

ДИЛЕММА ІНВЕСТИЦІЙНОГО КЛІМАТУ ПІД ЧАС ВІЙНИ: РЕКВІЗИЦІЯ І ДИСКРИМІНАЦІЯ

Михайло САВЧИН

*доктор юридичних наук, професор,
директор Науково-дослідного інституту порівняльного публічного
права та міжнародного права,
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
м. Ужгород, Україна,
Український вільний університет, Мюнхен, ФРН*

Вступ. Війна створює юридичну невизначеність у плані життєвих стратегій, здійснення економічних свобод та потребує поглиблених підходів щодо формування державної політики та ухвалення рішень. Це викликано необхідністю мобілізації та розподілу продукції для посилення обороноздатності, інституційної спроможності держави та збереження національної ідентичності та державності України. Оскільки йде мова про обмежені ресурси, то будь-які законодавчі та адміністративні заходи мають суворо відповідати легітимній меті і не посягати на можливість здійснення основоположних свобод, посягаючи на сутнісний зміст права. Саме через такі критерії буде проаналізовано критерії реквізиції майна в умовах воєнного стану. Окрема увага також буде приділена питанням забезпечення інвестиційного клімату крізь призму доброго врядування, запобігання дискримінації та справедливого правосуддя.

1. Концепт військової конституційної демократії та економічні свободи.

Ми маємо говорити про вихідні умови забезпечення економічних свобод в умовах війни. Для того, щоб держава успішно вела війну і зберегла свій суверенітет, охороняла національну конституційну ідентичність, впливають такі чинники – територія, населення та економічна потужність. Це ключові чинники, які зумовлюють функціонування сучасних держав в умовах, коли світовий порядок трансформується в епоху вповзання у війни. Загалом, якщо взяти еволюцію людства, то треба визнати, що постійні війни супроводжували розвиток людської цивілізації, оскільки людство мало знало мирні епохи. Питання про постання гарантій миру вперше було поставлено на Європейському субконтиненті під час ухвалення Вестфальського миру (1648), коли постала наразі ще домінуюча

концепція Nation-State (держави-нації, національної держави). Заснування сучасного світового порядку в рамках ООН, що визначається Хартією ООН (1948) і остаточно оформленого Заключним Гельсінським актом Конференції безпеки і співробітництва Європи (1975) заклало фундаментальні принципи поваги до національного суверенітету, територіальної цілісності, добросовісного виконання міжнародних договорів, поваги до прав людини тощо.

На сьогодні маємо зміну парадигми Nation-State, на зміну якій приходить Network-State, тобто мережева держава. Тепер йде змагання щодо обґрунтованості цього концепту, виходячи із ліберальної демократичної концепції мультирівневого конституціоналізму наднаціонального ЄС¹ та вкрай консервативної концепції, вираженої у доктрині Project 2025², який вже став предметом критики, особливо за атаку незалежних регуляторів та зниження ступеня гарантій незалежності судів³.

Остання вочевидь спирається на лібертаріанські концепції⁴ згортання ролі сучасних держав з підвищенням ролі корпорацій та перенесенням корпоративістських концепцій на публічне управління із поєднанням штучного інтелекту в алгоритм управлінських рішень та їх впровадження у життя. Мені ця концепція більше нагадує повернення до концепції держави-домену, що було притаманно середньовічним державам, побудованих за династичним принципом. Власне так побудована тепер державність у Російській Федерації, яка є захопленою державою з боку спецслужби ФСБ, так само намагаються побудувати державність у США через вплив крупних корпорацій та низки евангелістичних релігійних спільнот. Відповідно до цих концепцій держав перетворюється у своєрідну мережу прийняття рішень завдяки штучному інтелекту та блокчейну. Однак основними бенефіціаріями такої держави стають певні управлінські прошарки, оскільки така система урядування виключає засади право бути заслуханим і брати участь в управлінських рішеннях заінтересованих осіб, рівності і

¹ Савчин М. Юридичні інструменти забезпечення національних інтересів та міжнародне співробітництво у сфері економіки 2021 (4) *Український часопис конституційного права* 59-62

² Mandate for Leadership. The Conservative Promise (Project 2025) (The Heritage Foundation 2024) <https://static.project2025.org/2025_MandateForLeadership_FULLL.pdf>

³ Thomas Homer-Dixon, Luke Kemp, Michael Lawrence, Megan Shipman. Impact 2024. How Donald Trump's Reelection Could Amplify Global Inter-systemic Risk (Cascade Institute 2024) <<https://wfabhmdrpi5-u5525.pressidiumcdn.com/wp-content/uploads/2024/10/V2.0-Impact-2024-How-Donald-Trumps-Reelection-Could-Amplify-Inter-systemic-Risk-1.pdf>>

⁴ Balaji Shrinivasan, The Network State: How to Start the New Country <<https://thenetworkstate.com/>>

запобігання дискримінації, змагальності, що сьогодні складає невід'ємну складову доброго урядування.

