження, за яких політичні рішення можуть справляти зобов'язуючу силу, але не визначає вхід у конституційні рушії або результати конституційних процесів. Проте конституція залишається всебічним регулюванням тією мірою, якою вона унеможлиблює будь-які позаконституційні повноваження або процедури. Результат може претендувати на спричинення зобов'язуючої сили, якщо конституційно легітимізовані актори діють в межах конституційно встановлених обмежень²⁸.

²⁶ Grimm Dieter, *Constitutionalism: Past, Present, and Future* (Oxford University Press, 2016), P. 144.

²⁷ Walker Neil, «Where's the 'E' in Constitution? A European Puzzle in Economic Constitutionalism» in *A Turbulent World*, ed. Achilles Skordas, Gábor Halmai and Lisa Mardikian (Edward Elgar Publishing, 2023), P. 13.

²⁸ Grimm Dieter, *Constitutionalism: Past, Present, and Future* (Oxford University Press, 2016), P. 17.

Водночас від початку і дотепер лібералізм – ідеологічне підґрунтя сучасного конституціоналізму, заперечуючи абсолютне і свавільне владарювання, як таке, що порушує особистість і права тих, над ким владарюють²⁹, не інтерпретує обмежене правління як правління виключно пасивне, навпаки, аби утверджувати визнані права людини обмежене правління повинне буди активним. Іншими словами, сучасна держава, насправду прихильна ідеології лібералізму, від самого початку є зайнятою державою, зокрема тому, що «...має бути винахідливою при досягненні загально та індивідуально значущих цілей у законний спосіб»³⁰. При цьому підкреслю, що лібералізм і відповідне ліберальне розуміння конституціоналізму не лишалися і не лишаються незмінними: сучасні підходи дуже різняться від підходів кінця XIX століття, які так само сильно різняться від підходів кінця XVIII. Тріумф у другій половині XX століття та подекуди вже проголошений на початку XXI століття занепад неолібералізму ту зумовлена цим рефлексія є тому виразним прикладом³¹.

Конституювання простору індивідуальної свободи особи – автономії її особистості, якій властивий усвідомлений вибір між різними варіантами поведінки, – серед іншого через встановлення підстав, порядку та меж втручання у цей простір з боку держави є можливим тільки за такого порядку, який уможлиблює й забезпечує обмежене правління, яке, водночас, має бути дієвим при досягненні загально та індивідуально значущих цілей. Це, без сумніву, означає інший погляд на державу, яка сприймається

²⁹ Локк Джон. Два трактати про правління / пер. з англ. К.: Наш Формат, 2020. С. 238-245.

³⁰ Ryan Alan. The Making of Modern Liberalism (Princeton University Press, 2012), P. 40.

³¹ Див.: Wendy Brown, In the Ruins of Neoliberalism: The Rise of Antidemocratic Politics in the West (Columbia University Press, 2019), 264 p.

людьми не тільки, і не стільки як Левіафан Т. Гоббса – звір, який прагне більшої влади і якого потрібно повсякчасно приборкувати. Держава також є уособленням прагнення людей заснувати такі інституції, які уможливають їхню співпрацю та узгодження їхніх зусиль задля реалізації тих завдань, яких вони не здатні досягнути поодинож. Сприйнята у такий спосіб держава не може ані фактично, ані нормативно уникати вирішення тих економічних, соціальних і безпекових завдань, які, зокрема, пов'язані із бідністю, охороною здоров'я, освітою, навколишнім середовищем, зрештою, воєнною безпекою; більше того, вона має прагнути вирішити такі завдання у найбільш дієвий спосіб.

Д. Ло аргументовано вказує, що за умов зростаючої взаємозалежності сучасного суспільства держава є не так загрозою, ба більше, вирішальною загрозою людській свободі, а радше засобом людського виживання. «Романтичний ідеал самодостатнього йомена-фермера помер і зник. ... виживання сьогодні вимагає від нас більше, ніж просто залишити один одного наодинці та утриматися від постійної війни всіх проти всіх. Наша здатність реагувати на проблеми та загрози, які постають перед нами, чи навіть здатність протистояти викликам повсякденного життя все більше залежить від координації, співпраці та колективних зусиль. Добре чи погано, але держава є стрижнем усіх цих речей»³².

Конституційна демократія цінується насамперед не за її ефективність, а за її здатність у довгостроковій перспективі сприяти побудові достатньо справедливого та гідного суспільства, але рівною мірою обґрунтованим є й інший висновок: аби функціонувати та розвиватися, не втрачаючи здатності забезпе-

³² Law David S., «Post-Liberal Constitutionalism and the Right to Effective Government» in *Constitutionalism and a right to effective government?*, ed. Vicki C. Jackson and Yasmin Dawood (Cambridge University Press, 2022), P. 75.

чувати обмежене правління, конституційна демократія мусить повсякчасно засвідчувати спроможність здійснювати ефективне правління. 'Бо конституційна система, яка не може ефективно функціонувати, яка не може діяти швидко й сильно, не може жити'³³.

Відповідно, я поділяю тверде переконання В. Джексона та Я. Девуд, які доводять, що ефективність правління являє сутнісну складову, дійсну передумову успішної конституційної демократії³⁴. Водночас важливо слідом за ними наголосити, що ефективне правління – конституційне зобов'язання демократично обраних законодавчих і виконавчих органів влади здійснювати позитивні дії, які спрямовані на користь багатьом щодо тих видів суспільного блага, які потребують для досягнення колективних дій та які є основоположними для підтримання гідного суспільства³⁵ – є нормативно опосередкованим. Ефективне правління за умов конституційної демократії постає не як концепція активної позивної держави, що вимірюється будь-якими цілями правління, а нормативно обмеженими цілями³⁶.

Наведені міркування видаються важливими з багатьох причин. На тлі зростаючих побоювань, а подекуди – прямих і далекоюсяжних звинувачень у неспроможності дієво реагувати на виклики та загрози сучасності, сучасні деспоти – авторитарні лідери по усьому світу, завзято та послідовно використовуючи заради утвердження легітимності набуття і здійснення ними

³³ Friedrich Carl J., *Constitutional Government and Democracy: Theory and practice in Europe and America* (Revised edition, Ginn and Company, 1950), P. 57.

³⁴ Jackson Vicki C. and Dawood Yasmin, «Constitutionalism and Effective Government: Rights, Institutions, and Values» in *Constitutionalism and a right to effective government?*, ed. Vicki C. Jackson and Yasmin Dawood (Cambridge University Press, 2022), P. 11.

³⁵ *Ibidem*, P. 19.

³⁶ *Ibidem*, P. 4.

влади юридизовані заходи, прагнуть переконати людей у тому, що тільки «сильні» лідери, і, отже, тільки «сильні» держави – насправді, суто авторитарні – спроможні забезпечити ефективне врядування. Прикметно, що саме обмежене – конституційне й демократичне – правління, прямо чи завуальовано, але цілеспрямовано визначається ними як неефективна форми правління, слабкість якого зумовлена зрештою нормативними та інституціональними обмеженнями організації та здійснення державної влади.

Для України збройний спротив триваючій російській агресії є єдиним шляхом виживання у цьому протистоянні, який, щонайменше у коротко- та середньостроковій перспективі, є нездійсненим без системної й різноманітної підтримки з боку держав-партнерів та міжнародних організацій. Проте для України критично небезпечно зводити протистояння російській агресії тільки до збройного спротиву. Російсько-українська війна кожен день доводить хибність сприйняття України як «розколотої держави» (С. Гантінгтон), та кожен день стверджує українську націю як «ясно висловлене бажання продовжувати жити спільним життям», яке не є раз і назавжди даним, а мусить постійно випробовуватися³⁷. Іншими словами, російсько-українська війна у конституційному вимірі буття – це протистояння різних модусів мислення і світосприйняття та різного самоусвідомлення людей і націй. І, переконаний, надважливим у цьому протистоянні виступає утвердження дійсної прихильності до конституціоналізму, дієве забезпечення і захист опосередкованих ним цінностей та принципів.

³⁷ Ренан Е. Що таке нація? Націоналізм: теорії нації та націоналізму від Йогана Фіхте до Ернеста Гелнера: антологія. 2-ге вид., перероб. і доп. / упоряд.: О. Проценко, В. Лісовий. К.: „Смолоскип”, 2006. С. 262.

**III. Вибрані правові проблеми вступу
України до Європейського Союзу та НАТО**

ІРИНА СОФІНСЬКА

д.ю.н., професор,

Національний університет «Львівська політехніка»

Львів, Україна

ORCID: 0000-0002-3853-7626

**Особа та (не)зворотність
євроінтеграційного вибору України:
громадянство, вимушена міграція
і свобода пересування**

**The person and the (ir)reversibility of Ukraine's
European integration choice: citizenship,
forced migration, and freedom of movement**

Анотація. Перманентна (однак, фрагментарна і дещо спорадична) активізація різних глобалізаційних, цивілізаційних і міграційних процесів у світі, незворотність євроінтеграційних прагнень України, задекларованих у преамбулі Конституції України у 2019 р., технологічні трансформації та поширення COVID-19 протягом 2020–2023 років, активна фаза війни в Україні і повномасштабне вторгнення, починаючи з 24 лютого 2022 року, створюють безпрецедентні виклики для правовладдя і народовладдя, свідчать про необхідність переосмислення політико-правового конструкту громадянства України, враховуючи збереження європейської ідентичності та зближення з матрицею громадянства Європейського Союзу.

Ключові слова: громадянство, міграція, свобода пересування, подвійне (множинне) громадянство, вірність, європейська інтеграція.

Keywords: citizenship, migration, freedom of movement, dual (multiple) citizenship, allegiance, European integration.

В день мого виступу під час цієї конференції, 8 листопада 2023 року, Комісія Європейського Союзу рекомендувала¹ розпочати переговори про вступ України до цього наднаціонального утворення (*supranational body*), що підсилило актуальність теми та напрямку дослідження. Легітимізація тривалого (понад 30-річного), крихкого і комплексного політико-правового процесу зміцнення взаємовідносин між Україною та Європейським Союзом була започаткована в результаті підписання 14 вересня 1992 р. Спільної заяви України (Л. Кравчук) і Комісії Європейських Співтовариств (Ж. Делор)². Врешті-решт, у 2014 році було підписано Угоду про асоціацію між Україною (П. Порошенко) та Європейським Союзом (Ж.-М. Баррозу, Г. ван Ромпуй, глави держав чи урядів усіх, на той момент, 28 держав-членів ЄС)³, яка стала правовим підґрунтям процедурно довготривалого внесення змін у преамбулу Конституції України (1996) щодо незворотності європейського та євроатлантичного курсу України, яке було

¹ *Ukraine 2023 Report, Accompanying the document Communication on EU Enlargement policy from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, 8 November 2023 (URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en).

² *Спільна заява України і Комісії Європейських Співтовариств*, 14 вересня 1992 р. (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_957#Text).

³ *Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони* від 27.06.2014 р. Офіційний вісник України – 2014 р., № 75, том 1, стор. 83 (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).

завершене 7 лютого 2019 року⁴. В результаті здійснення вдалих і вчасних конституційних змін щодо закріплення цивілізаційного вибору європейської ідентичності Українського народу та стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі преамбула Конституції України (1996) була доповнена абзацом п'ятим: «*Верховна Рада України від імені Українського народу*» прийняла Конституцію України «*підтверджуючи*» «*європейську ідентичність Українського народу та незворотність європейського та євроатлантичного курсу України*»⁵.

Загалом, джерела конституційного права (в т.ч., конституції, основні закони) 21 держав-членів ЄС мають розділи, глави чи статті, які стосуються європейської інтеграції, приєднання до Європейського Союзу та верховенства права Європейського Союзу (Австрія, Бельгія, Болгарія, Греція, Ірландія, Іспанія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Німеччина, Португалія, Румунія, Словаччина, Угорщина, Фінляндія, Франція, Хорватія, Чехія та Швеція).

Без жодного сумніву, Угода про асоціацію вважається основним стратегічним орієнтиром проведення системних соціальних, законодавчих і економічних реформ в Україні. Серед очевидних позитивних результатів виконання Угоди про асоціацію (2014) у сфері міграції виділяю підписання довгоочікуваної⁶ Угоди про запровадження безвізового

⁴ Стецюк П. *Забезпечення незворотності європейського та євроатлантичного курсу України: конституційно-правові аспекти* (аналітична доповідь). Київ: Центр Разумкова, 2023. 13 с.

⁵ *Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)*. Закон України, Відомості Верховної Ради, 2019 р., № 9, ст. 50

⁶ т.зв. «безвізовий» діалог між Україною та ЄС був започаткований у Брюсселі на офіційному рівні ще 29 жовтня 2008 року – під час каденції президента В. Ющенка; однак, враховуючи політико-правові зміни протягом наступних років остаточне запровадження безвізового режиму між Україною та ЄС відбулося майже через десять років

режиму між Україною (П. Порошенко) та ЄС (А. Таяні) 17 травня 2017 року в Парламенті ЄС (саме регулювання, прийняте Радою міністрів ЄС 11 травня 2017 року під час головування Мальти).

Мета запровадження безвізового режиму (йдеться про можливість в'їзду громадян України з біометричними паспортами в Шенгенську зону, починаючи з 11 червня 2017 року, та перебування там в межах безвізового режиму 90 днів протягом послідовних 180 днів) забезпечити мобільність осіб і дати можливість громадянам України легально перетнути кордон Україна – ЄС без візи, дозволу компетентного органу на в'їзд на територію цієї держави-члена ЄС (передусім йдеться про периферійні прикордонні держави-члени ЄС вздовж східного наземного міграційного маршруту, такі як Польща, Словаччина, Румунія та Угорщина).

Завдяки безвізовому режиму стало можливим масове транскордонне переміщення людей, втікачів від війни в Україні, які, починаючи з 24 лютого 2022 р., змогли безперешкодно перетнути кордон з прикордонними державами-членами ЄС і опинитися в ЄС: була активована Директива ЄС 2001/55/ЄС про тимчасовий захист, яка досі «працює»⁷ в інтересах громадян України, оскільки Європейська Рада суголосно прийняла імплементаційне рішення Ради ЄС 2022/382⁸ від 4 березня 2022 року, надаючи тим, хто втікає від війни в Україні, право на тимчасовий захист.

Сучасний концепт громадянства полягає у постійному у часопросторі правовому та ефективному зв'язку між державою та особою, без зазначення етнічного походження особи,

⁷ 28 вересня 2023 року Європейська Рада погодилася продовжити ще на один рік тимчасовий захист для людей, які втікають від війни Росії проти України, з 4 березня 2024 року до 4 березня 2025 року.

⁸ COUNCIL IMPLEMENTING DECISION (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection. Brussels, 04.03.2022. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382>).

який передбачає певний набір взаємних прав, обов'язків та привілеїв⁹. Саме громадянство, принципи, способи та механізми як його набуття, так і припинення, наявність в особі подвійного (множинного) громадянства набуло особливої крихкості¹⁰. Актуальність опрідметнення подвійного (множинного) громадянства стосується осіб, які є службовцями органів публічної влади, правоохоронних органів та здійснюють державно-владні повноваження, мають доступ до державної безпеки, скарбниці і таємниці¹¹. Така ситуація створює дилему щодо вірності таких осіб усім і кожній державі їхнього громадянства (окремо релевантним виглядає факт якщо обидві (усі) держави громадянства особи перебувають у стані війни між собою). Сьогодні, громадянство є інструментом та ефективним механізмом контролю, оскільки «97 % населення світу отримують доступ до громадянства винятково враховуючи, де вони народилися або громадянами якої держави є їхні батьки»¹².

Модель громадянства Європейського Союзу визріла та набула зримих політичних і правових обрисів в результаті численних фахових дискусій та релевантної практики Суду справедливості ЄС, і врешті прийняття Маастрихтської угоди (1992)¹³. Поряд із цим, найвагоміше переосмислення громадянства ЄС відбулося у вигляді реалізації на практиці концепції «вільного пересування осіб (*freedom of movement of*

⁹ Софінська І. *Філософсько-правова візія доктрини громадянства*, Львів: Каменярь, 2018. 346 с.

¹⁰ *Skin in the Game: Hidden Asymmetries in Daily Life* by Nassim Nicholas Taleb (Penguin Books: 2018, 279 p.).

¹¹ Софінська І. (2021) Подвійне громадянство, принцип вірності і публічне врядування: мати не можна позбавити. *Часопис Київського університету права*, 2021/2. С. 71–76. DOI:10.36695/2219-5521.2.2021.13.

¹² Shachar A. Gated citizenship. *Citizenship Studies*. 2022. Vol. 26. Issue 4-5. P. 625–637. doi: 10.1080/13621025.2022.2091247.

¹³ Shachar, A., Bauböck, R., Bloemraad, I., & Vink, M. (2017). *The Oxford Handbook of Citizenship*. Oxford Academic. doi: 10.1093/oxfordhb/9780198805854.001.0001.

persons)», передбаченого у ст.ст. 20(2)(а), 21(1) Угоди про функціонування ЄС (в редакції після набуття чинності Лісабонської угоди у грудні 2009 року): громадянство ЄС є атрибутивним, додатковим до національного громадянства кожної держави-учасниці Європейського Союзу¹⁴.

Часто набуття особою громадянства держави-члена ЄС після народження у зв'язку з натуралізацією є латентним (прихованим та підсвідомим) мотивом (рушійною силою, причиною і ціллю) міграції (легальної та видимої чи нелегальної)¹⁵. Тому, прикордонні з ЄС держави вздовж усіх міграційних маршрутів відчують перманентну загрозу власній безпеці та дестабілізацію внутрішнього правопорядку (недієздатність) і як наслідок втрачають довіру власних громадян до національних органів публічної влади (це видно з результатів, насамперед, президентських та парламентських виборів). «Дублінські критерії» щодо міграції, прийняті у 2013 році та доповнені у 2020 році, стали малоефективними, а запропонований основними інститутами ЄС інструмент для контролю міграції в ЄС – аутсорсинг міграції – виявився комплексним, більш політично заангажованим, економічно невиправданим конструктором, ніж правовим: як наслідок зросла корупція та збільшилася неконтрольована нелегальна міграція з третіх країн.

Активація у березні 2022 року Директиви про тимчасовий захист, яка вже давно вважалася застарілою (оскільки вона не була застосована під час міграційної кризи 2015 року), відзначила ґрунтовне переосмислення політики надання притулку (тимчасового захисту) в ЄС. Актуальна міграційна політика ЄС потребувала ґрунтового фахового переосмислення та політико-правового компромісу щодо запроваджен-

¹⁴ Blackstone's *EU Treaties and Legislation 2009–2010* / N. Foster // Oxford University Press, 2009: 632–633.

¹⁵ Sharp, D. (2023) Immigration, Naturalization, and the Purpose of Citizenship. *Pacific Philosophical Quarterly*. doi: <https://doi.org/10.1111/papq.12428>.

ння Нового пакту з питань міграції та притулку (New Pact on Migration and Asylum)¹⁶, озвученого у червні 2023 року під час саміту Європейської ради. Питання про переміщення (релокацію) шукачів притулку з держав-членів ЄС (т.зв. «держав першого кроку» середземноморського морського міграційного маршруту до ЄС) як Греція, Іспанія, Італія, Кіпр, Мальта і Португалія, черговий раз було заблоковане донедавна найбільш гомогенними державами-членами ЄС – Польщею й Угорщиною. Загалом 23 держави-члени ЄС погодилися на цю пропозицію, але переговори щодо ухвалення усіх сегментів пакту продовжуються і триватимуть щонайменше до квітня 2024 року.

Первинно, Директива про тимчасовий захист 2001/55/ЄС¹⁷ була прийнята на основі досвіду, отриманого державами-членами ЄС внаслідок масового прибуття втікачів від війни на Балканах у колишній Югославії протягом 1991–2001 років (насамперед із Боснії і Герцеговини та Косова) в дев'яностих роках ХХ століття і передбачала запровадження спільного для усіх держав-членів ЄС механізму реагування на подібні виниклі ситуації¹⁸. Погоджуюся, що повоєнний досвід країн колишньої Югославії є релевантним для нас у багатьох аспектах: від активації Директиви про тимчасовий захист та діяльності міжнародного кримінального трибуналу, який був створений і діяв протягом 1993–2017 років для покарання винних у скоєнні злочинів, передбачених Римським статутом

¹⁶ Детальніше тут: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum_en.

¹⁷ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 *on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof*. OJ L 212, 7.8.2001, p. 12–23.

¹⁸ Malynovska, O. (2023). Naskilky tymchasovym ye tymchasovi zakhyst: pryklad vymushenykh mihrantiv z kolyshnoi Yuhoslavii [How Temporary is Temporary Protection: the Example of Forced Migrants From the Former Yugoslavia]. *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika – Demography and Social Economy*, 1 (51), 53–72. <https://doi.org/10.15407/dse2023.01.053>.

Міжнародного кримінального суду 1998 року (злочинів проти людства, геноциду, воєнних злочинів і злочинів агресії), до переосмислення концепту (не)повернення втікачів від війни, які осіли у державах, які надали їм тимчасовий захист та громадянство¹⁹.

Отже, після активації Директиви про тимчасовий захист навесні 2022 року, держави-члени ЄС розробили швидкі відповіді на активний рух втікачів з України, однак, для багатьох держав-членів ЄС запровадження передбачених (але виняткових) засобів та заходів стало викликом, оскільки мінімальні стандарти підтримки користувачів тимчасового захисту є обов'язковими²⁰. Відповідно до положень Директиви державам-членам ЄС було **рекомендовано надавати тимчасовий захист** найбільш незахищеним особам, хворим, жертвам сексуального насильства, тим, хто перебував у полоні чи був інтернований, тим, хто прибув безпосередньо із зони бойових дій (якщо надати допомогу цим особам у безпечних районах поблизу місць їхнього звичайного проживання було неможливо), але **заборонено** особам, які скоїли злочини проти миру, воєнні злочини чи злочини проти людства або серйозні неполітичні злочини до набуття тимчасового захисту.

Властиво, засоби і заходи в рамках Директиви про тимчасовий захист, які були застосовані державами-членами ЄС, допомогли декільком мільйонам громадян України, які опинившись у складних життєвих обставинах, втекли від війни, і значно послабили виниклі гуманітарні проблеми

¹⁹ Dzubur, M. (2020) Temporary Protection Status: A Yugoslavian Precedent. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. Volume 27. Issue 2: 391-408. <https://doi.org/10.2979/indjglolegstu.27.2.0391>.

²⁰ Carrera S., Ineli Ciger M. (2023) *EU responses to the large-scale refugee displacement from Ukraine: an analysis on the temporary protection directive and its implications for the future EU asylum policy*. Firenze: European University Institute. URL: <https://hdl.handle.net/1814/75377>.

всередині держави²¹. Однак, така масова вимушена міграція громадян України за кордон викликала обґрунтовані побоювання серед науковців щодо його наслідків для подальшого демографічного, соціального, економічного розвитку держави²². Відомо, що структура вимушеної міграції втікачів від війни суттєво відрізняється від звичайних (нормальних) міграційних процесів, оскільки «левоу частку» серед них становлять жінки (понад 80%) працездатного віку (понад 46%) з дітьми (понад 33%). Це є свідченням зростання суттєвого дисбалансу в актуальній на 2023-2024 роки статевовіковій структурі населення України.

Для демографічного балансу необхідне **повне** повернення втікачів від війни з ЄС у державу первинного громадянства, однак вищезгаданий досвід війни на Балканах свідчить про **неповне, відкладене і періодичне** повернення (зокрема в Боснію і Герцеговину). Протягом десяти років по завершенню війни в колишній Югославії (станом на 2011 рік) лише з Німеччини повернулося близько 90% втікачів від війни (в результаті успішної реалізації програми репатріації), які отримали там тимчасовий захист, а в інших державах ситуація абсолютно протилежна (бо уряди цих держав навпаки розвивали програми інтеграції втікачів від війни, як в Австрії) чи застосували звичайні процедури надання притулку (Данія, Нідерланди, Франція).

Кількість втікачів від війни в Україні не балансується, оскільки трапляється подвійний облік мігрантів. Одним із аргументованих пояснень є те, що оскільки до громадян України, які втекли від війни, пункт Директиви щодо

²¹ Carrera S., Ineli Ciger M. (2023) *EU responses to the large-scale refugee displacement from Ukraine: an analysis on the temporary protection directive and its implications for the future EU asylum policy*. Firenze: European University Institute. URL: <https://hdl.handle.net/1814/75377>

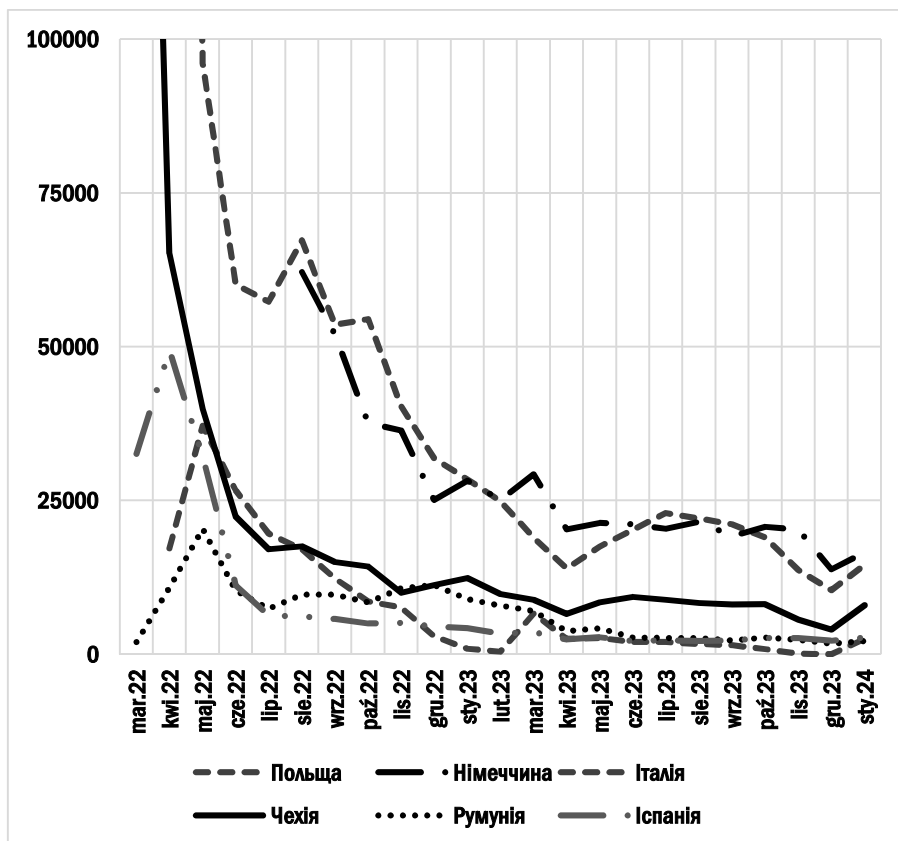
²² *Якість життя населення України та перші наслідки війни* / Черенько Л.М., Полякова С.В., Шишкін В.С., Реут А.Г., Крикун О.І., Когатько Ю.Л., Заяць В.С., Клименко Ю.А.; Нац. акад. наук. Укр., Ін-т демогр. та соц. дослідж. ім.М.В. Птухи. Київ, 2023. 191 с.

розселення мігрантів у березні 2022 р. не був активований, то вони мали і мають право розселятися (переселятися) і жити там, де захочуть. Це спричинило певну проблему-феномен щодо точного обліку кількості вимушених мігрантів з України: втікачі від війни перетинали кордон з ЄС, потрапляли в прикордонну державу-член ЄС, там їх реєстрували і надавали статус тимчасового захисту, а вони через деякий час переїжджали в іншу державу-член ЄС, де їх теж реєстрували – і так декілька разів протягом останніх двох років – різні держави-члени ЄС (передусім, враховуючи винятково меритократичні підходи щодо отримання тимчасового захисту).

Достатньо зваженою (об'єктивною) вважаю інформацію агентства *Eurostat*: до війни нас в Україні було 41 млн. 208 тис. осіб²³, а понад 4.3 млн. осіб, втікачів від війни в Україні, отримали протягом березня 2022 – січня 2024 років тимчасовий захист в ЄС (кількість осіб тотожна 9.5% мешканців ЄС)²⁴. Найбільше прийняли громадян України (Німеччина, Польща, Чехія, Іспанія, Італія та Румунія). Станом на жовтень минулого року 98% усіх випадків набуття тимчасового захисту в ЄС стосувалися громадян України, окрім того, 300 тисяч повнолітніх громадян України, які тимчасового захисту в ЄС, офіційно залишаються безробітними.

²³ Детальніше дивитися тут: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo_gind/default/table?lang=en.

²⁴ Детальніше дивитися тут: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics.



1 Держави-члени Європейського Союзу, які найбільше надали громадянам України, втікачам від війни, статус тимчасового захисту протягом 2022 – 2024 років.

Вже зараз існує декілька ймовірних сценаріїв (не)повернення в Україну втікачів від війни (йдеться про вимушену зовнішню міграцію громадян України з кінця лютого 2022 року): за оптимістичними прогнозами – повернуться 50% осіб, зокрема тих, які отримали в ЄС тимчасовий захист, за песимістичними прогнозами – лише 25-30%²⁵. Що довше

²⁵ Libanova, E.M., Pozniak, O.V., & Tsymbal, O.I. (2022). Scale and Consequences of Forced Migration of the Population of Ukraine as a Result of

триватимуть воєнні дії на території України, то більше зменшується вірогідність повернення додому громадян України, які виїхали до Європи рятуючись від війни. Також, може виникнути повоєнна міграція, коли після закінчення війни відбудеться єднання сімей за кордоном (передусім в державах-членах ЄС, де осіли втікачі від війни, які поступово інтегруються в нове суспільство, вчать державну мову, шукають роботу, отримують освіту тощо). Саме тому, необхідно нагально ініціювати на національному рівні розробку стратегії репатріації і реінтеграції втікачів від війни, а після завершення війни її поступове запровадження глобально та глокально.

Для того, щоби краще упредметнити загрози і виклики для осіб, які втекли від війни в Україні до країн ЄС та отримали статус тимчасового захисту, розглянемо у порівняльно-правовому контексті законодавство окремих держав-членів ЄС, які найбільше прийняли громадян України, починаючи з лютого 2022 року, щодо набуття громадянства (в т.ч. натуралізації)²⁶.

Armed Aggression of the Russian Federation. *Demography and Social Economy*, 2(48), 37-57. doi: 10.15407/dse2022.02.037.

²⁶ Vink M., Baaren L., Bauböck R., Honohan I., Manby B. GLOBALCIT Citizenship Law Dataset. EUI Research Data, 2021. URL: <https://hdl.handle.net/1814/73190>.

Особа та (не)зворотність євроінтеграційного вибору України...

	Іспанія ²⁷	Італія ²⁸	Німеччина ²⁹	Польща ³⁰	Румунія ³¹	Чехія ³²
Законодавство щодо натуралізації	ст. 21–24	ст. 9	ст.ст. 8–16, 40b, c	ст.ст. 30–37	ст. 8	ст.ст. 11–30
Ценз осідлості (постійне проживання)						
Звичайна натуралізація	ст. 22(1), 10 років	ст. 9(1)(f), 10 років	ст. 10(1), 8 років	ст. 30(1), 3 роки	ст. 8a, 8 років	ст. 14(1)(a), 5 років
Виняткова натуралізація (статус втікача)	ст. 22(1), 5 років			ст. 30(3), 2 роки	ст. 8(2)(c), 4 роки	
Знання державної мови:						
Вимога наявності сертифікату	-	так				
рівень		ст. 9 ¹ (1)	ст. 10(1)(6)	ст. 30(2)	ст. 8f	ст.ст. 14(4), 19(g)
		B1	B1, ст. 10(4)	-	-	B1
Тест на рівень інтеграції						
вимога	так, ст. 22(4)	-	так, ст. 10(1)(7)	-	так, ст. 8f	так, ст. 14(5)
сертифікат	-	-	ст. 10(3)	-	-	ст. 19(g)
Кримінальні записи	ст. 22(4)	ст. 9(1)(f)	ст. 10(1)(5)	ст. 31	ст. 8e	ст. 13(2)
Фінансовий ценз	-			стабільний дохід		ст. 14(6), медичне страхування, податки ст. 14(7)
			ст. 10(1)(3)	ст. 33(1)(3)	ст. 8d	
Подвійне громадянство	ні, ст. 24(3)	так	+/-	так, ст. 3(1)	<i>de facto</i> , так	так
Вимога припинення первинного громадянства для іммігрантів	так, ст. 23(б)	-	так, ст. 10(1)(4) ні, ст. 12(3)	-		
Для втікачів			ні, ст. 12(1)(6)			
Присяга на вірність	так, ст. 23(а)	так, ст. 10	так, ст. 16	-	так, ст. 20(3)	так, ст. 27

²⁷ Civil Code 1889 (as amended up to 2013).

²⁸ Act No. 91 of 5 February 1992 (as amended to 2018).

²⁹ *Staatsangehörigkeitsgesetz* (StAG) 22.07.1913, amended by Article 1 of the Act of 12 August 2021 (Federal Law Gazette I, p. 3538).

³⁰ *Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim*. Dz. U. z 2020 r. poz. 347.

³¹ Act No. 21/1991 on Romanian citizenship (Official Journal of Romania, Part I, No. 576/13 August 2010).

³² *Zákon o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů* (186/2013).

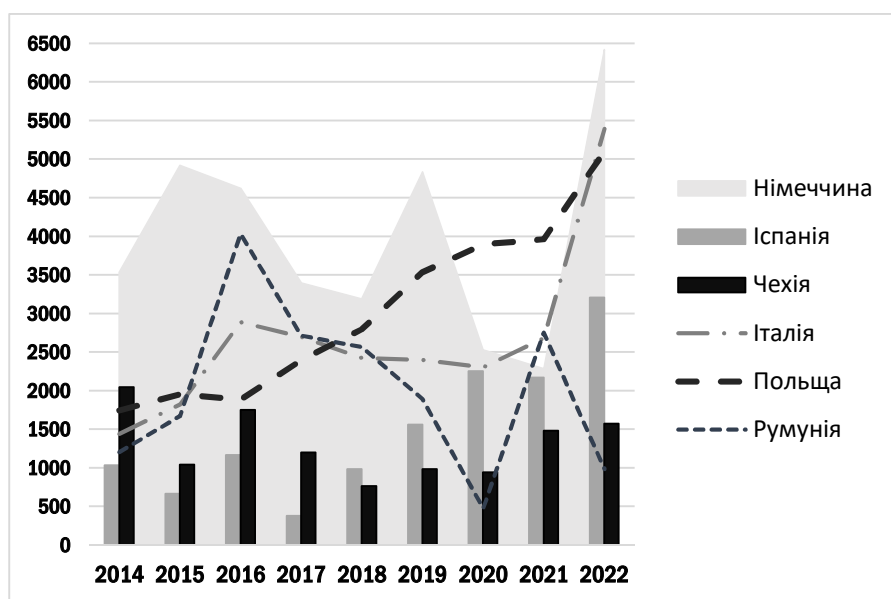
Серед цих держав, Німеччина, Іспанія, Італія та Польща мають найбільшу кількість населення, а тому певні преференції, наявність яких залежить від людності (до прикладу, кількість депутатів Парламенту ЄС, постійний адвокат генеральний в Суді справедливості, тощо)³³.

Німеччина протягом багатьох десятиліть є державою-ціллю масової міграції в ЄС, про що свідчать статистичні дані агентства *Eurostat* та аналітичні дані агентства *Frontex*, а тому законодавчо забезпечила сутність свого громадянства (тривалий ценз осідлості, рівень володіння державною мовою та інтеграції у суспільство, відсутність «кримінального минулого», відмова від первинного іноземного громадянства, набутого особою від народження, виголошення присяги на вірність Німеччині як завершальний етап набуття громадянства, тощо). У Німеччині, якщо заявник підтвердить успішне відвідування курсу інтеграції – може пред'явити сертифікат, виданий Федеральним відомством у справах міграції та біженців (BMAF), то кваліфікаційний період, передбачений у ст. 10(1), може бути скороченим до семи років; якщо заявник доклав значних зусиль для інтеграції, що перевищує вимоги ст. 10(1)(6) і особливо якщо ця особа може продемонструвати своє володіння німецькою мовою – то до шести років. У Чехії заявники, які перебувають на гуманітарній підставі (втікачі), можуть бути звільнені від виконання вимог щодо тестування на знання державної мови та конституційного ладу.

Польща та Румунія безпосередньо межують з Україною, пов'язані з окремими її регіонами історично і є державами-

³³ У цьому переліку бракує Франції, вона «не користується популярністю» серед українців, а наступною, на підставі нещодавно оприлюднених (11 липня 2023 р.) даних агентства *Eurostat*, за кількістю населення «йде» Румунія, котра ще «не дотягує» до окремих преференцій ЄС. Повоєнний прогноз щодо кількості населення в Україні «відводить» їй місце між Польщею та Румунією, тому й не дивно, що саме ці держави на периферії ЄС змагатимуться за громадян України та будуть заохочувати їх набути власне громадянство.

донорами громадян ЄС, які користуються перевагами громадянства ЄС (ст. 20(1) Угоди про функціонування ЄС³⁴) та реалізують свободу пересування осіб, а тому проживають в інших державах-членах ЄС (ст.ст. 20(2)(а), 21(1) Угоди про функціонування ЄС³⁵), за даними агентства Євростат отримують дозвіл на довгострокове постійне проживання та набувають громадянство цих держав. Оскільки в обох державах подвійне громадянство дозволене, а в Румунії нема тимчасового обмеження для поколінь осіб, які народжені екстратериторіально і набувають румунське громадянство на підставі права крові *leges sanguinis*, то привабливим виглядає «рекрутинг» до громадянства цих держав громадян прикордонних з ними держав, які не є членами ЄС, але мають щонайменше спільне минуле та майбутні наративи (членство в ЄС та НАТО).



2 Держави-члени Європейського Союзу, громадянство яких найбільше набули громадяни України у зв'язку з натуралізацією (2014–2022).

³⁴ Blackstone's *EU Treaties and Legislation 2009–2010* / N. Foster // Oxford University Press, 2009: 632–633.

³⁵ *Ibidem*.

Міркуючи про подвійне (множинне) громадянство, то його наявність в осіб, які є службовцями органів публічної влади, правоохоронних органів та здійснюють державно-владні повноваження, мають доступ до державної безпеки, скарбниці і таємниці, створює дилему щодо вірності таких осіб усім і кожній державі їхнього громадянства³⁶. Так у 1960-х роках більшість держав Європи та світу передбачала на законодавчому рівні такий алгоритм дій у сфері громадянства: «*набуття громадянством першої держави за власним бажанням громадянства другої держави має наслідком автоматичну втрату ним громадянства першої держави*». Але згодом, політико-правова траєкторія визнання та регламентування концепту подвійного громадянства ґрунтовно змінилася: понад 70% держав світу використовують на законодавчому рівні значно толерантніший підхід, який дозволяє громадянам першої держави за власним бажанням набувати громадянство другої держави без автоматичної втрати ними громадянства першої держави.

Отже, серед вищезгаданих держав-членів ЄС в Іспанії наявність в особи подвійного (множинного) громадянства заборонена (ст. 24(3)), Італії, Польщі, Чехії і навіть Румунії – дозволена. Подвійне громадянство є серйозною проблемою для Німеччини. Зазвичай, щодо осіб, які бажають набути німецьке громадянство після народження у зв'язку зі звичайною натуралізацією, вимагається відмова від попереднього (первинного) громадянства (ст. 10 (1)(4)), однак, існують винятки (ст. 12): вони стосуються передусім людей похилого віку та жертв політичних переслідувань (ст. 10(6)). Заявники також можуть зберегти своє громадянство, якщо вони юридично не можуть відмовитися від нього або якщо від них не можна очікувати здійснити це, враховуючи надмірні витрати або принизливі процедури, які використовуються

³⁶ Софінська І. Позбавлення громадянства: дилема чи проблема-феномен? *Юридичний журнал «Право України»*, 3/2023: 72-86. DOI: 10.33498/loiu-2023-03-072.

в державі їхнього походження (первинного громадянства). Те ж саме стосується випадків, коли відмова від іноземного громадянства може викликати серйозні труднощі для особи-заявника, зокрема економічні недоліки або проблеми з майном або активами у випадку повернення у державу їхнього походження (первинного громадянства). Серед держав, які зазвичай вимагають від іммігрантів відмовитися від попереднього (первинного) громадянства як правову передумову звичайної натуралізації, *Німеччина* є унікальною, оскільки громадяни ЄС звільнені від виконання цієї вимоги (ст.12(2)). Також, іноземці, які мають статус втікача і відповідні документи, які підтверджують набуття цього статусу відповідно до ст. 28 Конвенції про статус біженців від 28 липня 1951 р., є звільнені від обов'язку припинити їхнє первинне громадянство (ст. 12(1)(4)).

