

УДК 342.4

КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УМОВАХ ВІЙНИ АБО ВИРОК ДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ОСНОВНОГО ЗАКОНУ

Сергій МОРОЗЮК,

кандидат юридичних наук,

здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук

Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України

SUMMARY

In the article are revealed the consequences of amending the Constitution of Ukraine in conditions of de facto martial law (for example, constitutional reforms in Ukraine in 2015–2016 about decentralization of authority and about justice), identified a causal connection between holding of the constitutional reforms in such circumstances and their subsequent implementation. Is made an attempt to predict the consequences of realization of the Constitution of Ukraine, which could cause constitutional changes.

Key words: the Constitution of Ukraine, the Basic Law, reform, realization, martial.

АНОТАЦІЯ

У статті розриваються наслідки внесення змін до Конституції України в умовах фактичного воєнного стану (на прикладі конституційних реформ України 2015–2016 років щодо децентралізації влади та щодо правосуддя), визначено причинний зв'язок між проведенням в таких умовах конституційних реформ та їх подальшою реалізацією. Зроблено спробу прогнозування наслідків процесу реалізації Конституції України, які можуть спричинити конституційні зміни.

Ключові слова: Конституція України, Основний Закон, реформа, реалізація, воєнний стан.

Постановка проблеми. Реформи завжди були одним зі способів удосконалення законодавства, оновлення, надання йому додаткових можливостей задовольнити потреби суспільства та держави, які періодично змінюються у зв'язку з розвитком внутрішньодержавних та міжнародних відносин.

Актуальність теми. Однак як прийняття закону, так і внесення до нього змін відбуваються у чітко встановленому регламенті за визначеною процедурою, що покликає сприяти подальшому втіленню таких реформ в життя. Безумовно, коли йдеться про конституційні зміни, вага та значимість яких є вищою, ніж зміна поточного законодавства, процедура є більш складною, а контроль за таким процесом посилений. Пов'язано це перш за все з тим, що Конституція врегульовує найважливіші суспільні відносини, а тому будь-які зміни у такому регулюванні повинні відповідати об'єктивним потребам суспільства, спрямовуватись на досягнення проголошених Основним Законом цілей.

З моменту затвердження конституційних змін вони стають невід'ємною частиною Основного Закону, а тому їх подальша реалізація стає елементом реалізації усієї Конституції. Перед затвердженням конституційних змін необхідно врахувати усі можливі аспекти їх подальшої реалізації для уникнення негативних наслідків для усього конституційного правореалізаційного процесу.

Отже, **метою статті** є розкриття впливу конституційних реформ 2015–2016 років на процес реалізації Конституції України на прикладі реформи правосуддя та реформи щодо децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Порядок внесення змін до Конституції України визначений її розділом XIII. Процедура зміни Основного Закону є більш складною, порівняно зі звичайними законами. Це забезпечує стабільність Конституції, позитивно впливає на процес її реалізації. Окрім того, що в Конституції визначено обмежене коло суб'єктів, які мають право ініціювати конституційні зміни, передбачено необхідність схвалення таких змін

кваліфікованою більшістю голосів парламентарів, а в окремих випадках навіть затвердження їх на референдумі (стосується змін до розділу I, III та XIII Конституції), Закон також містить ряд заборон – умов, при наявності яких зміна Основного Закону є взагалі неможливою.

До цих заборон відносяться такі: Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України (стаття 158 Конституції України); Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України; Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану (стаття 157 Конституції України) [1].

Зазначені заборони покликані унеможливити внесення до Конституції неактуальних норм, тих, які не підтримуються усіма верствами суспільства, не відображають загальносуспільний інтерес. Натомість дотримання усіх приписів та обмежень щодо здійснення конституційних змін має наслідком високий рівень поваги до таких норм, добровільне їх дотримання, виконання, використання та застосування суб'єктами правореалізації.

