



Олександр Задорожній,
кандидат юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
завідувач кафедри міжнародного права
Інституту міжнародних відносин Київського
національного університету
імені Тараса Шевченка

УДК 341.0

Необхідність реформування Конституції України у зв'язку із агресією Російської Федерації

Нині перед України постав найсерйозніший виклик з моменту відновлення державного суверенітету у 1991 р. – агресивна війна Російської Федерації проти нашої держави. Агресія, з-поміж іншого, визначає потребу серйозних перетворень, однією з ключових сфер є реформування Конституції України як основного закону держави. Це дозволить ефективніше реагувати на дії агресора, більш плідно взаємодіяти із іншими державами та міжнародними організаціями, належним чином захищаючи національні інтереси. Необхідність приділення у Конституції України особливої уваги міжнародному праву пов'язана також із небезпеками, зумовленими войовничим нігілізмом агресора по відношенню до міжнародного права, притаманним не лише керівництву РФ, яке послідовно демонструє зневагу до основоположних міжнародно-правових норм, а і типовим для робіт представників російської доктрини [1], [2, с. 12 – 18], [3], [4], [5, с. 40 – 46].

Систематичні намагання РФ замінити міжнародне право силою і протиправними «домовленостями»

надзвичайно небезпечні для нашої держави. Це актуалізує необхідність при реформуванні Конституції України зосередити особливу увагу на положеннях щодо міжнародного права, ключових для нашої держави – її безпеки, політичної, економічної, гуманітарної взаємодії із іншими суб'єктами міжнародного права. До таких відносяться насамперед пов'язані із захистом прав і свобод людини, місцем норм міжнародного права у правовій системі держави, визнанням юрисдикції Міжнародного кримінального суду та інших міжнародних судових органів. Вказані проблеми у тій чи іншій мірі розглядалися вченими-юристами – В. Буткевичем, О. Буткевич, В. Мициком, О. Мережком, І. Коліушком, М. Савчиним, К. Савчуком, В. Шаповалом, однак виклики, що нині постали перед нашою державою, очевидно актуалізують необхідність комплексних наукових досліджень.

Положення щодо прав і основних свобод людини. Найявні в Україні проблеми у сфері захисту прав людини, спричинені, значною мірою, невідповідністю норм Конституції і законів положенням універсальних

та регіональних міжнародних договорів, призвели, з-поміж іншим причин, до соціального напруження, яке Росія використала для маскування військової агресії та імітації внутрішньодержавного конфлікту. З іншого боку, ці питання актуалізуються у зв'язку із масовими порушеннями Росією як державою, її владою, військовими, найманцями під контролем РФ прав людини на окупованій території України – у Криму та у частині Донецької та Луганської областей. Конституція України повинна відповідати міжнародним стандартам і з огляду на необхідність ефективного відновлення порушених прав тоді, коли наша держава відновить контроль над вказаними територіями.

Недоліки Конституції щодо регулювання відносин у сфері захисту прав і свобод людини неодноразово відзначались спеціалістами, представниками наукової спільноти, керівниками органів державної влади, обговорювались у контексті реформування Основного закону. Так, ряд пропозицій міститься у проекті Концепції внесення змін до Конституції України 2013 р., взятого за основу Конституційною асамблеєю [6], втім, вони є доволі розмитими та суперечливими. Водночас, деякі пропозиції щодо внесення конкретних змін до Конституції України, висловлені у різний час, на наш погляд, можуть бути розглянуті. Йдеться про:

- закріплення норми, відповідно до якої усі права та свободи людини є універсальними, взаємопов'язаними, невідчужуваними та непорушними;

- заміну загальних норм положеннями чіткого нормативно-правового змісту, визначення основних поведінкових складників, елементів прав;

- включення до Конституції норми про беззастережну заборону дискримінації;

- забезпечення повного відображення прав вразливих соціальних груп (національних меншин, дітей, інвалідів), зобов'язання щодо яких

містяться у міжнародних договорах України [6];