Припинення громадянства цієї держави в результаті набуття альтернативного іноземного громадянства		Припинення громадянства цієї держави, набутого внаслідок натуралізації, якщо не вийшов з первинного громадянства	
так	ні	так	ні
Австрія	Бельгія	Австрія!	Бельгія
Естонія	Болгарія	Болгарія	Греція
Німеччина (але ні, ЄС і Швейцарія)	Греція	Естонія!	Данія
Ірландія!	Данія	Іспанія!	Ірландія
Іспанія	Італія	Латвія	Італія
Латвія	Кіпр	Литва	Кіпр
Литва	Люксембург	Нідерланди	Люксембург
Нідерланди	Мальта	Словаччина!	Мальта
Словаччина!	Польща		Німеччина!
	Португалія		Польща
	Румунія		Португалія
	Словенія		Румунія
	Угорщина		Словенія
	Фінляндія		Угорщина
	Франція		Фінляндія
	Хорватія		Франція
	Чехія		Хорватія
	Швеція		Чехія
			Швеція

З Держави ЄС щодо припинення громадянства у випадку біпатризму (множинного громадянства)

Ми не хочемо втратити тих громадян України, які стали втікачами внаслідок російського повномасштабного вторгнення, і набули статус «тимчасового захисту» у державах-членах ЄС, а у перспективі (коротко, середньо чи довгостроковій – залежить від конкретної держави), виконавши всі необхідні передумови, зможуть із часом набутися громадянство держави перебування (проживання) у зв'язку із натуралізацією, а тому стати біпатридами (особами з подвійним громадянством)³⁷. Навряд чи вони становитимуть загрозу національній безпеці України, однак, постійно виникатиме (турбуватиме) питання вірності (наратив про втечу у «тиху гавань» під час війни, щоб перечекати лихоліття і повернутися на поруйновану, обезлюднену та деморалізовану Батьківщину) та довіри до їхнього подальшого вибору посадових осіб та органів публічної влади чи можливості реалізації ними права голосу екстратериторіально (у випадку біпатризму)³⁸.

Вступ України до ЄС є найочевиднішим мотиваційним фактором для повернення втікачів від війни та трудових мігрантів, які осіли у державах-членах ЄС, додому. До війни в ЄС нараховувалося понад 1.5 млн. дозволів на постійне проживання у державі-члені ЄС, виданих громадянам України, які легально проживали у цих державах (серед них понад 650 тисяч у Польщі, понад 230 тисяч в Італії, понад 190 тисяч у Чехії). Додайте тих, які набули статус тимчасового захисту в ЄС, починаючи з 24 лютого 2023 року. Тож, вже навесні 2024 року, ті українці, які втекли від війни у Польщу, отримали там статус тимчасового захисту, успішно здадуть тестування на знання польської мови (і пред'являть сертифікат) та мати-

³⁷ Sofinska, I. *Ten steps in the (re)construction of post-war Ukraine (legal and political dimensions)*, 24.06.2022, Ariel University (URL:<https://www.ariel.ac.il/wp/mecarc/sample-page/ten-steps-in-the-reconstruction-of-post-war-ukraine-legal-and-political-dimensions/>).

³⁸ Pankevych, I., Sofinska, I. (2022) Voting rights limitations in Europe and case law of the European Court of Human Rights: Conclusions for Ukraine, *Kwartalnik Prawa Międzynarodowego*, Tom II, Nr II: 9-31. DOI:10.5604/01.3001.0015.9969.

муть офіційний стабільний дохід зможуть набути після народження альтернативне польське громадянство у зв'язку з винятковою натуралізацією (подвійне громадянство у Польщі дозволене).

Національне законодавство України не передбачає чіткої заборони подвійного громадянства. Інша річ, що подвійне (множинне) громадянство *de jure* в Україні не є передбачене на законодавчому рівні, однак існує *via facti*. Переконана, що концепція подвійного (множинного) громадянства, як і загалом релевантне законодавство України у сфері громадянства, потребує суттєвого перегляду/переосмислення та якісних змін у контексті пропагування людиноцентризму та забезпечення національної безпеки³⁹. Повеєнна мрія багатьох – принаймні 30 млн. громадян України, які житимуть у державних кордонах 1991 року, тому у середньостроковій перспективі повинні бути застосовані домовленості між Україною та ЄС (державами-членами ЄС) про повеєнне врегулювання питань щодо повернення втікачів від війни в Україну, регламентування наявності подвійного (множинного) громадянства, що не стане підставою для припинення їхнього первинного українського громадянства (у вигляді втрати чи позбавлення громадянства, а також примушування до виходу з громадянства або відмови від нього).

³⁹ Sofinska, I., Kovalchuk, V. (2023) Homocentric approach and migration: challenges in transnational constitutionalism. *Правові горизонти*, 15(1-4): 9–23. DOI:10.54477/LH.25192353.2022.15(1-4). pp. 9-23.

ВЕСЛАВ ЧИЖОВИЧ

Університет права та адміністрації в Жешові

ORCID: 0000-0002-3147-8280

Вступ України до Європейського Союзу – можливості, бар'єри та митні загрози

Ukraine's Accession to the European Union – Customs Opportunities, Barriers and Threats

Анотація. Метою дослідження є аналіз еволюції взаємовідносин між Україною та Європейським Союзом. Особливу увагу приділено прагненню України до членства в ЄС. Представлено діяльність, як з боку країни, так і відповідні дії органів ЄС та його держав-членів – від підписання Угоди про партнерство та співробітництво (1994 р.), Угоди про асоціацію (2014 р.) та її комерційної частини – Поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ПВЗВТ), як основоположного міжнародно-правового акту, пов'язаного з адаптацією української митної політики та митного законодавства до стандартів ЄС, до отримання статусу країни-кандидата (2022 р.) та ухвалення рамок переговорів про членство України в ЄС (2023 р.). Джерелами для аналізу стали базові документи Європейського Союзу та акти угод ЄС з Україною, виступи політиків, а також література на цю тему.

Ключові слова: Європейський Союз, митний союз ЄС, економічна інтеграція, поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі (ПВЗВТ), угода про асоціацію, статус країни-кандидата.

Keywords: European Union, EU customs union, economic inte-gration, Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA), Association Agreement, candidate country status.

Вступ

Витоки взаємовідносин між Україною та Європейським Союзом, а точніше його попередником – Європейською економічною спільнотою, сягають початку розпаду Союзу Радянських Соціалістичних Республік (СРСР) та проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року), що створило нову геополітичну ситуацію не тільки в Європі, але й у світі.

Деякі з колишніх республік СРСР стали членами Співдружності Незалежних Держав (СНД), політичного та економічного угруповання, створеного з ініціативи Російської Федерації на руїнах СРСР та Організації Договору про колективну безпеку (ОДКБ).

Співдружність Незалежних Держав була створена згідно з так званою Біловезькою угодою в грудні 1991 року як системна альтернатива країнам, що входили до складу СРСР. Україна була, крім Росії та Білорусі, однією з країн-засновниць цієї організації. Однак Україна не підписала Статут СНД, прийнятий у січні 1993 року на Мінському саміті, і *de iure* не набула статусу держави-члена, а була лише державою-учасницею організації. Указом президента Петра Порошенка від 19 травня 2018 року Україна офіційно завершила свою участь у СНД. Україна також не стала членом Організації Договору про колективну безпеку, створеної в 1992 році замість розпущеного Варшавського договору. Організація мала стати противагою НАТО та гарантувати вплив Росії на пострадянські держави. Нині до неї входять: Росія, Вірменія, Білорусь, Казахстан, Киргизстан і Таджикистан.

Однак ці дії та їх інституціоналізація не зупинили процес подальшого унезалежнення новоутворених республік від історичної політично-економічної та військової спадщини

і створення національних демократичних держав з прозахідною орієнтацією. Ці процеси були (і залишаються) найбільш динамічними в Україні та Грузії.

Ще 14 червня 1994 року Україна підписала „Угоду про партнерство та співробітництво” з Європейським Союзом, яка набула чинності у 1998 році¹. Розділ III Угоди, що має назву „Торгівля товарами”, встановлює основні принципи взаємної торгівлі товарами. Вони враховували основні положення Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (ГАТТ) і застосовувалися на тимчасовій основі до вступу України до Світової організації торгівлі (СОТ) (World Trade Organization-WTO). Дії партнерів водночас ґрунтувалися на принципі найбільшого сприяння та торгівлі товарами, що походять з митних територій партнерів, без кількісних обмежень (стаття 14, розділ III). Проте вже тоді багато українських товарів отримали безмитний доступ до єдиного європейського ринку, створеного в результаті набуття чинності Митного союзу ЄС в січні 1994 року. Документ передбачає (стаття 4, розділ I) можливість створення зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом, не припускаючи, принаймні безпосередньо, що Україна вступить до Митного союзу Європейського Союзу. Інституційні рамки політичного та економічного співробітництва з митних питань викладені в комплексному додатку до Угоди про партнерство та співробітництво під назвою „Протокол про взаємодопомогу між адміністративними органами у митних справах”².

Всі питання, що стосуються співпраці партнерів, включаючи митні питання, були підтверджені в наступному

¹ Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, and Ukraine - Protocol on mutual assistance between authorities in customs matters - Final Act - Joint Declarations - Exchange of Letters in relation to the establishment of companies - Declaration of the French Government, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A21998A0219%2802%29> [дата звернення: 22.11.2023].

² Там само.

документі ЄС під назвою „Спільна стратегія Європейської Ради щодо України від 11 грудня 1999 року”³. У ньому, серед іншого, зазначалося: „ЄС підтримуватиме Україну шляхом сприяння поступовому наближенню законодавства до законодавства ЄС, зокрема у таких сферах, як /.../, митні процедури /.../” (п. 20) та оголошено розробку спільних дій щодо посилення контрольних можливостей митних служб (п. 55.1) та вивчення умов, які б дозволили після вступу до СОТ у майбутньому створити зону вільної торгівлі між ЄС та Україною (п. 61).

Митні відносини України з ЄС в контексті Помаранчевої революції

Спільна стратегія Європейської Ради стала однією з важливих політичних демонстрацій підтримки ЄС демократичних процесів в Україні, в якій проявилися проєвропейські тенденції. В Україні вони незабаром набули форми бурхливих соціальних протестів, відомих як „Помаранчева революція”⁴. Безпосередньою причиною стала фальсифікація президентських виборів 31 жовтня 2004 року правлячою партією, представленою кандидатом у президенти, тодішнім прем'єр-міністром Віктором Януковичем, якого підтримувала проросійська Партія регіонів. У повторному другому турі президентських виборів 26 грудня 2004 року переміг Віктор Ющенко з опозиційного блоку «Наша Україна», який представляв проєвропейські та демократичні напрямки.

³ Спільна стратегія Європейської Ради щодо України від 11 грудня 1999 року, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/wspolna-strategia-w-sprawie-ukrainy-67481988> [дата звернення: 22.11.2023].

⁴ Ширше: С. Стемпень, *Pomarańczowa rewolucja. Kalendarium i dokumenty wyborów prezydenckich na Ukrainie w 2004 roku*, вид. Південно-Східний науковий інститут, Перемишль 2008; А. Корнієнко та ін., *Ukraina na zakręście. Drogi i bezdroża pomarańczowej rewolucji*, вид. Тріо, Варшава 2005.

Європейський парламент, підтримуючи зміни, започатковані перемогою Ющенка, вже ухвалив резолюцію щодо ситуації в Україні після президентських виборів 13 січня 2005 року. Європейська Рада та Європейська Комісія взяли на себе зобов'язання створити „європейську перспективу” для України, забезпечивши можливість повноправного членства в Європейському Союзі⁵.

Перемога проєвропейських тенденцій на президентських виборах і позитивна оцінка Європарламентом та Єврокомісією суспільно-політичних змін в Україні не відповідали українським реаліям, оскільки багато з тих цілей, на які очікувало суспільство, зокрема інтенсифікація співпраці з Європейським Союзом, не були досягнуті. Тим не менш, на саміті ЄС-Україна, що відбувся в Парижі у 2008 році, лідери ЄС та України погодилися, що наступним, але дуже важливим пропагандистсько-політичним, формальним кроком у зміцненні взаємних відносин має стати угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом⁶.

У 2009 р. Європейська Комісія у повідомленні до Європейського Парламенту та Ради під назвою „Реалізація Європейської політики сусідства у 2008 році” оцінила стан прогресу реформ у країнах-учасниках Східного партнерства⁷. Що сто-

⁵ Європейська перспектива для України, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/press/pr_info/2007/PL/03A-DV-PRESSE_IPR\(2007\)07-10\(09049\)_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/press/pr_info/2007/PL/03A-DV-PRESSE_IPR(2007)07-10(09049)_PL.pdf) [дата звернення: 27.11.2023]. Порів. також: Є. Миронович, *Polityka zagraniczna Ukrainy 1990-2010*, Trans Humana Wydawnictwo Uniwersyteckie, Білосток 2012.

⁶ Joint Declaration on the EU-Ukraine Association Agreement, [в:] EU-Ukraine Summit Paris, 9 September 2008, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/102633.pdf [дата звернення: 07.01.2024]. Ширше: П. Байор, *Kierunek Zachód Polityka integracji europejskiej Ukrainy po 1991 r.*, Краків, Księgarnia Akademicka, Краків 2015.

⁷ Східне партнерство – це програма, яка визначає східний вимір політики Європейського Союзу в рамках Європейської політики сусідства. Основною метою Східного партнерства є створення необхідних умов для прискорення політичної асоціації та подальшої економічної інтеграції між Європейським Союзом та відповідними країнами-партнерами. Цей проєкт

сується України, то в документі⁸, зокрема, зазначається, що: „Україна досягла прогресу в багатьох сферах, охоплених планом дій. Однак темпи реформ сповільнилися внаслідок тривалої нестабільної внутрішньополітичної ситуації, а в другій половині року – через поглиблення світової фінансово-економічної кризи. Україна практично не досягла прогресу в низці ключових політичних реформ, включаючи конституційну та судову реформи, а також боротьбу з корупцією. Найважливішими досягненнями за звітний період стали вступ України до Світової організації торгівлі у травні 2008 року, помітний прогрес у переговорах щодо Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, включаючи, зокрема, аспекти, пов'язані з поглибленою та всеохоплюючою зоною вільної торгівлі /.../ продовження плідної співпраці з консультативною Місією Європейського Союзу на кордоні (EUBAM⁹)”.

Правління Президента Ющенка (2005-2010) також не виправдало очікувань як українців, так і міжнародної

був ініційований польською дипломатією за підтримки Швеції. Він був урочисто відкритий у 2009 році. Проектом були охоплені наступні країни: Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Грузія, Молдова та Україна. Ширше: М. Мізерська-Вротковська, Geneza i instytucjonalizacja partnerstwa wschodniego, [в:] А. Шептицький (ред.), Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywę Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej, вид. Elipsa, Варшава 2011, с. 43-63.

⁸ Реалізація Європейської політики сусідства у 2008 році, пункт 2, Повідомлення Комісії до Європейського Парламенту та Ради, Брюссель, 23. 4. 2009, КОМ (2009) 188, остаточна версія, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0188> [дата звернення: 07.01.2024].

⁹ Місія EUBAM (the European Union Border Assistance Mission) була започаткована у 2005 році з метою підтримки розбудови потенціалу та підвищення ефективності митних служб України та Молдови. Група в основному складається з митників і прикордонників, причому польські митники становлять переважну частину.

спільноти. Українські політики не відійшли від пострадянської регіонально-олігархічної моделі¹⁰.

Хоча під час Помаранчевої революції в Конституції України відбулася дуже важлива зміна, згідно з якою була проведена реформа, яка змінила президентсько-парламентську систему на парламентсько-президентську, однак це не призвело до кращого вирішення нагальних соціально-економічних проблем. В результаті цього влада Президента була обмежена і передана Кабінету Міністрів України та Верховній Раді України. Кабінет Міністрів був призначений найвищим органом виконавчої влади¹¹.

Помаранчева революція насправді не сприяла зміні політичної еліти, оскільки її лідери самі були пов'язані з олігархами. Подальші внутрішні конфлікти, спричинені крахом очікувань демократичних змін, не лише конституційних, але й реальних, призвели до подальшої соціально-політичної напруженості напередодні виборів 2010 року. В результаті до влади повернувся Віктор Янукович. Під час його президентства з 2010 по 2014 рік в Україні відбувався процес поступового впровадження недемократичних практик у життя країни¹². Президент Янукович зруйнував конституційний лад України, маніпулюючи Конституційним Судом, який у не зовсім прозорий спосіб відновив початковий текст Конституції 1996 року. Таким способом він ухвалив вигідні для глави держави рішення, оскільки використав президентські повноваження, отримані в результаті цих змін,

¹⁰ Порів. К. Козловський, *Wpływ pomarańczowej rewolucji na ukraiński system polityczny*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2011 (2), с. 211–227.

¹¹ Порів. М. Драко, В. Размус, Н. Мартинюк, *Skutki „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie i ich znaczenie w wyborach prezydenckich 2010 roku*, с.168, Центрально-Європейські Політичні Дослідження, 2010 (3), с. 161-182.

¹² Л. Гурська-Ковальчик, *Reżim polityczny na Ukrainie w okresie prezydentury Wiktora Janukowycza*, с. 107, *Roczniki Nauk Społecznych*, Люблін, 2016, Том 8(44), Випуск 1, 2016, с. 107-130.

для підпорядкування собі парламенту, а також уряду з усією системою органів виконавчої влади. Це відкрило шлях до подальшої концентрації влади в руках президента та його адміністрації¹³.

Тим не менш, переговори¹⁴ України з ЄС щодо Угоди про асоціацію продовжувалися. Метою асоціації було прискорення процесу поглиблення політичних та економічних відносин між Україною та ЄС, а також забезпечення поступового доступу України до внутрішнього ринку ЄС, зокрема шляхом створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA), пов'язаної, зокрема, зі скасуванням митних бар'єрів для взаємного економічного обміну та руху товарів. Угода про асоціацію також мала включати програму підтримки зусиль України щодо переходу до ринкової економіки. У цьому процесі особлива роль мала бути відведена процесу наближення українського законодавства, на початковому етапі насамперед митного, до законодавства ЄС. На саміті Україна-ЄС 19 грудня 2011 р. у Варшаві було досягнуто згоди щодо змісту угоди про асоціацію. Текст Угоди про асоціацію було парафровано 30 березня 2012 року, а пов'язану з торгівлею частину, що стосується зони вільної торгівлі (ПВЗВТ), було парафровано через кілька місяців, 19 липня 2012 року.

Подальший розвиток взаємовідносин відбувався в умовах політичної напруженості в Україні. Суспільство очікувало відносно швидкої реалізації прийнятих у Варшаві припущень, тоді як українська влада почала призупиняти процес реалізації прийнятих припущень. Згідно з очікуваннями суспільства, Україна мала підписати Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, невід'ємною частиною якої є Угода про зону вільної торгівлі (ПВЗВТ), у листопаді 2013 року у Вільнюсі під час саміту Східного партнерства.

¹³ Там само, с. 126.

¹⁴ Переговори розпочалися в лютому 2008 року, після прийняття рішення про вступ України до Світової організації торгівлі.

Митні та торговельні відносини ЄС з Україною в період Євромайдану

На саміті Східного партнерства, що відбувся 28-29 листопада 2013 року у Вільнюсі, лідери шести країн-партнерів (Вірменії, Азербайджану, Білорусі, Грузії, Молдови та України) зустрілися з главами держав і урядів ЄС та представниками інституцій Європейського Союзу. Обговорювалися реформи, що проводяться східними партнерами ЄС, та подальші цілі, що ведуть до зближення з Європою. Зустріч у Вільнюсі мала стати справжньою віхою у наближенні України до ЄС.

Незважаючи на критику прогресу демократизації в Україні, ЄС був готовий укласти Угоду про асоціацію. Однак цього не сталося¹⁵. Вирішальним фактором стало рішення Януковича від 21 листопада 2013 року зупинити підготовку до підписання цієї угоди. У виданій постанові український уряд обґрунтував це рішення „міркуваннями національної безпеки” та необхідністю покращення слабкої торгівлі з Росією та іншими партнерами по Співдружності Незалежних Держав. Водночас Україна запропонувала створити тристоронню комісію Україна – ЄС – Росія, метою якої було б усунення бар’єрів для взаємного економічного співробітництва та лібералізація торгівлі. Уряд також заявив про повернення до діалогу з Євразійським економічним союзом¹⁶.

¹⁵ Порів. позицію Європейського парламенту щодо Вільнюського саміту: Результати Вільнюського саміту та майбутнє Східного партнерства, зокрема щодо України https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0595_PL.html [дата звернення: 07.01.2024] та Р. Садівський, Вільнюський саміт: без прориву у Східному партнерстві, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-12-04/szczyt-w-wilnie-bez-przelomu-w-partnerstwie-wschodnim> [дата звернення: 07.01.2024].

¹⁶ В. Конончик, Україна відмовляється від підписання Угоди про асоціацію у Вільнюсі: причини та наслідки <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-11-27/ukraina-rezygnuje-z-podpisania-umowy-stowarzyszeniowej-w-wilnie> [дата звернення: 23.11.2023].

Рішення Януковича спричинило загострення внутрішньої ситуації та ескалацію масштабних соціальних протестів, що отримали назву Євромайдан. З розвитком ситуації настрої демонстрантів радикалізувалися, дедалі частіше лунали вимоги відставки президента та кардинальної зміни ситуації в державі.

Жорстока спроба придушення акцій протесту 30 листопада 2013 року спецпідрозділами «Беркут» викликала хвилю обурення та призвела до масовізації антиурядового руху. Центральна площа Києва – Майдан Незалежності- перетворилася на місце постійних акцій протесту. Пік протестів припав на 1 грудня 2013 року, коли кількість протестувальників у місті досягла 800 000. У західній частині країни відбулося захоплення протестувальниками будівель органів державної влади та місцевого самоврядування.

Подальша спроба насильницького придушення протестів 18-20 лютого 2014 року стала переломним моментом. Віктор Янукович під тиском громадської думки та хвилі обурення в країні вирішив відновити дію Конституції 2004 року та провести дострокові вибори. 21 лютого міліція була виведена з вулиць Києва, а Янукович залишив столицю. 22 лютого український парламент звільнив його з посади. Євромайдан фактично став так званою Революцією Гідності, яка призвела до значних змін у 2014 році як в самій Україні, так і в її відносинах з Європейським Союзом та Росією.¹⁷

Водночас за результатами референдуму 16 березня відбулася анексія Криму Росією. 21 березня президент Володимир Путін підписав акт про ратифікацію договору про прийняття Республіки Крим до складу Російської Федерації.

¹⁷ В. Головченко, Rewolucja godności – 2014 jako próba przewyciężenia kryzysu politycznego na Ukrainie, Politeja 2 (34/1), 2015, с. 269-280.

Угода про асоціацію України з ЄС

Незважаючи на ці події, Україна зміцнила свої контакти з ЄС, і того ж дня, 21 березня 2014 року, лідери ЄС підписали – після семи років переговорів – політичну частину Угоди про асоціацію між Україною та ЄС¹⁸. Угоду підписали лідери 28 країн Євросоюзу, голова Європейської Ради Герман Ван Ромпей та голова Єврокомісії Жозе Баррозу, а з українського боку - прем'єр-міністр тимчасового уряду Арсеній Яценюк. Це відбулося в кулуарах саміту ЄС у Брюсселі. „Цей жест символізує важливість, яку обидві сторони надають взаємовідносинам, і наше спільне бажання їх розвивати. Це також означає визнання прагнення українського народу жити в країні (...) цінностей, демократії та верховенства права, де всі громадяни беруть участь у національному процвітанні. (Це означає) також визнання прагнення людей до гідного життя, до європейського способу життя” – сказав Ван Ромпей під час короткої і скромної церемонії¹⁹.

Політична частина Угоди про асоціацію включала Преамбулу, Цілі (стаття 1), Загальні принципи (розділ I), Політичний діалог та реформи, політичну асоціацію, співробітництво та конвергенцію у сфері зовнішньої та безпекової політики (розділ II) та Інституційні, загальні та прикінцеві положення (розділ VII).

Друга частина Угоди про асоціацію (Розділи III-VI), що стосується, зокрема, юстиції та внутрішніх справ, співробітництва в економічній сфері, створення зони вільної торгівлі – ПВЗВТ, відповідно до положень Розділу IV „Торгі-

¹⁸ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0529\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0529(01)) [дата звернення: 23.11.2023].

¹⁹ Наближення України до Європейського Союзу. Підписано політичну частину Угоди про асоціацію, <https://tvn24.pl/swiat/ukraina-blizej-unii-europejskiej-polityczna-czesc-umowy-stowarzyszeniowej-podpisana-ra409914-3354948> [дата звернення: 23.11.2023].

вля і питання, пов'язані з торгівлею”²⁰, була підписана на саміті Європейського Союзу в Брюсселі 27 червня 2014 року.

Тимчасове застосування більшості основних частин Угоди почалося 1 листопада 2014 року²¹, а ПВЗВТ почала тимчасово застосовуватися з 1 січня 2016 року²².

Щоб Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом набула чинності, її мають ратифікувати всі держави-члени ЄС. Процес затягнувся через позицію Нідерландів: на референдумі 6 квітня 2016 року 61% виборців проголосували проти ратифікації Угоди про асоціацію з Україною. Референдум був визнаний дійсним, оскільки явка (32,3% виборців, які мали право голосу) перевищила необхідний поріг у 30%. Незважаючи на необов'язковий характер голосування, прем'єр-міністр Нідерландів Марк Рютте заявив, що не ігноруватиме результат, а його уряд може переглянути питання про ратифікацію Угоди про асоціацію між Європейським

²⁰ Рішення Ради від 23 червня 2014 року про підписання від імені Європейського Союзу та тимчасове застосування Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, відповідно до Розділу III (за винятком положень, що стосуються ставлення до громадян третіх країн, які легально працюють на території іншої Сторони) та Розділів IV, V, VI і VII, а також пов'язаних з ними додатків та протоколів, 2014/668/UE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32014D0668> [дата звернення: 23.11.2023].

²¹ Повідомлення про тимчасове застосування Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, Документ 22014X1031(01), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A22014X1031%2801%29> [дата звернення: 07.12.2023].

²² Повідомлення про тимчасове застосування Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Документ 22015X1205(01), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A22015X1205%2801%29> [дата звернення: 07.12.2023].

Союзом і Україною знову. Він додав, що потрібен час, щоб визначити, яке рішення буде прийнято²³.

Уряд Нідерландів погодився ратифікувати угоду лише після того, як на саміті ЄС у Брюсселі в грудні 2016 року було прийнято спеціальну декларацію до Угоди про асоціацію, в якій, зокрема, зазначалося, що Угода про асоціацію не надає Україні статусу кандидата на вступ до ЄС і не є зобов'язанням щодо надання такого статусу в майбутньому²⁴. Як результат, у травні 2017 року Нідерланди ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС, а 1 вересня 2017 року ця угода набула чинності²⁵.

Поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі між Україною та ЄС – ПВЗВТ

Угода про зону вільної торгівлі була однією з найважливіших і найбільших частин Угоди про асоціацію. Вона запропонувала Україні відкриття ринку ЄС через поступове скасування митних зборів і квот та гармонізацію національного законодавства і стандартів із законодавством і стандартами ЄС, що відповідає одній з головних цілей асоціації між Україною та ЄС, яка полягає у „створенні умов для посилення економічних і торговельних відносин з метою поступової інтеграції України з внутрішнім ринком ЄС, у тому числі шляхом створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі відповідно до Розділу IV: (Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею) цієї Угоди та підтримки зусиль

²³ Остаточний результат з Нідерландів. 61% проти асоціації ЄС з Україною, <https://tvn24.pl/swiat/ostateczny-wynik-z-holandii-61-proc-przeciwko-stowarzyszeniu-ue-z-ukraina-ra635104> [дата звернення: 23.11.2023].

²⁴ Netherlands, EU Reach Deal On Ukraine Association Agreement, <https://www.rferl.org/a/eu-netherlands-ukraine-association-agreement/28178787.html> [дата звернення: 23.11.2023].

²⁵ Угода про асоціацію з Україною, Summaries of EU Legislation, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/association-agreement-with-ukraine.html> [дата звернення: 07.12.2023].

України щодо переходу до функціонуючої ринкової економіки, зокрема, шляхом поступового наближення її законодавства до законодавства ЄС»²⁶.

Хоча комерційна частина угоди мала набути чинності одразу після підписання Угоди про асоціацію, її дію призупинили до 31 грудня 2015 року на основі угоди представників України, Росії та ЄС від 12 вересня 2014 року²⁷.

До цього часу Україна мала отримати вигоду від одностороннього скасування митних зборів з боку ЄС на більшість своїх товарів, що ввозяться до митного союзу Європейського Союзу. ЄС вже погодився на таке тимчасове рішення в березні 2014 року, але воно мало бути замінено на поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі (ПВЗВТ) в рамках Угоди про асоціацію, яка мала набути чинності цього року. Для набрання чинності Угоди про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС, тобто до кінця грудня 2015 року, мали тривати тристоронні переговори з цього питання – на технічному та міністерському рівнях – між ЄС, Росією та Україною. Водночас, міністр економічного розвитку Росії та міністр закордонних справ України підтвердили в Брюсселі, що обидві країни все ще мають намір взаємно застосовувати положення Угоди про зону вільної торгівлі²⁸.

Тимчасове застосування ПВЗВТ розпочалося 1 січня 2016 року. Угода сприяла торгівлі шляхом підвищення ефективності митних процедур та поступового наближення укра-

²⁶ Угода про асоціацію..., *op. cit.*, стаття 1, пункт 2d.

²⁷ Порів. М. Коска, Україна вступає до зони вільної торгівлі з ЄС, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/ukraina-wchodzi-do-strefy-wolnego-handlu-ue/> [дата звернення: 07.01.2024].

²⁸ Чи домоглася Росія свого? Імплементация Угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС буде відкладена, <https://forsal.pl/artykuly/821818,rosja-dopiera-swego-wdrozenie-porozumienia-o-wolnym-handlu-ue-ukraina-opro-zni-sie.html> [дата звернення: 07.01.2024].

їнських законів, правил і процедур, у тому числі стандартів, до положень і процедур ЄС²⁹.

На основі домовленостей, передбачених Угодою про ПВЗВТ, було запроваджено низку заходів зі спрощення митних процедур у торгівлі товарами між Україною та Європейським Союзом. Як тарифні пільги, так і правила походження товарів були серед преференцій, наданих Україні ЄС та його країнами-членами, що утворюють митний союз, відповідно до якого митна політика та законодавство є виключною компетенцією ЄС. Угода підвищила конкурентоспроможність європейських компаній на українському ринку і навпаки. Загалом, що стосується торгівлі товарами, угода скасувала більшість мит. Митні збори ЄС були знижені на 98,1% українських товарів, які імпортуються до ЄС, а Україна скасувала 99,1% мит на товари з ЄС, які імпортуються в країну³⁰.

З точки зору українських промислових товарів, значна частина митних зборів була скасована, коли угода набула чинності. ЄС звільнив від митних зборів 94,7% промислових тарифних позицій, які імпортуються з України на митну територію ЄС. Водночас було узгоджено перехідні періоди для багатьох інших українських товарів, що імпортуються до ЄС. Для низки товарів українського походження митні тарифи ЄС мали бути поступово скасовані протягом кількох перехідних періодів. Таким чином, до кінця визначених термінів мають бути повністю скасовані митні тарифи ЄС, зокрема, на такі товари: мінерали – 2019 рік; хімікати – 2021 рік; добрива – 2023 рік; вироби з деревини - 2021 рік; взуття - 2021 рік; вироби з міді – 2021 рік; вироби з алюмінію – 2023

²⁹Європейська Комісія, Поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі між Україною та ЄС, <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/pl/content/poglebiona-i-kompleksowa-strefa-wolnego-handlu-miedzy-ue-ukraina> [дата звернення: 07.01.2024].

³⁰ Там само. Інші дані, згадані в цій частині статті, також походять із цього документа.

рік; легкові автомобілі та більшість транспортних засобів – 2023 рік.

З іншого боку, Україна звільнила від мита 49,2% промислової продукції ЄС, коли угода набула чинності. Очікується, що до 2023 року частка лібералізованого Україною імпорту ЄС зросте до 96%. Подальше поетапне скасування митних зборів стосувалося таких товарів ЄС, що імпортуються в Україну: мінерали – 2023 рік; органічні хімікати – 2019 рік; добрива – 2019 рік; гумові шини – 2021 рік; шкіряні вироби – 2021 рік; текстильні вироби, такі як головні убори – 2019 рік. Перехідний період для українського автомобільного сектору продовжено до 2026 року. Ці періоди були визначені в результаті переговорів України з СОТ у 2008 році, коли вона приєдналася до цієї світової торгової організації.

Для більшості сільськогосподарських товарів, що імпортуються до ЄС, угода передбачала зниження митних зборів до нуля вже у 2016 році. Однак майже половина митних зборів ЄС на українські сільськогосподарські товари не була одразу повністю лібералізована до нуля, а лише суттєво знижена, коли угода набула чинності. З іншого боку, інші мали, іноді дуже тривалі, перехідні періоди. До 2026 року 8,7 % агропродовольчих мит на так звані чутливі, конкурентні товари для сільськогосподарського ринку ЄС, такі як молочні продукти, яйця, цукор, тваринні олії та жири, підлягали обмеженому зниженню на 20-60 %. Після цього періоду застосовуватиметься конвенційний тариф; для цукру, м'яса птиці та свинини діятимуть тарифні квоти – товари, імпортовані в зазначених кількостях, повинні ввозитись безмитно.

Водночас було передбачено тарифні квоти, які застосовувалися до інших сільськогосподарських товарів. Однак, їх ввезення до ЄС дозволяло підприємцям отримувати митні преференції. Управління цими квотами здійснювалося або за принципом „хто перший, той ліпший”, або за допомогою імпортерських ліцензій.

Угода про ПВЗВТ між ЄС та Україною забороняє застосування експортних мит обома сторонами. Хоча в ЄС таких тарифів немає, Україна застосовує їх до деяких товарів. Проте український уряд погодився до 2026 року поступово скасовувати діючі експортні мита на певні товари, зокрема худобу, насіння деяких видів олійних культур і деякі види металів.

У деяких випадках для експорту з України передбачено спеціальний період дії захисного механізму, продовжений до 2031 року. Це означає, що Україна може нарахувати доплату на експортне мито на деякі товари, зокрема, такі як: шкіри, насіння соняшника та види металів, у т.ч сталь та мідь, якщо загальний обсяг експорту з України до ЄС перевищує порогове значення протягом річного періоду.

В угоді детально обговорено всі вимоги, яким повинні відповідати товари, що підпадають під дію митних преференцій, як з точки зору правил походження, так і з точки зору документації, що додається до митної декларації³¹.

Врешті-решт, після ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, невід'ємною частиною якої є ПВЗВТ, державами-членами ЄС, угода набула чинності 1 вересня 2017 року³².

Незважаючи на зростання прикордонних проблем, пов'язаних зі стрімким напливом товарів, людей і транспортних засобів, які створюють додаткові соціально-політичні та економічні проблеми в сусідніх з Україною країнах ЄС, зокрема в Польщі, не припинялася підтримка процесів, спрямованих на допомогу країні в її євроінтеграційних зусиллях. Насамперед, це стосувалося інтенсивної роботи з адаптації

³¹ Там само.

³² Угода про асоціацію з Україною, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/association-agreement-with-ukraine.html> Цей веб-сайт містить вичерпний перелік правових документів щодо етапів співпраці ЄС з Україною на шляху до інтеграції з цим угрупованням [дата звернення: 25.11.2023].

українського митного законодавства у відповідність до стандартів ЄС. У цьому відношенні імплементація ПВЗВТ була дуже важливою.

Україна зі статусом кандидата на вступ до ЄС

Створена в попередні роки інституційна база співпраці ЄС з Україною стала передумовою для подальшого зміцнення спільних політичних та економічних зв'язків. Прискорення цих процесів відбулося одразу після військового нападу Росії на Україну. Вже 28 лютого 2022 року країна, що зазнала нападу, подала заявку на членство в Європейському Союзі³³.

Невдовзі після цього, 17 червня 2022 року, Європейська комісія видала – попри вказівку на низку невиконаних завдань – позитивний висновок щодо заявки України на отримання статусу кандидата в члени ЄС³⁴.

Саме в цьому документі перераховані сім кроків, які Україна повинна зробити для впровадження необхідних реформ, щоб розпочати процес наближення до стандартів ЄС:

- прийняти та запровадити положення про процедуру добору суддів Конституційного Суду України, у тому числі попередній процес відбору на основі оцінки їх добросовісності та професійних навичок, відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії,
- завершити перевірку добросовісності кандидатів до Вищої ради правосуддя Етичною радою та обрати кандидата для формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України,

³³ Заява про вступ, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/enlargement/ukraine/> [дата звернення: 25.11.2023].

³⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission. Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union, с. 20-21, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf> [дата звернення: 25.11.2023].

- далі посилювати боротьбу з корупцією, особливо на високому рівні, шляхом проведення активних та ефективних розслідувань, а також за допомогою переконливого досвіду кримінальних переслідувань та засуджень; завершити призначення нового керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, обраного на конкурсній основі, а також розпочати та завершити процес відбору та призначення нового директора Національного антикорупційного бюро України,
- забезпечити відповідність законодавства про боротьбу з відмиванням грошей стандартам, встановленим Групою з розробки фінансових заходів боротьби з відмивання грошей; прийняти загальний стратегічний план реформування всього правоохоронного сектору як частини системи безпеки України,
- запровадити антиолігархічний закон для обмеження надмірного впливу олігархів на економіку, політичне та громадське життя; це має бути зроблено юридично обґрунтованим способом, з урахуванням висновку Венеціанської комісії щодо відповідного законодавства,
- боротися з впливом приватних інтересів шляхом ухвалення закону про медіа в Україні відповідно до Директиви ЄС про аудіовізуальні медіапослуги та створення незалежного медіарегулятора;
- завершити реформу законодавчої бази щодо національних меншин, яка наразі готується відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії, та запровадити негайні та ефективні механізми її імплементації³⁵.

Прогрес України у виконанні низки фундаментальних завдань, спрямованих на реформування як внутрішньої політики, так і інституцій, було оцінено на позачерговому засіданні Європейської Ради у лютому 2023 року. Як зазна-

³⁵ Там само.

чено у висновках, лідери ЄС високо оцінили значні зусилля, докладені Україною для досягнення цілей, що лежать в основі її статусу країни-кандидата на членство в ЄС. Лідери також закликали Україну виконати умови, викладені у висновку Комісії, щоб наблизитися до майбутнього членства в ЄС.

Європейська Рада³⁶ надала Україні статус країни-кандидата 23 червня 2022 року. Водночас цей орган звернувся до Європейської комісії з проханням доповісти Раді – як частину регулярного пакету розширення – про виконання умов, викладених у висновку Комісії³⁷. Рада повинна була прийняти рішення про подальші кроки після того, як всі ці умови будуть повністю виконані³⁸.

Додаткові тарифні преференції для доступу українських товарів на ринок ЄС

Надзвичайно важливою подією на шляху інтеграції України до ЄС стало ухвалення 25 травня 2023 року Європейським Парламентом та Радою Європейського Союзу регламенту про запровадження додаткових тимчасових заходів з лібералізації торгівлі, що доповнюють торговельні поступки, які застосовуються до українських товарів відповідно до Угоди про асоціацію, та призупинення діючих заходів торговельного захисту на один рік³⁹.

³⁶ Засідання Європейської Ради (23 та 24 червня 2022 року) – Висновки, с. 4, <https://www.consilium.europa.eu/media/57463/2022-06-2324-euco-conclusions-pl.pdf> [дата звернення: 25.11.2023].

³⁷ Communication from the Commission..., op. cit.

³⁸ Для загального ознайомлення з вимогами ЄС, пов'язаними з можливістю початку переговорів про вступ, та моніторингом їх виконання з боку ЄК, див. документ ЄК: Step-by-step – Main steps to EU accession, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/Factsheet-EU-accession-process-cluster-newlayout-EP2023.pdf> [дата звернення: 26.11.2023].