На превеликий жаль, зазначені положення на сьогодні, по суті, стали фікцією. Гарантом дотримання обмежень щодо зміни Основного Закону, визначених у статтях 157, 158 Конституції України, є Конституційний Суд, висновок якого є обов'язковим на етапі розгляду парламентом відповідного законопроекту про внесення змін до Конституції. У разі наявності будь-якої перешкоди щодо зміни Конституції Суд повинен надати висновок про неможливість внесення змін до Конституції, що унеможливить винесення на остаточне голосування законопроекту у Верховній Раді. Однак, як показує досвід, на сьогодні Конституційний Суд не виконує функцію гаранта Конституції. У висновках від 16 червня 2015 року № 1-в/2015, від 30 липня 2015 року № 2-в/2015, від 20 січня 2016 року № 1-в/2016 та від 30 січня 2016 року

№ 2-в/2016 Конституційний Суд проігнорував існування групи фактичних правовідносин, пов'язаних з існуванням воєнного стану в Україні, що унеможливило внесення змін до Конституції, та ряду нормативних актів, спрямованих на правове врегулювання таких відносин, та дійшов хибного висновку про можливість зміни Основного Закону.

Розглянемо більш детально правові наслідки таких змін. Президентом України було ініційовано проведення двох конституційних реформ: реформи щодо децентралізації влади та реформи правосуддя. Приреченість на нереалізованість вказаних реформ обумовлена насамперед тим, що їх проведення через фактичний воєнний стан на сході України є незаконним.

Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) 31 серпня 2015 року (тобто на другій сесії восьмого скликання) був лише попередньо схвалений Верховною Радою. Для того, аби стати невід'ємною частиною Конституції, було необхідним остаточне його затвердження парламентом на наступній черговій сесії (третьій сесії восьмого скликання, що проходила з вересня 2015 року до лютого 2016 року), на якій вказаний законопроект на голосування не виносився. Зазначене свідчить про відсутність передумов до його прийняття та відсутність волевиявлення парламентаріїв.

За логікою речей такий законопроект не може бути затверджений, а його повторне прийняття можливе лише за проходження усієї конституційної процедури з початку. В той же час, враховуючи рішення Конституційного Суду щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України від 15 березня 2016 року, Верховна Рада має змогу внести зміни до Закону України «Про регламент Верховної Ради України» та визначити можливість остаточного прийняття законопроєкту про внесення змін до Конституції щодо децентралізації влади в будь-який час, що становить реальну небезпеку прийняття такого законопроєкту з порушенням Закону та за відсутності будь-яких реальних до того передумов [2].

В будь-якому випадку подальше остаточне затвердження вказаного законопроєкту Верховною Радою не забезпечить його реалізацію, враховуючи умови, за яких таке затвердження може відбутись: порушення конституційної вимоги про затвердження законопроєкту на наступній черговій сесії, зміна законодавства «під даних законопроєкт», фактичний воєнний стан в країні. Зазначене матиме наслідком незаконність конституційних змін, а тому відсутність поваги до них у суспільства, відсутність почуття необхідності добровільного їх дотримання, невпевненість у стабільності та непорушності конституційних цінностей.

Що стосується реформи правосуддя, то 2 червня 2016 року Верховною Радою України остаточно затверджено проєкт Закону про внесення відповідних змін до Конституції України. Прийняттям вказаного законопроєкту парламент України юридично закріпив відсутність воєнних дій на території нашої держави, оскільки нібито не порушив заборону про зміну Конституції в умовах воєнного стану.

Пропонуємо більш детально визначити, чим же є воєнний стан та чи відповідає його ознакам наявний на сьогодні в Україні правовий стан. Відповідно до статті 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» воєнний стан – 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. Правовою основою введення воєнного стану є Конституція України, цей Закон та указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України (стаття 2 Закону України «Про правовий режим воєнного стану») [3].

