



Ігор Заяць

Доцент, кандидат юридичних наук,
Львівський національний університет
імені Івана Франка, Україна

<https://scholar.google.com/citations?user=V7rZ9CMAAAAJ>
ihor.zayats@lnu.edu.ua

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ЛАДІ УКРАЇНИ

EXTRAORDINARY STATES IN THE CONSTITUTIONAL ORDER OF UKRAINE

Ihor Zaiats

associate professor, Ph. D. (Law), Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine
<https://scholar.google.com/citations?user=V7rZ9CMAAAAJ>
ihor.zayats@lnu.edu.ua

У грудні 2019 р. польське парламентське видавництво у Варшаві опублікувало цікаву наукову розвідку «Stany nadzwyczajne w porządku konstytucyjnym Ukrainy – Stan wojenny 2018 roku»¹. Її автор – викладач юридичного факультету університету м. Зелена Гура [пол.: *Uniwersytet Zielonogórski, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Organizacji Administracji Publicznej*], сучасний польський конституціоналіст та фахівець з галузі міжнародного права, радник з правових питань Андрій Стець [пол.: *Andrzej Stec*] заглиблюється в проблему використання виняткових правових інструментів для захисту публічного інтересу та збереження загального блага – незалежності держави Україна.

Вдаючись до порівняльно-правового та історичного методу дослідження, автор вдало вибудовує правову площадку для масштабного дослідження нагальних конституційно-правових проблем захисту державного суверенітету в Україні. Вдаючись до державно-правової практики Галицько-Волинської Русі, коли князь, а згодом король Данило Галицький захищав не лише свою державу, але й тодішні держави Європи від агресії Золотої Орди. У сучасний період спостерігаємо подібний розвиток подій, при якому Російська Федерація, не визнаючи базових принципів міжнародного права, вдається до аргументу насильства, а не до сили аргументу. Проводячи паралелі, автор зауважує, що у період між двома

¹ Stec A. Stany nadzwyczajne w porządku konstytucyjnym Ukrainy – stan wojenny 2018 roku [w:] Przegląd Sejmowy 5 (154)/2019. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2019. DOI: <https://doi.org/10.31268/PS.2019.66>

світовими війнами з аналогічною ситуацією зіткнулась і польська держава, коли вона виконувала функцію кордону між Європою та радянським простором.

Використовуючи юридично-догматичний метод, автор аналізує чинні правові норми, що діють в Україні. Досліджуючи інститути Центральної та Східної Європи, які стосуються національної безпеки та захисту прав людини (Польща, Угорщина, Німеччина та інші), автору вдалося виявити потенційні напрямки вдосконалення особливостей правового регулювання режиму надзвичайного стану та механізму захисту національної безпеки в Україні.

Застосування історичного та догматичного методів наукового дослідження сприяє розкриттю узагальненої правової картини на фоні швидкоплинного розвитку суспільно-політичних змін. У статті є багато посилань до авторитетних джерел стародавнього Риму, колишніх радянських держав Європи та пострадянського періоду. А. Стець окреслив суттєві проблеми агресії Російської Федерації проти України як з позицій міжнародного, так і конституційного права. Опираючись на польський досвід воєнного стану (1981-1983 рр.), автор досліджує проблеми, пов'язані також з безпекою Польщі та Центральної і Східної Європи. Її цінність полягає і в тому, що вона викладена польською мовою та містить багатий пласт політико-правової інформації, з якою можуть ознайомитися фахівці Польщі та України. Також автор робить цікаві пропозиції щодо можливого реформування конституційно-правового інституту воєнного стану в Україні.