- введення до Конституції права на справедливий суд згідно з Європейською конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р.;

- приведення норми про заборону смертної кари у відповідність із Протоколом № 13 Конвенції 1950 р.;

- закріплення у Конституції заборони рабства, підневільного стану і работоргівлі;

- усунення дискримінації іноземців та осіб без громадянства, яка передбачена формулюванням «громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом» ст. 24 Конституції України [7];

- закріплення норми, відповідно до якої положення про права, свободи й обов'язки тлумачаться та застосовуються відповідно до міжнародних договорів України та практики їхнього офіційного тлумачення й застосування міжнародними органами, юрисдикція яких визнана Україною;

- встановлення принципу пропорційності при обмеженні прав і свобод;

- включення положення, згідно з яким принципи та підстави обмеження прав і свобод мають відповідати міжнародним договорам України;

- закріплення норми, за якою у випадку встановлення іншою державою обмежень щодо реалізації прав і свобод громадянами України, допускається застосування особливого порядку реалізації прав і свобод громадянами (підданими) цієї держави на території України [8].

Конституція України про співвідношення міжнародного права та національної правової системи. Регламентація відносин із іншими державами виключно міжнародно-правовими нормами. Очевидно, що ключовими питаннями, які мають бути належним чином врегульоване Конституцією, є співвідношення норм міжнародного та внутрішньоде-



ржавного права, визначення місця міжнародно-правових приписів різних джерел у національній правовій системі, деякі аспекти, пов'язані із правом міжнародних договорів.

Втім, Конституція України є виявом достатньо спірних підходів до цих питань. Так, положенням ст. 9 визначено: «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України». У статті 18 вказано: «Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права» [9].

Практика держав та сучасні доктринальні підходи свідчать про надання переваги закріпленню норм про входження міжнародних договорів до правової системи держави. Крім того, нормами Конституції України не визначено співвідношення між міжнародними договорами та законами держав. Не зрозумілий і статус міжнародних договорів, які не передбачають надання згоди на їхню обов'язковість Верховною Радою.

Норми ст. 9 Конституції України доповнюються положенням ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори» 2004 р.: передбачено, що 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 [10]. Представниками вітчизняної доктрини міжнародного права вказувалось на необхідність конституційних настанов, які б встановлювали перевагу міжнародного права над внутрішнім [11, с. 28]. З іншого боку, констату-

валось, що конституційні акти та/або практика більшості держав Європейського Союзу не передбачає прямої дії або пріоритету норм міжнародного права у національному праві. Міжнародні договори не стають автоматично частиною останнього; для цього застосовуються різні форми інкорпорації. Конституції ряду держав (наприклад, Іспанії) [12] не містять норм про співвідношення міжнародних договорів та внутрішнього законодавства [13, с. 283].

Загалом слушними видаються пропозиції ввести до Конституції положення Декларації про державний суверенітет України, що проголошує пріоритет норм міжнародного права перед нормами внутрішнього права. Цього вимагає його важливість для правової системи нашої держави [14].

Крім того, необхідно ввести до Конституції України і норми про співвідношення національного законодавства з нормами міжнародного звичаєвого права, загально визнаними принципами та нормами міжнародного права, міжнародними договорами, які не потребують ратифікації Верховною Радою, обов'язковими рішеннями міжнародних органів та організацій, судових установ тощо [15].

Відзначимо і недоліки Конституції України у питаннях набуття міжнародними договорами чинності. Згідно з Віденською конвенцією про право міжнародних договорів 1969 р. згода на обов'язковість міжнародного договору державою може надаватись у різні способи, перелічені в самій Конвенції (статті 11–17) [16, с. 331]. Проте в Конституції України йдеться лише про надання згоди на обов'язковість договору Верховною Радою. Що ж до інших можливих способів надання згоди на обов'язковість міжнародного договору, то вони в Основному законі не виписані чітко.