³⁹ Регламент Європейського Парламенту та Ради (ЄС) 2023/1077 від 31 травня 2023 року про тимчасові заходи з лібералізації торгівлі, що доповнюють торговельні поступки, які застосовуються до українських товарів відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони,

Ці заходи набули чинності 6 червня 2023 року. Згідно з ними дію всіх митних тарифів, що застосовуються відповідно до Розділу IV Угоди про асоціацію з Україною про створення зони вільної торгівлі, які ще не лібералізовано, призупинено на 1 рік⁴⁰. Призупинення охопило: фрукти та овочі, на які поширюється система вхідних цін, а також сільськогосподарську продукцію та перероблені сільськогосподарські продукти, на які поширюються тарифні квоти; справляння антидемпінгового мита на імпортовані товари походженням з України і застосування єдиних правил імпорту щодо товарів, які походять з України.

Рішення про тимчасову лібералізацію торгівлі майже реалізувало ідею ПВЗВТ, оскільки товарообіг України з ЄС був майже повністю, хоча формально лише тимчасово, звільнений від митних обмежень. Водночас країна зберегла власну митну політику, власне митне законодавство та митні процедури, а також імпортовані тарифи, мита та податки, які залишалися власними доходами українського бюджету щодо товарів з третіх країн.

Це величезна відмінність від ситуації, коли Україна була б членом Митного союзу ЄС. У цьому випадку країна-член втрачає свій національний суверенітет у формуванні торговельної та митної політики і законодавства, митних процедур, митних тарифів, а також митних надходжень, оскільки

та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2023%3A144%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.L_.2023.144.01.0001.01.POL [дата звернення: 25.11.2023].

⁴⁰ ЄС продовжив ще на рік, тобто до червня 2024 року, призупинення дії всіх мит, квот та заходів торговельного захисту щодо експорту з України до ЄС. Порів. Україна: Рада схвалила продовження тимчасової лібералізації торгівлі та інших торговельних поступок, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/05/25/ukraine-council-adopts-renewal-of-temporary-trade-liberalisation-and-other-trade-concessions/>, [дата звернення: 24.01.2012].

відповідно до законодавства ЄС вони стають власним доходом ЄС. У нинішньому правовому стані Конституція України не передбачає такої можливості. Безсумнівно, це буде однією з багатьох проблем, які необхідно буде відобразити в модернізації цього найважливішого національного акта.

Скептицизм деяких країн щодо швидкого вступу України до ЄС

Незважаючи на заявлену прихильність Європейського Союзу до членства України в угрупованні, зберігається стриманість Нідерландів, а також – що стає все більш очевидним – Угорщини і, віднедавна, Словаччини.

Нідерланди утримуються від підтримки цього процесу з перших кроків ЄС до інтеграції з Україною. Наприклад, внаслідок голландської блокади Угода про асоціацію між Україною та ЄС набула чинності із затримкою на кілька місяців. Про відсутність підтримки повноправного членства України в ЄС також свідчать твердження нідерландських політиків, зокрема прем'єр-міністра Рютте у 2022 році: „Нідерланди не підтримують членство України в Європейському Союзі /.../ Я розумію бажання України, але це довготривалий процес, який може зайняти навіть десятиліття”. Рютте пояснив, що Україна може стати країною-кандидатом на вступ до ЄС, але також підкреслив, що не обіцяв підтримки Гааги щодо членства Києва в Євросоюзі⁴¹.

Угорщина також представляє свою альтернативу переговорам про вступ: „Європейський Союз повинен спочатку підписати угоду про стратегічне партнерство з Україною, замість того, щоб починати переговори про членство України в ЄС./Це (угода) може тривати від 5 до 10 років, давайте

⁴¹ Цитується: А. Павлушек, Нідерланди не підтримують членство України в ЄС, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8376197,holandia-przeciwko-ukrainie-w-unii-europejskiej.html> [дата звернення: 26.11.2023].

наблизимо їх (до ЄС), тому що зараз розбіжності занадто великі” – сказав прем'єр-міністр Угорщини⁴².

Після парламентських виборів у жовтні 2023 року до цих двох країн приєднається Словаччина. За словами прем'єр-міністра Роберта Фіца, „Україна не готова до вступу в ЄС. Це не завадить їй колись стати державою-членом, але вона повинна відповідати тим самим умовам, що й країни-кандидати перед нею”⁴³.

Все частіше інші країни, включаючи теж США, підтримуючи Україну у війні з Росією, звертають увагу на внутрішні справи країни, які ускладнюють прискорення вступу до Європейського Союзу.

У вересні 2023 року Посольство США в Україні заявило, що передало Україні „перелік пріоритетних реформ для інтеграції в Європу”. У листі було написано: „У рамках триваючого діалогу з Україною і сторонами, зацікавленими у майбутньому її успіху, США надали запропонований перелік пріоритетних реформ для обговорення та зворотного зв'язку у рамках Багатосторонньої координаційної платформи донорів для України в Брюсселі⁴⁴. Список наданий як основа для консультацій з українською владою і ключовими партнерами як складова нашої триваючої підтримки для

⁴² Цитується: Орбан: Давайте створимо фонд в ЄС для підтримки України. Нехай платить той, хто хоче, <https://www.rp.pl/konflikty-zbrojne/art39503161-orban-stworzmy-w-ue-fundusz-wsparcia-ukrainy-niech-placi-ten-kto-chce> [дата звернення: 04.12.2023].

⁴³ Цитується: W. Козьол, Словаччина припиняє військову допомогу Україні, <https://defence24.pl/geopolityka/slowacja-konczy-pomoc-wojskowa-dla-ukrainy> [дата звернення: 04.12.2023].

⁴⁴ Багатостороння координаційна платформа донорів для України була створена за рішенням лідерів G7 від 12 грудня 2022 року. 26 січня 2023 року відбулося установче засідання Керівного комітету цієї інституції. Вона об'єднує високопосадовців з України, ЄС, країн G7, а також партнерів з міжнародних фінансових інституцій, Попів. The Multi-Agency Donor Coordination Platform for Ukraine, <https://coordinationplatformukraine.com/> [дата звернення: 04.12.2023].

України і її зусиль для інтеграції у Європу – мети, яку США рішуче підтримують”⁴⁵.

Серед пріоритетів, перелічених для реалізації протягом 18 місяців, був заклик до змін в українській митній службі. Завдання були визначені наступним чином: „Розробка та забезпечення реалізації комплексної стратегії реформування митниці, включаючи гармонізацію нормативно-правової бази із законодавством ЄС (криміналізація контрабанди у великих розмірах), спрощення та діджиталізація митного законодавства, а також впровадження антикорупційних інструментів. Надійні етичні та професійні сертифікати людей, які будуть прийняті на роботу (і повторні сертифікати для людей, які вже працюють) на митній службі. Модернізація процесу відбору кандидатів на керівні посади в митній службі та забезпечення прозорого і заснованого на заслугах процесу, який передбачає значну участь спільноти міжнародних експертів. Слід створити дисциплінарний комітет, який заслуговує на довіру, і замінити працівників, які поведуться неетично і не дотримуються професійних стандартів. Необхідно оновити та збільшити кадровий склад органів внутрішніх справ митниці”⁴⁶.

⁴⁵ США ставлять Україні умови. „Хочете допомоги - спершу ліквідуйте корупцію”, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/usa-stawiaja-ukrainie-wa-runki-chcescie-pomocy-to-najpierw-zlikwidujcie-korupcje/bx7x928> [дата звернення: 26.09.2023]. Повний текст цього листа містить кілька термінів проведення реформи, згрупованих за періодами 0-3 місяці, 3-6 місяців, 1 рік та 18 місяців: Priority Reform List Reforms Linked to Conditions on U.S. Assistance, <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2023/09/25/7421354/> [дата звернення: 25.11.2023].

⁴⁶ Priority Reform List Reforms Linked to Conditions on U.S. Assistance, Ibid, п. 6.

Рішення про початок переговорів щодо приєднання

Незважаючи на таку позицію США, Європейська комісія підготувала та опублікувала 8 листопада 2023 року звіт про прогрес країн-кандидатів на вступ до ЄС⁴⁷. Документ був підготовлений до грудневого (2023) засідання Європейської Ради. У ньому запропоновано, зокрема, розпочати переговори про вступ з Україною⁴⁸. Крім того, Комісія рекомендувала Раді ухвалити рамки переговорів, як тільки Україна ухвалить „певні ключові заходи”. У документі також зазначено: „Рішення про надання Україні статусу кандидата на вступ до ЄС дало значний імпульс реформам, незважаючи на війну, що триває, за потужної підтримки українського народу. Уряд і парламент України продемонстрували свою рішучість досягти значного прогресу у виконанні семи кроків, викладених у висновку Європейської комісії щодо заявки України на членство в ЄС. Україна запровадила прозору систему попереднього відбору суддів Конституційного Суду та реформувала органи управління судовою владою. Вона збільшує кількість розслідувань корупції на високому рівні та

⁴⁷ Комісія ухвалює пакет „розширення” на 2023 рік, рекомендує розпочати переговори з Україною та Молдовою, надати Грузії статус країни-кандидата та розпочати переговори про вступ з Боснією і Герцеговиною, як тільки вона достатньою мірою виконає необхідні критерії, Комісія готова доповісти Раді про прогрес у виконанні цих заходів до березня 2024 року https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_23_5633 [дата звернення: 25.11.2025].

⁴⁸ Key findings of the 2023 Report on Ukraine, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_5631 [дата звернення: 26.11.2023]. Комплексний звіт, що аналізує можливості взяття на себе зобов'язань членства, що впливають з усіх 31 розділів переговорів представлений у 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 2023 Communication on EU Enlargement policy, Brussels, 8.11.2023 SWD(2023) 699 final, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf [дата звернення: 26.11.2023].

зміцнює свою інституційну базу. Україна зробила позитивні кроки в плані більш широких і систематичних дій, спрямованих на зменшення впливу олігархів. Країна також досягла прогресу в узгодженні свого законодавства у відповідність до законодавства ЄС, навіть під час війни”⁴⁹.

Європейська Рада на засіданні 14-15 грудня 2023 року прийняла пропозиції Комісії. У висновках цього засідання зазначено, що „Європейська Рада вирішує розпочати переговори з Україною та Республікою Молдова щодо їх вступу до ЄС. Європейська Рада пропонує Раді прийняти відповідну структуру переговорів після того, як будуть зроблені відповідні кроки, викладені у відповідних рекомендаціях Комісії від 8 листопада 2023 року”⁵⁰.

Хоча це, безсумнівно, одна з найважливіших домовленостей для України, однак шлях до членства в ЄС залежить від тривалих і складних переговорів. Незважаючи на добру волю ЄС, ще належить детально оцінити моніторинг виконання імплементаційних кроків і „певних ключових заходів”, зазначених раніше.

Тим не менш, можливо, питання, пов'язані з адаптацією української митниці – як інституційні, так і юридично-процедурні – можуть бути першими, що відповідають вимогам розділу 29 переговорного процесу під назвою „Митний союз”. Він містить основні принципи митної справи, що впливають з *acquis communautaire*: „Законодавство Митного союзу майже повністю складається з положень, які мають пряму силу для держав-членів. Воно включає Митний кодекс Союзу та правила його імплементації, Комбіновану номенклатуру, Єдиний митний тариф і положення щодо тарифної класифікації, звільнення від сплати мита, призупинення сплати мита та певних тарифних квот, а також

⁴⁹ Комісія ухвалила пакет „розширення” на 2023 рік..., *op. cit.*

⁵⁰ Засідання Європейської Ради (14 та 15 грудня 2023 року) – Висновки, с. 6 <https://www.consilium.europa.eu/media/68989/europeanCouncilConclusions-14-15-12-2023-pl.pdf> [дата звернення: 06.01.2024].

інші положення, що стосуються митного контролю контрафактних та піратських товарів, прекурсорів наркотиків, експорту культурних цінностей та взаємної адміністративної допомоги у митних та транзитних справах. Держави-члени повинні забезпечити необхідний потенціал для імплементації та правозастосування, включаючи зв'язок з відповідними комп'ютеризованими митними системами ЄС. Митна служба також повинна забезпечити відповідну спроможність для впровадження та виконання спеціальних правил, встановлених у суміжних галузях законодавства, таких як зовнішня торгівля”⁵¹.

Безумовно, це величезна сфера регулювання, до якої протягом переговорного періоду має бути адаптована вся українська митниця – як законодавство та провадження, так і митні процедури, і, перш за все, практика взаємовідносин з бізнесом та іноземними партнерами.

Підсумок

Підписання Угоди про партнерство і співробітництво у 1994 році започаткувало інституціоналізацію взаємовідносин між Україною та Європейським Союзом. Вона була посилена новою стратегією, започаткованою Європейським Союзом для співпраці з його європейськими партнерами, колишніми радянськими республіками, у їхніх зусиллях щодо демократизації та наближення до стандартів Європейського Союзу.

Двадцятилітній період після підписання Угоди про партнерство та співробітництво був пов'язаний не лише зі значними змінами в самому Європейському Союзі, зокрема його розширенням на 10 нових країн, у тому числі Польщею, а й з конкретними зусиллями України щодо консолідації

⁵¹ Цитується: Розділи *acquis communautaire*, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en?prefLang=pl&etrans=pl [дата звернення: 07.01.2024].

політичної незалежності та спроби демократичних реформ у країні зі зростанням прагнень наблизитися до ЄС і запровадити в країні стандарти ЄС, як в економічній, так і в політичній сферах. Це включало також розширення співпраці між митною службою України та митною службою Польщі та координацію дій на пунктах перетину кордону з метою полегшення і спрощення ведення бізнесу, а також підвищення ефективності митного контролю. Першим прикладом ефективної співпраці став вступ Польщі до ЄС у 2004 році, коли черги на перетин спільного кордону на автомобільних пунктах пропуску скоротилися з кількох днів до 2 годин. Яскравим прикладом ефективності співпраці стала спільна польсько-українська організація Чемпіонату Європи з футболу 2012 року.

Того ж року Указом Президента України від 24 грудня 2012 р. Українська митна служба була об'єднана з українською податковою службою в Державну службу доходів і зборів, яка спочатку входила до складу Міністерства доходів і зборів, а згодом – до структури Державної фіскальної служби. У новій структурі вона проіснувала до 18 грудня 2018 року, коли рішенням Кабінету Міністрів України було ухвалено другу радикальну зміну в структурі фіскальних органів, і Державна податкова служба була розділена, утворивши Державну податкову службу та Державну митну службу. Період функціонування інтегрованої фіскальної служби показав її неефективність та неспроможність виправдати очікування щодо збільшення надходжень до бюджету, з одного боку, та стримування кримінальних явищ – контрабанди та корупції, з іншого⁵².

⁵² Порів. W. Ченцов, А. Мазур: regulacje prawne instytucjonalnej reformy Służby celnej Ukrainy: Chronologia i perspektywy, Monitor prawa celnego i podatkowego, № 12, 2018, с. 446-451, <https://monitorc.pl/product/regulacje-prawne-instytucjonalnej-reformy-scucby-celnej-ukrainy-chronologia-i-perspektywy/> [дата звернення: 28.11.2023] і М. Адамів, В.Чижович, Reformowanie Służby Celnej Ukrainy, a doświadczenia polskie – podstawowe problemy

Водночас, подальші переговори між Україною та Європейським Союзом були спрямовані на підготовку нових, більш досконалих форм інституційної та правової бази співробітництва. Вони відбувалися на тлі загострення внутрішньополітичної ситуації, яка в результаті відмови президента країни підписати Угоду про асоціацію на Вільнюському саміті в грудні 2013 року призвела до насильницьких соціальних заворушень – Євромайдану – і звільнення чинного президента. Водночас Росія через місцевий референдум захопила Крим.

Незважаючи на напружену ситуацію, Угода про асоціацію України з Європейським Союзом була підписана у 2014 році. Того ж року почалося тимчасове застосування більшості її важливих частин. Однак угода набула чинності, як через опір Нідерландів, так і через відносини з Росією, лише у вересні 2017 року. Це ініціювало активізацію формального процесу наближення України до стандартів ЄС.

Складовою Угоди про асоціацію була Угода про поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі. Її метою було полегшити та спростити торгівлю України з ЄС, а також адаптувати митне законодавство країни до правил Митного союзу ЄС. Відповідно до ПВЗВТ, Україна зберегла свободу у формуванні національної митної політики, як тарифної, так і нетарифної, а також митного законодавства щодо товарів з третіх країн, отримавши при цьому безмитний доступ для більш ніж 90% своїх товарів на єдиний ринок Митного союзу Європейського Союзу.

ПВЗВТ була надзвичайно важливим актом, який зобов'язав Україну розпочати процес імплементації стандартів Митного союзу Європейського Союзу. У результаті було внесено низку змін до Митного кодексу України, які наблизили національні митні процедури до стандартів ЄС,

zarządzania, Monitor prawa celnego i podatkowego, № 3, 2020, с. 83-100, <https://monitorc.pl/product/reformowanie-scuchby-celnej-ukrainy-a-docwiad-czenia-polskie-aes-podstawowe-problemy-zarzzdzania/> [дата звернення: 28.11.2023].

а також багато митних спрощень, передбачених ПВЗВТ, для доступу українських товарів на європейський ринок. Надходження дешевої української продукції, особливо агропродовольчої, та конкурентних автотранспортних послуг виявився надзвичайно небезпечною конкуренцією не лише для польських фермерів та перевізників, а й для інших країн ЄС, що межують з Україною.

Україна, попри та навіть всупереч стратегічним припущенням нападу Росії на Україну, ще в лютому 2022 року подала заявку на членство в ЄС, а відтак і в Митний союз ЄС. Завдяки підтримці органів Європейського Союзу – Парламенту, Ради та Комісії – та більшості держав-членів, Європейська Рада надала Україні статус кандидата на вступ до ЄС у червні 2022 року. Метою цього рішення було отримання можливості розпочати переговори про членство України в ЄС, офіційно затверджене Радою ЄС у грудні 2023 року.

Рішення ЄС, які практично відкривають надходження українських товарів, не обмежене митними бар'єрами та обмеженнями на транспортні послуги шляхом скасування водійських дозволів і каботажних перевезень, що здійснюються українськими перевізниками, призвели до посилення величезної напруги на польсько-українських пунктах пропуску, зокрема до багатотижневого блокування пунктів пропуску наприкінці 2023 року та на початку 2024 року.

Щоб це відбулося, Україна повинна фактично повинна почати впроваджувати багато змін і структурних реформ, які іноді вимагають внесення змін як до Конституції (стаття 92)⁵³, так і до митного законодавства та адміністрування,

⁵³ Конституція України, стаття 92 (правовий статус станом на 1 грудня 2023 року), „Виключно законами України встановлюються: 1) державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи”;

включаючи більш ефективну боротьбу з корупцією та заміну частини персоналу, а також запровадження ефективних процедур внутрішнього контролю і, відповідно, внесення відповідних змін до Митного кодексу України.

Незважаючи на те, що в Україні вже прийнято багато митних рішень ЄС, значна частина з них, а особливо практика їх застосування, все ще потребує значних зусиль з боку органів влади та самих митників. Однак зміни в самій митній сфері не будуть можливими без ширших правових змін, включаючи реформування Конституції з метою адаптації її положень до стандартів, що випливають із законодавства Митного союзу Європейського Союзу, а також структурних та процедурних змін відповідно до стандартів ЄС. У зв'язку з цим, ймовірно, як і раніше, співпраця і допомога ЄС, ВМО, СОТ та інших міжнародних організацій, і, перш за все, польських митників, буде надзвичайно важливою підтримкою цих зусиль. Прогрес України у впровадженні передбачених реформ та змін, як системних і законодавчих, так і організаційних і управлінських, буде щорічно оцінюватися Європейською Комісією.

Ця діяльність спрямована на руйнування, усунення різних бар'єрів на шляху вступу України до Митного союзу ЄС – від законодавчо-процедурних до управлінських (наприклад, митні процедури, статус АЕО [Authorised Economic Operator], інструменти внутрішнього контролю та боротьби з корупцією тощо).

До загроз, які існують на шляху до повноправного членства України в ЄС, належать, насамперед, триваюча війна з Росією та зосередженість суспільства і держави на оборонних зусиллях, недостатні фінансові ресурси від митних зборів, оскільки більшість товарів імпортується з ЄС безмитно, до інфраструктури, пов'язаної з пунктами пропуску, і про-

тистояння частини населення ЄС проти розширення ЄС і необхідності його структурних реформ.

Вступ України до Європейського Союзу, а отже, і до Митного союзу ЄС, можливий у майбутньому, але, швидше за все, це буде тривалий, складний, багатогранний процес як в самому ЄС, так і в Україні, який значною мірою залежить від міжнародної ситуації. Це тим більш імовірно, що нинішня митна політика Європейського Союзу зосереджена на таких сферах, як зміна управління митним союзом або модернізація правової бази, включаючи посилення таких сфер, як управління ризиками або охорона і безпека, розширення використання європейських електронних інформаційних систем, підтримка вдосконалення єдиного ринку митного оформлення товарів і, нарешті, допомога асоційованим країнам і країнам-кандидатам в адаптації їхніх національних норм і процедур до стандартів ЄС. Однак це довготривалий процес, який може бути ефективно здійснений разом з українцями та міжнародною спільнотою в мирних умовах.

Подяка

Я хотів би подякувати доктору Вірі Гафриковій за її внесок у підготовку цього тексту.

Бібліографія

Тематична література

Адамів М., Чижович В., Reformowanie Służby Celnej Ukrainy, a doświadczenia polskie – podstawowe problemy zarządzania, Monitor prawa celnego i podatkowego, № 3, 2020, с. 83-100.

Байор П., Kierunek Zachód Polityka integracji europejskiej Ukrainy po 1991 r., Краків, Księgarnia Akademicka, Краків 2015.

Ченцов В., Мазур А., Regulacje prawne instytucjonalnej reformy Służby celnej Ukrainy: Chronologia i perspektywy, Monitor prawa celnego i podatkowego, № 12, 2018, с. 446-451.

Драко М., Размус В., Мартинюк Н., Skutki „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie i ich znaczenie w wyborach prezydenckich 2010 roku, с. 168, Центрально-Європейські Політичні Дослідження, 2010 (3), с.161-182.

Головченко В., Rewolucja godności – 2014 jako próba przezwyciężenia kryzysu politycznego na Ukrainie, Politeja 2 (34/1), 2015, с. 269-280.

Гурська-Ковальчик Л., Reżim polityczny na Ukrainie w okresie prezydentury Wiktora Janukowycza, с. 107, Roczniki Nauk Społecznych, Люблін, 2016, Том 8(44), Випуск 1, 2016, с. 107-130.

Корнієнко А. та ін., Ukraina na zakręcie. Drogi i bezdroża pomarańczowej rewolucji, вид. Trio, Варшава 2005.

Козловський К., Wpływ pomarańczowej rewolucji na ukraiński system polityczny, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społeczne. Studia i Prace” 2011 (2), с. 211-227.

Миронович Є., Polityka zagraniczna Ukrainy 1990-2010, Trans Humana Wydawnictwo Uniwersyteckie, Білосток 2012.

Мізерська-Вротковська М., Geneza i instytucjonalizacja partnerstwa wschodniego, [в:] А. Шептицький (ред.), Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej, ред. Elipsa, Варшава 2011.

Степень С., Pomarańczowa rewolucja. Kalendarium i dokumenty wyborów prezydenckich na Ukrainie w 2004 roku, вид. Південно-Східний науковий інститут, Перемишль 2008.

Електронні ресурси

Конончик В., Україна відмовляється від підписання Угоди про асоціацію у Вільнюсі: причини та наслідки, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-11-27/ukraina-rezygnuje-z-podpisania-umowy-stowarzyszeniowej-w-wilnie>.

Європейська Комісія, Поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі між Україною та ЄС, <https://trade.ec.europa>.

[eu/access-to-markets/pl/content/poglebiona-i-kompleksowa-strefa-wolnego-handlu-miedzy-ue-ukraina](https://eu.access-to-markets/pl/content/poglebiona-i-kompleksowa-strefa-wolnego-handlu-miedzy-ue-ukraina).

Коска М., Україна вступає до зони вільної торгівлі з ЄС, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/ukraina-wchodzi-do-strefy-wolnego-handlu-ue/>.

Козьол В., Словаччина припиняє військову допомогу Україні, <https://defence24.pl/geopolityka/slowacja-konczy-pomoc-wojskowa-dla-ukrainy>.

Netherlands, EU Reach Deal On Ukraine Association Agreement, <https://www.rferl.org/a/eu-netherlands-ukraine-association-agreement/28178787.html>.

Орбан: Давайте створимо фонд в ЄС для підтримки України. Нехай платить той, хто хоче, <https://www.rp.pl/konflikty-zbrojne/art39503161-orban-stworzmy-w-ue-fundusz-wsparcia-ukrainy-niech-placi-ten-kto-chce>.

Остаточний результат з Нідерландів. 61% проти асоціації ЄС з Україною, <https://tvn24.pl/swiat/ostateczny-wynik-z-holandii-61-proc-przeciwko-stowarzyszeniu-ue-z-ukraina-ra635104>.

Павлушек А., Нідерланди не підтримують членство України в Європейському Союзі, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8376197,holandia-przeciwko-ukrainie-w-unii-europejskiej.html>.

Priority Reform List Reforms Linked to Conditions on U.S. Assistance, <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2023/09/25/7421354/>.

Чи домоглася Росія свого? Імплементация Угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС буде відкладена, <https://forsal.pl/artykuly/821818,rosja-dopiera-swego-wdrozenie-porozumienia-o-wolnym-handlu-ue-ukraina-opozni-sie.html>.

Садовський Р., Вільнюський саміт: без прориву у Східному партнерстві, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-12-04/szczyt-w-wilnie-bez-przelomu-w-partnerstwie-wschodnim>.

The Multi-Agency Donor Coordination Platform for Ukraine, <https://coordinationplatformukraine.com/>.

Наближення України до Європейського Союзу. Підписано політичну частину Угоди про асоціацію, <https://tvn24.pl/swiat/ukraina-blizej-unii-europejskiej-polityczna-czesc-umowy-stowarzyszeniowej-podpisana-ra409914-3354948>.

Україна: Рада схвалила продовження тимчасової лібералізації торгівлі та інших торговельних поступок, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/05/25/ukraine-council-adopts-renewal-of-temporary-trade-liberalisation-and-other-trade-concessions/>.

США ставлять Україні умови. „Хочете допомоги – спершу ліквідуйте корупцію”, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/usa-stawiaja-ukrainie-warunki-chcecie-pomocy-to-najpierw-zlikwidujcie-korupcje/bx7x928>.

Нормативно-правові акти та інші документи ЄС

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 2023 Communication on EU Enlargement policy, Brussels, 8.11.2023 SWD(2023) 699 final, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf.

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission. Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union, с. 20-21, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf>.

Рішення Ради від 23 червня 2014 року про підписання від імені Європейського Союзу та тимчасове застосування Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, відповідно до Розділу III (за винятком положень, що стосуються ставлення до громадян третіх країн, які легально працюють

на території іншої Сторони) та Розділів IV, V, VI і VII, а також пов'язаних з ними додатків та протоколів, 2014/668/UE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32014D0668>.

Joint Declaration on the EU-Ukraine Association Agreement, [в:] EU-Ukraine Summit Paris, 9 September 2008, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/102633.pdf.

Key findings of the 2023 Report on Ukraine, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_5631.

Комісія ухвалює пакет „розширення” на 2023 рік, рекомендує розпочати переговори з Україною та Молдовою, надати Грузії статус країни-кандидата та розпочати переговори про вступ з Боснією і Герцеговиною, як тільки вона достатньою мірою виконає необхідні критерії, Комісія готова доповісти Раді про прогрес у виконанні цих заходів до березня 2024 року https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_23_5633.

Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, and Ukraine – Protocol on mutual assistance between authorities in customs matters - Final Act – Joint Declarations – Exchange of Letters in relation to the establishment of companies – Declaration of the French Government, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A21998A0219%2802%29>.

Європейська перспектива для України, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/presse/pr_info/2007/PL/03A-DV-PRESSE_IPR\(2007\)07-10\(09049\)_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/presse/pr_info/2007/PL/03A-DV-PRESSE_IPR(2007)07-10(09049)_PL.pdf).

Засідання Європейської Ради (14 та 15 грудня 2023 року) – Висновки, https://www.consilium.europa.eu/media/68989/european_council_conclusions-14-15-12-2023-pl.pdf.

Засідання Європейської Ради (23 та 24 червня 2022 року) – Висновки, <https://www.consilium.europa.eu/media/57463/2022-06-2324-euco-conclusions-pl.pdf>.

Реалізація Європейської політики сусідства у 2008 році, пункт 2, Повідомлення Комісії до Європейського Парламенту та Ради, Брюссель, 23. 4. 2009, КОМ (2009) 188, остаточна версія, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0188>.

Розділи *acquis communautaire*, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en?prefLang=pl&etrans=pl.

Регламент Європейського Парламенту та Ради (ЄС) 2023/1077 від 31 травня 2023 року про тимчасові заходи з лібералізації торгівлі, що доповнюють торговельні поступки, які застосовуються до українських товарів відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2023%3A144%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.L_.2023.144.01.0001.01.POL.

Позиція Європейського парламенту щодо Вільнюського саміту: Підсумки Вільнюського саміту та майбутнє Східного партнерства, зокрема щодо України https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0595_PL.html.

Step-by-step – Main steps to EU accession, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/Factsheet-EU-accession-process-cluster-newlayout-EP2023.pdf>.

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0529\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0529(01)).

Угода про асоціацію з Україною, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/association-agreement-with-ukraine.html>.

Угода про асоціацію з Україною, Summaries of EU Legislation, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/association-agreement-with-ukraine.html>.

Наближення України до Європейського Союзу. Підписано політичну частину Угоди про асоціацію, <https://tvn24.pl/swiat/ukraina-blizej-unii-europejskiej-polityczna-czesc-umowy-stowarzyszeniowej-podpisana-ra409914-3354948>.

Заява про вступ <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/enlargement/ukraine/>.

Спільна стратегія Європейської Ради щодо України від 11 грудня 1999 року, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/wspolna-strategia-w-sprawie-ukrainy-67481988>.

Повідомлення про тимчасове застосування Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Документ 22014X1031(01), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A22014X1031%2801%29>.

Повідомлення про тимчасове застосування Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Документ 22015X1205(01), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A22015X1205%2801%29>.

Угода про асоціацію з Україною, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/association-agreement-with-ukraine.html>.

Інше

Конституція України (переклад польською мовою), https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2018/02/Ukraina_pol_010118-1.pdf.

БАРТЛОМЕЙ КОВАЛЬСЬКИЙ

Університет права та адміністрації в Жешові

ORCID: 0000-0003-3544-0797

**Використання Україною польського
досвіду у сфері розбудови інституцій
та правових інструментів для
боротьби зі злочинами проти фінансових
інтересів Європейського Союзу**

**Ukraine's use of Polish experience in building
institutions and legal instruments to fight crime
against the financial interests of the European Union**

Анотація. Вступ Польщі до Європейського Союзу, який передбачав процес адаптації польського кримінального законодавства та нові виклики для державних органів, створив можливість для кращого розвитку інфраструктури та економіки держави, а також тіснішої співпраці з європейськими партнерами. Представлений аналіз основних принципів та інститутів захисту фінансових інтересів Європейського Союзу, польських інституцій та правових рішень у цій сфері на тлі шляху України до європейських структур дозволяє зробити висновок, що Україна, щоб користуватися як повноправний член ЄС його фінансовими ресурсами, повинна завершити судову реформу, зменшити корупцію та вплив олігархів. У цьому може бути корисним польський досвід.

Ключові слова: шахрайство з дотаціями, вступ до ЄС, корупція, боротьба з шахрайством, захист фінансових інтересів ЄС.

Keywords: subsidy fraud, accession to the EU, corruption, combating fraud, protecting the EU's financial interests.

1. Окреслення шляху України до Європейського Союзу

Прагнення України увійти до європейських структур було задекларовано владою УРСР ще тоді, коли Верховна Рада УРСР у своїй Постанові „Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України в сфері зовнішніх зносин” від 25 грудня 1990 року зобов'язала уряд спрямувати зусилля на забезпечення безпосередньої участі Української РСР у загальноєвропейському процесі та європейських структурах¹. У незалежній Україні інформація про європейські прагнення держави вперше з'явилася в постанові Верховної Ради від 2 липня 1993 року „Про основні напрями зовнішньої політики України”, де було вказано, що метою зовнішньої політики України є набуття членства в Європейських Спільнотах та інших європейських структурах за умови, що це не завдасть шкоди національним інтересам держави². Встановлення дипломатичних відносин між Україною та Європейським Союзом відбулося у 1992 році, коли Європейська Комісія підготувала інструкції для початку переговорів щодо Угоди про партнерство та співробітництво. Переговори, що почалися через рік, завершилися в червні 1994 року підписанням угоди. Пізніше того ж року вона була ратифікована Верховною Радою України. Угода, яка набула чинності в 1998 році, створила основу для розвитку більш тісних відносин між Україною та Європейським Союзом

¹ Л. Гурська-Ковальчик, *Aspiracje Ukrainy wobec Unii Europejskiej, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”* 2012, № 1, с. 248.

² Г. Баженова, *Ukraina w Partnerstwie Wschodnim: osiągnięcia i perspektywy, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”* 2019, z. 2, с. 66.

як у політичній, так і в економічній, культурній, фінансовій, соціальній, науковій та торговельній сферах³.

Події 2004 року були важливими для відносин України з Європейським Союзом, оскільки розширення Співтовариства на десять нових країн зробило Україну його безпосереднім сусідом. У зв'язку з цим ЄС розробив нові правила взаємодії з країнами-сусідами, які отримали назву Європейська політика сусідства (ЄПС). Концепція ЄПС була представлена Європейською Комісією під назвою „Ініціатива ширшої Європи” ще у травні 2003 року. Однак детальна розробка знайшла своє вираження в Стратегічному документі Європейської політики сусідства, який був затверджений Європейською Радою в червні 2004 року. В рамках ЄПС були підготовлені Плани дій окремо для кожної країни на період 3-5 років. Для України перший такий План дій був розроблений у 2004 році. На засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС у Брюсселі 21 лютого 2005 року було прийнято документ План дій Україна-ЄС на 2005-2007 роки разом із Додатком. Під час виконання Плану дій Україна-ЄС у грудні 2005 р. Рада Європейського Союзу надала Україні статус країни з ринковою економікою, а дію Плану дій було продовжено до 2008 року⁴.

У 2007 році розпочалися переговори щодо укладення нової угоди на заміну «Угоди про партнерство та співробітництво» 1994 року, яка була чинною правовою основою регулювання відносин між Україною та ЄС. Робота над угодою про асоціацію, розпочата ще за президентства Віктора Ющенка, була продовжена за уряду його наступника Віктора Януковича. Посилення авторитарних тенденцій в Україні не сприяло швидкому підписанню угоди, а коли цей момент нарешті настав, українська влада вирішила її не підписувати. Протести проти існуючої влади і цього рішення переросли в революцію на Майдані Незалежності. Події Євромайдану

³ В. Адамус, С. Бобкевич, Я. Шевчик, *Ocena akcesji Ukrainy do Unii Europejskiej*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis” 2019, т. 13, с. 171.

⁴ Л. Гурська-Ковальчик, *op. cit.*, с. 246-247.

призвели до відставки Віктора Януковича в лютому 2014 року. Нова державна влада вжила заходів, щоб Угода про асоціацію з Європейським Союзом була підписана без зволікань⁵. 21 березня 2014 року була підписана політична частина, а через три місяці, 27 червня 2017 року, інші розділи угоди. У вересні 2014 року Верховна Рада України за згодою Європейського парламенту ратифікувала угоду. Таким чином, 1 вересня 2017 року набула чинності Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом⁶, що свідчить про підтримку України в її зусиллях щодо реформ, збереження незалежності та суверенітету. Ключові частини Угоди про асоціацію, тобто переважно ті, що стосуються фундаментальних прав людини, демократії, правосуддя, безпеки та співробітництва у таких першорядних сферах, як навколишнє середовище, транспорт або сільське господарство, а також фінансово-економічного співробітництва, поступово набували чинності ще раніше, з листопада 2014 року. Однак у вересні 2017 року угода нарешті набула чинності. Таким чином, Україна взяла на себе зобов'язання щодо проведення у країні реформ, спрямованих на забезпечення прав людини, покращення стану демократії, верховенства права, торгівлі та сталого розвитку. Крім того, посилилася співпраця між Україною та ЄС у сферах охорони довкілля, транспорту, захисту прав споживачів, освіти, культури, промисловості, енергетики та гендерної рівності⁷.

Більше того, 7 травня 2009 року на саміті Європейського Союзу в Празі була створена Програма Східного партнерства (СП). Ініціатором цієї ідеї була Польща, яка у співпраці зі Швецією запропонувала запровадити в систему зовнішніх відносин Європейського Союзу першу комплексну ініціативу,

⁵ П. П'єтнотка, Eurointegracyjna droga Ukrainy, „Przegląd Wschodnio-europejski” 2018, № 1, с. 163.

⁶ Угода про асоціацію між Європейським Союзом та його державами-членами, з однієї сторони, та Україною, з іншої сторони (Офіційний вісник EU.L.2014.161).

⁷ В. Адамус, С. Бобкевич, Я. Шевчик, op. cit., с. 179-180.

спрямовану на країни Східної Європи та Південного Кавказу, а саме: Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Грузія, Молдова та Україна. Східне партнерство – це форма регіонального співробітництва, яка передбачає поглиблення відносин зі східними сусідами Європейського Союзу, включеними до Європейської політики сусідства, що реалізується з 2004 року, і базується на тих самих принципах і методах діяльності. Результатом такої ідеї стали спільні інтереси та зобов'язання, а також спільна відповідальність і почуття взаємного обов'язку. В реалізації проєкту повинні проявитися торговельні преференції, спрощення візового режиму та програми допомоги. Східне партнерство, як невід'ємний елемент політики Європейського Союзу, покликане сприяти фактичному зближенню політичних, соціальних та економічних систем країн Східної Європи та країн Південного Кавказу з Європейським Союзом, а в майбутньому це може сприяти повній інтеграції цих країн до ЄС за допомогою двосторонніх та багатосторонніх засобів⁸.

Агресія Російської Федерації призвела до глибокої переоцінки правил західної політики як щодо України, так і щодо Росії. Незабаром після початку війни президент України Володимир Зеленський закликав негайно надати Україні статус кандидата на членство в ЄС⁹. 28 лютого 2022 року Україна подала заявку на членство в Європейському Союзі. На саміті в Брюсселі 23 червня 2022 року Європейська Рада надала Україні статус кандидата на вступ до Європейського Союзу. При цьому державі було поставлено сім вимог, які вона повинна виконати:

⁸ Є. Станчик, Geneza i założenia programu Partnerstwo Wschodnie, „Doctrina. Studia społeczno-polityczne” 2019, № 8, с. 191.

⁹ Д. Чеда, Майбутнє відносин між ЄС та Україною, <https://ine.org.pl/wp-content/uploads/2022/05/Przyszlos%CC%81c%CC%81-relacji-UE-Ukraina-2.pdf> [дата звернення: 02.01.2024].

- прийняття та впровадження положення про порядок обрання суддів Конституційного Суду України, відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії;
- завершення перевірки доброчесності кандидатів до Вищої ради правосуддя Етичною радою та відбір кандидатів до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;
- покращення боротьби з корупцією, особливо на високому рівні, шляхом проведення більш ефективних розслідувань та кращого функціонування судів; завершення процедури призначення нового керівника Антикорупційної прокуратури, а також обрання нового директора Національного антикорупційного бюро України;
- забезпечення відповідності законодавства про боротьбу з відмиванням грошей стандартам, встановленим Міжнародною групою з протидії відмиванню брудних грошей (FATF); прийняття комплексного плану реформування правоохоронного сектору;
- запровадження антиолігархічного закону, який би обмежив надмірний вплив олігархів на економічне, політичне та суспільне життя;
- внесення змін до закону про медіа з метою приведення його у відповідність до Директиви ЄС про аудіовізуальні медіапослуги та посилення позицій незалежного медіа-регулятора;
- завершення реформи прав щодо національних меншин¹⁰.

9 лютого 2023 року на позачерговому засіданні Європейської Ради лідери ЄС відзначили значні зусилля України для досягнення цілей, що лежать в основі її статусу країни-

¹⁰ К. Гарбіч, Амбітний „український шлях” до ЄС. Україна реформується занадто швидко в стані війни?, <https://oko.press/ukraina-w-ue-reformy-w-stanie-wojny> [дата звернення: 02.01.2024].