Надзвичайний стан у сучасній польській юридичній літературі розглядається як особливий обсяг відповідних системних норм з винятковою (рідкісною) загрозою функціонуванню держави та життя і здоров'ю багатьох людей. До переліку загроз національної безпеки включають тероризм, гібридну війну, організовану злочинність та багато інших небезпек. Такі ризики існують як в реальному, так і віртуальному світі. Саме в останньому проявляються нові або уже раніш передбачувані патології, такі як кіберзлочинність, кібертероризм і навіть кібервійни, що виникли як результат розвитку Інтернету та нових інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ). Кожна держава може зіткнутися зі згаданою небезпекою, яка негативно позначається на її функціонуванні, особливо у сфері критичної інфраструктури. Тому, залежно від типу та обсягу загроз, держава через свої уповноважені органи завжди буде вимушена вчиняти відповідні кроки, які слід розглядати як неординарні. Такими кроками держава буде виходити за межі, які загальноприйняті в умовах сталого конституційного розвитку. Це стосується спеціальних методів управління, які проявляються у прийнятті рішень щодо спеціальних повноважень главою держави, урядом, місцевими органами управління, військовими та поліцейськими адміністраціями тощо.

Необхідність регулювання надзвичайних станів у конституції обґрунтовується щонайменше трьома аргументами, що визначають безпеку, стабільність та розвиток держави:

- 1) Введення надзвичайного стану зазвичай передбачає далекосяжне обмеження (або припинення) прав і свобод особи, гарантованих конституцією. Тому конституція також повинна передбачати можливість відступу від окремих її положень в умовах надзвичайної ситуації. Відсутність конституційних норм у цьому питанні може призвести до ситуації, коли введенням надзвичайного стану скористаються для зловживань.
- 2) У сучасній демократичній правовій державі діяльність органів публічної влади повинна мати відповідну правову основу. Це правило стосується також ситуацій, що становлять особливу загрозу. Відсутність правової бази для діяльності органів публічної влади на час надзвичайного (чи військового) стану призводить до того, що ця установа може використовуватися всупереч основній меті, завданням та принципам, які визначені конституцією та законом держави.
- 3) Конституційна можливість відходу від окремих політичних принципів, що формують державний механізм, полягає у виконанні конкретної стримувальної ролі, особливо стосовно деструктивних внутрішніх сил, які намагаються повалити демократичну систему шляхом насильства. Враховуючи наведені аргументи, необхідно врегулювати питання надзвичайних ситуацій у конституційному акті.

Стверджуючи необхідність конституційного регулювання надзвичайних станів, не можна ігнорувати небезпек, пов'язаних з ними. Зміни в конституційному механізмі, які повинні діяти під час загрози, можуть набувати постійних форм, врешті-решт призводячи до повалення конституційного ладу. Тому український законодавець повинен бути надзвичайно обережним щодо проблеми надзвичайних станів.

Конституцію України слід оцінювати позитивно, бо вона не передбачає кардинальних змін у державній системі на час запровадження надзвичайного стану. Українська конституція, що регулює питання, про які йдеться, водночас містить відсилку до положень, які містяться у законодавчих актах, на відміну від польських положень у галузі надзвичайних ситуацій, де це було систематизовано у главі XI Основного закону Польщі.

Після аналізу конституційно-правової практики застосування чинного законодавства автор дійшов до висновку, що надзвичайний стан (воєнний стан) пов'язаний з необхідністю пожертвувати благами особистості для збереження певних вищих цінностей, у випадку України – це незалежність, територіальна цілісність та вибір напрямку цивілізаційного розвитку та системи здійснення влади (демократичний – західний чи авторитарний варіант за російською моделлю). З одного боку, Указ Президента України №393/2018 «Про введення воєнного стану в Україні» є суперечливим рішенням і провокує бурхливі дискусії всередині українського суспільства. З іншого боку, до прийняття згаданого Указу в українській науці конституційного права існував лише схематичний погляд на інститут воєнного стану, що може бути виправдано відсутністю практики в цьому питанні та твердим переконанням, що такий інститут взагалі не буде застосовуватися у зв'язку з підписанням Будапештського меморандуму.