По-друге, положення ст. 9 Конституції по суті ґрунтуються на концепції «ратифікації, що передбачається», згідно з якою якщо в самому

договорі не передбачено інше, він розглядається таким, що підлягає ратифікації в будь-якому випадку. Однак від такої концепції в теорії і практиці міжнародного права відійшли ще при розробці Віденської конвенції про право міжнародних договорів.

Крім того, в законодавстві України відсутні чіткі строки ратифікації міжнародних договорів, внаслідок чого цей процес може необґрунтовано затягуватись. Згідно із п. 32 ст. 85 Конституції України Верховна Рада надає згоду на обов'язковість міжнародних договорів України у строк, встановлений законом. Далі про такий строк нічого не зазначається. Відтак, доцільно було б на реалізацію цього положення Конституції внести до законодавства у сфері міжнародних договорів положення про часові межі цього процесу: зокрема встановити строки здійснення подання відповідними органами пропозицій щодо схвалення і ратифікації міжнародних договорів, розгляду цих пропозицій та прийняття рішення про подання міжнародного договору до Верховної Ради України на ратифікацію, вирішення питання Радою стосовно самої ратифікації [14].

Вважаємо очевидним, що при реформуванні Конституції України слід йти шляхом виправлення об'єктивних недоліків через усунення прогалин, розв'язання існуючих суперечностей, уникнення можливостей подвійного тлумачення. Зокрема, в Основному законі необхідно закріпити чіткі та однозначні норми, які б врегулювали питання застосування в Україні інших джерел міжнародного права, окрім міжнародного договору, регламентували співвідношення між міжнародними договорами, загально-визнаними принципами і нормами міжнародного права та національним законодавством, встановили пріоритет міжнародно-правових норм перед нормами внутрішнього права. Необхідно усунути недоліки Конституції України щодо набуття міжнародними договорами чинності.

Події агресивної війни Російської Федерації проти України підкреслюють необхідність закріплення в Основному законі нашої держави положення, за якими відносини України із іншими суб'єктами міжнародного права регулюються виключно нормами міжнародного права. Беззаперечно, що важливою тенденцією 2013-2015 рр. стали послідовні намагання Росії зробити фундаментом двосторонніх відносин порушення основоположних міжнародно-правових норм та принципів. Йдеться про застосування сили в порушення міжнародного права, нехтування основними принципами міжнародного права (принципами територіальної цілісності, непорушності кордонів, суверенної рівності держав, невтручання, добросовісного виконання міжнародних зобов'язань). Такі ж намагання відбуваються і по відношенню до Європейського Союзу та найбільших держав-членів, США, яким пропонуються домовленості про обмеження національного суверенітету України, встановлення російського контролю над нею в обмін на різні геополітичні поступки. Ці спроби являють собою комплексні порушення основних міжнародно-правових принципів. Відповідні положення Конституції України повинні передбачати пряму заборону будь-яких відносин із іншими суб'єктами, окрім як заснованих на нормах міжнародного права.

Отже, видається очевидною необхідність закріплення в конституції нашої держави положень, згідно з якими відносини України із іншими суб'єктами регулюються виключно нормами міжнародного права. Іншим необхідним кроком є відмова від позаблокового статусу, про яку йтиметься нижче.

Визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду та інших міжнародних судових органів. Агресія Російської Федерації нерозривно пов'язана із необхідністю притягнення до відповідальності керівництва РФ, російських військових та найма-



нців за організацію і вчинення злочинів проти людяності та військових злочинів на території України. Йдеться про те, що у випадках, коли національні правові механізми держави (у цьому випадку – України) не в змозі забезпечити це, можливе використання процедур та механізмів регіонального та універсального рівня.