кандидата на членство в ЄС. Лідери також закликали Україну виконати умови, викладені у висновку Комісії, щоб наблизитися до майбутнього членства в ЄС¹¹. 8 листопада 2023 року Єврокомісія оприлюднила пакет із розширення ЄС, у якому офіційно рекомендувала розпочати переговори щодо вступу України та Молдови до ЄС. У грудні 2023 року глави держав ЄС вирішили розпочати переговори про вступ України до ЄС. Вони звернулися до Ради з проханням ухвалити рамки для переговорів після того, як будуть виконані відповідні дії, передбачені у звіті Комісії від 8 листопада 2023 року¹².

2. Основні принципи та інститути захисту фінансових інтересів ЄС

Однією з ключових внутрішніх проблем України залишається системна корупція, яка глибоко вкорінена в менталітеті та механізмах функціонування суспільства та його еліт. Усунення або обмеження корупційної поведінки є фундаментальним питанням для України, оскільки без зовнішньої підтримки країна не зможе успішно захистити себе від Росії або відновитися після війни¹³. Європейський Союз співфінансує численні проекти та програми, використовуючи суворі правила, що забезпечують строгий контроль за витрачанням коштів у прозорий та підзвітний спосіб. Вступ України до Європейського Союзу матиме низку важливих політичних та економічних наслідків. Одним із найважливіших з них буде можливість використання фінансової допомоги, що надається з бюджету Європейського Союзу, особливо в рамках Спільної сільськогосподарської політики та структурної політики. Для

¹¹ <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2023/02/09/> [дата звернення: 02.01.2024].

¹² <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/enlargement/ukraine/> [дата звернення: 02.01.2024].

¹³ Я. Ольховський, Україна у війні з корупцією, „Коментарі Інституту Центральної Європи” 2023, № 38, <https://ies.lublin.pl/wp-content/uploads/2023/02/ies-komentarze-790-38-2023.pdf> [дата звернення: 02.01.2024].

того, щоб громадяни були впевнені, що їхні гроші використовуються належним чином, Європейський Союз повинен разом з державами-членами захищати свої фінансові інтереси. Діяльність Європейського Союзу у сфері бюджетного контролю ґрунтується на двох принципах: з одного боку, забезпечення належного витрачання бюджету ЄС, а з іншого – захист фінансових інтересів ЄС та боротьба з шахрайством¹⁴.

Поняття „фінансові інтереси Європейського Союзу”, а до цього – „фінансові інтереси Європейських Співтовариств”, з'явилося в законодавстві ЄС у 1992 році, коли його вперше було використано в Маастрихтському договорі (TEU)¹⁵. Тоді в законодавство Співтовариства було введено поняття „фінансові інтереси Європейських Співтовариств”. Договір про ЄС зобов'язував держави-члени та Співтовариство боротися з шахрайством, що порушує фінансові інтереси Співтовариства, відповідно до статті 209 TEU. Стаття 209а передбачала, що „Держави-члени повинні вживати таких самих заходів для боротьби з шахрайством, що порушує фінансові інтереси Співтовариства, яких вони вживають для боротьби з шахрайством, що порушує їхні власні фінансові інтереси. За умови дотримання інших положень цього Договору, держави-члени координують свої дії, спрямовані на захист фінансових інтересів Співтовариства від шахрайства. З цією метою вони організовують разом з Комісією тісну і регулярну співпрацю між компетентними органами”. Таким чином, із запровадженням цього положення на держави-члени отримали нові зобов'язання¹⁶. Наразі зазначені положення включено до ст. 325 Договору про функціонування Європейського Союзу

¹⁴ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/32/zwalczanie-naduzyc-i-ochrona-interesow-finansowych-unii-europejskiej> [дата звернення: 02.01.2024].

¹⁵ Договір про Європейський Союз, підписаний 7 лютого 1992 року (Офіційний вісник WE C № 191 від 29.7.1992).

¹⁶ І. Сепьоло-Янковська, Wpływ prawa unijnego na polskie rozwiązania w zakresie prawno-karnej ochrony interesów finansowych w Unii Europejskiej, „Prokuratura i Prawo” 2020, № 10-11, с. 137.

(ДФЕС)¹⁷. Згідно з цією статтею, Комісія та держави-члени зобов'язані боротися з шахрайством та будь-якою іншою незаконною діяльністю, що порушує фінансові інтереси ЄС. Таким чином, служби Європейської Комісії повинні прагнути запобігати та виявляти шахрайство у своїй повсякденній діяльності, пов'язаній з використанням коштів, тоді як держави-члени несуть відповідальність за створення систем управління та контролю і забезпечення відповідності своїх програм усім вимогам, викладеним у нормативних документах.

Маастрихтський договір також оголосив про прийняття конвенцій, спрямованих на зближення кримінального законодавства держав-членів. Як наслідок, боротьба з корупцією та шахрайством згодом стала предметом наступних нормативних актів¹⁸: Конвенції про захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств від 26 липня 1995 року¹⁹ та трьох протоколів:

- 1) Перший протокол до Конвенції 1995 року про захист фінансових інтересів Співтовариства від 27 вересня 1996 року щодо кримінальної відповідальності державних службовців ЄС та посадових осіб окремих держав-членів за дії, які завдають або можуть завдати матеріальної шкоди фінансовим інтересам Європейських Співтовариств;
- 2) Другий протокол до Конвенції про захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств від 19 червня 1997 року, який вимагає від держав-членів криміналізувати так зване відмивання доходів (стаття 2) і зобов'язує Сторони вжити заходів для забезпечення

¹⁷ Договір про функціонування Європейського Союзу – консолідована версія (Офіційний вісник UE С № 326 від 26.10.2012).

¹⁸ І. Сеполо-Янковська, *op. cit.*, с. 142.

¹⁹ Конвенція про захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств від 26 липня 1995 року (Вісник законів 2009 р. № 208, п. 1603).

відповідальності юридичних осіб за злочини відмивання доходів, шахрайство та активну корупцію;

- 3) Протокол від 29 листопада 1996 року про тлумачення Судом Європейських Співтовариств Конвенції про захист фінансових інтересів шляхом винесення преюдиціальних рішень;

а також Конвенції від 26 травня 1997 року про боротьбу з корупцією серед посадових осіб Європейських Співтовариств або посадових осіб держав-членів Європейського Союзу²⁰.

Створення гармонізованої системи боротьби зі злочинами, що впливають на бюджет ЄС, стало можливим після набуття чинності Директиви (ЄС) 2017/1371 Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2017 року про боротьбу з шахрайством, що завдає шкоди фінансовим інтересам Союзу, за допомогою кримінального права (PIF)²¹, яка запровадила основні положення щодо визначення кримінальних правопорушень та кримінальних санкцій у боротьбі з шахрайством та іншою незаконною діяльністю, що порушує фінансові інтереси ЄС²². Вона замінила Конвенцію про захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств від 26 липня 1995 року, включаючи протоколи до неї від 27 вересня 1996 року, 29 листопада 1996 року та 19 червня 1997 року, набувши чинності з 6 липня 2019 року по відношенню до держав-членів пов'язаних цією Директивою. У статті 3 Директиви як правопорушення, пов'язане з шахрайством, що порушує фінансові інтереси Союзу, визначено: витрати, не пов'язані з державними закупівлями, витрати, пов'язані із державними

²⁰ Конвенція від 26 травня 1997 року про боротьбу з корупцією серед посадових осіб Європейських Співтовариств або посадових осіб держав-членів Європейського Союзу (Офіційний вісник WE C № 195, 25.06.1997, с. 2).

²¹ Директива (ЄС) 2017/1371 Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2017 року про боротьбу з шахрайством, що завдає шкоди фінансовим інтересам Союзу, за допомогою кримінального права (Офіційний вісник L 198 від 28 липня 2017 року, с. 29-41).

²² І. Сеполо-Янковська, *op. cit.*, с. 146.

закупівлями, доходи, відмінні від надходжень від ПДВ з власних ресурсів, і доходи від ПДВ з власних ресурсів. Крім того, стаття 4 визначає інші правопорушення, що порушують фінансові інтереси ЄС, включаючи відмивання грошей, пасивну та активну корупцію і розкрадання, що означає „діяльність державної посадової особи, якій прямо чи опосередковано доручено управління коштами чи активами, яка полягає в прийнятті зобов'язань щодо коштів або виплата цих коштів чи незаконне привласнення або використання активів усупереч цілям, для яких вони були призначені, у будь-який спосіб на шкоду фінансовим інтересам Європейського Союзу”²³.

Протягом останніх років відбувався поступовий розвиток правових норм та інструментів, призначених для захисту фінансових інтересів ЄС, а також були створені інституції та робочі групи, які займаються цією сферою і міжнародним співробітництвом. Боротьба з шахрайством стала одним із пріоритетів Європейської Комісії, яка прагне до належного виконання бюджету ЄС. Переломним моментом стало створення Підрозділу з координації запобігання шахрайству (UCLAF) в рамках Комісії в 1988 році для нагляду за діяльністю ЄК у сфері боротьби з шахрайством у співпраці з національними органами влади та координації боротьби з організованою фінансовою злочинністю²⁴. Рішенням Комісії 94/140/WE від 23 лютого 1994 року було створено Консультативний комітет з координації боротьби з шахрайством (COCOLAF)²⁵. Це місце співпраці між Комісією та експертами держав-членів, де

²³ Стаття 4 Директиви (ЄС) 2017/1371 Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2017 року про боротьбу з шахрайством, що завдає шкоди фінансовим інтересам Союзу, за допомогою кримінального права.

²⁴ М. Шиманський, *Zwalczanie nadużyć finansowych w funduszach UE. Ewolucja systemu ochrony budżetu Unii – część I*, „Kontrola Państwowa” 2021, № 3, с. 321.

²⁵ Рішення Комісії 94/140/WE від 23 лютого 1994 року про створення Консультативного комітету з координації боротьби з шахрайством (Офіційний вісник L 61, 4.3.1994, с. 27-28).

обговорюються найважливіші події у сфері боротьби з шахрайством та готуються звіти. Основними елементами структури роботи комітету є чотири робочі групи: Група запобігання шахрайству, Група звітності й аналізу шахрайства та інших фінансових порушень, Група AFCOS (Підрозділ з координації запобігання шахрайству), Мережа уповноважених по боротьбі з шахрайством (OAFCN)²⁶. Ще однією віхою в боротьбі з шахрайством стало створення в 1999 році Європейського управління з питань запобігання зловживанням та шахрайству (OLAF)²⁷, яке взяло на себе повноваження підрозділу UCLAF. OLAF має три завдання: захищати фінансові інтереси Європейського Союзу шляхом розслідування шахрайства, корупції та будь-якої іншої незаконної діяльності; виявляти і розслідувати серйозні випадки, які можуть призвести до дисциплінарного або кримінального провадження, пов'язані з виконанням службових обов'язків членами і співробітниками інституцій та органів ЄС; допомагати інституціям ЄС, зокрема Європейській Комісії, у формулюванні та впровадженні законодавства і політики у сфері боротьби з шахрайством. Хоча OLAF не має повноважень самостійно переслідувати порушників, воно допомагає державам-членам та інституціям ЄС у виявленні та розслідуванні порушень. Як повністю незалежний орган, OLAF може проводити розслідування в будь-якій організації ЄС або в будь-якій державі-члені ЄС, а також у країнах, що не є членами ЄС, у яких витрачаються кошти Європейського Союзу. Крім того, воно допомагає у зборі та обміні інформацією, бере участь у розробці та впровадженні стратегій запобігання шахрайству та забезпечує їх систематичне законодавче закріплення.

²⁶ <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/ff022363-f608-4a91-b2aa-ee5eee6fff73/language-pl> [дата звернення: 05.01.2024].

²⁷ Рішення Комісії Європейських Співтовариств від 28.4.1999 про створення Європейського управління з питань запобігання зловживанням та шахрайству (OLAF) (нотифіковано під номером SEC(1999) 802), (1999/352/WE, EWWiS, Euratom) (Офіційний вісник WE 1999 L 136/20).

Правова позиція OLAF дещо змінилася після посилення співпраці у створенні Європейської прокуратури, яка почала функціонувати 1 червня 2021 року як орган ЄС²⁸. Європейська прокуратура (The European Public Prosecutor's Office – EPPO) є незалежним органом Європейського Союзу, відповідальним за проведення підготовчого провадження, внесення та підтримку судового переслідування та подання позовів проти осіб, які вчинили злочини, що порушують фінансові інтереси ЄС, зокрема: шахрайство, корупцію, відмивання грошей, транскордонне шахрайство з ПДВ. Наразі 22 держави-члени вирішили спільно захищати бюджет ЄС від шахрайства через так звану посилену співпрацю, тоді як п'ять – Швеція, Угорщина, Польща, Ірландія та Данія - не приєдналися до цієї ініціативи. Інституції та органи ЄС, а також компетентні органи держав-членів, що приєдналися, повинні повідомляти Європейську прокуратуру про будь-яку злочинну діяльність, що впливає на бюджет ЄС. Крім того, про випадки шахрайства та інших злочинів також можуть повідомляти приватні особи²⁹. Наприкінці 2023 року Рада міністрів ухвалила пропозицію міністра юстиції, генерального прокурора щодо приєднання Польщі до Європейської прокуратури, а 3 січня 2024 року Комітет Сенату у справах Європейського Союзу (KSUE) видав позитивний висновок щодо участі Польщі у посиленій співпраці у сфері Європейської прокуратури. На думку KSUE, приєднання до посиленої співпраці має сприяти ще більш ефективному переслідуванню злочинів проти фінансових інтересів Європейського Союзу, особливо транскордонного характеру³⁰. Як заявив Кшиштоф Шмішек,

²⁸ М. Кравчак, OLAF w systemie kontroli Unii Europejskiej, „Kontrola Państwowa” 2021, № 6, с. 864.

²⁹ <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eppo/> [дата звернення: 05.01.2024].

³⁰ Висновок Комітету у справах Європейського Союзу щодо повідомлення Польщі про її намір брати участь у посиленій співпраці щодо Європейської прокуратури, створеної відповідно до Регламенту Ради (ЄС) 2017/1939 від 12 жовтня 2017 року про впровадження посиленої співпраці

державний секретар Міністерства юстиції: Польща є одним з найбільших бенефіціарів фінансів ЄС, тому приєднання до Європейської прокуратури буде вираженням турботи не тільки про функціонування ЄС в цілому, але й про наші національні інтереси, враховуючи той факт, що арештовані кошти, які цікавили транскордонних злочинців, можуть частково потрапити до національного бюджету³¹.

Серед інституцій ЄС, які беруть участь у захисті фінансових інтересів ЄС, насамперед слід назвати Європейську комісію, яка відповідає за виконання бюджету Союзу. Європейський Союз та держави-члени несуть спільну відповідальність за захист фінансових інтересів ЄС та боротьбу з шахрайством. Органи влади країн-членів ЄС управляють найбільшою часткою видатків ЄС і використовують традиційні власні ресурси. Комітет здійснює загальний нагляд в обох сферах, встановлює стандарти та перевіряє їх дотримання. Відповідно до статті 325(5) Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС), Комітет, у співпраці з державами-членами ЄС, повинен подавати щорічний звіт Європейському Парламенту та Раді про заходи, вжиті для протидії шахрайству та іншим незаконним діям, що порушують фінансові інтереси³². Парламент щороку розглядає Звіт про захист фінансових інтересів та вносить до нього свої зауваження через постанову. Парламент також є співзаконодавцем Програми ЄС

щодо створення Європейської прокуратури, формуляр № E001, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k11/komisje/2023/ksue/inne/opinia_e1.pdf [дата звернення: 06.01.2024].

³¹ Бюро Комітетів Сейму, Повна стенограма засідання Комітету у справах Європейського Союзу (№ 5) від 28 грудня 2023 року, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/4BAEF419A65C9A2EC1258A9A0028AB0F/%24File/0009210.pdf> [дата звернення: 06.01.2024].

³² Звіт Комітету до Ради та Європейського Парламенту: 33-й щорічний звіт про захист фінансових інтересів Європейського Союзу та боротьбу з шахрайством, COM(2022) 482 остаточна версія, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/EDLS.xsp?view=1&docId=ABF3DEFCEB094AB2FC12588C800423188&lang=PL> [дата звернення: 06.01.2024].

по боротьбі з шахрайством на 2021-2027 роки, яка була прийнята 29 квітня 2021 року³³.

Окрім Комітету, дуже важливу роль відіграє робота Європейського суду аудиторів (ЄСА), який проводить аудит фінансів ЄС і допомагає Європейському парламенту та Раді у здійсненні нагляду за виконанням бюджету ЄС, готуючи звіти і висновки не тільки з питань фінансового управління, а й з інших видів діяльності. Як зовнішній аудитор Європейського Союзу, він сприяє покращенню фінансового менеджменту ЄС і виступає незалежним охоронцем фінансових інтересів його громадян. Суд перевіряє, чи фінансові операції були належним чином зареєстровані, законно проведені та керовані таким способом, щоб забезпечити економічність, ефективність та результативність. Він також інформує OLAF про будь-які підозри щодо можливого шахрайства або можливої корупції. Європейський суд аудиторів є інституцією Європейського Союзу, який отримав цей статус в 1993 році з набуттям чинності Маастрихтського договору. Повноваження Суду були викладені в Договорі про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС). У контексті захисту фінансових інтересів ЄС діяльність Суду є дуже важливою, оскільки відповідно до ст. 287 ДФЄС основні завдання Суду аудиторів включають, зокрема:

- контроль рахунків усіх доходів і витрат Союзу, а також всіх органів або організаційних підрозділів, створених Союзом, в межах закону, що його засновує;
- підтвердження достовірності рахунків, а також законності та регулярності операцій, що лежать в їх основі;
- перевірка законності та правильності надходжень і витрат та контроль за належним фінансовим управлінням;

³³ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/32/zwalczanie-naduzyc-i-ochrona-interesow-finansowych-unii-europejskiej> [дата звернення: 07.01.2024].

- підготовка річних звітів після завершення кожного фінансового року;
- підготовка спеціальних звітів для представлення зауважень Суду з питань, важливих для фінансової політики Європейського Союзу;
- надання висновку на запит однієї з інших інституцій Союзу;
- інформування відповідних установ про виявлені під час перевірок випадки порушень та підозри на шахрайство³⁴.

3. Досвід Польщі у сфері розбудови інституцій та правових інструментів для боротьби зі злочинами проти фінансових інтересів Європейського Союзу

Ефективне функціонування інструментів Співтовариства для захисту фінансових інтересів неможливе без повної гармонізації кримінального законодавства в усіх державах-членах ЄС. Польський законодавець розпочав процес адаптації кримінального законодавства до інструментів Співтовариства ще у 2000 році³⁵. Законом від 9 вересня 2000 року про внесення змін до Кримінального кодексу, Кримінально-процесуального кодексу, Закону „Про боротьбу з недобросовісною конкуренцією”, Закону „Про державні закупівлі” та Закону „Про банківську діяльність”³⁶ статтю 228 Кримінального кодексу було доповнено частиною 6, згідно з якою покарання,

³⁴ С. Мітровський, Europejski Trybunał Obrachunkowy – organ kontrolny w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich, „Studia Europejskie” 2006, № 4, с. 107.

³⁵ А. Сакович, Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej jako zagadnienie istotne dla PPP, [в:] М. Перковський (ред.), PPartnerstwo publiczno-prywatne. Zagadnienia teorii i praktyki, Білосток 2007, с. 165.

³⁶ Закон від 9 вересня 2000 року про внесення змін до Кримінального кодексу, Кримінально-процесуального кодексу, Закону про боротьбу з недобросовісною конкуренцією, Закону про державні закупівлі та Закону про банківську діяльність (Вісник законів 2000 р., № 93, п. 1027).

передбачені частинами 1-5 статті 228 Кримінального кодексу, застосовуються також до осіб, які у зв'язку з виконанням публічної функції в іноземній державі або міжнародній організації приймають матеріальну чи особисту вигоду або обіцянку такої вигоди, вимагають таку вигоду, або обумовлюють виконання службової дії її отриманням³⁷. Введення положення статті 228 § 6 Кримінального кодексу стало виконанням зобов'язання Польщі в рамках ратифікації Конвенції OECD від 17.12.1997 р. про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях³⁸.

Подальші зміни до польського законодавства були спрямовані на адаптацію положень Кримінально-податкового кодексу³⁹ до норм, що містяться в Конвенції від 26 липня 1995 року про захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств. Законом від 24 липня 2003 року про внесення змін до Закону – Кримінально-податкового кодексу [k.k.s.]⁴⁰ – були внесені зміни, що передбачають переслідування підбурювачів та пособників злочинів проти фінансових інтересів Співтовариств, які проживають за межами території Республіки Польща. Крім того, було введено статтю За k.k.s., яка поширює польську юрисдикцію на злочини проти фінансових інтересів Співтовариств, скоєні польськими громадянами за межами країни. Визначення „публічно-правової дебіторської заборгованості” також було розширено до дебіторської заборгованості, яка становить дохід бюджету Співтовариств або бюджетів, якими керують Співтовариства

³⁷ А. Далецька-Верпаховська, Kilka uwag na temat znamion przestępstwa łapownictwa biernego (art. 228 KK), „Edukacja Prawnicza” 2019-2020, № 3, с. 28.

³⁸ Конвенція про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях від 17 грудня 1997 року (Вісник законів 2001, № 23, п. 264).

³⁹ Закон від 10 вересня 1999 року – Кримінально-податковий кодекс, (тобто Вісник законів від 2023 року, п. 654).

⁴⁰ Закон від 24 липня 2003 р. про внесення змін до Закону – Кримінально-податкового кодексу, (Вісник законів 2003 р., № 162, п. 1569).

(ст. 53, п. 26а k.k.s). Поняття платника податків було розширено, щоб охопити суб'єктів, зобов'язаних сплачувати суми, що становлять дохід бюджету Європейських Співтовариств або бюджету, яким керують Співтовариства або від їх імені. Запропоновані зміни до статей 54, 55, 56, 76, 86, 87, 88 і 92 k.k.s. дозволили поширити дію цих положень на доходи Європейських Співтовариств⁴¹.

Наступним законодавчим актом, спрямованим на адаптацію польського кримінального законодавства до норм ЄС, стала новелізація, зокрема, Кримінального кодексу від 18 березня 2004 року⁴². На цій підставі зміст ст. 112 Кримінального кодексу, яка конструє принцип абсолютного суб'єктивного громадянства, було змінено шляхом додавання п. 5, в якому зазначалося, що, незалежно від положень, чинних у місці вчинення злочину, польське кримінальне законодавство має застосовуватися до польського громадянина та іноземця у разі вчинення злочину, від якого, навіть опосередковано, було отримано фінансову вигоду на території Республіки Польща. Поправка до статті 112 Кримінального кодексу спричинила застосування цього положення не лише до заборонених дій, що порушують фінансові інтереси Європейських Співтовариств, а й до всіх інших злочинів⁴³.

Вступ Польщі до Європейського Союзу також призвів до того, що законодавець вирішив розширити сферу законодавчих ознак злочину кредитного шахрайства, включивши форми фінансової підтримки, характерні для Європейських Співтова-

⁴¹ Висновок щодо адаптації законопроекту про внесення змін до Закону „Кримінально-податковий кодекс до стандартів приєднання до Європейського Союзу” (формуляр Сейму № 1372).

⁴² Закон від 18 березня 2004 р. про внесення змін до Закону – Кримінальний кодекс, Закону – Кримінально-процесуальний кодекс та Закону – Кодекс про правопорушення (Вісник законів 2004 р., № 69, поз. 626).

⁴³ А. Сакович, *op. cit.*, с. 167.

риств, такі як дотації чи субсидії⁴⁴. У результаті поправок, внесених у березні 2004 року, перелік економічних інститутів, на які поширюється кримінально-правовий захист, було розширено за рахунок поруки, акредитива, електронного платіжного засобу та банківського підтвердження зобов'язання, що впливає з поруки чи гарантії, або подібної грошової вигоди для конкретної економічної мети. Проте всі форми економічної підтримки або співробітництва, зазначені в цьому положенні, повинні надаватися банками чи установами подібного характеру або фінансуватися за рахунок державних коштів⁴⁵. Поправка також внесла зміни в предмет. Замість поточного подання сфальсифікованих або неправдивих документів чи недостовірних письмових заяв щодо обставин, які мають істотне значення для отримання кредиту, банківської позики, кредитної гарантії, дотації, субсидії чи державної закупівлі вчинені причинні дії, що полягають у поданні підробленого, сфальсифікованого, недостовірного документа, що посвідчує неправду чи недостовірної письмової заяви щодо обставин істотного значення для отримання фінансової підтримки, платіжного інструменту чи договору про закупівлю. Зміни обмежуються уточненням поняття фальшивого документа як підробленого або сфальсифікованого документа та введенням поняття недостовірного документа, а також попереднє поняття „мають істотне значення” замінено на „істотного значення”⁴⁶. Зі змін, внесених розглянутою поправкою до решти частин статті 297 Кримінального кодексу, варто відзначити інше визначення причинного суб'єкта в § 2. До внесення поправок суб'єктом

⁴⁴ К. Бучковський, *Oszustwo kredytowe (art. 297 k.k.) – ocena skuteczności zwalczania patologii w pozyskiwaniu środków na cele gospodarcze*, „Prawo w Działaniu” 2012, № 11, с. 92.

⁴⁵ Т. Очковський, *Oszustwo kredytowe, subwencyjne i w zakresie zamówień publicznych*, „Prokurator” 2005, № 4, с. 27.

⁴⁶ Є. Скорупка, *Przestępstwo oszustwa finansowego z art. 297 k.k., po noweli z marca 2004 r.*, „Prokuratura i Prawo” 2005, № 7-8, с. 135-136.

злочину була будь-яка особа, яка мала зобов'язання, описані у формулюванні положення, а в причинному механізмі суб'єкт злочину мав порушити конкретне зобов'язання, покладене на нього. Поправка скасувала обов'язок ідентифікувати порушника з конкретним зобов'язанням, яке він порушив, оскільки порушник своєю поведінкою порушує будь-яке зобов'язання, пов'язане з повідомленням про ситуацію, яка може вплинути на призупинення чи обмеження фінансової підтримки чи державних закупівель або на можливість продовження використання електронного платіжного засобу, навіть якщо зобов'язання не покладалося виключно на нього⁴⁷.

Зобов'язання держав-членів ЄС за статтею 325 ДФЄС має три основні виміри. По-перше, законодавчий вимір, оскільки країни-члени ЄС зобов'язані адаптувати свої закони до обов'язкових правових актів ЄС⁴⁸. По-друге, інституційний вимір, оскільки держави-члени повинні створити інституції та органи всередині країни для захисту фінансових інтересів Союзу та співпраці з партнерами з інших країн та ЄС. Нарешті, практичний вимір, який полягає в ефективному виконанні цього зобов'язання⁴⁹.

У сфері злочинності, пов'язаної з шахрайством з коштами ЄС, злочинну діяльність зловмисників найчастіше кваліфікують за такими статтями: ст. 286 § 1 Кримінального кодексу (шахрайство), ст. 297 § 1 Кримінального кодексу (фінансове шахрайство), ст. 258 § 1 і 3 Кримінального кодексу (участь в організованій злочинній групі), ст. 299 § 1 Кримінального кодексу (відмивання грошей), ст. 229 § 1 і 3 Кримінального кодексу (хабарництво), стаття 228 § 1 Кримінального кодексу

⁴⁷ К. Бучковський, *op. cit.*, с. 100.

⁴⁸ Детальніше див.: А. Гжелак, *Harmonizacja polskiego prawa karnego z prawem UE w zakresie ochrony interesów finansowych WE – zagadnienia wybrane*, [в:] Ц. Новак (ред.), *Ochrona interesów finansowych rozszerzonej Unii Europejskiej: nowe wyzwania, stare problemy*, Варшава 2007, с. 17 і далі.

⁴⁹ Ц. Новак, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w świetle polskiego prawa karnego*, Варшава 2023, с. 16.

(продажність). Діяльність зловмисників переважно пов'язана з шахрайством, яке полягає у введенні в оману посадових осіб, які надають пільги, створенні фіктивних суб'єктів господарювання, фальсифікації бухгалтерської звітності або наданні матеріальної вигоди в обмін на неправомірне надання коштів⁵⁰. Враховуючи високу питому вагу цих злочинів, слід підкреслити, що більшість коштів ЄС розподіляється в центральних урядах та воєводських органах місцевого самоврядування в адміністративному порядку, тому антикорупційні механізми тут мають ключове значення⁵¹. Антикорупційна діяльність, яка здійснюється як на національному рівні, так і на рівні міжнародних організацій, набуває різноманітних форм, насамперед ця діяльність має законодавчий вимір, однак важливим аспектом антикорупційної діяльності є створення та функціонування спеціалізованих установ, які здійснюють антикорупційну діяльність⁵².

Ще до вступу нашої країни в ЄС польська поліція безпосередньо стикалася зі злочинною діяльністю, пов'язаною з вимаганням коштів Співтовариства. Реалізація перших справ щодо передвступних коштів із фондів PHARE та SAPARD сприяла, з одного боку, проведенню важливих заходів, пов'язаних із запобіганням злочинності, а з іншого – покращенню оперативно-розшукової діяльності, розробці тактики ведення підготовчого провадження, відокремленню відповідних структур у правоохоронних органах і, як наслідок, створенню програми підвищення кваліфікації та навчання

⁵⁰ Г. Оцечек, Wybrane zagadnienia związane ze zwalczaniem przestępczości gospodarczej na przykładzie wyłudzeń funduszy unijnych. Studium przypadków, „Prawo w działaniu” 2023, № 55, с. 126.

⁵¹ Постанова Ради Міністрів № 181 від 6 жовтня 2015 року про „Програму запобігання та протидії економічній злочинності на 2015-2020 роки” (М.Р. 2015, п. 1069).

⁵² Детальніше див.: Ц. Новак, Instytucjonalne aspekty działań antykorupcyjnych w kontekście ochrony interesów finansowych WE, [в:] Ц. Новак (ред.), Organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości a ochrona interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej, Варшава 2008, с. 255 і далі.

офіцерів. Це також стало своєрідним тестом для контрольних органів і всієї системи нагляду та розподілу коштів з бюджету ЄС, у тому числі з точки зору співпраці між правоохоронними органами та установами, відповідальними за витрачання коштів ЄС. Озираючись на минуле, слід зробити висновок, що цей тест пройшли всі польські служби та установи, що підтверджується, зокрема, кількістю виявлених і зафіксованих порушень, пов'язаних з використанням коштів Співтовариства, яка у співвідношенні з кількістю освоєних коштів відносить Польщу до країн так званого „старого союзу”, де їхня кількість у відсотковому відношенні є низькою⁵³.

4. Польща як приклад для України

Можливість використання коштів ЄС – це можливість для Польщі, використання якої залежить не лише від активності підприємців та органів місцевого самоврядування, але й від професіоналізму та чесності бенефіціарів. Використання коштів ЄС супроводжується ризиками, які необхідно виявляти, боротися з ними і, перш за все, обмежувати. Передумовою є те, що якомога більша частина коштів використовується за призначенням і правильно, інакше кошти підлягають поверненню. Порушення та шахрайство на шкоду фінансовим інтересам ЄС є особливо небезпечними і тягнуть за собою фінансові збитки. Виявлення неправильного витрачання коштів навіть в одному проєкті конкретної програми, за умови недостатнього контролю або його неефективності, може призвести не лише до необхідності повернення коштів, а й до високих фінансових санкцій та кримінальної відповідальності. Держави-члени ЄС зобов'язані повідомляти про виявлення порушень, яке покладається на кожну службу чи установу, що отримала таку інформацію.

⁵³ К. Віцяк, Wybrane problemy przestępczości na szkodę Unii Europejskiej oraz metody ich zwalczania, Варшава 2011, с. 11-12.

Вступ Польщі до Європейського Союзу був однією з найважливіших подій в новітній історії, завдяки якій Польща сьогодні є однією з країн Європи, що найшвидше розвиваються, займаючи високе положення на міжнародній арені, а її громадяни повною мірою користуються свободами Союзу, включаючи вільне пересування людей, капіталу, товарів і послуг. Україна може і повинна скористатися польським досвідом у цій сфері.

Література

Адамус В., Бобкевич С., Шевчик Я., Ocena akcesji Ukrainy do Unii Europejskiej, „ Acta Scientifica Academiae Ostroviensis” 2019, т. 13.

Баженова Г., Ukraina w Partnerstwie Wschodnim: osiągnięcia i perspektywę, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2019, z. 2.

Бучковський К., Oszustwo kredytowe (art. 297 k.k.) – ocena skuteczności zwalczania patologii w pozyskiwaniu środków na cele gospodarcze, „Prawo w Działaniu” 2012, № 11.

Далецька-Верпаховська А., Kilka uwag na temat znamion przestępstwa łapownictwa biernego (art. 228 KK), „Edukacja Prawnicza” 2019-2020, № 3.

Гжелак А., Harmonizacja polskiego prawa karnego z prawem UE w zakresie ochrony interesów finansowych WE – zagadnienia wybrane, [в:] Ц. Новак (ред.), Ochrona interesów finansowych rozszerzonej Unii Europejskiej: nowe wyzwania, stare problemy, Варшава 2007.

Гурська-Ковальчик Л., Aspiracje Ukrainy wobec Unii Europejskiej, „Środkoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, № 1.

Кравчак М., OLAF w systemie kontroli Unii Europejskiej, „Kontrola Państwowa” 2021, № 6.

Мітровський С., Europejski Trybunał Obrachunkowy – organ kontrolny w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich, „Studia Europejskie” 2006, № 4.

Новак Ц., Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w świetle polskiego prawa karnego, Варшава 2023.

Новак Ц., Instytucjonalne aspekty działań antykorupcyjnych w kontekście ochrony interesów finansowych WE, [в:] Ц. Новак (ред.), Organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości a ochrona interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej, Варшава 2008.

Оцечек Г., Wybrane zagadnienia związane ze zwalczaniem przestępczości gospodarczej na przykładzie wyłudzeń funduszy unijnych. Studium przypadków, „Prawo w działaniu” 2023, № 55.

Очковський Т., Oszustwo kredytowe, subwencyjne i w zakresie zamówień publicznych, „Prokurator” 2005, № 4.

П’єтночка П., Eurointegracyjna droga Ukrainy, „Przegląd Wschodnioeuropejski” 2018, № 1.

Сакович А., Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej jako zagadnienie istotne dla PPP, [в:] М. Перковський (ред.), PPartnerstwo publiczno-prywatne. Zagadnienia teorii i praktyki, Білосток 2007.

Сепьоло-Янковська І., Wpływ prawa unijnego na polskie rozwiązania w zakresie prawno-karnej ochrony interesów finansowych w Unii Europejskiej, „Prokuratura i Prawo” 2020, № 10-11.

Скорупка Є., Przestępstwo oszustwa finansowego z art. 297 k.k., po noweli z marca 2004 r., „Prokuratura i Prawo” 2005, № 7-8.

Станчик Є., Geneza i założenia programu Partnerstwo Wschodnie, „Doctrina. Studia społeczno-polityczne” 2019, № 8.

Шиманський М., Zwalczanie nadużyć finansowych w funduszach UE. Ewolucja systemu ochrony budżetu Unii – część I, „Kontrola Państwowa” 2021, № 3.

Віцяк К., Wybrane problemy przestępczości na szkodę Unii Europejskiej oraz metody ich zwalczania, Варшава 2011.

Нормативно-правові акти

Національне законодавство

Закон від 10 вересня 1999 року – Кримінально-податковий кодекс, (тобто Вісник законів від 2023 року, п. 654).

Закон від 9 вересня 2000 року про внесення змін до Кримінального кодексу, Кримінально-процесуального кодексу, Закону про боротьбу з недобросовісною конкуренцією, Закону про державні закупівлі та Закону про банківську діяльність (Вісник законів 2000 р., № 93, п. 1027).

Закон від 24 липня 2003 р. про внесення змін до Закону – Кримінально-податкового кодексу, (Вісник законів 2003 р., № 162, п. 1569).

Закон від 18 березня 2004 р. про внесення змін до Закону – Кримінальний кодекс, Закону – Кримінально-процесуальний кодекс та Закону – Кодекс про правопорушення (Вісник законів 2004 р., № 69, поз. 626).

Міжнародне законодавство

Договір про Європейський Союз, підписаний 7 лютого 1992 року (Офіційний вісник WE C 191 від 29.7.1992).

Договір про функціонування Європейського Союзу – консолідована версія (Офіційний вісник UE C 326 від 26.10.2012).

Конвенція про захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств від 26 липня 1995 року (Вісник законів 2009 р. № 208, п. 1603).

Конвенція від 26 травня 1997 року про боротьбу з корупцією серед посадових осіб Європейських Співтовариств або посадових осіб держав-членів Європейського Союзу (Офіційний вісник WE C № 195, 25.06.1997, с. 2).

Конвенція про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях від 17 грудня 1997 року (Вісник законів 2001, № 23, п. 264).

Угода про асоціацію між Європейським Союзом та його державами-членами, з однієї сторони, та Україною, з іншої сторони (Офіційний вісник EU.L.2014.161).

Директива (ЄС) 2017/1371 Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2017 року про боротьбу з шахрайством, що завдає шкоди фінансовим інтересам Союзу, за допомогою кримінального права (Офіційний вісник L 198 від 28 липня 2017 року, с. 29-41).

Рішення Комісії 94/140/WE від 23 лютого 1994 року про створення Консультативного комітету з координації боротьби з шахрайством (Офіційний вісник L 61, 4.3.1994, с. 27-28).

Рішення Комісії Європейських Співтовариств від 28.4.1999 про створення Європейського управління з питань запобігання зловживанням та шахрайству (OLAF) (нотифіковано під номером SEC(1999) 802), (1999/352/WE, EWWiS, Euratom) (Офіційний вісник WE 1999 L 136/20).

Інші джерела

<https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2023/02/09/> [дата звернення: 02.01.2024].

<https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/enlargement/ukraine/> [дата звернення: 02.01.2024].

Д. Чеда, Майбутнє відносин між ЄС та Україною, <https://ine.org.pl/wp-content/uploads/2022/05/Przyszlosc%CC%81c%CC%81-relacji-UE-Ukraina-2.pdf> [дата звернення: 02.01.2024].

К. Гарбич, Амбітний „український шлях” до ЄС. Україна реформується занадто швидко в стані війни?, <https://oko.press/ukraina-w-ue-reformy-w-stanie-wojny> [дата звернення: 02.01.2024].

Я. Ольховський, Україна у війні з корупцією, „Коментарі Інституту Центральної Європи” 2023, № 38, <https://ies.lublin.pl/wp-content/uploads/2023/02/ies-komentarze-790-38-2023.pdf> [дата звернення: 02.01.2024].

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/32/zwalczanie-naduzyc-i-ochrona-interesow-finansowych-unii-europejskiej> [дата звернення: 2.01.2024].

<https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/ff022363-f608-4a91-b2aa-ee5eee6fff73/language-pl> [дата звернення: 5.01.2024].

<https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eppo/> [дата звернення: 5.01.2024].

Висновок Комітету у справах Європейського Союзу щодо повідомлення Польщі про її намір брати участь у посиленій співпраці щодо Європейської прокуратури, створеної відповідно до Регламенту Ради (ЄС) 2017/1939 від 12 жовтня 2017 року про впровадження посиленої співпраці щодо створення Європейської прокуратури, формуляр № E001, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k11/komisje/2023/ksue/inne/opinia_e1.pdf [дата звернення: 6.01.2024].

Бюро Комітетів Сейму, Повна стенограма засідання Комітету у справах Європейського Союзу (№ 5) від 28 грудня 2023 року, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/4BAEF419A65C9A2EC1258A9A0028AB0F/%24File/0009210.pdf> [дата звернення: 6.01.2024].

Звіт Комітету до Ради та Європейського Парламенту: 33-й щорічний звіт про захист фінансових інтересів Європейського Союзу та боротьбу з шахрайством, COM(2022) 482 остаточна версія, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/EDLS.xsp?view=1&docId=ABF3DEF3B094AB2FC12588C800423188&lang=PL> [дата звернення: 6.01.2024].

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/32/zwalczanie-naduzyc-i-ochrona-interesow-finansowych-unii-europejskiej> [дата звернення: 7.01.2024].

Висновок щодо адаптації законопроекту про внесення змін до Закону „Кримінально-податковий кодекс до стандартів приєднання до Європейського Союзу” (формуляр Сейму № 1372).

Використання Україною польського досвіду у сфері розбудови інституцій...

Постанова Ради Міністрів № 181 від 6 жовтня 2015 року про „Програму запобігання та протидії економічній злочинності на 2015-2020 роки” (М.Р. 2015, п. 1069).