2. Мережецентрична держава та урядування в умовах війни

Війна задає модус функціонування влади у сторону мобілізації та розподілу ресурсів на користь війни. Прикладом цього може бути дискусія про рідкісноземельну угоду між Україною та США. Американський наратив щодо існування боргу України перед США у розмірі 350 млрд дол США за військову та гуманітарну допомогу спростовується даними Кільського інституту, який визначає її на кінець 2024 р. у розмірі близько 120 млрд дол США⁵. З другого боку, в Україні насправді слабо розвідані і, тим більше, розроблені родовища рідкісноземельних металів і мінералів, які потребують значних інвестицій. І тут цілком питання впирається якраз у добре урядування та гарантії доступу до справедливого правосуддя. У цьому світлі зовсім інакше викладає законопроект № 9549⁶, предметом якого визначення особливих правил вилучення нерухомості в умовах воєнного стану.

З аналізу цього законопроекту доволі дивним є наявність президентського вето, оскільки в Україні семіпрезидентлізм і за результатами виборів 2019 р. Президент спирається на більшість у Верховній Раді, а сформований Кабінет Міністрів є цілком службовим кабінетом у силу домінування Президента в означеному трикутнику влади. Судячи із назви законопроекту, його легітимною метою є посилення цифрової інфраструктури, яка логічно не ув'язується із реквізицією земельних ділянок попри потреби воєнного часу. Принаймні, законопроект у цьому відношенні мав би мати цілісніший і комплексний характер. По іншим параметрам доволі складно визначити його легітимну мету, оскільки слід аналізувати окремі фрагменти законопроекту, положення якого передбачають внесення змін у різноманітні правові акти. Зокрема, у преамбулу Закону про реквізицію майна в умовах екстраординарних режимів було внесено зміни, але і вони не визначають чітко легітимної мети таких поправок. Водночас у цьому Законі має з'явитися доволі проблемна стаття 14¹, яка посягає на низку конституційних гарантій права приватної власності, засади верховенства права, місцевого самоврядування та доступу до правосуддя.

⁵ Ukraine Data Tracker. A Database of Military, Financial and Humanitarian Aid to Ukraine <<https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>>

⁶ Пропозиції Президента України до Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання земельних ділянок для розбудови цифрової інфраструктури, включеного до порядку денного 11.02.2025 р. № 4229-XII <<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42412>>

Нижче буде проведено аналіз законопроекту № 9549 стосовно зазначених критеріїв, а тут обмежуся декількома розкриттям деяких аспектів мережецентричності публічної влади. У рамках європейської інтеграції Україна має узгодити своє законодавство із *acquis* ЄС, складниками якого є власне гарантії приватної власності, засади верховенства права, місцевого самоврядування та доступу до правосуддя. Сенса європейської інтеграції України є посилення національного суверенітету з рахунок отримання можливості України впливати на розроблення політик наднаціональних інститутів ЄС, які ми не маємо на цей час. Оскільки Україна має другу за чисельністю та потужністю армію після московської, то розвиток владних інституцій має здійснюватися на цих засадах. Попри чинник війни Україна має рухатися далі у сторону посилення місцевого самоврядування, як би це не парадоксально не звучало за таких умов. Аналізований законопроект фактично встановлює повідомний характер ухвалення рішень щодо реквізиції земель, якщо такі землі належать громадам, без реальної участі місцевих рад у цьому процесі. Попри завдання цифровізації, насправді законопроект мало стосується забезпечення високих стандартів електронного урядування у діяльності публічної влади, що є також важливою засадою діяльності мережецентричної влади, яка має бути якомога більше доступною для забезпечення адміністративними послугами приватних осіб.

3. Окремі конституційні гарантії та законопроект № 9549⁷

Законопроект № 9549 передбачає процедуру реквізиції нерухомості, зокрема вилучення земель з мотивів суспільної необхідності задля забезпечення обороноздатності в аспекті розвитку цифрової інфраструктури. Слід наголосити на тому, що до транспорту в Україні відносяться лінії електропередач та оптоволоконні мережі. Водночас такі заходи мають переслідувати легітимну мету і відповідати конституційним цілям. В умовах воєнного стану ці міркування обґрунтовуються посиленням обороноздатності України із наступним відшкодуванням вартості вилучених земельних ділянок. Стаття 41 Конституції України встановлює гарантії, що у разі виникнення спорів щодо розміру відшкодування, такі питання вирішує суд. У цьому відношенні також діє Закон про реквізицію майна в умовах воєнного стану від 2013 р., який у статті 13 гарантує вирішення такого роду спорів у судовому порядку. У свою чергу, Закон про воєнний стан⁸ також

⁷ Закон України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання земельних ділянок для розбудови цифрової інфраструктури (проект) <<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/2568782>>

⁸ Про правовий режим воєнного стану: Закон України № 389-VIII (у ред. від 08.02.2025 р.) <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>>

гарантує, що не можуть встановлюватися жодні обмеження щодо юрисдикції судів (статті 10(1) та 12²).