Основним з таких механізмів є Міжнародний кримінальний суд – наразі єдиний постійний орган міжнародного кримінального правосуддя. У 1998 р. 120 держав-членів ООН прийняли Римський статут, який став основою для створення МКС [17, с. 3]. Статут набув чинності 1.07.2002 р., коли його ратифікувало 60 держав. Серед понад 120 держав, які наразі ратифікували Статут – усі члени Євросоюзу. Суд став першим постійним кримінальним судом. Він не входить до структури Організації Об'єднаних Націй, але може порушувати справи за поданням Ради Безпеки [18]. Ставши учасницею Статуту МКС, держава поширює дію юрисдикції Суду на всю свою територію, зокрема окуповану, дозволяє притягати до кримінальної відповідальності за злочини, скоєні на території нашої держави громадянами іноземних держав.

Наша держава брала активну участь в підготовці Римського статуту і навіть підписала його та приєдналася до Угоди про привілеї та імунітети Міжнародного кримінального суду [19]. Проте Статут досі не ратифіковано, 11.07.2001 р. Конституційний Суд України надав висновок, згідно з яким Статут не відповідає Конституції України «в частині, що стосується положень абзацу десятого преамбули та статті 1 Статуту, за якими «Міжнародний кримінальний суд ... доповнює національні органи кримінальної юстиції»» [20]. Суд визначив, що йдеться про невідповідність вказаних положень Римського статуту нормам ч. 1, ч. 3 ст. 124, ч. 5 ст. 125 Конституції України, згідно з якими не допускається делегування функцій судів України іншим орга-

нам і створення судів, не передбачених Основним Законом [9].

Зміст положень преамбули та статті 1 Римського статуту повно розкрито у статті 17, якою передбачено, що Міжнародний кримінальний суд (МКС) діє лише тоді, коли сама держава не здатна або не бажає притягти до відповідальності осіб, котрі скоїли злочини [21]. «Небажання» має місце у трьох випадках: а) судовий розгляд було проведено або проводиться або національне рішення було винесено з метою захисту відповідної особи від кримінальної відповідальності за злочини, що підпадають під юрисдикцію МКС; б) необгрунтована затримка з проведенням судового розгляду, несумісна з наміром піддати відповідну особу правосуддю; с) судовий розгляд не проводився або не проводиться незалежно та неупереджено і порядок, за яким він проводився або проводиться, в обставинах, що склалися є несумісним з наміром піддати відповідну особу правосуддю [17, с. 3].

Вказаними нормами Статуту закріплено відомий у міжнародному праві принцип комплементарності. Як слушно зазначає М. М. Гнатовський, висновок у справі про Римський статут було надано Конституційним Судом у час, коли не було практики застосування принципу комплементарності власне МКС (що почав функціонувати лише у 2003 р.) та його тлумачень Асамблеєю держав-учасниць. Останні повинні братися до уваги при тлумаченні положень Римського статуту (зокрема щодо принципу комплементарності) відповідно до п. 2 та п. 3 ст. 31 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. (що є частиною національного законодавства України) як наступна практика застосування договору та угода, досягнута щодо договору державами, які беруть у ньому участь.

За змістом Римського статуту та подальшої практики його тлумачення та застосування принцип комплементарності є не проблемою, а, навпаки,

гарантією від неправомірного втручання Міжнародного кримінального суду у компетенцію національних судових органів, і покликаний не обмежити обсяг суверенітету держави, а, навпаки, захистити його. Випадки, за яких Міжнародний кримінальний суд може визнати справу прийнятною всупереч позиції держави, яка має юрисдикцію щодо відповідних злочинів, обмежуються лише ситуаціями невиконання такою державою (з об'єктивних або суб'єктивних причин) її міжнародних зобов'язань, що випливають із імперативних норм загального міжнародного права та укладених нею міжнародних договорів.

Водночас, перспективи звернення до Конституційного Суду України у зв'язку зі змінами, які відбулись з моменту ухвалення Судом рішення у 2001 р. і можуть передбачати інше тлумачення змісту Статуту МКС наразі незрозумілі. Одним зі шляхів, який може бути розглянутий в цих умовах, є внесення змін до Конституції України, якими би передбачалось, що Україна може визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах, передбачених Римським статутом МКС. Аналогічні норми були включені до Основних законів ряду держав, зокрема, Франції (ст. 53-2 Конституції) [22], Люксембургу (ст. 118) [23, с. 21], Португалії (ст. 7) [24, с. 12].