**IV. Польський досвід,
пов'язаний з процесом вступу
до Європейського Союзу**

ЗБІГНЄВ ЧАРНІК

Університет права та адміністрації в Жешові

ORCID: 0000-0001-8459-1108

Преюдиціальні питання в процесі вступу до Європейського Союзу

Preliminary questions in the process of accession to the European Union

Анотація. Представлений аналіз стосується впливу прецедентної практики Суду ЄС на формування правової системи держави-члена з використанням інституту преюдиціальних питань до Суду ЄС. Основна передумова представлених міркувань полягає в тому, що Суд ЄС у своїх відповідях на преюдиціальні питання, передані йому національними судами, які розглядають справи, пов'язані з функціонуванням судової влади, зміцнює незалежність судової влади та незалежність суддів, припускаючи, що це системні елементи функціонуючої системи правосуддя, що підпорядковується праву ЄС. З цієї причини Суд Європейського Союзу вважається компетентним у формуванні цих конституційних цінностей на основі внутрішніх правових порядків держав-членів. Однак відсутність однорідності існуючих правових рішень у цій сфері в окремих країнах призводить до багатьох інтерпретаційних суперечностей між правом ЄС і національними порядками. Наслідком такого стану є те, що Суд ЄС залишає поза увагою проблеми, пов'язані з юрисдикцією судів, які порушують правові питання, що стає важливою теоретичною і практичною темою, оскільки може вплинути на законність та ефективність судових рішень, ухвалених на основі відповідей

Суду ЄС. Правові проблеми, що виникають у цьому контексті, впливають на функціонування відносин між ЄС та країнами-членами. Вирішення конфліктів, що виникають, вимагає чіткого врегулювання спірних питань у національному законодавстві. Таким чином, процес вступу до Союзу будь-якої нової держави може бути використаний як час, коли Союз і країна, яка подає заявку на приєднання, можуть чітко визначити правила, які регулюють взаємодію двох правових систем, що може принести багато системних переваг.

Ключові слова: Конституція Республіки Польща, преюдиціальне питання, прецедентне право Суду ЄС, юрисдикція, Національна рада судочинства, відставка судді.

Keywords: Constitution of the Republic of Poland, preliminary ruling, CJEU judgment, competence, National Council of the Judiciary, retirement of a judge.

Процес вступу до Європейського Союзу є складним і багатограним явищем. Він торкається багатьох проблем, пов'язаних з майбутнім функціонуванням держави, що приєднується до структур міжнародної організації, правила діяльності якої впливають із прийнятих договорів¹. Однією з важливих сфер, яка потребує адаптації до умов, викладених у законодавстві ЄС, є правовий порядок у широкому розумінні. Хоча процедури вступу найчастіше пов'язані з необхідністю узгодження економічних механізмів ЄС і країни, яка претендує на вступ, основні проблеми стосуються правових рішень, що діють у країні, яка претендує на членство в ЄС. Роль цих питань для майбутнього членства має велике значення, оскільки право є фактором, що формує відносини між Союзом і державами, які утворюють організацію, і слід пам'ятати, що правова система Союзу має свої особливості, оскільки вона виникає з різних правових традицій і не є класичною моделлю статутного права. У цій системі велику або, можливо,

¹ Договір про ЄС та його функціонування.

фундаментальну роль відіграє прецедентне право Суду Європейського Союзу², роль якого полягає у забезпеченні нормативної узгодженості різних правових порядків, що застосовуються до країн, які входять до складу Союзу. Важливість прецедентного права цього Суду проявляється в інституті преюдиціальних питань, які стають механізмом імплементації права ЄС у національні правопорядки.

Таким чином, преюдиціальні питання є важливим інструментом побудови правової єдності ЄС. Це означає, що за своєю природою вони є інструментом, яким наділяється кожна держава, що стає членом цієї організації, оскільки лише такий суб'єкт повністю зобов'язаний застосовувати право ЄС. З цієї причини пов'язування інституту преюдиціальних питань із процесом приєднання видається суттєвим непорозумінням, і це повинно призводити до висновку, що питання, винесене в заголовок даного аналізу, не є належним чином представлене. Однак такий висновок був би поспішним. Хоча це пов'язано з необґрунтованим зв'язком питань до Суду ЄС зі вступом до нього, мета представлених міркувань полягає не в тому, щоб продемонструвати, що такі питання можуть бути поставлені державою-претендентом під час процесу вступу, а вказати на те, що процес вступу – це час, коли держава-претендент повинна адаптувати свою правову систему до майбутнього членства, з яким нерозривно пов'язана постановка правових питань. Цілеспрямоване вжиття таких заходів дає підстави вважати, що після набуття членства механізми, притаманні правовим системам ЄС та держави-члена, працюватимуть правильно та ефективно. Такий висновок обґрунтовується практичним функціонуванням ЄС. Найбільш чітко це видно в ситуаціях, коли держави в процесі вступу до ЄС не усвідомлювали таких небезпек і нехтували належним чином врегулювати преюдиціальні питання, залишаючи цю проблематику як несуттєве питання

² Далі; Суд ЄС.

внутрішнього права. Яскравим прикладом таких дій стала позиція Польщі, яка не зробила жодних превентивних змін у цьому відношенні, що нині призводить до багатьох суперечок, пов'язаних із співвідношенням національного права та права ЄС, особливо у сфері системи та функціонування судової влади в Польщі.

Для правильного вирішення визначеної проблеми фундаментальне значення має чітке визначення поняття суду у внутрішньому законодавстві. Дії в цьому напрямку повинні починатися з єдиної концепції цього органу в різних галузях національного права і повинні пов'язувати це поняття з характеристиками суду, що висуваються до такого органу законодавством Союзу. Слід підкреслити, що в праві ЄС термін „суд” розуміється ширше, ніж просто орган судової влади. Судом у цьому сенсі є будь-який орган, який приймає рішення щодо прав і свобод суб'єктів права. Тому такий орган повинен відповідати стандартам ЄС.

Відповідно до визначеної прецедентної практики Суду ЄС, при визначенні того, чи має орган, який звертається із запитом преюдиціальності, характер «суду» у розумінні ст. 267 Договору про функціонування Європейського Союзу, і в результаті, оцінюючи, чи є запит про преюдиціальність прийнятним, Суд ЄС бере до уваги всі обставини, такі як створення органу на основі закону, його постійний характер, обов'язковий характер його юрисдикції, змагальний характер провадження, застосування органом норм права та його незалежності³. Виходячи з цих висновків, Суд ЄС неодноразово зазначав, що Верховний суд Польщі (ВСП) як такий відповідає встановленим вимогам і вказав, що у зв'язку з цим запити цього суду про преюдиціальне рішення можуть бути підставою для винесення обов'язкового тлумачення права ЄС, оскільки ВСП повинен вважатися таким, що відповідає вимогам „суду”, незалежно від конкретного складу суддівсь-

³ Рішення від 29 березня 2022 року, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, п. 66 та прецедентна практика, наведена в ньому.

кого корпусу⁴. Така позиція впливає з усталеної прецедентної практики Суду ЄС, який однозначно визнає, що в контексті процедури преюдиціальності відповідно до статті 267 ДФЄС та у світлі розподілу завдань між Судом ЄС та національним судом, суд ЄС не повинен перевіряти, чи постанову про звернення було винесено відповідно до національних норм, що регулюють створення судів та провадження в них. У цьому відношенні Суд ЄС повинен покладатися на постанову про звернення, видану судом держави-члена, якщо ця постанова не була скасована в результаті апеляції відповідно до національного законодавства.

При вирішенні преюдиціального питання Суд ЄС також враховує, що ключовим елементом судової системи, визначеної Договорами, є процедура преюдиціального рішення, передбачена статтею 267 ДФЄС, яка, встановлюючи діалог на рівні Суду ЄС та суду держави-члена, має на меті забезпечити однакове тлумачення права Союзу і, таким чином, дає можливість забезпечити його узгодженість, повну ефективність та автономність, а також самобутність права, закладену в Договорах. У той же час Суд Європейського Союзу припускає у своїй прецедентній практиці, що стосовно складу суду презумпція юрисдикції щодо звернення за преюдиціальним рішенням може бути спростована, якщо остаточне рішення національного або міжнародного суду призведе до висновку, що суддя, який розглядає звернення, не є незалежним, неупередженим і заздалегідь встановленим судом відповідно до другого абзацу статті 19(1) Договору про Європейський Союз та у світлі другого абзацу статті 47 Хартії Європейського Союзу з основних прав⁵. Ця точка зору є наслідком послідовної позиції Суду ЄС, яка ґрунтується на припущенні, що тлумачення другого абзацу статті 19(1) ДФЄС у поєднанні з другим абзацом статті 47 Хартії основних прав має привести до висновку, що преюдиціальне рішення може бути винесене

⁴ Там само, п. 68-69.

⁵ Далі: Хартія основних прав.

в Суді ЄС лише тоді, коли питання було передано судом, який відповідає умовам незалежності та автономії, попередньо встановленим законом у розумінні права Союзу, оскільки лише такий орган відповідає умовам суду у розумінні статті 267 ДФЄС. Така позиція впливає з нерозривного зв'язку, який, відповідно до другого абзацу статті 47 Хартії основних прав, існує між гарантіями незалежності та неупередженості суддів і доступом до суду, встановленим раніше законом⁶.

На незалежність та неупередженість суду впливає спосіб призначення суддів. У зв'язку з цим Суд послідовно визнає, що з огляду на фундаментальні наслідки цього процесу для належного функціонування та легітимності судової влади в демократичній державі, що керується принципом верховенства права, такий процес є невід'ємною частиною концепції суду, встановленого законом, у розумінні статті 47 Хартії основних прав. Крім того, Суд ЄС визнає, що незалежність судової влади у значенні цього положення завжди повинна вимірюватися способом, у який судді були призначені. У судовій практиці ЄС прийнято вважати, що гарантії незалежності та неупередженості означають стан, у якому повинні існувати правила, зокрема щодо складу органу, призначення його членів, тривалості їх повноважень та причин для їх виключення або звільнення, що дозволяє виключити, на думку громадян, будь-які обґрунтовані сумніви щодо невразливості цього органу до зовнішніх чинників та його нейтральності щодо інтересів, які порушуються. Вимога незалежності суддів, яка є невід'ємною частиною судової влади, належить до сутності права на ефективний судовий захист та основоположного права на справедливий судовий розгляд, що має фундаментальне значення як гарантія захисту всіх прав, які випливають із законодавства ЄС та збереження спільних цінностей держав-членів, зазначених

⁶ Аналогічно, рішення від 22 лютого 2022 року, *Openbaar Ministerie*, C-562/21 PPU та C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, п. 74, 75 та прецедентне право, наведене в ньому.

у ст. 2 ДЄС, зокрема цінностей демократичної правової держави⁷.

Виходячи з цих висновків, Суд ЄС визнає, що той факт, коли орган, який належить до законодавчої або виконавчої влади, як, наприклад, у Польщі, Національна рада судочинства (НРС) бере участь у процесі призначення судді, сам по собі не може викликати сумнівів щодо статусу суду, раніше встановленого законом, і щодо незалежності суддів, обраних у цьому процесі. Однак у таких випадках слід визначити, чи ця обставина, у поєднанні з іншими відповідними факторами та умовами, за яких відбувалися ці вибори, не призводить до сумнівів щодо незалежності⁸. У зв'язку з цим Суд ЄС вже неодноразово наголошував, що законодавчі рішення не повинні створювати жодних сумнівів щодо збереження незалежності судової влади від інших органів державної влади та впливу будь-яких соціальних середовищ на здійснення судових функцій.

Уся прецедентна практика Суду ЄС на сьогоднішній день показує, що оцінка юрисдикції суду, який має право звертатися з преюдиціальним питанням, може розглядатися в контексті всіх елементів, взятих разом, які можуть вплинути на незалежність і неупередженість цього органу. Отже, у цьому відношенні необхідно брати до уваги як системні елементи, так і ті, що стосуються конкретних фактичних обставин, пов'язаних зі створенням суду в національному законодавстві, оскільки ці елементи призводять до того, що орган може не мати статусу незалежного та неупередженого суду, раніше встановленого законом, у значенні другого абзацу статті 19(1) Договору про ЄС у поєднанні з другим абзацом статті 47 Хартії основних прав. Сукупність цих елементів може, на думку окремих осіб, викликати

⁷ Див. Рішення від 15 липня 2021 року, Комісія/Польща, (С-791/19, ЕУ:С:2021:596, п. 58 та прецедентне право, наведене в ньому.

⁸ Аналогічно, рішення від 22 лютого 2022 року, Openbaar Ministerie, С-562/21 РПУ та С-563/21 РПУ, ЕУ:С:2022:100, п. 74, 75 та прецедентне право, наведене в ньому.

обґрунтовані сумніви щодо невразливості відповідних осіб та формування суду, в якому вони засідають, до зовнішніх факторів, зокрема, до прямого чи опосередкованого впливу національної законодавчої та виконавчої влади, а також щодо їх нейтральності стосовно інтересів, які вони розглядають. Такі елементи можуть призвести до відсутності помітних ознак незалежності або неупередженості як самих суддів, так і органу, що може підірвати довіру, яку судова влада повинна вселяти в цих осіб у демократичному суспільстві та правовій державі.

Аналіз положень, що регулюють провадження в Суді ЄС з преюдиціальних питань, дозволяє зробити висновок, що в них немає прямих норм, які б вказували на необхідність перевірки юрисдикції органу, який звертається із запитом про винесення попереднього рішення. З формулювання статті 100(1) Регламенту Суду ЄС⁹ випливає, що Суд в принципі має юрисдикцію розглядати преюдиціальні питання, якщо тільки суд, який подав запит, не відкличе його, що можливо до дати винесення рішення. Однак на підставі пункту 2 цієї статті Суд може в будь-який час заявити, що умови його юрисдикції не дотримані, при цьому мова не йде про перевірку юрисдикції національного суду. У свою чергу, стаття 267 ДФЄС передбачає, що Суд ЄС має юрисдикцію виносити рішення з преюдиціальних питань. З другого і третього речень цього положення можна зробити висновок, що, коли питання про тлумачення Договорів або про дійсність і тлумачення актів інститутів, органів, установ чи агентств Союзу порушується в національному суді, то цей суд може або повинен передати питання на розгляд Суду ЄС, якщо його рішення є необхідним для вирішення справи, яка перебуває на розгляді в національному суді¹⁰. Ухвалення таких правових рішень свідчить про те,

⁹ Регламент Суду ЄС (Вісник Законів 265, 29.09.2012, с. 25).

¹⁰ Детальніше див. М. Шпунар, *Komentarz do art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, (в) Договір про функціонування Європейського Союзу, ред. А. Врубель, Том III, LEX.

що питання юрисдикції щодо преюдиціальності вирішується на рівні національного законодавства, а це означає, що національний суд повинен забезпечити дотримання своєї юрисдикції щодо звернення.

Такий механізм видається правильним за умови, що національні суди діятимуть у цьому відношенні відповідно до правил, що регулюють провадження у них, і подаватимуть питання для попереднього вирішення, що стосуються справи, яка розглядається. У такому випадку Суд ЄС може оцінити суть справи, яка охоплюється питанням, з точки зору права ЄС. На цій підставі він може відповісти або відмовити у наданні відповіді. Однак, здається, що це не оптимальна ситуація, оскільки Суд ЄС не має чітко визначеного способу перевірки юрисдикції органу, що подає запит. Наслідком відсутності таких правових рішень може бути вирішення преюдиціального питання, поданого неуповноваженою особою. Законодавство ЄС не визначає поняття преюдиціальної справи. Стаття 267 ДФЄС лише вказує, які теми можуть бути предметом такого питання, і пов'язує їх з необхідністю вирішення справи, що перебуває на розгляді суду. Такий підхід до преюдиціального питання чітко пов'язує відповідь зі справою, яка розглядається судом, і нездатністю національного суду висловити свою думку щодо права ЄС. У науці поняття преюдиціальності, відоме як попереднє запитання або попередня проблема (нім. *Vorfrage* або *Zwischenfrage*) має багату літературу¹¹. Виходячи з висновків, зроблених у ній, слід припустити, що попереднє питання, яке підлягає вирішенню за допомогою преюдиціального рішення, є правовим питанням, яке зобов'язує суд у межах преюдиціального

¹¹ Наприклад, Ю. Радзевич, *Prejudycjalność w postępowaniu cywilnym*, Гданськ 2000, с. 7-25, а також Г. Лащица, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Краків 2005, с. 87-121, а також З. Чарнік, *Podstawy zawieszenia postępowania sądownoadministracyjnego*, Перемишль 2007, с. 233 і далі.

питання при вирішенні справи, яка знаходиться у провадженні цього суду. Поняття преюдиційності в науці та юриспруденції передбачає наявність тісного зв'язку між основною справою, що розглядається, і правовим питанням, яке є предметом преюдиціального рішення. Взаємозв'язок між основною справою та преюдиціальним питанням характеризується тим, що рішення у преюдиціальній справі стає основою для прийняття рішення в основній справі. У доктрині сперечаються лише про те, чи преюдиція є частиною юридичної чи фактичної підстави основного рішення¹².

З таким розумінням справи про преюдиціальне рішення в польському законодавстві немає причин, чому це поняття має функціонувати в іншому значенні у зв'язку з преюдиціальним питанням, вирішеним Судом ЄС, тим більше, що відповідно до статті 267 ДФЄС йдеться про встановлення чинності та єдиного тлумачення права ЄС, а отже, ми маємо справу безпосередньо з юридичним питанням. Оскільки такою є сутність преюдиціального питання, переданого на розгляд Суду ЄС, то з цього випливає, що повинен існувати тісний зв'язок між основною справою, щодо якої порушується преюдиціальне питання, передане на розгляд Суду ЄС, і вирішенням цієї справи судом, який передав питання, оскільки основна справа не тільки залежить від відповіді на запитання, але, перш за все, підпадає під юрисдикцію суду, який ставить запитання. Відсутність такого зв'язку дискваліфікує питання і робить відповідь юридично сумнівною.

Для початку слід припустити, що юрисдикція будь-якого органу, особливо суду, не може бути результатом тлумачення. Це повинно впливати безпосередньо з положень закону. Таким чином, виходячи з юрисдикції, як зазначено вище, преюдиціальні питання, що передаються до Суду ЄС, щодо

¹² Див. Л. Пейпер, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, Краків 1934, с. 450, а також Ю. Родзевич, *op. cit.* с. 32 і далі. Швидше за все, передбачається, що це елемент фактичної основи судового рішення.

зміни віку виходу суддів у відставку в Польщі, повинні чітко вказувати на конкретні положення, що визначають юрисдикцію Верховного Суду для постановки питання. Цей суд не встановив жодних таких положень. Немає їх також і в чинному законодавстві. Така правова основа не може бути реконструйована на основі положень Закону про Державний судовий реєстр. У зв'язку з вищевикладеним, з'являється один з можливих висновків, що преюдиціальне питання, яке знайшло свою розв'язку в рішенні Суду ЄС від 19 листопада 2019 року, було передано на розгляд не тим судом. Як наслідок, виникає сумнів щодо обов'язковості цього рішення.

У польській правовій системі набуття статусу судді у відставці відбувається в результаті його переведення у відставку або виходу судді у відставку. Такий різний законодавчий підхід до підстав набуття статусу судді у відставці змушує розглянути правові наслідки набуття статусу судді у відставці, виходячи з конкретних передумов. Визначення змісту та природи правового статусу суддів є дискусійним. Ні доктрина, ні тим більше судова практика не зробили жодних чітких висновків з цього приводу¹³. Відсутність загальної згоди в цьому відношенні не означає відсутності певних домовленостей щодо двовимірного характеру цих відносин і прийняття поглядів, що вони складаються з публічно-правових і трудових елементів¹⁴. З огляду на вищевикладене, точне розуміння значень лінгвістичних термінів, використаних законодавцем при описі підстав для набуття суддею статусу судді у відставці, видається необхідним для правильного визначення статусу у відставці. Не можна також ігнорувати конституційне регулювання статусу у відставці.

¹³ Наприклад, Постанова Верховного Суду від 11.01.2016, III SO 3/16, LEX 2051075.

¹⁴ Див. К. Гонера, Р. Пьотровський (ред.), С. Домбровський, К. Гонера, А. Гурський, М. Ласковський, А. Лазарська, Л. П'єбях, В. Санетра, М. Стрончинський, *Pozycja ustrojowa sędziego*, Варшава 2015, LEX 2015.

Стаття 180 Конституції Республіки Польща передбачає, що статус відставки може бути наслідком різних дій. З формулювання статті 180(3) Конституції Польщі випливає, що суддя може бути переведений у відставку внаслідок хвороби або втрати сил, що перешкоджають виконанню ним своїх обов'язків. Таким чином, одним із шляхів до статусу судді у відставці є переведення у відставку при настанні занепаду сил чи хвороби. Друга ситуація, пов'язана з переведенням судді у відставку, викладена в частині 5 статті 180 Конституції Польщі¹⁵. При цьому конституційний законодавець передбачає, що у разі зміни структури судів або зміни меж судових округів суддя може бути переведений до іншого суду або у відставку з повним збереженням заробітної плати. Варто зазначити, що обидві редакції аналізованого положення послідовно використовують словосполучення „переведення” до статусу судді у відставці. Оскільки переведення в таких випадках завжди пов'язане з елементом примусу, Конституція Польщі вимагає, щоб дії в рамках цієї процедури підлягали праву оскарження до суду.

З іншого боку, стаття 180(4) Конституції Польщі передбачає отримання статусу у відставці за віком. Згідно з формулюванням цього положення, закон визначає граничний вік, після досягнення якого суддя йде у відставку. Таким чином, у зв'язку з віком суддю не переводять, але він сам виходить у відставку. Лінгвістичне розмежування на конституційному рівні між „виходом” і „переведенням” має призвести до розрізнення підстав і шляхів набуття статусу судді у відставці. Таким чином, правильне визначення способу

¹⁵ Більш детальний аналіз див. у моїй монографії: З. Чарнік, *Zagadnienia proceduralne sędziowskiego stanu spoczynku*, Варшава 2020, с. 32-36, а також; М.Й. Зелінський, *Obniżenie ustawowej granicy przechodzenia w stan spoczynku przez sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i Sądu Najwyższego w świetle przepisów dyrektyw nr 2000/78/WE oraz 2006/54/WE*, PS 2018, № 10, с. 5-25, також; А. М. Святковський, *Prawny spór o zgodność z Konstytucją RP regulacji i ich następstw osiągnięcia „wieku emerytalnego” przez sędziów Sądu Najwyższego*, Palestra, 2018, № 10, с. 5-12.

досягнення статусу судді у відставці є важливим для того, щоб правильно охарактеризувати механізми, які регулюють набуття цього статусу, і, зрештою, призначити відповідні засоби правового захисту, які гарантуватимуть захист набуття статусу у відставці.

У доктрині¹⁶ та судовій практиці¹⁷ немає сумнівів, що конституційні поняття мають власне значення, яке не може бути визначене змістом термінів, що містяться у звичайному законодавстві. Таку точку зору приймають послідовно, хоча й зазначається, що автономія конституційних термінів не може призводити до повного ігнорування або відкидання розуміння термінів, прийнятих у звичайному законодавстві¹⁸. Підкреслюючи автономний характер конституційних понять, завжди необхідно співвідносити їх зі структурою юридичної мови, сформованої в доконституційній практиці правозастосування. В рамках висловлених зауважень тлумачення змісту ч. 3-5 ст. 180 Конституції Республіки Польща не викликає

¹⁶ Див. на цю тему: К. Зарадкевич, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Варшава 2013, с. 171 і далі; також: *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, KPPr 2009, № 3, с. 890; також: Т. Дибовський, *Konstytucyjne i cywilnoprawne pojęcie własności*, [в:] *Sądownictwo a obowiązujący system prawny. Materiały z konferencji zorganizowanej przez SN w dniach 13–14 lutego 1992 r.*, Варшава 1992, с. 190-191, Л. Моравський, *Wykładowa w orzecznictwie sądów*, Торунь 2002, с. 209. А ще: С. Ярош-Жуковська, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Краків 2003, с. 15-31; також: М. Гутовський, П. Кардас, *Wykładowa i stosowanie prawa w procesie opartym na konstytucji*, Варшава 2017, с. 528-530.

¹⁷ Див. Рішення Конституційного трибуналу Республіки Польща (ТК) від 7.03.1995, W 9/94, ОТК 1995, № 1, поз. 20; також: рішення ТК від 21.03.2000, К 14/99, ОТК 2000, № 2, поз. 61; також: рішення ТК від 14.03.2000, P 5/99, ОТК 2000, № 2, поз. 60.

¹⁸ Таке питання виникає на тлі роздумів про пряму дерогативну дію конституційної норми, див. М. Гутовський, П. Кардас, *op. cit.* с. 583-616; також: рішення Конституційного Трибуналу від 6.10.1998, К 36/97, ОТК 1998, № 5, поз. 65, рішення Конституційного трибуналу від 8.03.2000, Pp 1/99, ОТК 2000, № 2, поз. 98; також: постанова Вищого адміністративного суду від 12.10.1998, OPS 5/98, ONSA 1999, № 1, поз. 1.

жодних труднощів, тим більше, що конституційний і звичайний законодавці використовують однакову термінологію для опису одних і тих же явищ, пов'язаних з набуттям суддівського права на відставку. З цієї причини автономія конституційних термінів, важлива з теоретичної точки зору, не становить проблеми тлумачення статусу судді у відставці, хоча судова практика не приділяє цьому особливої уваги¹⁹ і навіть ігнорує лінгвістичні відмінності, зроблені на конституційних засадах. Виявлення такого факту має викликати занепокоєння, оскільки застосування закону має бути пов'язане насамперед із визначенням змісту норм, що застосовуються, а це можна зробити лише на основі мови²⁰.

Виходячи з аналізу представлених законодавчих положень в цілому, враховувати позицію Суду ЄС можна лише в тій мірі, в якій це дозволяють конституційні рамки, маючи на увазі, що в багатьох питаннях існує ідентичність норм, що функціонують в Конституції Республіки Польща і в праві ЄС, тому в цих сферах ніколи не існує конфлікту правових норм²¹. Незважаючи на це, слід послідовно дотримуватися того, що право ЄС безпосередньо застосовується лише в межах, в якій це дозволено національним конституційним порядком. Право ЄС, і зокрема прецедентне право Суду ЄС, яке є специфічним джерелом права, не може скасувати конституційного регулювання. У Польщі це безпосередньо впливає з поглядів, представлених Конституційним трибуналом²², який не

¹⁹ Див. Постанова Верховного Суду від 30 серпня 2018 року, III PO 7/18, BOSN.

²⁰ Ширше: Х. Перельман, *Logika prawnicza. Nowa retoryka*, Варшава 1984, с. 164-165.

²¹ Ширше: Н. Пулторак, *Imagine – rola prawa i prawników w integracji europejskiej*, EPS 2021, № 3, с. 4-7, також; Р. Ленаертс, *Żadne państwo członkowskie nie jest równiejsze od innych – zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej i zasada równości państw wobec traktatów*, EPS 2021, № 1, с. 4-7.

²² Рішення Конституційного трибуналу від 11 травня 2005 р., К 18/04, ОТК 2005, № 5, поз. 49, зокрема Рішення ТК від 24 листопада 2010 р., К 32/09, ОТК 2010, № 9, поз. 108.

посилається на принцип верховенства безпосередньо в Конституції. Це явище характерне не тільки для Польщі. У тезах 16-19 Конституційної ради Франції від 20 грудня 2007 року було чітко сформульовано, що ратифікація Лісабонського договору можлива лише за умови внесення змін до Конституції, оскільки лише за допомогою такого правового рішення можна уникнути нав'язування умов договору, які порушують реалізацію національного суверенітету. Федеральний конституційний суд Німеччини дотримується подібної точки зору²³.

Таким чином, відповідно до правопорядків багатьох держав ЄС, принцип примату (верховенства) права ЄС над внутрішнім правом має бути прийнятий, але у формі, яка не порушує конституційний порядок, тобто в тій мірі, в якій відповідь на преюдиціальне питання не скасовує положення Конституції. Необхідність такого регулювання має бути вихідним пунктом для рішень Суду ЄС при відповіді на поставлені питання. Це припущення дозволяє узгодити закон на національному рівні, або через тлумачення, або іноді через конституційні поправки. З іншого боку, це захищає внутрішні правопорядки від несанкціонованого формування їх основ Судом ЄС, який не повинен мати прямого впливу на конституційне законодавство, особливо тому, що конституція ЄС, яка передбачала таке рішення, не була прийнята. Відмова від такого механізму не може призвести до допустимості його запровадження шляхом доконаних фактів.

Представлений у загальних рисах, хоча і з посиланням на конкретне правове питання, характерне для Польщі, взаємозв'язок між правопорядком держави-члена ЄС і правом ЄС чітко вказує на необхідність для країни, яка має статус суб'єкта, який подає заявку на вступ до ЄС, належним чином адаптувати своє внутрішнє законодавство до стандартів ЄС.

²³ Див. тези до рішення від 30 червня 2009 року та рішення від 6 липня 2010 року, наведені в обґрунтуванні рішення ТК від 24 листопада 2010 року, ОТК 2010, № 9, поз. 108.

Це означає, що в процесі вступу така держава повинна усвідомлювати власну правову самобутність і з цієї причини вживати заходів для раціональної трансформації власного правопорядку таким чином, щоб він став сумісним з правом ЄС, і свідомо формувати інститути внутрішнього права в такий спосіб щоб на момент членства в ЄС їхній вплив на стабільність внутрішнього права відбувався в межах, передбачених державою, яка подає заявку на вступ до ЄС, і самим ЄС у процесі вступу.

Література

Барч Я., коментарі до рішення Конституційного трибуналу 11.05.2004, К 18/04 (відповідність Договору про приєднання Конституції Республіки Польща, К 18/04), КРР 2005, № 4.

Бернат С., *Czy i jak kontrolować procedurę powołania sędziów do Sądu Najwyższego*, EPS 2021.

Чарнік З., *Podstawy zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego*, Перемишль 2007.

Чарнік З., *Zagadnienia proceduralne sędziowskiego stanu spoczynku*, Варшава 2020.

Чарнік З., *Legal nature of an official act of the President of the Republic of Poland pronouncing retirement of the Supreme Court judge*, *Ius Novum*, vol. 14, № 2/2020.

Дибовський Т., *Konstytucyjne i cywilnoprawne pojęcie własności*, [в:] *Sądownictwo a obowiązujący system prawny. Materiały z konferencji zorganizowanej przez SN w dniach 13–14 lutego 1992 r.*, Варшава 1992.

Гонера К., Пьотровський Р., (ред.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Варшава 2015.

Гутовський М, Кардас П., *Wykładowia i stosowanie prawa w procesie opartym na konstytucji*, Варшава 2017.

Ярош-Жуковська С., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Краків 2003.

Ленаертс Р., *Żadne państwo członkowskie nie jest równiejsze od innych – zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej i zasada równości państw wobec traktatów*, EPS 2021, № 1.

Лащица Г., *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Краків 2005.

Моравський Л., *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Торунь 2002.

Незгудка-Медек М., Пенк Р., *Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz*, Варшава 2013.

Пейпер Л., *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, Краків 1934.

Перельман Х., *Logika prawnicza. Nowa retoryka*, Варшава 1980.

Пулторак Н., *Imagine – rola prawa i prawników w integracji europejskiej*, EPS 2021, № 3.

Радзевич Ю., *Prejudycjalność w postępowaniu cywilnym*, Гданськ 2000.

Сікора А., *Praktyka Trybunału Sprawiedliwości w postępowaniach na podstawie art. 267 TFUE w świetle orzecznictwa i ostatniej reformy procedury*, EPS 2014, № 11.

Стельмах Ю., Брожек Б., *Metody prawnicze*, Краків 2004.

Шпунар М., *Komentarz do art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, (в) *Договір про функціонування Європейського Союзу*, ред. А. Врубель, Том III, Варшава 2012, Lex.

Святковський А. М., *Prawny spór o zgodność z Konstytucją RP regulacji i ich następstw osiągnięcia „wieku emerytalnego” przez sędziów Sądu Najwyższego*, Palestra, 2018, № 10.

Зарадкевич К., *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Варшава 2013.

Зарадкевич К., *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, KPPr 2009, № 3.

Зелінський М. Я., *Obniżenie ustawowej granicy przechodzenia w stan spoczynku przez sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i Sądu Najwyższego w świetle przepisów dyrektyw nr 2000/78/WE oraz 2006/54/WE*, PS 2018, № 10.

Нормативно-правові акти

Договір про функціонування Європейського Союзу (Вісник законів № 90, 2004 р., ст. 864/2).

Закон від 8 грудня 2017 року „Про Верховний суд” (Вісник законів 2018 р., ст. 5).

Закон від 25 липня 2002 року – Закон про систему адміністративних судів (Вісник законів 2021 р., ст. 137).

Закон від 12 травня 2011 року „Про Національну раду судочинства” (Вісник законів 2019 р., ст. 84).

Регламент Суду ЄС, (Вісник законів L. 265, 29.09.2012, с. 25).

Судові рішення

Рішення Суду ЄС від 19 листопада 2019 року, С – 585/19, С – 624/18 і С – 625/18, Curie. Europa. Eu.

Рішення Суду ЄС від 2 березня 2021 року, С – 842/18, Curie.Europa.eu.

Рішення Конституційного трибуналу (ТК) від 7 березня 1995 року, W 9/94, ОТК 1995, № 1, пункт 20.

Рішення ТК від 21 березня 2000 р., К 14/99, ОТК 2000, № 2, пункт 61.

Рішення ТК від 14 березня 2000 р., Р 5/99, ОТК 2000, № 2, п. 60.

Рішення ТК z від 6 жовтня 1998 р., К 36/97, ОТК 1998, № 5, п. 65.

Рішення ТК від 8 березня 2000 р., Рр 1/99, ОТК 2000, № 2, п. 98.

Рішення ТК від 11 травня 2005 р., К 18/04, ОТК 2005, № 5, пункт 49.

Рішення ТК від 29 листопада 2007 р., SK 43/06, ОТК 2007, № 10, пункт 130.

Рішення ТК від 27 травня 2008 року, SK 57/06, ОТК 2008, пункт 63.

Рішення ТК від 24 листопада 2010 р., К 32/09, ОТК 2010, № 9, пункт 108.

Рішення ТК від 25 березня 2019 року, К 12/18, ОТК 2019, пункт 17.

Постанова Верховного Суду від 23 січня 2020 року, BSA I 4110 - 1/20, BOSN.

Постанова Вищого адміністративного суду від 12.10.1998 р., OPS 5/98, ONSA 1999, № 1, п. 1.

Рішення Верховного Суду від 5 грудня 2019 року, III PO 7/18, BOSN.

Постанова Верховного Суду від 30 серпня 2018 року, III PO 7/18, BOSN.

Постанова Верховного Суду від 11.01.2016 року, III SO 3/16, LEX 2051075.

КШИШТОФ СКОТНІЦЬКИЙ

Лодзький університет

Факультет права та адміністрації

Кафедра конституційного права, Лодзький університет

ORCID: 0000-0002-9428-2103

Наслідки вступу Польщі до ЄС для польського виборчого законодавства

Consequences of Poland's accession to the EU for Polish electoral law

Анотація польською мовою. Вступ країни до Європейського Союзу зумовлює необхідність адаптації її законодавства до законодавства ЄС. Це також стосується виборчого законодавства. Держава зобов'язана надати право голосу громадянам Європейського Союзу, які не є громадянами цієї держави, але проживають на її території, на виборах до Європейського парламенту та на місцевих виборах, принаймні на базовому рівні. Таким чином, Польща внесла відповідні зміни до свого виборчого законодавства, і Конституційний трибунал постановив, що це не порушує Конституцію 1997 року. Розширення виборчих прав для цієї групи виборців призвело до відповідного розширення реєстру виборців та виборчих списків.

Ключові слова: активне виборче право, пасивне виборче право, виборчі права громадян Виборчого Союзу, які проживають в іншій країні ЄС і не є її громадянами, реєстр виборців.

Keywords: active electoral right, passive electoral right, electoral rights of citizens of the Electoral Union residing in another EU country and not being its citizens, voter register.

1. 28 лютого 2022 року, всього через чотири дні після початку збройної агресії Росії проти України, Україна подала заявку на членство в Європейському Союзі. Країна, яка бажає приєднатися до Європейського Союзу, повинна відповідати ряду умов, відомих як Копенгагенські критерії, а саме: стабільна демократія, верховенство права, функціонування ринкової економіки та прийняття законодавства ЄС, включаючи євро. Це складний і, перш за все, тривалий процес адаптації, який не завершується вступом до Союзу. Держава-член повинна дотримуватися законодавства ЄС і враховувати цінності ЄС у своїй політиці та діях. Це стосується багатьох, можливо, всіх сфер діяльності держави.

Мета цього дослідження – показати, як вступ Польщі до Європейського Союзу вплинув на польське виборче законодавство, оскільки я усвідомлюю, що подібні зміни чекають і на Україну. Хочеться нагадати, які питання потрібно було вирішувати і які проблеми виникли в результаті. Я аналізую як необов'язкові, так і обов'язкові правові норми, а також рішення Конституційного трибуналу та літературу у сфері конституційного права.

2. Вступ Польщі до Європейського Союзу у сфері виборчого права – це насамперед зміна кола осіб, які мають активне та пасивне виборче право під час виборів до певних органів¹.

Цілком зрозуміло, що громадяни держави мають виборчі права. Проблема, однак, полягає в тому, що в кожній сучасній державі, окрім її громадян, проживають громадяни інших держав (а також особи без громадянства, яких, однак, я залишаю поза увагою в цій дискусії). Цьому явищу сприяє загальновизнане в демократичному світі право на свободу пересування та вибору місця проживання. Вони чітко встановлені в багатьох актах міжнародного права, а також

¹ К. Складовський, *Ordynacja do Parlamentu Europejskiego kilka uwag de lege ferenda*), „Studia Wyborcze” 2008, том V, с. 35.

у національному законодавстві. Серед актів міжнародного права слід назвати, наприклад: ст. 13 Загальної декларації прав людини 1948 року, ст. 12 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року або статті 2, 3 і 4 Протоколу № 4 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1963 року. Прикладом конституційного регулювання є ст. 52(1) і (2) Конституції Польщі 1997 року.

Проживання в державах осіб, які не мають громадянства цих країн, давно викликало питання про їхні права та обов'язки². При цьому сьогодні загальновизнано, що основна відмінність між правами громадянина і негромадянина держави стосується насамперед відносно вузької групи політичних прав, тоді як всі інші права, як правило, розглядаються як права людини, що не залежать від державної приналежності. Тому проблема надання таким особам виборчих прав не є новою, оскільки вони вже були зрівняні в правах з громадянами в Конституції Франції від 24 червня 1793 року³. Прикладами також можуть бути деякі конституції, прийняті у ХХ столітті⁴. Однак протягом тривалого часу панувала думка, що негромадяни не є частиною народу, а отже, не є сувереном і тому не можуть не лише балотуватися на виборах, але й голосувати⁵.

Зміна ставлення до виборчих прав негромадян почалася наприкінці 1960-х – на початку 1970-х років переважно в західноєвропейських країнах. З одного боку, це було пов'язано з припливом великої кількості емігрантів (особливо з колишніх колоній, але не тільки), а з іншого – з посиленням процесу європейської інтеграції. Однак це була

² К. Скотніцький, *Zasada powszechności wyborów. Zagadnienia teorii i praktyki*, Лодзь 2000, с. 83-98.

³ Однак слід пам'ятати, що вона не набула чинності.

⁴ К. Скотніцький, *op. cit.*, с. 85-86.

⁵ А. Есмейн, *Prawo konstytucyjne*, перекл. В. Конопчинський і К. Лютостанський, вид. II, Варшава 1921, с. 238.

