

9. Сас О.С. Організація роботи Верховної Ради України: питання теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2013. 19 с.

*\* Косинський Віктор Володимирович – провідний науковий співробітник Інституту законодавства Верховної Ради України.*

*Стаття надійшла до редакції 31 січня 2018 р.*

УДК 342.4

Віталій Купрій \*

### ДО ПИТАННЯ ЗМІНИ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

*Стаття присвячена дослідженню конституційних обмежень щодо внесення змін до Конституції України в умовах воєнного стану.*

*Здійснено комплексний аналіз положень Основного Закону та конституційних законів щодо поняття умов воєнного стану, а також ретельно досліджено наявну практику Конституційного Суду України з цього питання.*

*На основі проведеного аналізу з'ясовано зміст поняття «умови воєнного стану», підстави для констатації наявності таких умов, зроблено висновок щодо неможливості внесення змін до Конституції України в сучасних умовах воєнного стану, а також запропоновані можливі шляхи вирішення цієї проблеми.*

**Ключові слова:** конституція, законодавчий конституційний процес, умови воєнного стану, внесення змін до конституції в умовах воєнного стану.

**Купрій В.Н. К вопросу об изменении Конституции Украины в современных условиях военного положения.**

*Статья посвящена исследованию конституционных ограничений относительно внесения изменений в Конституцию Украины в условиях военного положения.*

*Осуществлен комплексный анализ положений Основного Закона и конституционных законов относительно понятия условий военного положения, а также тщательно исследована существующая практика Конституционного Суда Украины по этому вопросу.*

*На основе проведенного анализа установлено содержание понятия «условия военного положения», основания для констатации наличия таких условий, сделан вывод о невозможности внесения изменений в Конституцию Украины в современных условиях военного положения, а также предложены возможные пути решения этой проблемы.*

**Ключевые слова:** конституция, законодательный конституционный процесс, условия военного положения, внесение изменений в конституцию в условиях военного положения.

**Kuprii V.M. On the issue of amending the Constitution of Ukraine in the current conditions of martial law.**

*The article is devoted to the study of constitutional restrictions on the introduction of amendments to the Constitution of Ukraine in conditions of martial law.*

*A comprehensive analysis of the provisions of the Basic Law and constitutional laws on the notion of the terms of martial law has been carried out, and the existing practice of the Constitutional Court of Ukraine on this issue has been thoroughly explored.*

*On the basis of the analysis, the content of the notion «the conditions of martial law» is established, as the grounds for confirmation of the existence of such conditions, the conclusion is made that it is impossible to amend the Constitution of Ukraine under the current conditions of martial law. The possible ways of solving this problem are suggested.*

**Keywords:** constitution, legislative constitutional procedure, conditions of martial law, introduction of amendments to the constitution in conditions of martial law.

*Постановка проблеми.* У 2015 – 2017 роках Президент України неодноразово ініціював законопроекти про внесення змін до Конституції України в умовах військової агресії Російської Федерації та анексії частини території України. Зрештою у 2016 році був остаточно проголосований законопроект про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя [1].

Висновки Конституційного Суду України стосовно таких законопроектів щодо наявності чи відсутності умов воєнного стану викликали серйозні заперечення в правовому середовищі та були критично оцінені в окремих думках суддів Конституційного Суду України М.І. Мельника, І.Д. Сліденка та В.І. Шишкіна.

Це свідчить про проблему інтерпретування конституційного положення «умови воєнного стану» та необхідність подальшого дослідження цього питання.

*Стан дослідження.* Процес внесення змін до конституції вже досліджувався вітчизняними та зарубіжними науковцями. Зокрема, свої праці цій проблемі присвятили О.Л. Копиленко, А.М. Колодій, М.І. Мельник, М.П. Орзіх, А.О. Селіванов, В.О. Серьогін, І.Д. Сліденко, Ю.М. Тодика, Ю.С. Шемшученко, В.І. Шишкін, та ін.

*Метою статті* є дослідження конституційного положення «умови воєнного стану», підстав його констатації Конституційним Судом України, а також можливі шляхи конституційної реформи в таких умовах.

*Виклад основного матеріалу.* Особливий порядок внесення змін до Конституції України визначений в її розділі XIII та має на меті забезпечення стабільності Основного Закону, оскільки він відіграє ключову роль в правовому регулюванні всіх без виключення сфер суспільного життя.

З цієї метою в Конституцію України було введено обмеження щодо її зміни в умовах воєнного або надзвичайного стану, яке викладене в частині другій статті 157 та дослівно звучить так: «Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану» [2].