Втім, може застосовуватись і ширший підхід, за яким до Конституції України вноситься норма про визнання юрисдикції міжнародних судів на підставі діючих міжнародних договорів, згода на обов'язковість

яких надана Верховною Радою [25, с. 20-25], або, враховуючи діяльність міжнародних трибуналів *ad hoc*, які створюються для здійснення правосуддя над фізичними особами за обвинуваченням у вчиненні міжнародних злочинів, – про визнання і юрисдикції міжнародних судів, що діють на основі статутів, прийнятих Радою Безпеки ООН [26, с. 422].

Включення відповідних норм до Конституції матиме наслідком поширення юрисдикції Міжнародного кримінального суду на всю територію України, тобто і на АР Крим, і на частини Донецької і Луганської області – на території, де Україна нездатна притягти до відповідальності осіб, винних у злочинах проти людяності чи воєнних злочинах, йдеться зокрема, і про вищих посадових осіб Російської Федерації як організаторів цих злочинів.

Висновок. Важливою складовою конституційного реформування в Україні є виправлення притаманних Основному закону недоліків у регламентації питань, пов'язаних із міжнародною та міжнародно-правовою діяльністю нашої держави. Необхідність приділення у Конституції особливої уваги міжнародному праву у значній мірі зумовлена агресивною війною РФ проти нашої держави. Пропонується розглянути можливість удосконалення Конституції у таких питаннях як місце норм міжнародного права у правовій системі держави; захист прав людини; визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду та інших міжнародних судових органів.

Список використаних джерел

1. Зорькин В. Право силы и сила права / В. Зорькин // Российская газета. – 2015. – 28 мая.
2. Вельяминов Г. Воссоединение Крыма с Россией: правовой статус / Г. Вельяминов // Государство и право. – 2014. – № 9. – С. 12-18.
3. Томсинов В. Крымское право или Юридические основания воссоединения Крыма с Россией / В. Томсинов. – М.: Зерцало-М. 2015. – 132 с.



4. Хлестов О. Украина: право на восстание / О. Хлестов // Международный правовой курьер [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.inter-legal.ru/ukraina-pravo-na-vosstanie

5. Толстых В. Восоединение Крыма с Россией: правовые квалификации / В. Толстых // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 5 (72). – С. 40-46.

6. Концепція внесення змін до Конституції України // Конституційна асамблея [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/news/id/dlja-shirokogo-gromadskogo-obgovorennja-792/>

7. Захаров Є. Проблеми конституційного гарантування прав людини та основоположних свобод / Є. Захаров // Стратегічні пріоритети. – 2008. – №2(7).

8. Права людини й оновлення Конституції України: Колективна монографія / Праці лабораторії дослідження теоретичних проблем прав людини юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка. – Львів: Малий видавничий центр юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, 2011. – Вип. 5. – 184 с.

9. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (із змінами, внесеними Законами України від 8 грудня 2004 року N 2222-IV, від 1 лютого 2011 року N 2952-VI, від 19 вересня 2013 року N 586-VII, від 21 лютого 2014 року N 742-VII) // Офіційне інтернет-представництво президента України <http://www.president.gov.ua/content/constitution.html>

10. Про міжнародні договори: Закон України від 29.06.2004 р. № 1906 - IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 50. – Ст. 540

11. Денисов В.Н. Проблеми створення публічного порядку в зовнішньополітичній діяльності України / В.Н. Денисов // Суверенітет України і міжнародне право. – К., 1995. – С. 28.

12. *Constitution of Spain 1978* // Congress of Deputies. – 2010. – 138 p.

13. Мицик В. В. Міжнародне і внутрішньодержавне право / В.В. Мицик // Міжнародне публічне право. Основи теорії [За ред. В.Г.Буткевича]. – К., 2002. – С. 283.