дуже складна тема, і, побоюючись посилення расистських настроїв, її навіть приховували від громадськості⁶. Було також підкреслено різну важливість окремих виборів через різноманітні ролі, які виконують окремі органи в країнах. Значення парламенту, який приймає рішення в інтересах всієї держави, та органів місцевого самоврядування, що вирішують місцеві питання, є відмінним. У перших виборах повинні брати участь лише громадяни держави, а у виборах до місцевих органів влади можуть брати участь також негромадяни за умови, що вони проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

У країнах, що входять до Європейського співтовариства, ця дискусія набула нової якості у зв'язку з існуванням Європейського парламенту і виникненням (з набуттям чинності Договору про Європейський Союз, тобто Маастрихтського договору, 1 листопада 1993 року) громадянства Союзу (європейського громадянства). Це громадянство автоматично отримують усі громадяни держав-членів, зберігаючи при цьому своє національне громадянство⁷. Відповідно до прийнятого припущення, Європейський Парламент (раніше відомий як Парламентська Асамблея) є представництвом Європейських Співтовариств в цілому, а не окремих держав, що входять до складу Союзу, отже його члени є представниками народів усіх держав-членів, а не лише своєї нації. Це важливо, оскільки з 1979 року Європейський парламент обирається на основі загального, прямого, рівного і таємного голосування. Надання права голосу громадянам ЄС є одним із

⁶ Х.У. Джессуруна д'Олівейрі, *Electoral rights for non-nationals*, „Netherlands International Law Review” 1984, № 29, с. 61-64.

⁷ Нині питання громадянства Європейського Союзу регулюється Договором про функціонування Європейського Союзу, який у другій частині „Недискримінація та громадянство Союзу” у ст. 20(1) зазначає: „Громадянство Союзу встановлюється”. Громадянином Союзу є будь-яка особа, яка має громадянство держави-члена. Громадянство Союзу є доповненням, а не заміною національного громадянства” (Офіційний вісник UE C 326/47 від 26 жовтня 2012 року).

доказів дотримання принципу рівності та недискримінації громадян Союзу⁸. Саме тому ще в 1976 році Страсбурзька Асамблея зазначила, що кожен громадянин держави-члена Співтовариства повинен брати участь у виборах до Асамблеї, незалежно від місця проживання, і єдина проблема полягає в тому, щоб організувати ці вибори таким чином, щоб не було можливості подвійного голосування, тобто в країні, громадянином якої він є, і в державі-члені Співтовариства, в якій він проживає. Вперше громадяни Європейського Союзу отримали можли-вість голосувати і бути обраними в країнах свого проживання на тих самих умовах, що і громадяни цих країн на виборах до Європейського Парламенту, які відбулися 9-12 червня 1994 року. Водночас відбулися дебати щодо надання негромадянам права голосу на місцевих виборах за місцем проживання, можливо, за умови дотримання мінімального терміну проживання, але без можливості займати посаду мера міста (бурмістра). Європейський парламент навіть ухвалив відпо-відну резолюцію 14 лютого 1989 року, 22 червня 1989 року була видана спеціальна директива ЄЕС, а Європейська Рада рекомендувала таке рішення своїм членам 25 листопада 1991 року, передбачивши при цьому підготовку окремої конвенції⁹.

Позиція Європейських Співтовариств була остаточно виражена в Договорі про Європейський Союз 1992 року, тобто в Маастрихтському договорі. Стаття 8b передбачала, що кожен громадянин Союзу, який проживає в державі-члені, в якій він не є громадянином, має право голосувати та бути кандидатом на виборах до місцевих органів влади (пункт 1) і до Європейського парламенту (пункт 2) у державі-члені, в якій він проживає на тих самих умовах, що й громадянин цієї країни. Імплементация цих положень передбачалася: у пер-шому випадку до кінця 1994 р., а в другому – коротше,

⁸ К. Муха, *Prawa wyborcze obywateli Unii Europejskiej*, „*Studia Wyborcze*” 2020, т. XXIX, с. 42.

⁹ Я. Філіп, *Základní otázky volebního práva v ČSFR*, Брно 1992, с. 111.

оскільки до кінця 1993 р. Наслідком цього стало прийняття Директиви Ради ЄС 93/109/WE від 6 грудня 1993 р.¹⁰, яка визначила детальні умови реалізації права голосувати та бути кан-дидатом на виборах до Європейського парламенту для громадян Союзу, які проживають у державі-члені, в якій вони не є громадянами. У випадку місцевих виборів це детально викладено в Директиві Ради ЄС 94/80/WE від 19 грудня 1994 року¹¹. Таким чином, законодавство ЄС дозволяє здійснювати зазначені виборчі права громадянам Європейського Союзу в будь-якій державі-члені Європейського Союзу¹².

Наразі питання виборчих прав громадян Європейського Союзу в державі ЄС, у якій вони не є громадянами, регулюється частинами 1 та 2 статті 22 Договору про функціонування Європейського Союзу¹³. Це також регулюється Розділом V „Права громадян” Хартії основних прав Європейського Союзу. Виборець сам вирішує, де голосувати на виборах до Європарламенту – за місцем проживання чи в країні свого громадянства.

3. У Польщі протягом багатьох років проблема виборчих прав негромадян розглядалася лише з точки зору виборчих прав осіб без громадянства¹⁴, а питання виборчих прав громадян інших країн не розглядалося. Це також відображено в Конституції 1997 року, яка в статті 62(1) надає активне виборче право виключно громадянам.

¹⁰ Офіційний вісник WE L 329/34 від 30 грудня 1993 року, зі змінами та доповненнями.

¹¹ Офіційний вісник WE L 368/38 від 31 грудня 1994 року, зі змінами та доповненнями.

¹² А. Фея-Пашкевич, *Uprawnienia wyborcze obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi w Rzeczypospolitej Polskiej*, [в:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, ред. Б. Банашак, А. Біштига, А. Фея-Пашкевич, „Acta Iuridica Lebusana” vol 1, Зелена Гура 2015, с. 92.

¹³ Офіційний вісник UE C 202 від 7 червня 2016 року.

¹⁴ К. Скотніцький, *op. cit.*, с. 93-96.

Тому, коли Закон від 23 січня 2004 року – Постанова про вибори до Європейського Парламенту ¹⁵ надав у статтях 8 і 9 активне право голосу і пасивне право голосу на цих виборах громадянам Європейського Союзу, які проживають у Польщі (у випадку пасивного права голосу принаймні 5 років), але не є її громадянами, це положення було оскаржене групою депутатів до Конституційного Трибуналу (справа К 15/04). Заявники стверджували, що прийнята постанова суперечить статті 4(1) Конституції, яка проголошує, що „Верховна влада належить народу”. На їхню думку, це означає, що ця влада належить лише громадянам Республіки Польща, тоді як іноземці, які постійно проживають у Польщі, її не мають. Крім того, в статті 4 Постанови підкреслюється, що „Члени Європейського Парламенту є представниками народів держав Європейського Союзу”. Таким чином, лише громадяни Республіки Польща мають право обирати і бути обраними. Це впливає зі змісту статей 62(1), 99(1) (вибори до Сейму), 99(2) (вибори до Сенату) та 127(3) (вибори Президента) Конституції. На думку заявників, такі ж принципи мають застосовуватися до виборів до Європейського парламенту в Республіці Польща, незважаючи на те, що Конституція нічого прямо не говорить про вибори до цього органу. Також стверджувалося, що Закон був прийнятий до вступу Польщі до Європейського Союзу (який відбувся 1 травня 2004 року), а тому Польща не була зобов'язана виконувати положення Договору про вступ, зокрема, тому, що в день прийняття Закону він ще не був ратифікований усіма державами. Ще більшою несподіванкою для заявників стало те, що право голосу було надано не лише громадянам держав-членів ЄС, але й громадянам дев'яти країн, які разом з Польщею були кандидатами на вступ до Європейського Союзу.

Конституційний трибунал не погодився з цими звинуваченнями. Він вважав, що верховна влада народу стосується

¹⁵ Вісник законів № 25, п. 219.

функціонування інституцій Республіки Польща, тобто виключно конституційних органів польської держави, і не може бути поширена на структури, які функціонують за її межами, через які Польща реалізує свої інтереси. На противагу цьому, принцип верховенства народу легітимізує вступ Польщі до Європейського Союзу. Трибунал також стверджував, що Європейський парламент не є органом, який здійснює владу в Польщі, тому він не є конституційною матерією і немає необхідності включати в Конституцію положення, що посиляються на нього¹⁶. Принцип верховенства народу, закріплений у статті 4(1) Конституції, стосується джерел і механізму влади в Польщі, тоді як принципи виборчого права Європейського Парламенту стосуються механізму виконання завдань Європейським Союзом. Європейський парламент не можна розглядати як національний парламент, він не є вищим законодавчим органом Союзу, і структура представництва також відрізняється від національних парламентів, оскільки він не діє під керівництвом і від імені одного і єдиного суверена. Врешті-решт, Трибунал підкреслив, що право громадян Європейського Союзу брати участь у виборах до Європейського Парламенту, незалежно від держави-члена, в якій вони проживають, є основоположним правом. Однак ухвалення такого рішення до офіційного вступу Польщі до Європейського Союзу зумовлене організаційними та технічними причинами, пов'язаними з виборами до Європейського парламенту, які відбудуться у червні 2004 року, тобто після вступу Польщі до

¹⁶ Ця теза є дуже суперечливою, і відсутність конституційного регулювання щодо членства Польщі в Європейському Союзі є серйозним недоліком цього законодавства. Однак це питання виходить за рамки даного дослідження. Слід також мати на увазі, що на момент прийняття Конституції в 1997 році вступ Польщі до Європейського Союзу був майбутньою і невизначеною подією, тому критика існуючої ситуації може бути пов'язана з невнесенням змін до цього правового акта після 2004 року.

Європейського Союзу, Постанова про вибори мала бути прийнята достатньо завчасно з метою набуття чинності, щоб можна було дотриматися всіх термінів виборів¹⁷.

Відповідно, Конституційний трибунал у своєму рішенні від 31 травня 2004 року постановив, що „1. Стаття 8 Закону від 23 січня 2004 року – Постанова про вибори до Європейського Парламенту (...) у межах, в яких вона надає право обирати членів Європейського Парламенту в Республіці Польща громадянам Європейського Союзу, які не є громадянами Польщі, і стаття 9 цього Закону, у межах, в яких вона надає право бути обраним до Європейського Парламенту в Республіці Польща громадянам Європейського Союзу, які не є громадянами Польщі, не суперечать статті 4(1) Конституції Республіки Польща. 2. Стаття 174 Закону, згаданого в пункті 1, не суперечить статті 4(1) Конституції”¹⁸.

Однак слід пам'ятати, що вже згадана Директива Ради ЄС 93/109/WE від 6 грудня 1993 року допускає обмеження виборчих прав у ситуації, коли громадянин Союзу позбавлений права балотуватися в якості кандидата відповідно до кримінального або цивільного законодавства держави-члена походження або проживання¹⁹.

4. Проблема виборчих прав для громадян країн Європейського Союзу, які не є громадянами Польщі, повернулася після того, як Польща підписала та ратифікувала Договір про вступ до ЄС. Його також оскаржили до Конституційного трибуналу (три групи депутатів), і одне зі звинувачень стосувалося надання цим особам виборчих прав на виборах до місцевих органів влади. Заявники стверджували, що ч. 1 ст. 19 Договору про заснування Європейського Співтовариства суперечить ст. 1 і ст. 62 ч.1 Конституції, оскільки вона надає

¹⁷ ОТК-А 2004/5/47.

¹⁸ Резолютивна частина рішення, опублікована в Віснику законів від 2005 року, № 130, п. 1400.

¹⁹ Б. Банашак, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Варшава 2012, с. 246.

громадянам ЄС пасивні та активні виборчі права на виборах до органів місцевого самоврядування. На думку заявників, права, надані польським громадянам таким способом, були незаконно поширені на інших осіб, отже, Польща перестає бути спільним благом польських громадян і стає спільним благом громадян Європейського Союзу. Також піднімалося питання контролю дійсності виборів до Європейського парламенту.

У своєму рішенні від 11 травня 2005 року у справі К 18/04 Конституційний трибунал зазначив, що положення про дійсність виборів до Європейського парламенту слід шукати в міжнародних договорах, що утворюють Співтовариства і Європейський Союз, ратифікованих Польщею. Отже, хоча польське внутрішнє законодавство регулює процедуру виборів до Європейського парламенту, воно повинно враховувати той факт, що у Договорах чітко зазначено, що активні та пасивні виборчі права на цих виборах (як наслідок унітарного громадянства Європейського Союзу) поширюються на всіх громадян Європейського Союзу, а не тільки на національних громадян (тобто поляків у Польщі). Конституція Республіки Польща не регулює процедуру встановлення дійсності виборів до Європейського парламенту, що, на думку Трибуналу, свідчить про *désintéressement*, відсутність у польського законодавця інтересу до регулювання цього питання, що цілком зрозуміло з огляду на те, що Конституція була прийнята за кілька років до вступу Польщі до Європейського Союзу. Тому в Конституції немає стандарту контролю, і Договір не суперечить Конституції.

У Пояснювальній записці до рішення Трибунал приділив значно більше місця проблемі активних і пасивних виборчих прав на місцевих виборах. Перш за все, він вважав, що активні та пасивні виборчі права громадян Європейського Союзу, які не є громадянами Польщі, не ставлять під загрозу Республіку Польща як спільне благо всіх громадян, оскільки у випадку самоврядних громад ми маємо справу з їхньою різною

конституційною природою, а також завданнями та повноваженнями, покладеними на них. Він підкреслив важливість статті 16(1) Конституції, згідно з якою самоврядну громаду за законом утворює все населення базової територіальної одиниці (гмін, повітів, воєводств). Приналежність до громади місцевого самоврядування залежить не від наявності польського громадянства, а від місця проживання, яке розуміється як центр життєдіяльності. У випадку виборів до органів місцевого самоврядування (особливо в гмінах) реалізуються не суверенні права народу, а права громади мешканців, жителями якої є також громадяни країн Європейського Союзу, які не є громадянами Польщі. Трибунал також зазначив, що в рамках територіального самоврядування не приймаються рішення або ініціативи, які стосуються всієї держави, а лише місцевих питань; тому не можна стверджувати, що це становить загрозу незалежності Польщі, навіть якщо у прийнятті рішення беруть участь особи, які не мають польського громадянства. Спільна стаття 19(1) Договору не загрожує незалежності жодної держави-члена. Ця норма також не суперечить статті 62(1) Конституції, яка гарантує громадянам Польщі право обирати, між іншим, органи місцевого самоврядування. Конституція не встановлює конкретної виключності цих прав, тому „не кожне поширення конкретного цивільного права на інших осіб призводить до порушення конституційної гарантії, наданої цьому праву”²⁰. Трибунал також зазначив, що таке широке надання виборчих прав в оскаржуваному положенні Договору є похідним від громадянства Союзу і практичного застосування принципу рівності та принципу недискримінації. І наслідком права на вільне пересування та свободу вільного поселення на території будь-якої держави-члена. Отже, Трибунал постановив, що між оскаржуваним

²⁰ Рішення Конституційного трибуналу від 11 травня 2005 р., К 18/04, ОТК-А 2005, № 5, п. 49.

положенням Договору про заснування Європейського Співтовариства та статтями 1 і 62(1) Конституції немає суперечностей²¹.

Посилаючись на подане заперечення про неконституційність ст. 19 (1) Договору зі ст. 62 (1) Конституції та аргументу, що оскільки вона надає активне виборче право польським громадянам, це означає, що особи без польського громадянства не можуть його мати, слід зазначити, що таке міркування на цю тему критикується в польській літературі. Вважається, що аргумент від *a contrario* є сумнівним у конституційному праві²², зокрема, якщо йдеться про права і свободи людини і громадянина. Зокрема, такий висновок не може бути узгоджений з принципом *in dubio pro libertate* (сумніви щодо тлумачення мають бути вирішені шляхом прийняття тлумачення, яке допускає якнайширше впровадження принципу свободи людини). Натомість у процесі тлумачення прав і свобод у конституційному праві можна використовувати аналогію²³.

Надання активного виборчого права громадянам ЄС, які не є громадянами країни проживання, на місцевих виборах є першочерговим обов'язком держави. Однак у випадку пасивного виборчого права на таких виборах вже згадана Директива Ради ЄС 94/80/WE від 19 грудня 1994 року вказує у ст. 5, що у зв'язку зі здійсненням публічної влади виконавчими органами територіальної громади та захистом загальних інтересів допускається, щоб вони склалися

²¹ Резолютивна частина рішення, опублікована в Віснику законів від 2005 року, № 86, п. 744.

²² К. Дзялоха, *Zgodność zmian w prawie wyborczym z Konstytucją RP (w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej)*, „Państwo i Prawo” 2003, № 11, с. 16.

²³ А. Якушевич, *Prawa wyborcze cudzoziemców w wyborach samorządowych w Polsce na tle rozwiązań prawno-międzynarodowych oraz regulacji innych krajów*, [в:] *Samorząd terytorialny: wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, ред. З. Буковський, С. Камосінський, Бидгощ 2015, с. 59 і література, на яку там посилаються.

виключно з громадян цієї держави, що є самостійним рішенням такої держави.

У Польщі громадяни країн Європейського Союзу, які не є громадянами Польщі, мають право голосу лише на рівні гміни, а на рівні повіту чи воєводства не мають. Таким чином, зрівняння виборчих прав таких осіб з виборчими правами громадян Польщі відбувається лише на рівні гміни²⁴. У випадку пасивного виборчого права такі особи мають право на нього лише в тому випадку, якщо вони балотуються до органу, що приймає рішення, тобто до ради гміни. Однак така особа повинна довести, що вона не позбавлена права бути кандидатом у країні свого громадянства²⁵. Проте польський законодавець скористався існуючою можливістю, і громадяни країн Європейського Союзу, які не є громадянами Польщі, не можуть балотуватися на посаду вйта (бурмістра, президента міста)²⁶.

5. Надання в Польщі виборчих прав на виборах до Європейського парламенту та виборах до органів гміни громадянам Європейського Союзу, які проживають у Польщі, але не є її громадянами, призвело до необхідності вирішення проблеми документів, що засвідчують наявність цього права і становлять основу для допуску цієї групи виборців до участі у виборах (і в місцевих референдумах). Включення особи до такого документа є однією з фундаментальних гарантій загальності голосування та умовою реалізації активного виборчого права²⁷.

²⁴ А. Фридрих-Депка, *Prawnoczłowiecze spojrzenie na czynne prawo wyborcze*, „Studia Wyborcze” 2016, т. XXI, с. 35.

²⁵ Ширше: А. Фея-Пашкевич, *op. cit.*, с. 94.

²⁶ Однак ситуація відрізняється, наприклад, у Румунії, де на місцевих виборах 30 листопада 2020 року мером міста Тімішоара був обраний Домінік Фріц, громадянин Німеччини (sądeczanin.info; дата звернення: 30.10.2023 р.).

²⁷ К. Скотніцький, *op. cit.*, с. 214.

На момент надання виборчих прав цій групі осіб у Польщі вже існувало два документи, які підтверджували наявність у польських громадян виборчих прав: реєстр виборців та список виборців. Реєстр виборців - це постійно оновлюваний список осіб, які мають право голосу на всіх виборах та референдумах, а список виборців - це список осіб, які мають право голосу на конкретних виборах чи референдумі та в конкретній ДВК чи комісії з референдуму. Надання виборчих прав особам, які не є громадянами Польщі, призвело до внесення змін до Закону від 12 квітня 2001 року – Виборча постанова до Сейму Республіки Польща та Сенату Республіки Польща, згідно з якою реєстр виборців був розділений на частину А і частину Б, де частина А охоплювала громадян Польщі, а частина Б охоплювала громадян ЄС, які не є громадянами Польщі, але постійно проживають на території гміни і мають право користуватися виборчими правами в Республіці Польща. На основі реєстру виборців перед конкретними виборами чи референдумом складається список виборців. У ньому частина А і частина Б також розділені за тими самими принципами. Це рішення згодом було збережено у Виборчому кодексі, і єдина введена зміна полягає в тому, що раніше обов'язок ведення реєстру виборців покладався на гміни, а Законом від 26 січня 2023 року про внесення змін до Закону – Виборчого кодексу та деяких інших актів²⁸ – було створено Центральний реєстр виборців²⁹. Однак спосіб внесення до цього реєстру не змінився. Слід також враховувати, що після так званого Брекзиту, тобто виходу Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії з Європейського Союзу, Польща уклала з цією країною міжнародну угоду, на основі якої і на засадах взаємності громадяни обох країн можуть брати участь у місцевих виборах у країні свого проживання.

²⁸ Вісник законів від 2023 року, п. 497.

²⁹ Центральний реєстр виборців діє з 4 серпня 2023 року.

Внесення до реєстру виборців громадянина Європейського Союзу, який не є громадянином Польщі, а також громадянина Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, який не є громадянином Польщі, завжди відбувається за заявою такої особи, поданою до управління гміни за місцем проживання. У заяві необхідно вказати: прізвище та ім'я (імена), громадянство, номер паспорта (або іншого документа, що посвідчує особу), номер PESEL та декларація про постійне місце проживання³⁰. Заява може бути подана в письмовій формі в паперовому вигляді з власноручним підписом, а також в електронній формі з кваліфікованим електронним підписом або підписом довіреної особи.

Перш ніж прийняти рішення про внесення такої особи до реєстру виборців, вїйт (бурмістр, президент міста) зобов'язаний (наразі відповідно до статті 20 § 2 Виборчого кодексу) перевірити, чи відповідає особа, яка подає заяву, умовам постійного проживання в даній гміні. Тому така особа повинна представити докази постійного проживання за адресою, вказаною в заяві. Це можуть бути, наприклад: право власності на приміщення (нотаріальний акт, договір оренди квартири); заява власника або орендаря квартири, в якій проживає заявник, що підтверджує постійне проживання в приміщенні; договори про постачання комунальних послуг до приміщення або інші договори, укладені виборцем, який звернувся із заявою про внесення до реєстру, в яких вказана адреса приміщення; підтвердження податкового розрахунку в даній гміні, в якому виборець вказав адресу проживання в цій гміні (тільки сторінка PIT, де знаходиться адреса проживання); інші документи, що підтверджують зв'язок з гміною, наприклад, трудовий договір або довідки з місця роботи тощо.

³⁰ Крім того, у заяві виборець може вказати адресу електронної пошти або номер мобільного телефону та інформацію про згоду на передачу даних до реєстру контактних даних фізичних осіб.

Громадяни держав-членів Європейського Союзу та Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, які не є громадянами Польщі, після подання заяви про включення до реєстру виборців на території Республіки Польща, виключаються з реєстру виборців у державі-члені, громадянами якої вони є, що відбувається на підставі відповідної інформації, надісланої до цих країн³¹. Адже цілком зрозуміло, що за принципом рівності виборів ніхто не може голосувати у двох державах, так само як і балотуватися у двох списках у різних країнах³².

Рішення про включення або відмову у включенні до складу постійної виборчої дільниці приймається війтом протягом 5 днів з дня подання заяви. Позитивне рішення призводить до включення виборця до постійної виборчої дільниці, а у разі винесення рішення про відмову воно негайно вручається заявнику разом з обґрунтуванням. У такому випадку заявник має право подати скаргу до місцевого районного суду. Скарга подається через війта протягом 3 днів з моменту вручення рішення. Перш ніж подати скаргу до суду, війт (бурмістр, президент міста) може змінити або скасувати своє рішення, якщо він визнає скаргу цілком обґрунтованою.

На підставі частини Б реєстру виборців складається список виборців, який включає дані громадян Європейського Союзу, які не є громадянами Польщі, та громадян Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, які мають право реалізувати свої виборчі права на виборах (референдумі), призначених в Республіці Польща.

³¹ Розпорядження Міністра внутрішніх справ і адміністрації від 27 липня 2011 року про реєстр виборців та порядок передачі Республікою Польща даних, що містяться в цьому реєстрі, іншим державам-членам Європейського Союзу (тобто Вісник законів від 2017 р., п. 1316 зі змінами та доповненнями).

³² К. Муха, *op. cit.*, с. 45.

До списку включаю-ться: прізвище, ім'я (імена), реєстраційний номер PESEL, громадянство та адреса проживання.

6. Кожна держава-член Європейського Союзу несе відповідальність за надання виборчого права громадянам Європейського Союзу, які не є громадянами даної країни, але проживають на її території, на виборах до Європейського Парламенту та місцевих виборах, принаймні на базовому рівні. Проблема, однак, полягає в усвідомленні та змиренні з цим фактом певної частини суспільства і навіть політиків, оскільки ніде членство в Європейському Союзі та пов'язані з ним наслідки не є загально визнаними. Неприязнь громадян держави до негромадян цієї держави часто глибоко вкорінена у свідомості і навіть походить з минулого, коли механізм і пропаганда держави були спрямовані на виховання суспільства в дусі дистанціювання і недовіри до таких людей. Тому запровадження такого рішення є складним для розуміння деякими громадянами, а його прийняття вимагає значних ментальних змін, що є певним процесом, часто навіть тривалим і мінливим у часі.

Однак, з іншого боку, слід пам'ятати, що негромадяни, які проживають в державі-члені Європейського Союзу і є громадянами іншої держави-члена, часто стикаються з серйозним мовним бар'єром, що перешкоджає їхній інтеграції в соціальне і політичне життя країни, в якій вони проживають. У результаті вирішення будь-яких офіційних справ для них є серйозною проблемою. Адаже на їхній рідній мові немає відповідних інструкцій. Таким чином, подання заяви про включення до реєстру виборців державною мовою країни проживання відштовхує таких осіб від здійснення відповідних кроків³³. Однак, чи зобов'язана країна, де вони проживають, перекладати такі документи і на яку кількість мов? Можна мати певні сумніви щодо цього, але варто

³³ Там само, с. 50.

пам'ятати, що питання знання державної мови країни проживання також є частиною асиміляції таких осіб.

Література з цього питання також закликає до уніфікації виборчих процедур, принаймні у випадку виборів до Європейського парламенту, що також має на меті полегшити негромадянам певної країни участь у цих виборах, оскільки вони знатимуть, як це робиться в країні-члені Європейського Союзу, громадянами якої вони є³⁴. У цьому випадку, однак, слід пам'ятати, що це надзвичайно складний процес і, враховуючи прив'язаність держав-членів до їхніх внутрішніх рішень, також дуже розтягнутий у часі³⁵.

Бібліографія

Банашак Б., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Варшава 2012.

Дзялоха К., *Zgodność zmian w prawie wyborczym z Konstytucją RP (w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej)*, „Państwo i Prawo” 2003, № 11.

Есмейн А., *Prawo konstytucyjne*, перекл. В. Конопчинський і К. Лютостанський, вид. II, Варшава 1921.

Фея-Пашкевич А., *Uprawnienia wyborcze obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi w Rzeczypospolitej Polskiej*, [в:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, ред. Б. Банашак, А. Біштига, А. Фея-Пашкевич, „Acta Iuridica Lebusana” vol. 1, Зелена Гура 2015.

Філіп Я., *Základní otázky volebního práva v ČSFR*, Брно 1992.

Фридрих-Депка А., *Prawnoczłowiecze spojrzenie na czynne prawo wyborcze*, „Studia Wyborcze” 2016, т. XXI.

³⁴ А. Пачесняк, *Ujednolicenie unijnej ordynacji wyborczej – mrzonka czy realny projekt na przyszłość*, „Studia Wyborcze” 2017, т. XXIII, с. 7.

³⁵ М. Рувька, *Ewolucja sposobu wyboru członków Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej*, Варшава 2016.

Якушевич А., *Prawa wyborcze cudzoziemców w wyborach samorządowych w Polsce na tle rozwiązań prawno-międzynarodowych oraz regulacji innych krajów*, [в:] *Samorząd terytorialny: wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, ред. З. Буковський, С. Камосінський, Бидгощ 2015.

Джессуруна д'Олівейрі Х.У., *Electoral rights for non-nationals*, „Netherlands International Law Review” 1984, № 29.

Муха К., *Prawa wyborcze obywateli Unii Europejskiej*, „Studia Wyborcze” 2020, т. XXIX.

Пачесняк А., *Ujednolicenie unijnej ordynacji wyborczej – mrzonka czy realny projekt na przyszłość*, „Studia Wyborcze” 2017, т. XXIII.

Рулька М., *Ewolucja sposobu wyboru członków Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej*, Варшава 2016.

Складовський К., *Ordynacja do Parlamentu Europejskiego kilka uwag de lege ferenda*), „Studia Wyborcze” 2008, т. V, с. 35.

Скотніцький К., *Zasada powszechności wyborów. Zagadnienia teorii i praktyki*, Лодзь 2000.

АНДЖЕЙ ШМИТ

Кафедра конституційного права та публічних інститутів
Факультет права та адміністрації
Гданський університет
ORCID: 0000-0003-31021-4838 (професор-емерит)

Вибрані парламентські проблеми в контексті ЄС у Польщі

Selected parliamentary problems of the EU context in Poland

Анотація. У дослідженні розглядаються правові проблеми ролі Сейму Республіки Польща у процесі підготовки та реалізації вступу Польщі до Європейського Союзу та функціонування в ньому як держави-члена. Обговорюються відповідні положення Конституції Республіки Польща, законів та парламентських постанов. Зокрема, були висвітлені проблеми законотворчості.

Ключові слова: Польща, Сейм, Європейський Союз.

Keywords: Poland, Sejm, European Union.

1. Сучасний вигляд Європейського Союзу надав Лісабонський договір про реформу, прийнятий у 2007 році, який набув чинності в грудні 2009 року¹. У Польщі деякі положення Лісабонського договору були оскаржені в Конституційному трибуналі, але трибунал не підтримав висловлені тоді заперечення².

¹ Вісник законів 2009, № 203, п. 1569.

² Рішення від 24.11.2010 у справі К 32/09 (ОТК-А 2010, № 9, п. 108).

Вступ Польщі до Європейського Союзу відбувся згідно з Договором про вступ, підписаним 16 квітня 2003 року в Афінах. Він набув чинності 1 травня 2004 року. Конституційність цього Договору була підтверджена Конституційним трибуналом у рішенні від 11 травня 2005 року³. Підписанню Договору про вступ передували підготовчі кроки, формально започатковані укладенням Польщею Угоди про асоціацію з Європейськими Співтовариствами. Угода про асоціацію набула чинності 1 лютого 1994 року⁴. Акт про ратифікацію Угоди про асоціацію був прийнятий парламентом 4 липня 1992 року⁵.

У світлі конституційного права було кілька важливих питань, пов'язаних з підготовкою до вступу на національному рівні. Особливо важливими були наступні: 1) створення в польському конституційному праві основ для інтеграції з ЄС, 2) гармонізація польської правової системи з правовим порядком ЄС, 3) запровадження процедури ратифікації Договору про вступ до ЄС. Для вирішення цих питань необхідна була фундаментальна правова база з конституційною силою. З цією метою нова на той час Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 року⁶ вирішила кілька питань у двох положеннях, важливих для справи «ЄС» (інтеграції). Йдеться про статті 90 і 91(3) Конституції Польщі. Вони включали також питання ролі парламенту.

2. Положення статті 90 Конституції Республіки Польща насамперед зазначають, що Республіка Польща на підставі міжнародного договору може передати міжнародній організації або міжнародному органу повноваження органів державної влади з деяких питань (п. 1). Закон, в якому

³ Справа № К 18/04.

⁴ Вісник законів 1994, № 11, п. 38

⁵ Вісник законів 1992, № 60, п. 302.

⁶ Вісник законів, № 78, п. 483 зі змінами та доповненнями.

виражено згоду на ратифікацію міжнародного договору, визначеного у частині 1, приймається Сеймом більшістю у 2/3 голосів у присутності не менше половини від встановленої законом кількості депутатів, а також Сенатом – більшістю у 2/3 голосів у присутності не менше половини від встановленої законом кількості сенаторів (п. 2). Рішення про вираження згоди на ратифікацію такого договору може бути прийняте на загальнопольському референдумі відповідно до положення статті 125 (п. 3). Постанову з питання про вибір порядку вираження згоди на ратифікацію Сейм приймає абсолютною більшістю голосів у присутності не менше половини від встановленої законом кількості депутатів (п. 4).

При цьому варто виділити 2 важливі особливості в процедурі прийняття ратифікаційного закону. По-перше – Сейм не має права „відхилити” постанову Сенату. По-друге, більшість у 2/3 голосів у Сенаті є вищою, ніж навіть для внесення поправок до Конституції (стаття 235(4)). Низка правових проблем може виникнути і на тлі вибору способу ратифікації (законодавчий чи референдум).

У свою чергу, положення ч. 3 ст. 91 Конституції Республіки Польща встановлює, що якщо це передбачено ратифікованим Польською Республікою договором, який є установчим актом (статутом) міжнародної організації, встановлене цією організацією право застосовується безпосередньо, маючи пріоритет перед законами, що не узгоджуються з ним.

Отже, загалом можна підкреслити, що парламент спершу створив конституційні рамки, забезпечивши національну правову базу (конституційну та законодавчу) для членства в Європейському Союзі. Сейм також прийняв рішення про спосіб ратифікації Угоди про приєднання, прийнявши постанову про обрання для цього референдуму, попередньо ухваливши необхідне для його проведення законодавство. Під час переговорів він використовував свої повноваження щодо внутрішнього парламентського контролю у цій сфері. У зв'язку з підготовчими процесами залишилися бюджетний

і видатковий аналізи та моніторинг використання передвступних фондів. Наступним завданням парламенту була підготовка законодавчої бази для функціонування після вступу до Європейського Союзу⁷.

3. Вищезгадані положення статей 90 і 91(3) Конституції Польщі в основному забезпечили основу для обмеженої передачі повноважень державних органів (включаючи процедурні рамки – важливі для ролі Сейму) і визначення місця закону, прийнятого такою організацією, в національній правовій системі. Сфера регулювання тут вузька, але це пояснюється генезисом Конституції, оскільки йшлося лише про нормативний мінімум для забезпечення процесу вступу до Європейського Союзу (хоча конституційні положення не вказують на назву міжнародної організації). Водночас тут не було врегульовано багато важливих питань „європейської” тематики, особливо щодо діяльності державних органів, зокрема парламенту, у справах ЄС.

Зазначені вище умови активізували доктринальний аналіз юридичної науки. Незабаром вони в загальному привели до консенсусу щодо необхідності, меж і змісту бажаних доповнень і поправок до Конституції Республіки Польща. В принципі, було вирішено, що питання ЄС повинні бути комплексно врегульовані парламентом в окремому новому розділі Конституції⁸. Вираженням цієї тенденції став законопроект про внесення змін до Конституції від 30 червня

⁷ Детальніше див. Анджей Шмит та Анна Ритель-Важоха: *Europeizacja prawa w Polsce z punktu widzenia prawa konstytucyjnego* /в:/ Ю. Бошицький і Я. Стеліна (ред.): *Актуальні проблеми сучасного конституціоналізму* (на прикладі України та Республіки Польща), Київ 2017, с. 314 і далі, а також Марцін Фризлевич і Кая Кравчик: *The role of the Sejm in the proces of Poland's accession to the European Union*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2022, № 4, с. 87 і далі.

⁸ Див. огляд міркувань – Александра Кустра: „*Euronowelizacja*” w *projektach ustaw o zmianie Konstytucji RP. Próba oceny*, „Przegląd Sejmowy” 2011, № 3, с. 35 і далі.

2010 року, який став результатом роботи наукової групи, призначеної для цієї мети Маршалком Сейму Броніславом Коморовським⁹. Офіційні проекти трьох поправок до Конституції в рамках «ЄС» були подані до Сейму лише через 12 років після прийняття Конституції, але жодна з них не була прийнята парламентом, і всі вони підпадали під дію принципу припинення роботи наприкінці VI каденції Сейму. Вони все ще дають гарне уявлення про бачення конституційного регулювання питань ЄС¹⁰.

4. Як процес вступу Польщі до Європейського Союзу, так і її подальша присутність у його структурах і роботі призвели до необхідності прийняття парламентом багатьох законів і внесення численних змін до чинних регламентів Сейму та Сенату. Зокрема, тут слід зазначити: 1) Закон від 14 березня 2003 року про загальнонаціональний референдум¹¹, 2) Закон від 8 жовтня 2010 року про співпрацю Ради Міністрів з Сеймом і Сенатом у питаннях, пов'язаних з членством Республіки Польща в Європейському Союзі¹² (раніше діяв аналогічний закон від 11 березня 2004 року¹³), 3) Закон від 27 серпня 2009 року про Комітет у європейських справах¹⁴. До найважливіших нормативних змін ми ще повернемося.

Процеси гармонізації польського законодавства з правом ЄС були раніше закладені в правову основу Угодою про асоціацію, де особлива увага приділялася законотворчим процесам. У них була необхідна певна особливість парламентської процедури ухвалення „коригувальних законів”.

⁹ *Поправки до Конституції Республіки Польща щодо членства Польщі в Європейському Союзі. Документи роботи наукової групи, призначеної Маршалком Сейму*, Вид. Sejmowe, Варшава 2010.

¹⁰ Провідну роль мав президентський законопроект з формуляра Сейму № 3598.

¹¹ Вісник законів № 57, п. 507, зі змінами та доповненнями.

¹² Вісник законів № 213, п. 1395, зі змінами та доповненнями.

¹³ Вісник законів № 52, п. 515, зі змінами та доповненнями.

¹⁴ Вісник законів № 161, п. 1277.

З кінця 2001 року в Сеймі була створена окрема Європейська комісія. Вона розглядала коригувальні законопроекти за прискореною процедурою, пропускаючи навіть інші (постійні) парламентські комітети. Також було скорочено строки проходження різних етапів процедур у Сеймі. Крім того, були підвищені (посилені) вимоги до внесення поправок до таких законопроектів.

Ці інтеграційні процеси супроводжувалися сприйняттям обмеження ролі національних парламентів у двох аспектах. По-перше, було підраховано, що близько 2/3 законодавчих питань передається на рівень ЄС. По-друге, (також) на рівні країн-членів основна роль у вирішенні питань ЄС належить не парламенту, а урядам. Почала спостерігатися (особливо в Лісабонському договорі) потреба в інституційних формах участі національних парламентів у прийнятті рішень органами ЄС.

Однак слід також пам'ятати, що національні парламенти держав-членів, як невід'ємна складова європейської *pouvoir constituant*, беруть участь у процедурі створення договірної основи Європейського Союзу. Вони беруть участь у процедурах ратифікації як ревізійних договорів ЄС, так і будь-яких міжнародних угод та інших міжурядових угод, що доповнюють право ЄС. Процедура парламентської ратифікації виражає згоду парламенту на обов'язковість ревізійного договору або міжнародної угоди.

З внутрішньодержавної перспективи, однак, особливо важливим видається створення спеціальних процедур парламентського впливу та контролю за діями національних урядів в органах ЄС. У Польщі глибші зміни в цьому відношенні неможливі без внесення змін до Конституції, але менші зміни можуть бути зроблені на нижчому нормативному рівні (законодавчому та регуляторному). Вони мали стосуватися структури внутрішніх органів парламенту,

форм взаємодії між урядом і парламентом у питаннях ЄС та законодавчої процедури¹⁵.

5. Відповідно до Регламенту Сейму в його чинній редакції¹⁶, серед створених постійних комітетів палати є Комітет у справах Європейського Союзу (стаття 18 ч. 1 (За))¹⁷. Відповідно до пункту За Додатку – „Предметна сфера діяльності комітетів Сейму” – до компетенції Комітету у справах Європейського Союзу належать „питання, пов'язані з членством Республіки Польща в Європейському Союзі”¹⁸. Його повноваження є аналогом обов'язків уряду, передбачених вищезгаданим Законом „Про співпрацю Ради Міністрів з Сеймом і Сенатом у справах, пов'язаних з членством Польщі в Європейському Союзі”. У Регламенті Сейму згадується, зокрема, про позицію та висловлення думки щодо проєктів правових актів Європейського Союзу, проєктів міжнародних договорів, стороною яких є Європейський Союз, планів роботи Ради та щорічних законодавчих планів Європейської Комісії, формулювання рекомендацій Раді Міністрів щодо позиції Республіки Польща, яку Рада Міністрів повинна зайняти при розгляді проєкту в Раді, розгляд інформації та інших документів, поданих Радою Міністрів, а також надання висновків щодо кандидатів на певні посади в Європейському Союзі. Однак Комітет у справах Європейського Союзу не має повноважень ухвалювати акти, які є обов'язковими до виконання урядом, а також вести зовнішню діяльність від імені Сейму.

Регламент Сейму присвячує цілий розділ 13а (статті 148а-148е) Комітету з європейських справ. Склад Комітету

¹⁵ Див. Б. Павловський (ред.): *Rola Sejmu w stanowieniu i wykonywaniu prawa Unii Europejskiej*, Вид. Sejmowe, Варшава 2015.

¹⁶ Постанова Сейму Республіки Польща від 30 липня 1992 р. (текст – Монітор Польський від 2022 р., п. 990 зі змінами та доповненнями).

¹⁷ Для порівняльного аналізу, включно з Польщею, див. М. Серованець: *Parlamentarne Komisje do Spraw Europejskich*, Варшава 2016.