Законопроект №9549 деталізував положення щодо реквізиції землі. Законопроект передбачає узгоджувальні процедури Кабінетом Міністрів та Закарпатською ОДА щодо вилучення окремих земельних ділянок для забезпечення потреб обороноздатності країни. Роль місцевих рад зведено лише до оформлення передачі земель, які є в управлінні громади, для зазначених потреб. Також слід зважати на приписи Земельному Кодексу, який визначає правові режими різних видів земельних ділянок, управління яких здійснюють відповідно держава і територіальні громади. Згідно з Конституцією, якщо прийняте рішення про реквізицію і вживаються певні заходи і якщо власник майна, яке підлягає реквізиції, незгоден із розміром відшкодування, він може звернутися з цього приводу до суду. Люди мають знати про ці речі на етапі узгодження, і ключову роль тут відіграють ради громад задля забезпечення майнових прав. Тому жителям громад треба брати активну участь в узгодженні цих питань і розуміти, що вони можуть стосуватися забезпечення обороноздатності України.

Таке вилучення земельних ділянок стосуватиметься переважно для розміщення релокованих підприємств для потреб військово-промислового комплексу (ВПК), а також, можливої забудови вітряками Полонини Руни. Зокрема, для розміщення вітряків на Полонині Руні варто було використати військову інфраструктуру на ній, зокрема бетонну дорогу з Перечина і не розміщати їх там надмірно і, тим більше, будувати дорогу для цих цілей зі Жденіївської долини. У цьому контексті є неспівмірним легітимній меті побудова вітряків на Вододільному хребті. Адже по Боржавському хребту висловив вже свою позицію Верховний Суд, визнавши таке будівництво суперечливим з мотивів охорони довкілля і біорізноманіття⁹.

З другого боку, стоїть питання чому лише Ужгородський район розглядається у статті 14² правок до Закону про реквізицію майна в умовах воєнного стану¹⁰. Найімовірніше законопроект націлений на розміщення релокованих підприємств. Але вони ж можуть бути релоковані не лише на Ужгородщині, а на будь-яких територіях Закарпаття і України загалом. Тому тут може виникнути проблема, бо це дискримінація за місцем знаходження майна. Це є так званою

⁹ Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду, ухвала від 16.04.2024 р. у справі № 260/1058/10 <<https://opendatabot.ua/court/118402703-7d2aa960be500b74a94dbe481134fa72>>

¹⁰ Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного та надзвичайного стану: Закон України № 4765-VI (у ред. від 21.06.2024 р.) <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4765-17#Text>>

прямою захищеною підставою (ознакою), яка захищена статтею 24 Конституцією України. Для запровадження такої відмінної підстави у правовому регулюванні режиму майна у порівнянні з іншими регіонами України жителі Ужгородщини покладені у наперед гірші умови, ніж інші жителі, які проживають в інших регіонах України. Законопроект атакує сутнісний зміст низки основоположних прав, як от: непорушності житла та іншого володіння особи, гарантії права приватної власності та можливості розпорядження ними, свободи підприємницької діяльності, права на справедливий суд. Нарешті, закон має визначати норми загального характеру, а не виокремлювати лише Ужгородський район. Адже аналогічні питання виникатимуть і в інших частинах України.

Висновки. Доктрина мережецентричної держави передбачає розподіл повноважень між субнаціональним і супранаціональним рівнями публічної влади. Щодо України це означає посилення ролі та інституційної спроможності місцевого самоврядування та поглиблення європейської інтеграції з набуттям членства України в ЄС. Структурним елементом мережецентричності публічної влади є також електронне урядування, впровадження стандартів доброго врядування, деліберативної демократії та посилення механізмів судового захисту. Зважаючи на такі структурні елементи мережецентричної організації держави є лукавством запроваджувати реквізицію майна з огляду на посилення обороноздатності та цифрової інфраструктури без належного судового контролю підстав та порядку вилучення майна, зокрема вирішення спорів щодо визначення розміру компенсації вилученого майна. Відсутність надійних гарантій судового захисту майна, доброго врядування підриває довіру до держави і не сприяє доброму інвестиційному клімату, що є важливим для переведення економіки на забезпечення воєнних потреб та пізніше оновлення національної економіки.