14. Буткевич О. В. Конституційна реформа і проблеми міжнародної договірної практики України / О. В. Буткевич // Український часопис міжнародного права. – 2014. – №3. – С. 42-50

15. Мережко О. О. Співвідношення міжнародного і національного права / О.О. Мережко // Юстиніан. – 2009. - №2. – С. 82-88

16. *Vienna Convention on the Law of Treaties*. Vienna, 23 May 1969 // United Nations, Treaty Series. – Vol. 1155. – P. 331.

17. *Rome Statute of the International Criminal Court* (Rome, 17 July 1998) // United Nations, Treaty Series, vol. 2187. – P. 3.

18. Цюкало В. Ю. Щодо участі України в Римському статуті Міжнародного кримінального суду / В. Ю. Цюкало // Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/1471/#_ftn1

19. Про приєднання України до Угоди про привілеї та імунітети Міжнародного кримінального суду: Закон України від 18.10.2006 р. № 254 – V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – №50. – Ст. 499.

20. Висновок Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Президента України про надання висновку щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду (справа про Римський Статут) № 3-в/2001 від 11.07.2001 р. // Конституційний суд України. – 2001. – 6 с.

21. Гнатовський М. Гаазька справедливість по-українськи / Гнатовський М., Кулеба Д. // Дзеркало тижня. – 2014. – 7 лютого.

22. *Constitution of France* // The National Assembly [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#Title6>

23. *Luxembourg's Constitution of 1868 with Amendments through 2009* // *Constitutionproject*. – 2010. – 25 p.

24. *Constitution Of The Portuguese Republic. Seventh Revision [2005]* // *The Parliament Of The Portuguese Republic*. – 2010. – 136 p.

25. *Селівон М. Ф.* Проблеми конституційності Римського Статуту Міжнародного кримінального суду / М. Ф. Селівон // *Український часопис міжнародного права*. – 2003. - № 4. – С. 20 – 25.

26. *Зюкіна А. Г.* Проблеми імплементації Римського статуту в Україні / А.Г. Зюкіна // *Актуальні проблеми держави і права*. – 2011. – Вип. 60. – С. 419-424

Задорожній О. В. Необхідність реформування Конституції України у зв'язку із агресією Російської Федерації

У статті розглядаються ключові проблеми, пов'язані із реформуванням Конституції України, яким має бути приділена увага у зв'язку із агресивною війною Росії проти нашої держави. Автор надає пропозиції щодо змісту норм Основного закону, які стосуються захисту прав і свобод людини, місця норм міжнародного права у правовій системі держави, визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду та інших міжнародних судових органів.

Ключові слова: Конституція України, міжнародне право, міжнародні зобов'язання України, права і свободи людини, співвідношення міжнародного і національного права, Міжнародний кримінальний суд.

Задорожний А. В. Необходимость реформирования Конституции Украины в связи с агрессией Российской Федерации.

В статье рассматриваются ключевые проблемы, связанные с реформированием Конституции Украины, которым должно быть уделено внимание в связи с агрессивной войной России против нашего государства. Автор высказывает предложения по содержанию норм Основного закона, касающихся защиты прав и свобод человека, места норм международного права в правовой системе государства, признания юрисдикции Международного уголовного суда и других международных судебных органов.

Ключевые слова: Конституция Украины, международное право, международные обязательства Украины, права и свободы человека, соотношение международного и национального права, Международный уголовный суд.

Zadorozhnyj O. The Necessity for the Basic Law reform in connection with the Russian aggression against Ukraine

Key issues concerning the constitutional reform, which should be taken into account in relation to the Russian aggressive war against our state, are considered in the article. The author suggests the content of the Basic Law rules concerning the protection of human rights and freedoms, the place of international law in the legal system of the state, the jurisdiction of the International Criminal Court and other international judicial bodies.

Key words: Constitution of Ukraine, international law, international obligations, human rights and freedoms, interaction between international law and national law, the International Criminal Court.