¹⁸ Детальніше – див. А. Шмит і А. Ритель-Важоха, *op. cit.*, с. 318-319.

повинен пропорційно відображати представництво в Сеймі клубів та угод, які налічують щонайменше 15 членів. Кількість членів клубу або угоди, що утворюють Комітет, визначає Бюро Сейму відповідно до правил, чітко зазначених у Регламенті Сейму. Кількість кандидатів і терміни подачі заявок визначає Бюро Сейму. Сейм приймає постанову про обрання складу Комітету шляхом спільного голосування за пропозицією Бюро Сейму.

Регламент Сейму досить детально перераховує види актів, які Маршалок Сейму подає на розгляд Комітету для отримання його висновку. Надсилаючи документи до Комітету, Маршалок Сейму визначає графік роботи, а в окремих випадках, якщо Комітет перевищить встановлені терміни, провадження у справі закривається. Регламент Сейму вказує на те, що у певних справах Комітет може сформулювати рекомендацію Раді Міністрів. Було також зазначено, що Комітет може подати проєкт резолюції, щоб виступити проти певних рішень та ініціатив ЄС. Вказується на прийнятність проєктів резолюцій про визнання проєкту законодавчого акта ЄС несумісним з принципом субсидіарності (включаючи скарги до Суду ЄС). Процедурні положення є широкими та детальними. Регламент Сейму також передбачає, що у разі отримання рівної кількості голосів під час голосування на засіданні Комітету, голос Голови Комітету, якщо він не утримався від голосування, є вирішальним у прийнятті рішення. Якщо провадження, яке веде Комітет, не буде завершено до закінчення терміну повноважень Сейму, це провадження може вести призначений Сеймом Комітет наступного строку повноважень (виключається принцип припинення роботи після закінчення терміну повноважень).

6. Слід також додати, що сфера діяльності – частково аналогічного – Комітету у закордонних справах та Європейського Союзу в Сенаті Республіки Польща (другій палаті парламенту) регулюється вужче і загальніше, ніж у Сеймі. Розділ VIIIa („Провадження у справах, пов'язаних з членством

Республіки Польща в Європейському Союзі”; статті 75a-75g) Регламенту Сенату¹⁹ зосереджується на надсиланні документів до Комітету, повноваженнях Комітету, дотриманні принципу субсидіарності та висловленні заперечень. Окрема стаття 34(2a) Регламенту передбачає, що за заявою Комітету у закордонних справах та Європейського Союзу (KSZUE) Маршалок Сейму включає до проєкту порядку денного інформацію Ради Міністрів з питань, що стосуються членства Польщі в Європейському Союзі. Синтетична стаття 75b Регламенту (про компетенцію KSZUE) передбачає, що Комітет у закордонних справах і справах Європейського Союзу може прийняти висновок: 1) про проєкт законодавчого або іншого правового акта Європейського Союзу, 2) про позицію Республіки Польща, зайняту в ході правотворчих процедур ЄС, 3) про позицію РП, яку Рада Міністрів має намір зайняти під час розгляду проєкту законодавчого або іншого правового акта в Раді Європейського Союзу, 4) про інший поданий документ. Згідно з чинним законодавством, роль Сенату та його Комітету (KSZUE) посилюється в результаті рішення Конституційного трибуналу від 12 січня 2005 року²⁰. Конституційний трибунал визнав, що надання висновків щодо позиції уряду відносно проєктів правових актів ЄС по суті належить до законодавчої, а не до контрольної функції. Отже, він заявив, що Сенат повинен мати право голосу в процедурі надання висновку²¹.

7. Регламент Сейму у своїх положеннях охоплює низку питань законодавчої процедури, які є важливими на тлі Європейського Союзу. Зокрема, можна побачити занепокоє-

¹⁹ Постанова Сенату Республіки Польща від 23 листопада 1990 року (текст – Монітор Польський 2018, № 846, зі змінами та доповненнями).

²⁰ У справі К 24/4 (щодо положень Закону 2004 року про співпрацю між урядом і парламентом у справах ЄС).

²¹ Див. А. Шмит: *O współpracy rządu z parlamentem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, т. XXV, с. 422 і далі.

ння щодо рішень, спрямованих на забезпечення відповідності польського законодавства нормам ЄС, а також рішень, спрямованих на сприяння якнайшвидшій (своєчасній) імплементації рішень ЄС у польське законодавство.

Регламент Сейму вимагає (ст. 34 ч. 2 п. 7), щоб пояснювальна записка до законопроєкту містила заяву про сумісність законопроєкту з правом Європейського Союзу або заяву про те, що предмет запропонованого регулювання не підпадає під дію права Європейського Союзу. Маршалок Сейму після отримання законопроєкту – за винятком законопроєктів, поданих Президентом і Радою міністрів – наказує експертам Канцелярії Сейму підготувати висновок щодо відповідності поданого законопроєкту праву ЄС, перш ніж проєкт закону буде переданий на перше читання (стаття 34(9)). Представник юридичної служби Канцелярії Сейму бере участь у розгляді проєктів законів і постанов, вносячи пропозиції чи зауваження щодо правових і законодавчих питань, у тому числі щодо відповідності законопроєктів праву Європейського Союзу (стаття 70). У разі виникнення сумнівів щодо несумісності законопроєкту із законодавством ЄС, комітети можуть запросити висновок з цього питання у міністра, відповідального за членство Польщі в Європейському Союзі (стаття 42(4)). Відповідно до статті 34(8) Регламенту, законопроєкти, щодо яких є сумніви, чи не суперечать вони законодавству, в тому числі праву Європейського Союзу або основним принципам законодавчої техніки, можуть бути передані Маршалком Сейму – після консультації з Бюро Сейму – до Комітету з питань законодавства для отримання висновку; Комітет може більшістю в 3/5 голосів не менше половини членів Комітету висловити висновок про „неприйнятність” законопроєкту.

Маршалок Сейму не може продовжувати розгляд проєкту, який був визнаний неприйнятним²².

Цілий розділ 5а Регламенту Сейму присвячений розгляду проєктів „законів, що імплементують право Європейського Союзу” (статті 95а-95f). У цьому випадку законодавча процедура має деякі відмінності від звичайної процедури для законопроєктів. Однак варто зазначити, що Комітет Сейму у європейських справах не має виключного права на розгляд таких законопроєктів. Вносячи законопроєкт, Рада Міністрів заявляє, чи є він законопроєктом такого типу. У випадку законопроєктів від інших суб'єктів законодавчої ініціативи, Маршалок Сейму вирішує – до передачі законопроєкту на перше читання – чи він є імплементацією права Європейського Союзу. Вводячи в дію такий законопроєкт, Маршалок одночасно встановлює графік роботи над ним у Сеймі з урахуванням термінів імплементації права ЄС. Також визначений комітет встановлює відповідний графік роботи. Право депутатів подавати поправки до цього типу законопроєктів є обмеженим. Також складною є процедура розгляду заяви про відхилення проєкту. Друге читання такого законопроєкту в принципі має відбутися вже на наступному засіданні Сейму після того, як звіт комітету буде передано депутатам. Крім того, розгляд будь-яких поправок Сенату до такого закону, прийнятого Сеймом, має відбуватися на наступному засіданні Сейму після представлення звіту комітету.

8. На жаль, досі не відбулося комплексного врегулювання питань «нотифікації» окремих законопроєктів Єврокомісії. З іншого боку, законодавство ЄС містить досить розгалужену систему зобов'язань щодо нотифікації стосовно національного законодавства. Ці зобов'язання впливають як з первин-

²² Детальніше – А. Шмит: *Uwagi do art. 34 ust. 8 /в:/ А. Шмит (ред.): Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Варшава 2018, с. 205-220.

ного права ЄС, так і з вторинного права. Вони стосуються багатьох галузей права. Зобов'язання тягнуть за собою різні правові наслідки. Поняття нотифікації, хоч і не має єдиного визначення, зазвичай передбачає зобов'язання держави інформувати інституції ЄС про запропоновані правові акти. Також необхідно надати текст проєкту. Більш кваліфіковані процедури нотифікації навіть вимагають призупинення національної законодавчої роботи в очікуванні позитивного рішення відповідних органів ЄС. Це стосується також законодавчої роботи на парламентському рівні. Невиконання нотифікаційних зобов'язань тягне за собою санкції.

Регламент Сейму не містить положень про процедуру нотифікації, що особливо важливо для останніх етапів законодавчої роботи. Отже, у конституційній практиці існує потреба в широкому і гнучкому тлумаченні положень регламенту тією мірою, яка необхідна для встановлення рамок нотифікаційної процедури в Сеймі. Ця проблема є особливо важливою, коли йдеться про парламентські законопроекти. На практиці виникає проблема, чи заявники зможуть підготувати відповідну документацію для нотифікації законопроекту. У свою чергу, без такої документації неможливо надати висновок і зробити нотифікацію відповідно до положень ЄС. Нинішня форма регламенту Сейму все ще не узгоджена з відповідними вимогами щодо нотифікації. Членство Польщі в ЄС має спонукати до переосмислення форми частини законодавчої процедури²³.

9. Як ми вже згадували, важливу роль відіграють положення Закону 2010 року „Про співпрацю Ради Міністрів з Сеймом і Сенатом у справах, пов'язаних з членством Польщі

²³ Детальніше – А. Шмит і А. Ритель-Важоха, *op. cit.*, с. 321-322 та Т. Ярошинський, *Notyfikacja – obowiązek informowania Unii Europejskiej o projektach ustaw /в:/* З. Цешлік, Б. Павловський (опр.), *Rola Sejmu w stanowieniu prawa Unii Europejskiej*, Варшава 2023, с. 29-42.

в Європейському Союзі". Закон встановлює загальний обов'язок Ради Міністрів співпрацювати з Сеймом і Сенатом з цих питань (стаття 2). У свою чергу, стаття 3 передбачає, що уряд представляє парламенту (не рідше одного разу на 6 місяців) інформацію про участь Республіки Польща в діяльності Союзу; на вимогу Сейму (Сенату) або органу, уповноваженого на підставі їхніх регламентів (Сейму, Сенату), уряд надає їм інформацію щодо зазначеного цими суб'єктами питання, що стосується членства Республіки Польща в Союзі. Після загальних положень, наступні розділи стосуються співпраці: а) у сфері законотворчої діяльності ЄС (розділ 2), б) у сфері подання Сеймом і Сенатом скарг до Суду ЄС (розділ 3), с) у сфері створення польського законодавства, яке імплементує право ЄС (розділ 4), d) у сфері надання висновку щодо кандидатів на певні посади в Союзі (розділ 5), е) у зв'язку зі звітом представників Ради Міністрів про склад Ради (розділ 6)²⁴.

Уряд, взаємодіючи з обома палатами парламенту в питаннях законотворчості ЄС, зокрема: а) передає документи ЄС, що підлягають консультаціям з державами-членами (наприклад зелені та білі книги), повідомлення Європейської Комісії, плани роботи Ради ЄС та щорічні законодавчі плани Європейської Комісії, б) передає проекти правових актів ЄС та проекти своїх позицій щодо цих актів, в) передає проекти міжнародних договорів, що укладаються в рамках Союзу, проекти рішень Ради ЄС, г) інформує про хід законотворчої діяльності ЄС та про позиції, зайняті урядом у цих процедурах, г) консультується з органами обох палат перед тим, як зайняти позицію щодо проекту акта, який має розглядатися в Раді ЄС, хоча у виняткових випадках допускається звільнення від вимоги попередньої консультації, але тоді необхідно представити питання згодом і пояснити причину цього (це неможливо, однак, у питаннях,

²⁴ Детальніше – А. Шмит: *O współpracy rządu...*, далі.

що передбачають значне навантаження на державний бюджет, і в питаннях, щодо яких Рада ЄС діє одностанно); висновки парламентських органів мають бути покладені в основу позиції, яку згодом займе Рада Міністрів, а ігнорування висновку вимагає негайного пояснення відповідному органу²⁵.

Лише побіжно – хоча і з огляду на важливість та актуальність справи – варто зазначити, що Сейм 28 липня 2023 року²⁶ вніс зміни до Закону 2010 року з ініціативи Президента Республіки Польща, які, згідно з декларацією, мали на меті гарантувати застосування принципу, вираженого у статті 133(3) Конституції Республіки Польща, щодо співпраці Президента Республіки Польща з Головою Ради Міністрів та відповідним міністром у сфері зовнішньої політики Республіки Польща, до сфери якої належать питання, пов'язані з членством Республіки Польща в Європейському Союзі. Поправка доповнює чинні раніше положення закону „про співпрацю” повноваженнями Президента у: 1) співучасті у виробленні позиції Республіки Польща на засіданнях Європейської Ради та міжнародних зустрічах за участю Європейського Союзу (так званих „самітах”), 2) наданні або відмові у наданні згоди на призначення кандидатів Республіки Польща на конкретні посади в інституціях органів ЄС, 3) співучасті у визначенні пріоритетів польського головування в Раді ЄС, 4) участі – під час польського головування – у самітах ЄС та міжнародних зустрічах за участю глав держав або глав урядів країн-членів ЄС. Прийняті правові рішення були однозначно оцінені

²⁵ Л. Гарліцький: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Варшава 2022, с. 487-488.

²⁶ Вісник законів п. 1914. Варто зазначити, що, між іншим, назву Закону було викладено в новій редакції („Про співпрацю Ради Міністрів з Президентом Республіки Польща та Сеймом і Сенатом у питаннях, пов'язаних з членством Республіки Польща в Європейському Союзі”).

експертами під час роботи парламенту як такі, що суперечать Конституції Польщі.

10. Нарешті, окремим питанням є участь Сейму Республіки Польща в політичному діалозі на форумі Європейського Союзу²⁷. Питання політичного діалогу не врегульоване чітко ні в договорах, що становлять правову основу Союзу, ні у внутрішньому законодавстві. Однак протягом багатьох років національні парламенти країн-членів ЄС заохочувалися висловлювати позиції щодо ініціатив ЄС і надсилати ці позиції до органів ЄС. У своїй резолюції від 20 листопада 2012 р. Європарламент підкреслив, що очікує від національних парламентів конкретних дій для зміцнення міжпарламентської співпраці в рамках статті 9 Протоколу № 1 про роль національних парламентів в ЄС. У цьому питанні в центрі уваги опиняються кілька правових контекстів. Це пов'язано, зокрема, з вузьким обсягом питань ЄС у Конституції Польщі (статті 90 і 91(3)). Звідси – як ми вже згадували – вимоги про необхідність комплексного розділу „ЄС” (заклики до внесення поправок до Конституції). Важливий президентський законо-проект про внесення змін до Конституції (формуляр Сейму № 3598 від 12 листопада 2010 р.) розробив положення статті 227h Конституції, де передбачає, що „Сейм і Сенат здійснюють повноваження, покладені на національні парламенти догово-рами, що становлять основу Європейського Союзу, в обсягах і формах, визначених цими договорами”, що було важливо в контексті Лісабонського договору, який надає нові повно-важення національним парламентам, а також в контексті еквівалентності повноважень Сейму і Сенату в питаннях, зазначених у ньому. Незначний обсяг „сеймових” (сенато-рських) питань у вищезгаданому проекті змін до Конституції навряд чи

²⁷ Детальніше див. – А. Шмит: *Prace Sejmu RP VI i VII kadencji. Zbiór opinii konstytucyjnoprawnych*, в опрац. Анни Ритель-Важохи, Вид. UG, Гданськ 2015, с. 264-273.

можна вважати достатнім для регулювання питань „політичного діалогу”. Проте загалом слід припустити, що потенційне конституційне регулювання ролі Сейму у справах ЄС, ймовірно, все одно буде загальним (скороченим) і вимагатиме як інтерпретаційного розвитку, так і законодавчих деталей в актах нижчої юридичної сили (законах, регламентах).

Немає сумнівів, що посилення ролі національних парламентів розглядається як одна з найважливіших конституційних реформ ЄС (стаття 10(1) Договору про ЄС – представницька демократія як основа функціонування Союзу). Це включає, між іншим, участь у посиленому міжпарламентському співробітництві, де нові механізми співпраці можуть включати організацію дебатів з конкретних питань не тільки за участю „європейських комітетів” парламентів, але й „спеціалізованих” комітетів COSAC (Конференція спеціалізованих органів з питань Співтовариства та європейських справ). Національні парламенти та Європейський парламент отримали мандат на визначення рамок для організації ефективної та систематичної міжпарламентської співпраці в рамках Союзу.

Іншим напрямком „парламентаризації”, що зменшує „дефіцит демократії”, є надання національним парламентам більшого впливу на власний (національний) уряд у справах ЄС. У Польщі – як ми показали – йдеться про вищезгаданий закон 2010 року про співпрацю („кооперацію”) між урядом і парламентом. Вищезгаданим процесам сприяє також посилення тези про існування „європейської функції” парламенту (Сейму і Сенату), хоча її характеристики ще не до кінця викристалізувалися і не є однозначними. Її прояви базуються на законодавстві ЄС, національному законодавстві, парламентській практиці та доктринальному аналізі. Це також включає в себе припущення про доцільність переосмислення певних класичних системних концепцій. „Вбудовування” європейської функції в контекст зовнішньої

політики дозволяє конституювати міжнародну співпрацю Сейму в тому вигляді, в якому вона вже сформувалася набагато раніше²⁸. Зрештою, Палата проявляла свою міжнародну активність у різних формах (наприклад, декларації, обмін досвідом, представництво в постійних двосторонніх та багатосторонніх органах). Не слід забувати, що у Вступі до Конституції Республіки Польща йдеться про „співпрацю з усіма країнами” – мету, з якої було б важко виключити Сейм і Сенат. Звичайно, в Конституції немає положення, яке б чітко визначало роль Сейму в міжнародному співробітництві, але вже, наприклад, стаття 110(2) доручає Маршалку Сейму „представництво Сейму назовні”, що також дозволяє діяти на зовнішньому форумі в питаннях державної політики (при збереженні повноважень, закріплених за виконавчою владою), з великою свободою розсуду, особливо щодо актів, які не мають владного характеру.

Поняття політичного діалогу видається досить гнучким, щоб мати різноманітні нормативні контексти, пов'язані з регульованим інструментарієм діяльності ЄС. Інститут „постійних дебатів щодо порядку денного Комісії та політичних пріоритетів ЄС” – добре відомий. У широкому розумінні політичний діалог охоплює широкий спектр тем і сфер політики, що дозволяє періодично зосереджуватися на спеціальних питаннях, які є найбільш важливими, або розробляти довгострокові стратегії. Він стає формою структурованого обміну думками між Комісією та національними парламентами, а також між ними, з метою спільного вироблення бачення найважливіших питань „європейської” політики. На позадоговірному рівні він має виключно політичний характер, хоча зі значною експертною складовою (експертно-адміністративні контакти). Що стосується невіддільних дій, то

²⁸ Детальніше див.: Є. Яскерня, *Dyplomacja parlamentarna*, Торунь 2022 і Н. Банк, *Formy współpracy międzynarodowej Sejmu RP /в:/ Seminarium dla nowo wybranych posłów X kadencji*, Вид. Sejmowe, Варшава 2023, с. 51-63.

він не повинен мати чітких підстав не лише в договорі, а й у Конституції Республіки Польща як держави-члена.

Характер політичного діалогу не суперечить договірним цілям ЄС, а його мета легітимізує діяльність Сейму як представницького органу. „Європейська” функція Сейму в тій частині, яка стосується „висловлення думки” в рамках політичного діалогу, не порушує ні статті 146 Конституції, ні відносин між урядом і Сеймом на підставі закону про „співпрацю”. Оскільки предметом політичного діалогу мають бути питання, які є надзвичайно важливими для політики ЄС, здається, що органом, який повинен зайняти позицію в інтересах ЄС, є сам Сейм. Це підтверджується характером політичного діалогу, а також важливістю питань. Формою положення була б постанова Сейму як документ, а роль Комітету Сейму мала б бути обмежена допоміжною та підготовчою діяльністю. Стаття 69 Регламенту Сейму (декларації, звернення, заяви) сформульована в такому дусі. Більш детальні положення можуть знайти своє місце в регламенті, наприклад, у сфері діяльності Комітету Сейму у справах Європейського Союзу, а також у сфері, пов’язаній з діями уряду, в законодавчому регулюванні (закон „про співпрацю”).

Література

Н. Банк, *Formy współpracy międzynarodowej Sejmu RP* /в:/ *Seminarium dla nowo wybranych posłów X kadencji*, Вид. Sejmowe, Варшава 2023.

М. Фризлевич і К. Кравчик, *The role of the Sejm in the proces of Poland’s accession to the European Union*, „*Zeszyty Prawnicze BAS*” 2022, № 4.

Л. Гарліцький, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Варшава 2022.

Є. Яскерня, *Dyplomacja parlamentarna*, Торунь 2022.

Т. Ярошинський, Notyfikacja – obowiązek informowania Unii Europejskiej o projektach ustaw /в:/ З. Цешлік, Б. Павловський (опр.), Rola Sejmu w stanowieniu prawa Unii Europejskiej, Варшава 2023.

А. Кустра, „Euronowelizacja” w projektach ustaw o zmianie Konstytucji RP. Próba oceny, „Przegląd Sejmowy” 2011, № 3.

Б. Павловський (ред.), Rola Sejmu w stanowieniu i wykonywaniu prawa Unii Europejskiej, Вид. Sejmowe, Варшава 2015.

М. Серованець, Parlamentarne Komisje do Spraw Europejskich, Варшава 2016.

А. Шмит, O współpracy rządu z parlamentem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, том XXV.

А. Шмит, Prace Sejmu RP VI i VII kadencji. Zbiór opinii konstytucyjnoprawnych, в опрац. Анни Ритель-Важохи, Вид. UG, Гданськ 2015.

А. Шмит і А. Ритель-Важоха, Europeizacja prawa w Polsce z punktu widzenia prawa konstytucyjnego /в:/ Ю. Бошицький і Я. Стеліна (ред.), Актуальні проблеми сучасного конституціо-налізму (на прикладі України та Республіки Польща), Київ 2017.

А. Шмит, Uwagi do art. 34 ust. 8 /в:/ А. Шмит (ред.), Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Варшава 2018.

Поправки до Конституції Республіки щодо членства Польщі в Європейському Союзі. Документи роботи наукової групи, призначеної Маршалком Сейму, Вид. Sejmowe, Варшава 2010.

Нормативно-правові акти

Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 року (Вісник законів № 78, п. 483 зі змінами та доповненнями).

Європейська угода про асоціацію між Республікою Польща, з однієї сторони, та Європейськими Співтовариствами та

їхніми державами-членами, з іншої сторони, підписана в Брюсселі 16 грудня 1991 року (Вісник законів 1994, № 11, п. 38).

Лісабонський договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейського Співтовариства, підписаний у Лісабоні 13 грудня 2007 року (Вісник законів 2009, № 203, п. 1569).

Закон від 4 липня 1992 року про ратифікацію Європейської угоди про асоціацію між Республікою Польща та Європейськими Співтовариствами та їхніми державами-членами, підписаної в Брюсселі 16 грудня 1991 року (Вісник законів 1992, № 60, п. 302).

Закон від 11 березня 2004 року про співпрацю Ради Міністрів з Сеймом і Сенатом у справах, пов'язаних з членством Республіки Польща в Європейському Союзі (Вісник законів № 52, п. 515).

Закон від 27 серпня 2009 року про Комітет у європейських справах (Вісник законів № 161, п. 1277).

Закон від 8 жовтня 2010 р. про співпрацю Ради Міністрів із Сеймом і Сенатом у справах, пов'язаних із членством Республіки Польща в Європейському Союзі (Вісник законів 213, п. 1395).

Закон від 28 липня 2023 р. про внесення змін до Закону про співпрацю Ради Міністрів із Сеймом і Сенатом у справах, пов'язаних з членством Республіки Польща в Європейському Союзі, та Закону про Комітет у європейських справах (Вісник законів п. 1914).

Постанова Сейму Республіки Польща від 30 липня 1992 року – Регламент Сейму Республіки Польща (текст – Монітор Польський від 2022 року, п. 990, зі змінами і доповненнями).

Постанова Сейму Республіки Польща від 20 березня 1998 року про членство Польщі в Європейському Союзі (Монітор Польський № 9, п. 174).

Постанова Сейму Республіки Польща від 17 квітня 2003 року про порядок висловлення згоди на ратифікацію Договору про вступ Республіки Польща до Європейського Союзу (Монітор Польський № 19, п. 291).

Постанова Сенату Республіки Польща від 23 листопада 1990 року – Регламент Сенату Республіки Польща (текст – Монітор Польський від 2018 року, п. 846, зі змінами і доповненнями).

МАЧЕЙ СЕРОВАНЕЦЬ

Кафедра конституційного права

Факультет права та адміністрації

Університет Миколая Коперника в Торуні

ORCID: 0000-0003-4693-7977

Національні парламенти в системі економічного управління ЄС: польський досвід у порівняльному контексті¹

**National Parliaments in the European Union's economic
governance framework: the Polish experience
in comparative terms**

Анотація. Всупереч поширеним очікуванням, фінансова криза в єврозоні не була повністю вирішена. Навпаки, спочатку спалах пандемії COVID-19, а потім збройна агресія Росії проти України загострили соціально-економічну кризу в країнах-членах ЄС. Як наслідок, виникла необхідність у подальших ініціативах щодо консолідації системи економічного управління ЄС, які найчастіше почали набувати форми міжурядових ініціатив, що виходили за межі інституційної та правової бази ЄС. З цієї причини багато національних законодавчих органів почали шукати ширшу перспективу для своєї „європейської” діяльності, яка б виходила за межі традиційних інструментів парламентського

¹ Ця стаття є результатом дослідження, проведеного в рамках проекту „CONCILIA: Демократична легітимність у посткризовому економічному управлінні Європейського Союзу” за фінансової підтримки Національного наукового центру (грантова угода № 2021/43/D/HS5/2022).

контролю. Ця стаття має на меті представити форми залучення польського парламенту до системи економічного управління ЄС. Підґрунтям для дискусій стане аналіз парламентської практики національних законодавчих органів інших країн-членів ЄС.

Ключові слова: система економічного управління ЄС, парламентський контроль, Сейм, Сенат, Європейський семестр, демократична легітимність.

Keywords: European Union's economic governance framework, parliamentary control, Sejm, Senate, European Semester, democratic legitimacy.

1. Вступне слово

За останнє десятиліття Європейський Союз та його держави-члени зіткнулися з безпрецедентними викликами. З одного боку, таким викликом стала криза державних фінансів, яка вплинула на низку держав-членів, включаючи, зокрема, Грецію, Іспанію, Ірландію та Португалію. Дійсно, фінансова криза підкреслила недоліки не лише законодавчої та наглядової бази в Європейському Союзі, але й системи координації економічної політики, наслідки якої особливо відчутні в рамках Економічного та монетарного союзу (далі – ЕМС). Тому багато національних законодавчих органів почали шукати ширшу перспективу для своєї „європейської” діяльно-сті, яка б виходила за межі традиційних інструментів парламентського контролю. Це тим більше важливо з огляду на те, що зусилля, які вживаються на рівні ЄС для нагляду та координації фіскальної та економічної політики, часто набувають форми міжурядових ініціатив, рішення про які приймаються поза інституційними та правовими рамками Європейського Союзу (так званий „шенгенський метод”²).

² Шенгенський метод дозволяє регулювати питання, важливі для процесу європейської інтеграції, лише групою держав-членів і поза інституційними та правовими рамками Європейського Союзу. Пор.

Незабаром Європейський Союз та його держави-члени також почали боротися з наслідками епідемії COVID-19, яка на наших очах перетворилася на масштабну соціально-економічну кризу. Заходи з охорони здоров'я та обмеження пересування, що впливають на виробництво, попит і торгівлю, знизили економічну активність і призвели до зростання безробіття, падіння доходів бізнесу, збільшення дефіциту державного бюджету та поглиблення нерівності всередині країн-членів та між ними. З цієї причини пріоритетом для Європейського Союзу стало здійснення різноманітних ініціатив, спрямованих на мінімізацію негативних економічних і соціальних наслідків кризи, будь-якої фрагментації єдиного ринку та значних розбіжностей і дисбалансів в економіці ЄС. Значне фінансування також було виділено на безпосереднє збільшення закладів охорони здоров'я та заходи з адаптації суб'єктів господарювання та державних установ до роботи в умовах пандемії. Поглибленню дисбалансу державних фінансів сприяла також широка підтримка державою публічного та приватного секторів у протидії негативним наслідкам епідемії. Лише через рік після того, як світова економіка повернулася на шлях зростання після короткої, але глибокої рецесії, спричиненої пандемією COVID-19, сталося чергове потрясіння, спричинене збройною агресією Російської Федерації проти України. Зважаючи на геополітичну ситуацію, важливого значення набула також інтенсифікація процесу розвитку оборонних спроможностей держав-членів, включаючи процес модернізації Збройних сил. Країни Центральної та Східної Європи, в тому числі Польща, опинилися в особливо складній ситуації. Вони зіткнулися з викликами, пов'язаними

детальніше Я. Барч, *Europa à la Carte: konsolidacja czy fragmentacja Unii Europejskiej?*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, № 3, с. 23-27.

з необхідністю надання допомоги біженцям з України та різким погіршенням геополітичної ситуації в регіоні³.

Таким чином, забезпечення легітимності та демократичної підзвітності для всіх ініціатив, спрямованих на консолідацію системи економічного управління ЄС, стало одним з ключових викликів, що стоять перед національними парламентами на так званому пост-лісабонському етапі. У світлі положень зміненої статті 12 Договору про Європейський Союз⁴ національні законодавчі органи несуть особливу політичну відповідальність за динамічний розвиток Європейського Союзу, яку Федеральний конституційний суд називає „інтеграційною відповідальністю”⁵. Концепція „інтеграційної відповідальності” набуває особливого значення не лише в контексті нещодавньої фінансової кризи, а й соціально-економічних наслідків пандемії COVID-19 та збройної агресії проти України. Отже, всі ці події висвітлили не лише недоліки правової та наглядової баз в Європейському Союзі, але й системи координації економічної політики. Своєрідним системним спільним знаменником, що пронизує всі ці проблеми, є питання збереження політичної та правової єдності ЄС. Європейська солідарність, яка є однією з основ інтеграційних процесів, вимагає досягнення широкого консенсусу щодо повного залучення національних парламентів та Європейського парламенту до процесу управління ЄС. Метою цього дослідження є представлення форм залучення польського парламенту до системи економічного управління ЄС.

³ М. Серованець, *The debudgetisation of public finances in Poland after Covid-19 and the war in Ukraine*, „Politics and Governance” 2023, № 4(11), с. 62-72.

⁴ Див. Договір про Європейський Союз з поправками, внесеними Лісабонським договором та Договором про функціонування Європейського Союзу (Офіційний вісник UE 2012 С 326, с. 1).

⁵ Ф. Ківер, *The Lisbon Judgment of the German Constitutional Court: A Court-Ordered Strengthening of the National Legislature in the EU*, „European Law Journal” 2010, № 5, с. 578.

Підґрунтям для роздумів буде також аналіз парламентської практики національних законодавчих органів інших держав-членів ЄС.

2. Форми залучення національних парламентів до системи економічного управління ЄС

Національні парламенти зіткнулися з необхідністю визначити свою роль у новому процесі економічного управління ЄС, що швидко розвивається. На рівні національного законодавства вимога демократичної легітимності, тобто участі національного парламенту у формуванні позиції національного уряду в системі економічного управління ЄС, гарантується, зокрема, законодавством Німеччини (Закон до Договору про заснування Європейського стабілізаційного механізму, підписаний 2 лютого 2012 р.; Закон до Фіскального договору, підписаний 2 березня 2012 року та Закон про фінансування участі в Європейському стабілізаційному механізмі), Франції (Органічний закон № 2012-1403 від 17 грудня 2012 року), Іспанії (Закон № 37/2010), Португалії (Закон № 37/2013 про імплементацію Директиви 2011/85EU) та Італії (Закон № 234/2012, ухвалений у грудні 2012 року)⁶.

Узагальнюючи, слід зазначити, що наведені нормативно-правові акти спрямовані насамперед на розширення існуючих повноважень національних парламентів у питаннях, що стосуються системи економічного управління ЄС. Інформаційні зобов'язання урядів щодо парламентів, у свою чергу, було розширено на документи, ухвалені на засіданнях Єврогрупи, самітах єврозони та роботі всіх видів органів,

⁶ М. Серованець, *Odpowiedzialność integracyjna parlamentów narodowych w dobie kryzysu gospodarczego w strefie euro*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea” 2015, № 5, с. 163-177.

пов'язаних із системою економічного управління ЄС⁷. Варто також зазначити, що поштовхом до ширшої дискусії про роль національних парламентів у контексті зміцнення демократичної легітимності та підзвітності в системі економічного управління ЄС стала низка рішень Федерального Конституційного Суду Німеччини (далі – ФКС або Суд) щодо заходів ЄС та міждержавних заходів, спрямованих на консолідацію єврозони. У рішенні від 7 вересня 2011 року⁸ ФКС підтвердив, що національний парламент (*Бундестаг*) повинен зберегти контрольні повноваження щодо основних бюджетних рішень, також коли йдеться про виконання міжнародних зобов'язань. Зрештою, будь-який захід допомоги в рамках солідарності, що передбачає великі витрати на міжнародному рівні або на рівні ЄС, вимагає схвалення парламенту, який є „сувереном у своїх рішеннях”⁹. У рішенні від 19 червня 2012 року¹⁰ ФКС, у свою чергу, підкреслив важливість обов'язку федерального уряду інформувати *Бундестаг* з питань, що стосуються членства в Європейському Союзі. Суд доречно зазначив, що цей обов'язок є умовою ефективного впливу національного парламенту на формування політичної волі федерального уряду в питаннях ЄС¹¹. Федеральний Конституційний Суд розглянув зазначені питання в більш широкому контексті

⁷ К. Фасоне, National Parliaments in the Eurozone Crisis: Challenges and Opportunities, „Studi polacco-italiani di Toruń/Toruńskie studia polsko-włoskie” 2015, т. XI, с. 13-18.

⁸ Див. Рішення Федерального Конституційного Суду (Bundesverfassungsgericht) від 7 вересня 2011 року (2 BvR 987/10), BVerfG 1-142.

⁹ Поп. Я. Барч, Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec reform strefy euro: studium prawno-porównawcze, Варшава 2014, с. 47-49.

¹⁰ Див. Рішення Федерального Конституційного Суду (Bundesverfassungsgericht) від 19 червня 2012 року (2 BvE 4/11), BVerfG 1-172.

¹¹ Див. Я. Барч, Є. Кранц, Powierzenie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej a Traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności i Traktat o unii fiskalnej. Uwagi w świetle orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-370/12, „Przegląd Sejmowy” 2013, № 4(117), с. 26.

у своєму рішенні від 12 вересня 2012 року¹². Посилаючись на рішення від 7 вересня 2011 року, Суд підкреслив, що чим більший фінансовий вимір взятої на себе відповідальності або повноважень на прийняття зобов'язань, тим ефективніше мають бути сформовані права Бундестагу не лише щодо надання згоди на прийняття або відхилення заходів допомоги, але також його повноваження контрольного характеру. Здійснення бюджетних повноважень національним парламентом також вимагає отримання відповідної інформації від федерального уряду, оскільки це необхідно для оцінки фундаментальних підстав і наслідків його рішень. На думку Суду, відповідне інформування парламенту федеральним урядом є необхідною передумовою для ефективною підготовки його рішень і здійснення ним своєї контрольної функції¹³. Кульмінацією серії попередніх рішень, пов'язаних з реформуванням єврозони, стало рішення Федерального Конституційного Суду від 18 березня 2014 року¹⁴. У світлі вищезгаданого рішення, дотримання демократичних принципів вимагає, щоб парламент залишався місцем, де приймаються автономні рішення про доходи і витрати, також у контексті міжнародних і європейських зобов'язань. На думку ФКС, *Бундестаг* не зможе здійснювати свої бюджетні повноваження, якщо важливі бюджетні та політичні питання будуть вирішуватися без його конструктивної згоди. Крім того, національний парламент повинен отримувати від федерального уряду всю інформацію, необхідну для оцінки фундаментальних підстав

¹² Див. Рішення Федерального Конституційного Суду (Bundesverfassungsgericht) від 12 вересня 2012 року (2 BvR 1390/12), BVerfG.

¹³ Див. А. Пудло, *Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu Lizbony*, Варшава 2014, с. 146-147.

¹⁴ Рішення Федерального Конституційного Суду Німеччини від 18.03.2014 щодо відповідності правових актів, пов'язаних зі стабілізацією єврозони, Основному закону Федеративної Республіки Німеччина (справа 2 BvR 1390/12), дослідження: М. Байнчик, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, № 7, с. 37- 44.

та наслідків рішень, які він приймає. Цей принцип застосовується не лише до національного бюджетного законодавства, але й до питань, пов'язаних із членством у Європейському Союзі¹⁵.

Національні парламенти держав-членів, як невід'ємна складова європейської *pouvoir constituant* [установчої влади], беруть участь у процедурі створення договірної основи Європейського Союзу. Відповідно до чинних конституційних вимог, національні парламенти беруть участь у процедурах ратифікації як ревізійних договорів ЄС, так і будь-яких міжнародних договорів та інших міжурядових угод, що доповнюють законодавство ЄС. Відповідно до так званої „парламентської процедури ратифікації”, яка зводиться до згоди парламенту на обов'язковість ревізійного договору або міжурядової угоди, у більшості парламентів тягар законодавчої роботи покладається на комітети, відповідальні за справи ЄС. Ця участь є проявом класичного і добре відомого в літературі напряму діяльності парламентських комітетів. Для порядку слід зазначити, що в аналізованому випадку комітети у європейських справах як допоміжні органи парламенту, створені для розгляду та підготовки конкретних питань, що є предметом парламентської роботи, виступають своєрідним посередником у прийнятті остаточних рішень парламентом. Аналізуючи обґрунтованість поданої пропозиції щодо зміни первинного закону та наслідки, які спричинить його ратифікація, Комітет висловлює свою політичну волю щодо форми закону про ратифікацію¹⁶. Вимога щодо застосування парламентської процедури ратифікації стосувалася, зокрема: Договору про заснування Європейського стабілізаційного механізму та Договору про

¹⁵ Пор. Я. Барч, Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2014 r. Koniec sporu o konstytucyjność reformy strefy euro? „Przegląd Sejmowy” 2014, № 5(124), с. 98-101.

¹⁶ М. Серованець, Parlamentarne komisje do spraw europejskich, Варшава 2016, с. 175-179.

стабільність, координацію і управління в Економічному та монетарному союзі (так званий Фіскальний договір) або Рішення Ради (ЄС, Євратом) 2020/2053 від 14 грудня 2020 року про систему власних ресурсів Європейського Союзу та скасування Рішення 2014/335/UE, Євратом про заснування Європейського інструменту реконструкції (NextGeneration-EU)¹⁷.

Національні парламенти також зберегли свої функції щодо політичного контролю за діяльністю уряду в ЄС, використавши традиційні інститути парламентського контролю, що впливають з організації та конституційної практики відповідної держави-члена. У контексті проєктів, пов'язаних із загальною системою управління економікою ЄС, предметом інтересу національних парламентів були, наприклад, ініціативи, пов'язані з Багаторічною фінансовою програмою на 2021-27 рр. (далі – БФП), а також плани дій, представлені Європейською Комісією щодо зміцнення єдиного ринку та план дій щодо глибокого та справжнього економічного та валютного союзу. Пакет пропозицій, спрямованих на посилення економічного порядку в Європейському Союзі шляхом посилення дисципліни державних фінансів та запровадження системи покарань для країн, які її не дотримуються (так звана „шістка”), також став предметом детального аналізу та парламентських дебатів з представниками Європейської Комісії. Цей пакет передбачав, зокрема, гармонізацію правил формування національних бюджетів і запроваджував зобов'язання обмежувати зростання видатків та підтримувати певні темпи скорочення внутрішнього боргу, а також систему контролю за бюджетною політикою держав-членів. Значна частина парламентських дебатів також була присвячена законопроєктам, що

¹⁷ М. Серованець, М. Пшиходзький, The introduction of the National Recovery and Resilience Plans in the light of the Visegrád Group countries' experience, „Prawo i Więź” 2023, № 1 (12), с. 49-58. DOI:10.36128/priw.vi44.390.