Таке обмеження є досить розповсюдженим та зустрічається в конституціях інших держав, зокрема, в Конституції Литовської Республіки (ч. 2 ст. 147) [3], Конституції Грузії (ч. 4 ст. 103) [4] та Конституції Республіки Білорусь (ч. 2 ст. 139) [5]. Основний Закон Французької Республіки містить припис, згідно з яким ніяка процедура перегляду Конституції не може бути розпочата чи продовжена у разі посягання на цілісність території (ч. 4 ст. 89) [6].

Відповідно до статті 159 Основного Закону України законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Таким чином, саме до повноважень Конституційного Суду України належить оцінка щодо наявності або відсутності умов воєнного або надзвичайного стану у випадку аналізу законопроекту про внесення змін до Конституції України.

Однак, як вказувалося вище, зміни до Конституції України у 2016 році були прийняті за позитивного висновку Конституційного Суду України [7], який зазначив, що на момент розгляду ним Законопроекту рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України (пункт 31 частини першої статті 85, пункти 20, 21 частини першої статті 106), не було прийняте.

З огляду на це Конституційний Суд України констатував, що Законопроект відповідає вимогам частини другої статті 157 Конституції України.

Таким чином, Конституційний Суд України підійшов суто формально до вказаного питання, без детального аналізу відповідних положень Конституції України.

Конституційна прерогатива щодо введення в Україні воєнного або надзвичайного стану дійсно належить Президенту України (пункти 20, 21 частини першої статті 106 Конституції України), відповідний указ якого має бути затверджений Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення (пункт 31 частини першої статті 85 Конституції України).

Однак, слід погодитися із суддею Конституційного Суду України В.І. Шишкіним, який зазначає, що зміст частини другої статті 157 Конституції України вказує не на сам факт

оголошення главою держави акта про введення воєнного або надзвичайного стану, а на наявність умов існування одного із таких станів. Визначення суті змісту вказаної норми Конституції України потребує комплексного аналізу ситуації, що виникла в Україні у зв'язку з анексією частини її території, окупацією іноземними військами іншої її території та проведенням антитерористичної операції, а також нормативно-правових актів, які закріплюють правові відносини, обумовлені вказаними подіями [8].

Термінологічні позначення таких особливих явищ, як «умови воєнного стану» і «введення воєнного стану» тісно пов'язані між собою, але вони не є тотожними.

Визначення воєнного стану міститься у статті першій Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року, відповідно до якого це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [9].

З огляду на це визначення, загалом можна визначити такі основні умови воєнного стану:

- 1) наявність збройної агресії чи загрози нападу на державу;
- 2) небезпека державній незалежності України, її територіальній цілісності;
- 3) обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб, зумовлене агресією проти України.

Як відзначає В.І. Шишкін, ці умови існують об'єктивно і обумовлюють такі дії влади, як введення воєнного стану, і не залежать від суб'єктивної позиції того чи тих, хто відповідно до своїх конституційних обов'язків має на них реагувати введенням воєнного стану (пункт 20 частини першої статті 106 Конституції України). Саме умови воєнного стану, визначені нормативно-правовими актами, і є підставами для його офіційного оголошення [10, с. 216].

Підставами ж для введення воєнного стану є конкретні об'єктивно виражені фактичні обставини та нормативно-правові акти, які підтверджують наявність умов воєнного стану. До таких підстав у сучасних умовах можна віднести нижчевикладені.

По-перше, сам факт збройної агресії, окупації частини території України – Автономної Республіки Крим та міста Севастополя з подальшою їх анексією, що сталося у результаті прямого вторгнення військ Російської Федерації.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про оборону України» «збройна агресія – застосування іншою державою або групою держав збройної сили проти України. Збройною агресією проти України вважається будь-яка з таких дій: вторгнення або напад збройних сил іншої держави або групи держав на територію України, а також окупація або анексія частини території України; блокада портів, узбережжя або повітряного простору, порушення комунікацій України збройними силами іншої держави або групи держав; напад збройних сил іншої держави або групи держав на військові сухопутні, морські чи повітряні сили або цивільні морські чи повітряні флоти України; засилання іншою державою або від її імені озброєних груп регулярних або нерегулярних сил, що вчиняють акти застосування збройної сили проти України, які мають настільки серйозний характер, що це рівнозначно переліченим в абзацах п'ятому – сьомому цієї статті діям, у тому числі значна участь третьої держави у таких діях» [11].