Однак у цій ситуації, коли Україні довелося на практиці випробувати дію конституційних положень про інститут воєнного стану, належало б після президентських виборів у 2019 року та дострокових парламентських виборів (що відбулися) знову ввести воєнний стан з метою протидії російському впливу в Україні у вигляді диверсій та інших елементів т.зв. гібридної війни до часу визволення українського Криму та Донбасу. На жаль, допоки не зміниться якісний склад уряду РФ і він не буде складатися з колишніх представників Комітету державної безпеки (КДБ), офіцерів Федеральної служби безпеки (ФСБ) та інших представників апарату комуністичного терору, ця влада ніколи не прийме волі української нації до незалежності та шляху до євроатлантичних структур. Відповідь на обраний курс (який називається «образами» в російській пропаганді) – будуть різні за формами помсти за економічні санкції, запобігання будівництва газопроводу Nord Stream 2 і небажання вибирати федеральну та авторитарну концепцію держави на кшталт російської моделі.

Поправка до Конституції України від 7 лютого 2019 р., внесення до преамбули стратегічних цілей держави у вигляді повноправного членства України в Організації Північноатлантичного договору (НАТО) та Європейському Союзу із уточненням повноважень Верховної Ради України щодо здійснення цього процесу (п. 5 ст. 85) та Президента України як гаранта західного курсу держави (ст. 102), та Кабінету Міністрів України як уповноваженого органу за здійснення цього процесу (ст. 116) спричинили численні спецоперації, спрямовані на порушення чинних засад конституційного ладу України.

Введенню воєнного стану мала б передувати широка інформаційна кампанія в засобах масової інформації та науці, бо протидіяти російському військово-політичному режиму, який будь-якою ціною прагне утримувати сусідні держави у сфері свого геополітичного впливу, є надзвичайно важко. Основна мета політики російської влади – роздробити Україну шляхом подання офіційних та неофіційних пропозицій щодо її територіального устрою через сусідні держави, дезінформацію та виправдання «національно-визвольних змагань», ініційованих відповідними структурами та найманцями. На жаль, дипломатичне завершення неоголошеної війни з боку Російської Федерації на даний момент є неможливим, оскільки ця держава визнає виключно політику сили. Тому Україна повинна відповідати військовою силою, щоб не стати жертвою т.зв. «русского мира».

Конституційна модель України обтяжена надмірною бюрократією та характеризується неефективним парламентським контролем у сфері управління національною безпекою і обороною, зокрема Збройними силами України та окремими спецпідрозділами. Частково це пов'язано з інфляцією законів, що доволі часто пишуться не «в стінах парламенту», хибним регулюванням лобізму та браком прозорості фінансування політичних партій².

Саме тому в Україні слід зміцнювати демократію та інші конституційні цінності, такі як національна безпека та оборона. А під час розробки нових нормативно-правових актів особливо важливо використовувати досвід інших держав, які зазнали подібних криз, щоб не дублювати однакових помилок.

² Див.: Stec A. Konflikt na Ukrainie w świetle prawa międzynarodowego publicznego [w:] Bezpieczeństwo państw Europy Środkowo-Wschodniej w kontekście konfliktu na Ukrainie Słupsk: Wydawnictwo Społeczno-Prawne, 2016. 502 c.

Узагальнюючи своє дослідження, А. Стець вважає, що для реалізації цих намірів слід внести ряд змін до нормативних актів, що стосуються воєнного стану та надзвичайних ситуацій, оскільки чинні норми надто абстрактні. Дії в цій галузі повинні включати внесення змін, що посилюють парламентський контроль та конкретизують державні обмеження прав людини у разі соціальних загроз, що зачіпають життєво важливі інтереси держави. Для цього було б раціонально створити у парламенті України постійну комісію з прав людини та основоположних свобод у дослідженні діяльності слідчих органів та досудового провадження в Україні.

Робота написана цікаво та надзвичайно чітко. У ній представлено конституційно-правові інститути, які бачить іноземний фахівець з позиції власної парадигми та з врахуванням іноземного досвіду. Усі проблеми дослідження представлені логічно та надзвичайно впорядковано при використанні доступної польської та української фахової літератури. Приємно бачити, що іноземні науковці так комплексно розуміють український національний інтерес та долучаються до процесу його наукового осмислення.