формують так званий „двопакет”, головною метою якого було подальше посилення економічної інтеграції та зближення країн-членів єврозони. Деякі національні парламенти також брали участь у прискореному прийнятті рішень на рівні ЄС під час нещодавніх криз, таких як пандемія COVID-19 (обмеження на поїздки, фінансова підтримка, координація сертифікатів COVID-19 та координація вакцин) та вторгнення Росії в Україну (санкції, енергопостачання та підтримка у відповідь на високі ціни на електроенергію). Наприклад, Сейм і Сенат Республіки Польща ухвалили кілька резолюцій щодо війни в Україні. Зокрема, слід згадати резолюції про засудження російського вторгнення в Україну, в яких уряд просив вжити відповідних санкцій проти Росії та Білорусі, а також забезпечити виконання різноманітних санкцій, ухвалених раніше. Також частіше використовувалися альтернативні інструменти для здійснення такого контролю, а саме: заслуховування представників уряду з конкретних питань (інтерпеляції, поточна інформація, депутатські запити та запитання щодо поточних справ).

При розгляді консультаційних документів та проєктів законодавчих актів, спрямованих на зміцнення економічного порядку, національні парламенти, як правило, використовують традиційні інструменти парламентського контролю, що є результатом налагодженого механізму співпраці у питаннях, пов'язаних з членством в ЄС. Про це свідчить, наприклад, те, як різні національні парламенти та їхні комітети з європейських питань розглядали Повідомлення про Європейський інструмент реконструкції (NextGeneration EU), Регламент про створення Інструменту відновлення та підвищення стійкості та змінену пропозицію щодо Рішення Ради про систему власних ресурсів Європейського Союзу (COM (2020) 445 final), Комітети, які мають повноваження надавати уряду мандат щодо того, як діяти в Раді (наприклад, комітети з європейських питань данського *Фолькетінгу*,

фінської *Едускунти*, латвійського *Сейму*, Словацької національної ради та ін.) також систематично висловлювали свої погляди стосовно позицій, які уряд має займати при розгляді проєктів законодавства ЄС на засіданні Ради з економічних та фінансових питань (ECOFIN). Наприклад, під час дебатів щодо засад Європейського інструменту реконструкції німецький Бундесрат підкреслив важливість солідарності та поваги до фундаментальних прав і верховенства права. Аналогічно, голландська *Eerste Kamer* прийняла резолюцію щодо застосування механізму верховенства права в наступних БФП, підкресливши, що цей механізм повинен включати, як мінімум, захист незалежності судової влади і демократії, чесних виборів і вільних ЗМІ, процедуру прийняття рішень, яка надає достатні гарантії для його фактичного застосування, а також забезпечення застосування положення про бездіяльність. У свою чергу Національна асамблея Угорщини прийняла резолюцію, згідно з якою до країн-членів, які перебувають у схожій ситуації, слід ставитися подібним чином. Резолюція також вважає неприйнятним пов'язувати кошти ЄС з політичними та ідеологічними міркуваннями „під прикриттям верховенства права”¹⁸. Комітети з європейських справ Сейму та Сенату Польщі також регулярно висловлюють свою думку щодо позиції, яку має зайняти Рада міністрів під час розгляду проєктів правових актів ЄС на засіданні Ради з економічних та фінансових питань¹⁹. Комітет Сейму у справах Європейсь-

¹⁸ Див. Тридцять п'ятий піврічний звіт: зміни в процедурах і практиках парламентського контролю, які використовуються в Європейському Союзі. Підготовлений Секретаріатом COSAC та представлений на LXV засіданні Конференції комітетів з європейських справ парламентів держав-членів Європейського Союзу, Лісабон, 31 травня – 1 червня 2020 р., с. 19-24: https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/cosac_concl_contrib_en/raport_cosac_35_pl_fin.pdf [дата звернення: 26.11.2023].

¹⁹ Відповідно до статті 11(1) Закону від 8 жовтня 2010 року „Про співпрацю Ради Міністрів з Сеймом і Сенатом у справах, пов'язаних з членством Республіки Польща в Європейському Союзі”, Комітет зі справ

кого Союзу та Комітет Сенату у закордонних справах та Європейського Союзу, як компетентні парламентські органи, вказані безпосередньо в Регламентах Сейму та Сенату, після ознайомлення з проектом позиції, представленим Радою Міністрів, беручи до уваги як правові наслідки, які пропонується нормативно-правовий акт може мати для польського правопорядку, так і оцінку соціальних, економічних та фінансових наслідків для Республіки Польща, що впливають з ухвалення проекту ЄС, висловлюють свою думку щодо проекту нормативно-правового акта. Таким чином, прерогатива видавати відносно обов'язкові висновки Сейму та необов'язкові висновки Сенату забезпечує певний обмежений вплив на процес розвитку всього Європейського Союзу²⁰.

Слід зазначити, що профільні комітети у європейських справах тісно співпрацюють з галузевими комітетами відповідної палати при розгляді поданих ініціатив щодо системи економічного управління. Це можна проілюструвати на прикладі Палати депутатів Греції, де Спеціальний постійний комітет з європейських справ розглянув інформацію про позицію уряду щодо поданих пропозицій БФП на спільному засіданні з Комітетом з питань торгівлі та виробництва. Пропозиція Комітету щодо Багаторічної фінансової програми також стала предметом уваги комітетів з європейських справ в італійському парламенті. На спільному засіданні Комітету з питань бюджету, Комітету з питань політики Європейського Союзу та Комітету у закордонних справах Палати депутатів і Сенату Республіки

ЄС висловлює думки щодо позицій, які Рада Міністрів має зайняти під час розгляду проектів нормативно-правових актів ЄС на засіданні Ради з економічних і фінансових питань.

²⁰ М. Серованець, *Parlamentarne komisje do spraw europejskich i ich rola w unijnej sferze aktywności organów państwa*, „Przegląd Sejmowy” 2015, № 6(23), с.29-45. Пор. також А. Шмит, *O współpracy rządu z parlamentem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, том XXV, с. 422-425.

Міністр закордонних справ представив звіт щодо БФП. Комітет з європейських справ Палати представників Нідерландів у рамках парламен-тського розгляду законодавчих пропозицій для Багаторічної фінансової програми організував зустріч за участю депутатів Європейського парламенту, які є членами спеціального комітету з політичних викликів та бюджетних заходів для стійкої Європи. У свою чергу, в Генеральних кортесах Іспанії та Сеймі Литви робочі групи, створені комітетами з європейських справ, підготували звіти про БФП і пов'язані з ними огляди горизонтальних політик ЄС. В рамках парламентського розгляду законодавчих пропозицій щодо посилення економічного управління та поглиблення Економічного і валютного союзу відбулися засідання комітетів у європейських справах за участю Європейського комісара з питань фінансового програмування та бюджету²¹.

Зміцненню системи економічного управління в Європейському Союзі та забезпеченню стабільності єврозони сприяло також створення нового інструменту міжнародного співробітництва – річного циклу нагляду та координації на рівні ЄС фіскальної, економічної політики та структурних реформ держав-членів, широко відомого в літературі як т. зв. „Європейський семестр” з координації економічної політики²². Національним парламентам було доручено важливу роль у забезпеченні своєчасного контролю за урядом щодо

²¹ Пор. Дев'ятнадцятий піврічний звіт: зміни в процедурах і практиках парламентського контролю, які використовуються в Європейському Союзі. Підготовлений Секретаріатом COSAC та представлений на XLIX Конференції комітетів з європейських справ парламентів держав-членів Європейського Союзу, Дублін 23-25 червня 2013 р., с. 13-21: http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport_cosac_19_pl.pdf [дата звернення: 23.11.2023].

²² Європейський семестр – курс координаційного циклу на рівні ЄС та Польщі (2011-2015), Матеріали Центру інформації та документації Європейської канцелярії Сейму: <http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/semestr20112015.pdf> [дата звернення: 25.11.2023].

різних ініціатив, які здійснюються в рамках так званого „Європейсь-кого семестру“. У данському *Фолькетингу* відповідні міністри зобов'язані виступати перед Комітетом з європейських справ перед дебатами в Раді ЄС щодо різних елементів щорічного огляду зростання в рамках встановленого механізму нагляду. У свою чергу, перед весняними засіданнями Європейської Ради, під час яких затверджується щорічний огляд зростання, прем'єр-міністр уряду Данії звертається до Комітету з проханням отримати відповідний мандат на переговори. Крім того, представник уряду бере участь у спільних засіданнях комітету з питань фінансів та комітету з європейських справ тричі протягом Європейського семестру. Перша з цих зустрічей відбувається в грудні, коли розпочинається щорічний аналіз зростання, друга – в березні, перед тим, як уряд подає до Комітету свою національну програму реформ і звіт про конвергенцію, і третя – до кінця травня, коли Європейська Комісія надає свої рекомендації окремим країнам-членам. Дебати в рамках Європейського семестру також проводяться в комітетах з європейських справ Національної ради та Федеральної ради Австрії, Генеральних кортесів Іспанії, литовського *Сейму*, німецького Бундестагу та Національної ради Словенії. На основі позицій, представлених Комітету у європейських справах, Національна рада та Федеральна рада Австрії, а також Сенат Чехії та Нідерландів ухвалюють відповідні резолюції щодо Європейського семестру. У свою чергу, Комітет у справах Європейського Союзу Сенату Румунії координує дебати щодо Європейського семестру, щорічного огляду зростання, національної програми реформ і програми стабільності та конвергенції. А в Національній асамблеї Словенії Комітет з європейських справ і галузеві комітети можуть формулювати висновки щодо проектів, які можуть бути включені до програми стабільності та конвергенції

і національної програми реформ²³. Комітети з європейських справ польського Сейму і Сенату також регулярно розглядають інформацію про економічне управління в Європейському Союзі в рамках так званого Європейського семестру. Вони також відповідають за координацію парламентських дебатів щодо Європейського семестру, щорічного огляду зростання, національної програми реформ та програми стабільності та конвергенції.

Важливу роль у процесі посилення ролі національних парламентів у сфері управління економікою та фінансами в Європейському Союзі покладено на Міжпарламентську конференцію зі стабільності, координації та економічного управління в Європейському Союзі, яка була створена на основі рішення Конференції голів парламентів Європейського Союзу в Нікосії 21-23 квітня 2013 року. Створення Конференції стало реалізацією статті 13 Фіскального договору, яка передбачає створення конференції представників відповідних комітетів Європейського парламенту та національних парламентів для обговорення бюджетної політики та інших питань, охоплених Договором. Як і раніше, Конференція збирається двічі на рік і узгоджується з графіком Європейського семестру, причому в першому півріччі Конференція збирається в Брюсселі і організовується спільно Європейським парламентом і парламентом країни, що головує в Раді ЄС, а в другому півріччі приймаючою стороною виступає парламент країни, що головує в Раді ЄС²⁴.

²³ Див. Дев'ятнадцятий піврічний звіт..., с. 13-21.

²⁴ Перше засідання конференції відбулося у Вільнюсі 16-17 жовтня 2013 року під назвою „Міжпарламентська конференція з питань економічного та фінансового управління в Європейському Союзі”. На другій зустрічі 20-21 січня 2014 року в Брюсселі Європейський парламент і грецьке головування використали назву „Міжпарламентська конференція з питань економічного управління ЄС”. Згодом почала використовуватися робоча назва: Міжпарламентська конференція Статті 13 Договору про стабільність, координацію та управління – Конференція за статтею 13. Лише у висновках Конференції голів парламентів ЄС у

Посилаючись на теми вже проведених зустрічей, делегації неодноразово висловлювали переконання, що Міжпарламентська конференція зі стабільності, координації та економічного управління в Європейському Союзі забезпечить основу для дебатів та обміну кращими практиками, які сприятимуть забезпеченню демократичної підзвітності та легітимності рішень, що приймаються у сфері економічного та фінансового управління в ЄС, зокрема в Економічному та валютному союзі. У відповідь на економічну та фінансову кризу архітектура економічного управління в ЄС зазнала значних змін, і, на думку Конференції, необхідно запровадити відповідні механізми для забезпечення ефективного парламентського контролю та демократичної легітимності і підзвітності нових структур управління. Делегації, які брали участь у Конференції, одностайно погодилися, що демократичний контроль і відповідальність повинні здійснюватися на рівні прийняття рішень. Для національних парламентів це означає ключову роль у здійсненні контрольної функції при реалізації відповідної політики на національному рівні, у забезпеченні легітимності дій держав-членів у Європейській Раді та Раді ЄС, а також у проведенні національної фінансової, економічної та соціальної політики. З іншого боку, Європейський парламент, як один з двох законодавчих органів ЄС, відповідає за нагляд і демократичну підзвітність за рішення, прийняті на рівні ЄС. Особливу увагу було також приділено необхідності реформування бюджету ЄС, щоб Європа могла відповісти на основні виклики XXI століття, такі як глобалізація, зміна клімату, енергетична безпека та міграція. Зважаючи на вплив триваючої економічної та фінансової кризи, парламентські делегації також підкреслили необхідність продовжувати консолідацію державних фінансів

квітні 2015 року були визначені принципи, які мають бути прийняті в детальному регламенті конференції, зокрема назва: Міжпарламентська конференція з питань стабільності, координації та економічного управління в Європейському Союзі.

відповідно до Пакту стабільності та зростання, а також підтримувати заходи та ініціативи, спрямовані на реальне покращення функціонування єврозони, зміцнення фіскальної дисципліни та консолідацію державних фінансів держав-членів ЄС („Європейський семестр”, „Стратегія Європа 2020” та проекти щодо діяльності для зміцнення єдиного ринку). Створення нової Конференції сприяло посиленню ролі національних парламентів у вирішенні питань, зазначених у фіскальному договорі, лише наполовину. Безсумнівно, Конференція є дуже важливим форумом для ефективною та постійною співпраці між національними парламентами та Європейським парламентом у сфері економічного та фінансового управління, особливо щодо практики та процедур так званого „Європейського семестру”²⁵.

3. Остаточні висновки

Активне залучення національних парламентів до ініціатив зі зміцнення економічного управління ЄС демонструє, що реалізація принципу європейської солідарності, який є одним із наріжних каменів інтеграційного процесу, практично неможлива без участі національних парламентів. Таким чином, необхідність забезпечення легітимності та демократичної підзвітності для всіх проектів, спрямованих на консолідацію єврозони, стала одним із викликів, що стоять перед національними парламентами на так званому пост-лісабонському етапі. Сучасні зміни в ЄС дають можливість національним законодавчим органам продовжити дебати про демократичну легітимність ЄС і роль парламентів в інтегра-

²⁵ Пор. Порядок денний та інформацію про окремі засідання Міжпарламентської конференції з питань стабільності, координації та економічного управління в Європейському Союзі: http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14893:spotkanie-iv&catid=77&Itemid=974 [дата звернення: 24.11.2023].

ційних структурах, посилити механізми ефективного контролю за європейською політикою національних урядів, а також активізувати співпрацю як з національними парламентами, так і з Європейським парламентом.

Література

Барч Я., Europa à la Carte: konsolidacja czy fragmentacja Unii Europejskiej?, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, № 3.

Барч Я., Кранц Є., Powierzenie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej a Traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności i Traktat o unii fiskalnej. Uwagi w świetle orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-370/12, „Przegląd Sejmowy” 2013, № 4(117).

Барч Я., Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec reformy strefy euro: studium porównawcze, Варшава 2014.

Барч Я., Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2014 r. Koniec sporu o konstytucyjność reformy strefy euro? „Przegląd Sejmowy” 2014, № 5(124).

Фасоне К., National Parliaments in the Eurozone Crisis: Challenges and Opportunities, „Studi polacco-italiani di Toruń/Toruńskie studia polsko-włoskie” 2015, т. XI.

Ківер Ф., The Lisbon Judgment of the German Constitutional Court: A Court-Ordered Strengthening of the National Legislature in the EU, „European Law Journal” 2010, № 5.

Пудло А., Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, Варшава 2014.

Серованець М., Odpowiedzialność integracyjna parlamentów narodowych w dobie kryzysu gospodarczego w strefie euro, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea” 2015, № 5.

Серованець М., Parlamentarne komisje do spraw europejskich i ich rola w unijnej sferze aktywności organów państwa, „Przegląd Sejmowy” 2015, № 6(23).

Серованець М., Parlamentarne komisje do spraw europejskich, Варшава 2016.

Серованець М., Пшиходзький М., The introduction of the National Recovery and Resilience Plans in the light of the Visegrád Group countries' experience, „Prawo i Więź” 2023, № 1 (12).

Серованець М., The debudgetisation of public finances in Poland after Covid-19 and the war in Ukraine, „Politics and Governance” 2023, № 4(11).

Шмит А., О współpracy рządu з парламентом в справах зв'язаних з членством Польщі в Unii Europejskiej, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, том XXV.

Нормативно-правові акти

Договір про Європейський Союз з поправками, внесеними Лісабонським договором та Договором про функціонування Європейського Союзу (Офіційний вісник UE 2012 C 326, с. 1).

Судова практика

Рішення Федерального Конституційного Суду (Bundesverfassungsgericht) від 7 вересня 2011 року (2 BvR 987/10), BVerfG 1-142.

Рішення Федерального Конституційного Суду (Bundesverfassungsgericht) від 19 червня 2012 року (2 BvE 4/11), BVerfG 1-172.

Рішення Федерального Конституційного Суду (Bundesverfassungsgericht) від 12 вересня 2012 року (2 BvR 1390/12), BVerfG.

Рішення Федерального Конституційного Суду Німеччини від 18.03.2014 щодо відповідності правових актів, пов'язаних зі стабілізацією єврозони, Основному закону Федеративної

Республіки Німеччина (справа 2 BvR 1390/12), дослідження: М. Байнчик, „European Judicial Review” 2014, № 7.

Інші джерела

Дев'ятнадцятий піврічний звіт: зміни в процедурах і практиках парламентського контролю, які використовуються в Європейському Союзі. Підготовлений Секретаріатом COSAC та представлений на XLIX Конференції комітетів з європейських справ парламентів держав-членів Європейського Союзу, Дублін 23-25 червня 2013 р., с. 13-21: http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport_cosac_19_pl.pdf [дата звернення: 23.11.2023].

Порядок денний та інформацію про окремі засідання Міжпарламентської конференції з питань стабільності, координації та економічного управління в Європейському Союзі: http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14893:spotkanie-iv&catid=77&Itemid=974 [дата звернення: 24.11.2023].

Європейський семестр – курс координаційного циклу на рівні ЄС та Польщі (2011-2015), Матеріали Центру інформації та документації Європейської канцелярії Сейму: <http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/semestr20112015.pdf> [дата звернення: 25.11.2023].

Тридцять п'ятий піврічний звіт: зміни в процедурах і практиках парламентського контролю, які використовуються в Європейському Союзі. Підготовлений Секретаріатом COSAC та представлений на LXV засіданні Конференції комітетів з європейських справ парламентів держав-членів Європейського Союзу, Лісабон, 31 травня – 1 червня 2020 р., с. 19-24: https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/cosac_concl_contrib_en/raport_cosac_35_pl_fin.pdf [дата звернення: 26.11.2023].

ДОРОТА ФРАНЧАК

Університет права та адміністрації в Жешові

ORCID: 0000-0001-5238-012X

Діяльність Європейського Союзу у сфері підтримки громадського здоров'я

Actions of the European Union in the field of supporting public health

Анотація. Предметом цього дослідження є представлення діяльності, яку проводить Європейський Союз у сфері громадського здоров'я. Ці питання є надзвичайно важливими для моніторингу стану здоров'я населення. Громадське здоров'я лежить в основі формування політики ЄС. Бачення здоровішого Європейського Союзу полягає в тому, щоб допомогти розбудувати сильніші, стійкіші та доступніші системи охорони здоров'я. Остаточні висновки вказують на те, що співпраця між інституціями ЄС та державами-членами у формуванні довгострокової політики у сфері охорони здоров'я є надзвичайно важливою. У статті використано догматичний метод, який передбачає аналіз чинного стану законодавства та поглядів доктрини.

Ключові слова: здоров'я, громадське здоров'я, охорона здоров'я.

Keywords: health, public health, healthcare.

I. Громадське здоров'я є предметом вивчення різних наукових дисциплін. Постійний розвиток медичних наук, глобалізація та свобода пересування означають, що у сфері громадського здоров'я потрібно враховувати знання не лише

з медицини, але й з соціології, психології, епідеміології, демографії, менеджменту та наук про навколишнє середовище¹. Такий системний підхід дозволяє нагромаджувати знання про події, які негативно впливають на здоров'я населення².

Однією з найважливіших цілей Європейського Союзу є зменшення соціальної нерівності. Хоча аспекти охорони здоров'я, спочатку не були пріоритетними для Європейської Спільноти, проте з часом їм почали приділяти більше уваги, зокрема: право на охорону здоров'я, право на медичну допомогу, права пацієнта або право на працю в умовах, що не завдають шкоди здоров'ю³.

Відповідальність за функціонування систем охорони здоров'я лежить на державах-членах ЄС. Водночас Європейський Союз відіграє важливу роль у покращенні громадського здоров'я, що є центральним питанням у політиці ЄС⁴. Програма „ЄС для охорони здоров'я 2021-2027 – бачення здоровішого Європейського Союзу” спрямована на вирішення довгострокових проблем у сфері охорони здоров'я шляхом побудови сильніших, стійкіших і доступніших систем охорони здоров'я. Це також один з основних інструментів на шляху до Європейського Союзу охорони здоров'я⁵.

Предметом цього дослідження є аналіз правових норм, що стосуються діяльності Європейського Союзу у сфері грома-

¹ Є. Леовський, *Polityka zdrowotna a zdrowie publiczne. Ochrona zdrowia w gospodarce rynkowej*, Варшава 2009, с. 28.

² М. Дерч, *Zdrowie publiczne*, [в:] Д. Бах-Голецька, Р. Станкевич (ред.), *System prawa medycznego, Organizacja systemu ochrony zdrowia*, Том 3, Варшава 2020, с. 1072.

³ Ц. Влодарчик, *Zdrowie publiczne w perspektywie międzynarodowej*, Краків 2007, с. 44.

⁴ Громадське здоров'я, https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_2.2.4.pdf [дата звернення: 27.09.2023].

⁵ Програма ЄС для охорони здоров'я 2021-2027 – бачення здоровішого Європейського Союзу <https://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-european-union.pl> [дата звернення: 27.09.2023].

дського здоров'я. Ці питання є надзвичайно важливими для моніторингу стану здоров'я населення. У статті використано догматичний метод, який передбачає аналіз чинного стану законодавства та поглядів доктрини.

II. Одне з перших визначень громадського здоров'я було надано Ч.Е. Е. Вінслоу. Цей автор зазначає, що громадське здоров'я - це наука і мистецтво попередження захворювань, продовження життя та зміцнення фізичного здоров'я та фізичної форми за допомогою організованих зусиль суспільства, спрямованих на гігієну навколишнього середовища, боротьбу з інфекціями, поширеними в громадах, навчання людей принципам особистої гігієни, організацію медичних та медсестринських послуг, спрямованих на ранню діагностику і профілактичне цілеспрямоване лікування, а також розвиток соціальних механізмів, що забезпечують кожній людині в суспільстві рівень життя, необхідний для підтримання здоров'я⁶

Згідно з визначенням, запропонованим ВООЗ, громадське здоров'я - це організовані соціальні зусилля, що здійснюються, головним чином, через спільні дії державних установ, спрямовані на покращення, зміцнення, захист і відновлення здоров'я населення⁷.

У літературі вказується, що громадське здоров'я відноситься до здоров'я населення, на відміну від здоров'я окремої людини. Цей термін також ототожнюється з діями, що вживаються органами державної влади для підтримки та покращення здоров'я населення⁸. Ц. Влодарчик проаналі-

⁶ Ч. Е. Е. Вінслоу, *The Untilled Fields of Public Health*, „Science, New Series”, Vol. 51, № 1306, с. 23-33.

⁷ https://www.who.int/healthsystems/hss_glossary/en/index8.html#17 [дата звернення: 29.09.2023].

⁸ Я. Опольський, *Zdrowie publiczne – geneza, przedmiot i zakres. Wprowadzenie do zagadnienia*, [в:] Я. Опольський (ред.), *Zdrowie Publiczne, Wybrane zagadnienia*, том 1, Варшава 2011, с. 15.

зував роботи різних авторів і на цій основі виділив наступні аспекти, що стосуються громадського здоров'я:

1. діяльність у сфері громадського здоров'я завжди пов'язана з діями уряду на різних рівнях, а його відповідальність враховується в політичному процесі (виборці відмовляються від влади, яка не виконує свої обов'язки або не відповідає очікуванням виборців),
2. діяльність у сфері громадського здоров'я відноситься до надіндивідуальної діяльності, спрямованої на ті детермінанти здоров'я, які не піддаються лікуванню, що здійснюється окремою особою,
3. діяльність у сфері громадського здоров'я здійснюється в структурах, відмінних від приватних компаній, що працюють з метою отримання прибутку (таким чином, тип мотивації - орієнтація на загальне благо - стає визначальним фактором для громадського здоров'я); однак слід зазначити, що поширена практика контракування різних видів послуг змінює значення цього критерію: якщо наміром платника є дія в інтересах суспільства, то інструментом, який він використовує, може бути комерційна компанія, і тоді визначальною є мотивація спонсора, а не підрядника,
4. діяльність у сфері громадського здоров'я пов'язана з медичними послугами, орієнтованими на проблеми соціального середовища, включаючи громаду (сюди входять елементи патологічної поведінки, такі як стимулятори, залежності, насильство в різних формах),
5. діяльність громадського здоров'я орієнтована на надання медичних послуг групам населення, які перебувають у скрутному становищі і не можуть самостійно вирішити свої проблеми (традиційно громадське здоров'я займається бідними, інвалідами, людьми похилого віку, психічно хворими і т.д.),
6. діяльність у сфері громадського здоров'я стосується проблем здоров'я, які є особливо поширеними або

розглядаються як особливо важливі в даному суспільстві,

7. діяльність у сфері громадського здоров'я керується принципом максимізації оздоровчого ефекту при мінімальних витратах і прийнятному рівні якості. Таким чином, на відміну від клінічної практики, де добробут окремого пацієнта має обґрунтований пріоритет, у сфері громадського здоров'я шукають міру певного надіндивідуального блага⁹.

У доктрині все частіше вживається термін «нове громадське здоров'я». На додаток до існуючих елементів, визначення громадського здоров'я також враховує дотримання прав людини та появу нових загроз. Новий підхід приділяє особливу увагу нерівності, яка існує в доступі до охорони здоров'я, та політиці сталого розвитку, яку проводить Європейський Союз¹⁰.

У польському законодавстві термін „громадське здоров'я” не має систематичного визначення. Певні складові цього терміну зустрічаються в окремих законах¹¹. Однак слід

⁹ Ц. Влодарчик, С. Поздзьох, А. Рись, А. Чуприна (ред.), *Zdrowie publiczne*, т. 1, Краків 2000, с. 23-25.

¹⁰ М. Дерч, *op. cit.*, с. 1076-1077.

¹¹ Наприклад, відповідно до статті 2(35) Закону від 5 грудня 2008 року „Про запобігання та боротьбу з інфекціями та інфекційними захворюваннями у людей” (Вісник законів 2023 р., п. 1284 зі змінами), здоров'я – це здоровий стан всього або частини населення, визначений на основі епідеміологічних та демографічних показників; ст. 1 Закону „Про державну санітарну інспекцію” (Вісник законів 2023, п. 338 зі змінами) вказує, що Державна санітарна інспекція була створена для виконання завдань - у сфері громадського здоров'я, зокрема, шляхом здійснення нагляду за умовами: 1) гігієни довкілля, 2) гігієни праці на робочих місцях, 3) радіаційної гігієни, 4) гігієни процесів навчання та виховання, 5) гігієни дозвілля та відпочинку, 6) гігієни харчових продуктів, харчування та косметичних засобів, 7) гігієнічно-санітарними, яким повинен відповідати медичний персонал, обладнання та приміщення, де надаються медичні послуги, з метою захисту здоров'я людини від несприятливого впливу шкідливих і несприятливих факторів

зазначити, що в Законі про громадське здоров'я закладено новий підхід до громадського здоров'я. Цей акт містить закритий перелік завдань громадського здоров'я, до яких належать:

1. моніторинг та оцінка стану здоров'я населення, ризиків для здоров'я та пов'язаної зі здоров'ям якості життя населення,
2. санітарна освіта, адаптована до потреб різних груп населення, зокрема дітей, молоді та людей похилого віку,
3. зміцнення здоров'я,
4. формування здоров'я та соціального ставлення, сприятливого для запобігання ризикованій поведінці,
5. запобігання залежностям та її наслідкам для здоров'я та соціальної сфери,
6. профілактика захворювань,
7. діяльність, спрямована на виявлення, усунення або зменшення ризиків і шкоди для фізичного та психічного здоров'я в житловому, навчальному, робочому та рекреаційному середовищі,
8. аналіз адекватності та ефективності наданих медичних послуг щодо виявлених потреб населення у сфері охорони здоров'я,
9. ініціювання та проведення наукової діяльності у сфері громадського здоров'я та міжнародне співробітництво з питань наукової діяльності у сфері громадського здоров'я,
10. розвиток людських ресурсів, залучених до реалізації завдань у сфері громадського здоров'я,

навколишнього середовища, запобігання виникненню захворювань, у тому числі інфекційних та професійних.

11. зменшення нерівності у сфері охорони здоров'я, зумовленої соціально-економічними обставинами,
12. діяльність у сфері фізичної активності¹².

Відсутність системного підходу до терміну „громадське здоров'я” призводить до того, що він використовується в різних значеннях. Розмежування питань громадського здоров'я між різними нормативно-правовими актами означає, що повноваження у цій сфері належать не лише міністру, відповідальному за охорону здоров'я, а й міністру, відповідальному за сільське господарство, міністру, відповідальному за охорону навколишнього середовища, або міністру, відповідальному за соціальне забезпечення¹³.

III. Компетенція Європейського Союзу у сфері охорони здоров'я полягає насамперед у підтримці, координації та доповненні політики держав-членів¹⁴. Слід зазначити, що діяльність Європейського Союзу здійснюється відповідно до зобов'язань держав-членів щодо їхньої політики у сфері охорони здоров'я, організації та надання медичних послуг і медичної допомоги¹⁵.

Першим документом, що стосується сфери охорони здоров'я, був Паризький договір про заснування Європейської спільноти з вугілля та сталі. Згідно з її положеннями, держави-члени були зобов'язані скасувати обмеження щодо громадянства при працевлаштуванні у вугільній та сталеливарній промисловості. Введення певних

¹² Стаття 2 Закону від 11 вересня 2015 року про громадське здоров'я (Вісник законів 2022, пункт 1608 зі змінами).

¹³ Х. Іздебський [в:] М. Дерч (ред.), *Ustawa o zdrowiu publicznym. Komentarz do art. 1*, Варшава 2016, LEX, теза № 4.

¹⁴ Л. Босек, Р. Станкевич, *Ochrona zdrowia w świetle prawa Unii Europejskiej* [в:] Д. Бах-Голецька, Р. Станкевич (ред.), *System prawa medycznego, Organizacja systemu ochrony zdrowia, том 3*, Варшава 2020, с. 36-37.

¹⁵ Стаття 6 (а) Договору про функціонування Європейського Союзу, (Офіційний вісник EU C 326/47).

обмежень могло бути наслідком лише необхідності охорони здоров'я та громадського порядку¹⁶.

Регулювання щодо громадського здоров'я було вперше включено до Договору про Європейський Союз. У цьому документі були визначені принципи забезпечення високого рівня здоров'я населення. Діяльність Спільноти була спрямована на підтримку держав-членів у профілактиці захворювань шляхом сприяння науковим дослідженням, поширенню медичної інформації та освіти. Крім того, як Спільнота, так і держави-члени були зобов'язані підтримувати співпрацю в галузі охорони здоров'я з третіми країнами та міжнародними організаціями¹⁷.

В Амстердамському договорі містилися більш широкі заходи щодо громадського здоров'я. Європейський Союз був зобов'язаний до багатогранного підходу у сфері здоров'я. Нова політика була спрямована на покращення інформування, швидке реагування на ризики для здоров'я та вжиття заходів для покращення здоров'я та профілактики захворювань. Крім того, Спільнота отримала більший вплив на політику охорони здоров'я держав-членів. Таким чином, громадське здоров'я стало невід'ємною частиною питань інтеграції¹⁸.

Наразі повноваження Європейського Союзу у сфері громадського здоров'я визначаються Договором про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС). Діяльність ЄС, яка доповнює національну політику, спрямована на покращення громадського здоров'я, запобігання хворобам і захворюва-

¹⁶ Стаття 69(1) Договору про заснування Європейської спільноти з вугілля та сталі, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11951K/TXT> [дата звернення: 29.09.2023].

¹⁷ Стаття 129(1)-(3) Договору про Європейський Союз – Маастрихтського договору, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT> [дата звернення: 29.09.2023].

¹⁸ Стаття 152 Договору про Європейський Союз – Амстердамського договору <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT> [дата звернення: 29.09.2023].

нням людей та усунення джерел небезпеки для фізичного і психічного здоров'я. Ця діяльність включає, зокрема, боротьбу з епідеміями, санітарну освіту та моніторинг серйозних транскордонних загроз здоров'ю. Крім того, держави-члени координують свою політику і програми в галузі громадського здоров'я разом з Комісією. У цій сфері також здійснюється співпраця з третіми країнами та міжнародними організаціями.

Стаття 168(4) ДФЕС визначає конкретні законодавчі заходи, які повинні бути прийняті Європейським Парламентом і Радою в рамках звичайної законодавчої процедури для вирішення загальних питань безпеки в галузі охорони здоров'я. До них належать:

- а) заходи, що встановлюють високі стандарти якості та безпеки для органів і речовин людського походження, крові та її похідних,
- б) заходи у ветеринарній та фітосанітарній сферах, безпосередньо спрямовані на захист здоров'я населення,
- в) заходи, що встановлюють високі стандарти якості та безпеки лікарських засобів та медичних виробів.

Європейський Парламент і Рада можуть також встановлювати заходи для заохочення захисту і покращення здоров'я людей, зокрема, для боротьби з транскордонними епідеміями, заходи щодо моніторингу серйозних транскордонних загроз здоров'ю, раннього попередження і боротьби з такими загрозами, а також заходи, безпосередньою метою яких є захист громадського здоров'я у зв'язку зі зловживанням тютюнопалінням і алкоголем, виключаючи будь-яку гармонізацію законів і нормативних актів держав-членів¹⁹.

Важливим поштовхом для вирішення питань громадського здоров'я став процес розширення Європейського Союзу. Приєднання нових держав-членів зробило надзвичайно

¹⁹ Стаття 168 Договору про функціонування Європейського Союзу.

важливим досягнення цілей у сфері охорони здоров'я. Найважливішими з них були боротьба з інфекційними захворюваннями, забезпечення безпеки харчових продуктів, безпека препаратів крові та ефективне функціонування систем охорони здоров'я в умовах спільного ринку²⁰. Крім того, основні завдання Європейського Союзу в галузі громадського здоров'я повинні також включати дії в сферах сільського господарства, транспорту, досліджень, освіти та захисту навколишнього середовища²¹.

Діяльність Європейського Союзу у сфері охорони здоров'я стосується, зокрема: запобігання інфекційним захворюванням та моніторингу ризиків, пов'язаних з їх поширенням, боротьби з онкологічними захворюваннями, посилення безпеки крові та її компонентів, боротьби зі звичкою до куріння, зменшення споживання алкоголю, боротьби із залежністю від наркотиків та ліків, сприяння психічному здоров'ю, безпеки харчових продуктів та турботи про навколишнє середовище.

Метою політики Європейського Союзу у сфері громадського здоров'я є:

- a) охорона здоров'я громадян і сприяння його зміцненню,
- b) підтримка модернізації та діджиталізації систем та інфраструктури охорони здоров'я,
- c) підвищення стійкості європейських систем охорони здоров'я,
- d) підготовка держав-членів до більш ефективного запобігання та реагування на майбутні пандемії²².

IV. У сфері охорони здоров'я Європейський Союз в основному обмежується питаннями громадського здоров'я²³, що

²⁰ Ц. Влодарчик, *op. cit.*, с. 46-47.

²¹ І. Вжешневська-Вал, *Zdrowie publiczne w regulacjach Unii Europejskiej*, „Postępy Nauk Medycznych” 2016, XXIX (5), с. 324.

²² Громадське здоров'я, https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_2.2.4.pdf [дата звернення: 29.09.2023].

розглядається як пропаганда здорового способу життя та вжиття заходів для запобігання поширенню хвороб. Формування системи охорони здоров'я та організація самої громадського здоров'я залишаються відповідальністю урядів держав-членів ЄС²⁴.

Діяльність Європейського Союзу у сфері громадського здоров'я має бути спрямована на зниження рівня захворюваності та кількості передчасних смертей, а також станів, що спричиняють страждання та інвалідність²⁵. Питання охорони здоров'я також слід враховувати при виконанні завдань, пов'язаних з економікою, транспортом або сільським господарством.

Варто підкреслити, що здоров'я є однією з найважливіших цінностей. Як правило, воно є також вагомим умовою для економічного розвитку. Ось чому так важливо вживати заходів для покращення здоров'я населення²⁶. Існує потреба в ініціативах зі зміцнення здоров'я, міжнародному співробітництві та зусиллях, спрямованих на зменшення відмінностей у стані здоров'я між країнами²⁷. Співпраця між інституціями ЄС та державами-членами у формуванні довгострокової політики у сфері охорони здоров'я є надзвичайно важливою.

Література

Босек Л., Станкевич Р., *Ochrona zdrowia w świetle prawa Unii Europejskiej* в: *System prawa medycznego, Organizacja systemu*

²³ М. Дерч, Х. Издебський, Т. Рек, *Prawo publiczne ochrony zdrowia*, Варшава 2013, с. 35.

²⁴ М. Дерч, *op. cit.*, с. 1079.

²⁵ Є. Леовський, *op. cit.*, с. 28.

²⁶ Д. Бирне, *Enabling good health for all. A reflection process for a new UE health strategy*, https://ec.europa.eu/health/archive/ph_overview/documents/pub_good_health_en.pdf [дата звернення: 29.09.2023].

²⁷ Ц. Влодарчик, *op. cit.*, с. 47-48.

ochrony zdrowia, том 3, ред. Д. Бах-Голецька, Р. Станкевич, Варшава 2020.

Бирне Д., *Enabling good health for all. A reflection process for a new UE health strategy*, https://ec.europa.eu/health/archive/ph_overview/documents/pub_good_health_en.pdf [дата звернення: 29.09.2023].

Дерч М., *Zdrowie publiczne в: System prawa medycznego, Organizacja systemu ochrony zdrowia, том 3*, ред. Д. Бах-Голецька, Р. Станкевич, Варшава 2020.

Іздебський Х в: *Ustawa o zdrowiu publicznym. Komentarz do art. 1*, ред. М. Дерч, Варшава 2016, LEX, теза № 4.

Леовський Є., *Polityka zdrowotna a zdrowie publiczne. Ochrona zdrowia w gospodarce rynkowej*, Варшава 2009.

Опольський Я., *Zdrowie publiczne – geneza, przedmiot i zakres. Wprowadzenie do zagadnienia w: Zdrowie Publiczne, Wybrane zagadnienia, том 1*, ред. Я. Опольський, Варшава 2011.

Вінслоу Ч.Е. Е., *The Untilled Fields of Public Health, Science, New Series, Vol. 51, № 1306*.

Влодарчик Ц., *Zdrowie publiczne w perspektywie międzynarodowej*, Краків 2007.

Влодарчик Ц., Поздзьох С., Рись А., Чуприна А. (ред.), *Zdrowie publiczne, том 1*, Краків 2000.

Вжешневська-Вал І., *Zdrowie publiczne w regulacjach Unii Europejskiej*, *Postępy Nauk Medycznych* 2016; XXIX (5).

Нормативно-правові акти

Договір про заснування Європейської спільноти з вугілля та сталі, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11951K/TXT> [дата звернення: 29.09.2023].

Договір про Європейський Союз – Маастрихтський договір, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT> [дата звернення: 29.09.2023].

Договір про Європейський Союз – Амстердамський договір, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT> [дата звернення: 29.09.2023].

Договір про функціонування Європейського Союзу, Офіційний вісник EU C 326/47.

Закон від 11 вересня 2015 року про громадське здоров'я (Вісник законів 2022, пункт 1608 зі змінами).

Інші джерела

Програма ЄС для охорони здоров'я 2021-2027 – бачення здоровішого Європейського Союзу <https://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-european-union.pl> [дата звернення: 27.09.2023].

[Www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_2.2.4.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_2.2.4.pdf) [дата звернення: 27.09.2023].

[Www.who.int/healthsystems/hss_glossary/en/index8.html#17](http://www.who.int/healthsystems/hss_glossary/en/index8.html#17) [дата звернення: 29.09.2023].