Отже, відповідно до процитованої норми умовами введення воєнного стану є збройна агресія чи загроза нападу – збройна агресія уже відбулась на сході України та в Криму, загроза нападу на інші території України існує щодня, зазначене підтверджується цілодобовими обстрілами мирних українських територій на сході країни та нагромадженням військової потужності противником на захоплених українських територіях. Іншою ознакою воєнного стану, відповідно до статті 1 Закону, є небезпека державній незалежності України, її територіальній цілісності. Щодо територіальної цілісності, то вона уже порушена (не те, що загроза існує) анексією Кримського півострова. Подальша сепаратистська пропаганда, яку активно провадить Російська Федерація, спрямована на захоплення нових українських територій з метою знищення України як незалежної держави, а тому існує пряма реальна загроза суверенітету України.

Згідно з Указом Президента України «Про утворення військово-цивільних адміністрацій» від 5 березня 2015 року № 123/2015 в Донецькій і Луганській областях утворено військово-цивільні адміністрації, до складу яких на окремі посади призначено військовослужбовців військових формувань, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які, згідно з нормами Закону України «Про правовий режим воєнного стану», повинні забезпечити відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки.

Більше того, існування воєнного стану в країні підтверджується низкою інших нормативно-правових актів, зокрема Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» від 31 липня 2014 року (яким запроваджено сплату військового збору), Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік»» (щодо збільшення видатків для потреб оборони і безпеки) від 17 липня 2015 року, а також указами Президента України про часткову мобілізацію від 17 березня 2014 року № 303/2014, від 21 липня 2014 року № 607, від 14 січня 2015 року № 15.

Відповідно до Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» мобілізація – комплекс заходів, здійснюваних з метою планомірного переведення національної економіки, діяльності органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій на функціонування в умовах особливого періоду, а *Збройних Сил України, інших військових формувань, Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту – на організацію і штати воєнного часу* [4].

Отже, усі заходи, які проводять органи державної влади за вказівкою Президента України як військового головнокомандувача свідчать про фактичне існування в Україні воєнного стану.

Правовий режим воєнного стану потребує його регламентації у різних сферах державного устрою. Перш за все правову основу воєнного стану становлять Конституція та Закон України «Про правовий режим воєнного стану» і

лише потім відповідний указ Президента України, а також інші нормативно-правові акти, що регламентують окремі питання воєнного стану. Отже, можемо зробити висновок, що, якщо існування воєнного стану підтверджується Конституцією та Законом України «Про правовий режим воєнного стану», то сама лише формальна відсутність указу Президента жодним чином не змінює фактичні правовідносини воєнного стану, що виникли в країні.

При цьому неможливість зміни Конституції за умов воєнного чи надзвичайного стану пов'язана не стільки з його формальним запровадженням, скільки з тими змінами, які відбуваються в національній правовій системі, у зв'язку з необхідністю забезпечувати функціонування держави в екстраординарних умовах [5]. Саме такими умовами є анексія Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та військові дії щодо наступу на території Донецької та Луганської областей.

Практика конституціоналізму, а також наявні доктринальні уявлення та відповідна нормативна база про особливості перегляду конституції вказують на те, що законодавець завжди обмежує можливі конституційні зміни за умов воєнного або надзвичайного стану. Для цього існує ряд причин як практичного, так і теоретичного плану, зокрема обмеження прав і свобод людини, неможливість адекватного проведення електоральних процедур, ряд обмежень для функціонування публічних інститутів. Очевидно, що за умов триваючого військового конфлікту, втрати 20% території та населення держави, значної кількості біженців внесені фрагментарні зміни до Конституції не будуть сприяти консолідації нації та суспільства на основі спільних цінностей та уявлень про справедливий Основний Закон, оскільки вони мають ознаки реалізації уявлень та вимог вузькополітичного характеру. Така Конституція буде мати виключно формальний характер і не буде виконувати функції суспільного договору. Це буде еклетичний та внутрішньо суперечливий формальний нормативний акт. У свою чергу, і легітимність такої Конституції буде мати виключно формальний характер [5].