Як відзначає суддя Конституційного Суду України І.Д. Сліденко, «Очевидно, що дії Російської Федерації щодо України протягом 2014 – 2016 років відповідно до вказаного закону слід визначити як збройну агресію» [12].

Лише за офіційною статистикою за час збройної агресії Російської Федерації проти України понад 9800 осіб загинуло, близько 23000 поранених, майже 1 млн. 800 тис.

вимушених переселенців. Державою-агресором захоплено 7,2 % території України, непідконтрольною Уряду України залишається ділянка українсько-російського державного кордону протяжністю 409,7 км, через яку Росія постійно направляє на територію України нових найманців, зброю та амуніцію [13]. Такі факти вже є підставою для визнання наявності умов воєнного стану.

По-друге, до таких підстав слід віднести наявність низки політичних звернень і заяв, законодавчих та інших нормативно-правових актів органів державної влади, за змістом яких безпосередньо визнається наявність факту збройної агресії з боку Російської Федерації і реальної небезпеки суверенітету та територіальної цілісності Української держави.

У законах України, актах Верховної Ради України, Президента України і Кабінету Міністрів України безапеляційно констатується оцінка воєнних дій, що відбуваються в Україні упродовж 2014 – 2016 років, такими термінологічними конструкціями, як: війна, воєнна агресія, неприхована агресія, збройна агресія, безпосереднє воєнне вторгнення, ескалація збройної агресії, окупація, окупаційні сили, відсіч збройній агресії, бойові дії тощо.

Загалом В.І. Шишкін нараховує близько двохсот таких актів [10, с. 217] та дає детальний перелік у власній окремій думці [8].

І.Д. Сліденко відзначає наступну комплексну систему нормативних актів (станом на 30 січня 2016 року): Декларація Верховної Ради України, Рішення Ради національної безпеки і оборони України, 36 законів України, 32 постанови Верховної Ради України, 29 указів Президента України, щорічне Послання до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році», 55 постанов Кабінету Міністрів України, 31 розпорядження Кабінету Міністрів України, 2 постанови Фонду соціального страхування, 14 наказів міністерств, постанова Національного банку України, 5 листів та розпоряджень вищих судових органів. Крім того, Президент України видав 74 укази про відзначення державними нагородами України, з формулюваннями «за особисту мужність і героїзм, виявлені у захисті державного суверенітету та територіальної цілісності України, вірність військовій присязі та незламність духу» [12].

З огляду на це, можна вести мову про нормативне визнання органами державної влади фактичної наявності бойових дій на території України з метою збройного захисту території України, її незалежності від воєнного вторгнення Російської Федерації.

Окремо можна відзначити Заяву Верховної Ради України «Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків» (схвалена Постановою Верховної Ради України від 21 квітня 2015 року № 337-VIII), де визначається стан воєнної окупації і анексії Кримського півострова, бойові дії з боку регулярних підрозділів Збройних Сил Російської Федерації, які перейшли державний кордон України на її материковій частині й атакували підрозділи державної прикордонної служби та Збройних Сил України із застосуванням усіх видів вогневого ураження у сухопутній війні, з подальшою окупацією значної території Донецької і Луганської областей України.

Крім того, у статті 2 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року № 1207-VII зазначено, що цей закон визначає статус території України, тимчасово окупованої внаслідок збройної агресії Російської Федерації, встановлює особливий правовий режим на цій території, а стаття 3 географічно окреслює цю територію Кримською автономією і містом Севастополем [14].

По-третє, зважаючи на факт збройної агресії Російської Федерації проти України парламент України Постановою від 21 травня 2015 року № 462-VIII зробив безпрецедентну заяву про вимушений в умовах зовнішньої агресії певний відступ від зобов'язань, взятих Україною як державою-учасницею стосовно приписів статей 5, 6, 8, 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [15]. Такі дії українського парламенту в мирний для України час були б скоріше за все підставою для зупинення або навіть припинення членства України в Раді Європи у зв'язку з недотриманням взятих на себе зобов'язань. В.І. Шишкін відзначає, що цей акт законодавчого органу держави прийнято не у зв'язку із введенням актом Президента України воєнного стану, а з наявністю саме умов воєнного стану, що

відповідає положенням частини другої статті 64 Основного Закону України, котра визначає умови, за якими дозволяється встановлювати окремі обмеження прав і свобод людини. З наведеного вбачається термінологічна одноманітність у застосуванні поняття «умови воєнного стану» і гармонійний зв'язок між частиною другою статті 157 та частиною другою статті 64 Конституції України. Якщо ж орієнтуватися на твердження, що таке поняття має «право на життя» лише після введення воєнного стану, то тоді логічно може постати питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) зазначеної постанови Верховної Ради України [10, с. 218].