Зміна Конституції за таких умов є серйозною загрозою для подальшої реалізації її положень, адже процес реалізації Основного Закону базується на принципі його суспільної значимості, що зумовлений сутністю Конституції як суспільного договору, в якому відображені загальносоціальні цінності та інтереси. Виконання такого договору його суб'єктами забезпечить охорону та захист відповідних цінностей. Якщо ж Конституція є результатом політичної волі владних структур, а не результатом домовленостей усіх соціальних груп, то рівень поваги до такого акта, а отже, й виконання його положень є сумнівним.

Іншою перешкодою на шляху реалізації Конституції України, зміненої в умовах воєнного стану, буде її нелегітимність або формальна легітимність. Під терміном «легітимність Конституції» розуміємо таку її властивість, яка полягає у втіленні в конституційних положеннях загальносуспільних інтересів та цінностей, закріпленні в ній такого способу організації держави та суспільства, який відповідає інтересам народу та підтримується народом України, завдяки чому Конституція користується високим ступенем довіри та поваги суспільства, а її положення реалізуються суб'єктами добровільно. Якщо ж Конституція міститиме положення, що не відповідають інтересам усього суспільства, то не слід розраховувати і на реалізацію її положень.

Зміна Конституції, проведення будь-яких конституційних реформ в умовах воєнного стану є неможливим та приречене на невдачу, оскільки відбувається з порушенням прямої конституційної заборони. Окрім того, воєнний стан унеможливує забезпечення реалізації ново-

прийнятих положень на окупованих територіях України. Реалізація ж закону про внесення змін до Конституції України лише на певній території держави не забезпечить досягнення поставлених перед реформою завдань та цілей.

Більше того, значна частина представників громадянського суспільства задіяна в бойових діях, волонтерському русі, що унеможливує обговорення реформи на всіх рівнях та врахування усіх зауважень і пропозицій щодо неї.

Конституційна реформа щодо правосуддя передбачає повне оновлення суддівського корпусу, створення нових органів контролю за діяльністю суддів, суддівського самоврядування, однак навряд чи цей процес буде ефективним, враховуючи залучення значної частини свідомого громадянського суспільства до участі у захисті Вітчизни від іноземної окупації.

Висновки. Враховуючи викладене, можемо підсумувати, що гарантією реалізації Конституції України є режим законності. У випадку ж, коли внесення змін до Основного Закону відбувається з порушенням його норм, всупереч наявній прямій забороні, це може мати лише негативний вплив на подальший процес втілення в життя таких конституційних норм.

Процес реформування сприймається як явище позитивне лише в тому випадку, коли він викликаний об'єктивними передумовами: розвитком та зміною суспільних відносин, виникненням нових відносин, не врегульованих раніше. Якщо ж реформа є наслідком політичної волі, її подальша реалізація опиняється під загрозою, особливо коли йдеться про конституційну реформу, яка стосується найважливіших сфер державного та суспільного життя. Саме тому лише виважені, об'єктивно необхідні зміни, що пройшли обговорення інститутами громадянського суспільства, опрацьовані парламентом, можуть стати невід'ємною частиною Основного Закону, у випадку дотримання процедури їх прийняття.

Іншим фактором негативного впливу на процес реалізації Конституції України в умовах воєнного стану є неможливість її реалізації на окупованих територіях, а отже, і неможливість запровадження на таких територіях конституційних реформ. Часткова ж реалізація конституційних положень не може забезпечити досягнення тих цілей, що визначалися нормотворцем при їх прийнятті, а це матиме наслідком неефективність як конституційних реформ, так і процесу реалізації Конституції України.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254/96 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України від 15 березня 2016 року № 1-рп/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-16>.
3. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 28. – Ст. 250.
4. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21 жовтня 1993 року № 3543-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 44. – Ст. 416.
5. Окрема думка судді Конституційного Суду України І.Д. Сліденка стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 27 січня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/nd01d710-16>.