Також до вищенаведених підстав інколи додають факт проведення часткової мобілізації у зв'язку з неприхованою агресією Російської Федерації проти України [16, с. 57; 8]

З огляду на викладене, аналіз вітчизняного законодавства дає можливість стверджувати про існування нормативних підстав для введення в Україні воєнного або надзвичайного стану, тобто про фактичне його існування. З такою думкою погоджуються судді Конституційного Суду України М.І. Мельник, І.Д. Сліденко та В.І. Шишкін, які відзначають, що наразі неможливо вносити зміни до Конституції України [8; 12; 17].

Суддя Конституційного Суду України Мельник М.І. відзначає, що можливо виокремити три правові ситуації щодо воєнного або надзвичайного стану. Перша ситуація передбачає існування умов для введення воєнного або надзвичайного стану (стаття 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»). Друга – пов'язана з прийняттям рішення про введення воєнного або надзвичайного стану (пункти 20, 21 частини першої статті 106 Конституції України, статті 2, 6 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», статті 5, 6 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»). Третя – охоплює здійснення заходів правового режиму воєнного або надзвичайного стану, діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану (статті 4, 8–12, 14–17 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», статті 9–14 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»). Ці ситуації взаємопов'язані і передбачають наявність відповідних обставин, певну послідовність рішень та дій, існування певного правового режиму [17].

Таким чином, прийняття або неприйняття акта про введення воєнного стану є лише питанням політичної доцільності Президента України, що не може підмінювати об'єктивну і закріплену правовими нормами наявність умов для його введення, котрі виникли поза його волею.

Водночас, слід відзначити, що деякі країни не містять аналогічних заборон щодо внесення змін до Основного Закону в умовах воєнного стану (це, зокрема, Конституції Швейцарської Конфедерації, США, КНР, Італійської Республіки, ФРН, ПАР, Королівства Марокко та Королівства Саудівської Аравії).

Це свідчить, що все ж таки конституційний процес може відбуватися і за таких обставин, проте в першу чергу він має відображати відповідні вимоги всього народу країни.

Відомо, що Конституція може бути змінена в надзвичайному порядку – шляхом скасування. Як правило такі випадки пов'язані з екстраординарними подіями в країні: державним переворотом, революцією і т.п.

Хоча в Україні конституційний процес наразі неможливо здійснювати шляхом внесення змін до Конституції, виходом із цієї ситуації може бути пряме волевиявлення народу України, який може вимагати прийняття нової Конституції. Така воля має бути виражена в дійсно спільній та консолідованій позиції Українського народу та має бути підтверджена на всеукраїнському референдумі.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. The Constitution of the Republic of Lithuania. URL: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.html>

4. Конституція Грузії. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346>
5. Конституція Республіки Беларусь. URL: <http://www.house.gov.by/ru/konstitutsija-respubliki-belarus-ru/>
6. Constitution of 4 October 1958. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html>
7. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності доопрацьованого законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України № 2-в/2016 від 30 січня 2016 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-16>
8. Окрема думка судді Конституційного Суду України Шишкіна В.І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/nh01d710-15>
9. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.
10. Шишкін В.І. Конституційні основи правового реагування органів державної влади на акти воєнної агресії. *Вісник Конституційного Суду України*. 2016. № 4–5. С. 214–222.
11. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 107.
12. Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І.Д. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України щодо відповідності доопрацьованого законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/nd02d710-16>
13. Заява МЗС України щодо третіх роковин збройної агресії Російської Федерації проти України. URL: <http://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/54926-zajava-mzs-ukrajini-shhodo-tretih-rokovin-zbrojnoji-agresiji-rosijsykoji-federaciji-proti-ukrajini>
14. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 22. Ст. 153.
15. Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод»: постанова Верховної Ради України від 21.05.2015 № 462-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 29. Ст. 267.
16. Морозюк С. Конституційна реформа в умовах війни або вирок для реалізації Основного Закону. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2016. № 4. С. 56–58.
17. Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/nd01d710-15>

**\* Купрій Віталій Миколайович – народний депутат України, аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України.**

*Стаття надійшла до редакції 9 січня 2018 р.*