

ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ВИРІШЕННЯ ПИТАННЯ ПОРЯДКУ МОБІЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

PROBLEMS OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL SOLUTION OF MOBILIZATION IN UKRAINE

Хоббі Ю. С.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
економіко-правового факультету
Маріупольського державного університету*

Татай Е.О.,
магістрант

*економіко-правового факультету
Маріупольського державного університету*

В статті розглядаються правові проблеми проведення мобілізації в Україні. Проведено аналіз основних нормативно-правових документів стосовно цього питання. Визначено варіанти вирішення проблем мобілізації шляхом внесення змін до законодавства.

Ключові слова: воєнний конфлікт, воєнний стан, мобілізація, загальна або часткова мобілізація, прихована мобілізація.

В статье рассматриваются правовые проблемы проведения мобилизации в Украине. Проведен анализ основных нормативно-правовых документов по этому вопросу. Определены варианты решения проблем мобилизации путем внесения изменений в законодательство.

Ключевые слова: военный конфликт, военное положение, мобилизация, общая или частичная мобилизация, скрытая мобилизация.

The article deals with the legal problems of mobilization in Ukraine. The analysis of basic legal documents on the subject was carried out. The variants of solving problems of mobilization through changes in legislation are specified.

Key words: military conflict, martial law, mobilization, total or partial mobilization, mobilization hidden.

Постановка проблеми. У результаті політичної та економічної кризи, яка загострила протиріччя в суспільстві, Україна опинилася на порозі військового конфлікту. З метою врегулювання кризи у квітні 2014 року РНБО України було прийнято рішення розпочати так звану Антитерористичну операцію (АТО) на сході України із залученням збройних сил, і вже 14 квітня 2014 О. Турчинов підписав Указ про проведення АТО на Сході України, а 15 квітня оголосив про початок АТО в Донецькій області. Але ще до цього – 17 березня 2014 року – Верховна Рада України затвердила Указ виконуючого обов'язки Президента України О. Турчинова від 17.03.2014 № 303 «Про часткову мобілізацію», який був прийнятий відповідно до п. 31 ч. 1 ст. 85 Конституції України. Причому призов здійснювався як до Збройних сил України, так і до створеної 13.03.2014 Національної гвардії. З початку бойових дій на Сході країни вже були проведені так звані три хвили мобілізації. Але існують деякі конституційно-правові проблеми проведення мобілізації в Україні.

Стан дослідження. Дослідженням цих проблем займалися О. Гріненко, М. Денежкін, О. Кутовий, Є. Гутгарц та інші. Але ці роботи не пропонують шляхів вирішення проблем, пов'язаних з проведенням мобілізації.

Тому **метою статті** є дослідження проблем конституційно-правового вирішення питання проведен-

ня мобілізації в Україні та запропонування варіантів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. В Указі Президента України «Про воєнну доктрину України» від 15.06.2004 зазначено: «Україна може бути втягнута у воєнні конфлікти, які відрізнятимуться за причинами виникнення, цілями сторін та наслідками, зокрема збройний конфлікт, що може виникнути в разі обмеженого збройного зіткнення на державному кордоні між Україною та іншою державою (збройний конфлікт на державному кордоні) або збройних зіткнень всередині України (збройний конфлікт всередині держави) за участю непередбачених законом воєнізованих або збройних формувань. Негативні наслідки для національної безпеки України можуть оцінюватися як значні. За певних умов можливе переростання збройного конфлікту в локальну війну» [2]. Як доводять О. Гріненко, М. Денежкін, О. Кутовий, «при вирішенні завдань припинення збройного конфлікту на державному кордоні та примушення конфліктуючої сторони до миру залучати потенціал мобілізаційної складової національних економік не виправдано» [1]. Інший воєнний конфлікт – «локальна війна, що може виникнути в разі збройної агресії проти України з боку іншої держави регіону. Негативні наслідки для національної безпеки України можуть оцінюватися як катастрофічні» [2]. «Це мож-

на пояснити тим, що навколо кордонів України, за винятком Молдови, розташовані держави, котрі належать до певних воєнно-політичних блоків» [1], – пояснюють названі науковці. Наймасштабніший конфлікт – «регіональна війна, що може виникнути в разі збройної агресії двох і більше держав проти України. Негативні наслідки для національної безпеки України можуть оцінюватися як незворотні» [2]. «Можна припустити, що виникнення збройного конфлікту між Україною та однією з країн-членів блоку НАТО може призвести до застосування проти України сили декількома країнами Альянсу. Не виключається можливість розвитку воєнного конфлікту з однією з країн-членів ОДКБ. Таким чином, залучення мобілізаційного потенціалу національної економіки в момент локальної війни буде тотожним його залученню під час регіональної війни» [1].

Отже бачимо, що більшість видів воєнних конфліктів, в які може бути втягнута Україна, означають проведення мобілізації чи ризик переростання в конфлікт, що потребує мобілізації.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» № 3543–ХІІ від 21.10.1993 мобілізація – це 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 (ч. 3 ст. 1) [5].

Згідно зі ст. 11. Названого закону «Відповідно до повноважень, визначених Конституцією, Президент України визначає структуру та затверджує мобілізаційний план України на особливий період, Положення про мобілізаційну підготовку Збройних Сил України, інших військових формувань, Положення про порядок проведення мобілізації в Україні; приймає рішення про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію та про демобілізацію із внесенням їх на затвердження Верховною Радою України» [5]. А у ст. 10. Регламенту (й відповідно до ст. 85 Конституції України) вказано, що «Верховна Рада України затверджує протягом двох днів з моменту звернення Президента України укази про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію» [5].

У ч.ч. 2, 3 ст. 189 Регламенту Верховної Ради України зазначено: «Після підписання відповідного указу про загальну або часткову мобілізацію Президент України негайно звертається до Верховної Ради щодо його затвердження і подає відповідний проект закону. Верховна Рада розглядає питання про затвердження указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію протягом двох днів з моменту надходження звернення та відповідного указу Пре-

зидента України до Верховної Ради і надання їх народним депутатам разом з проектом відповідного закону» [6]. Звертаємо увагу, що регламент не передбачає того, як саме звертається Президент до ВРУ у випадку, коли ВРУ не скликана на чергову сесію, тобто те, як саме скликається Верховна Рада. Наприклад, у ст. 83 Конституції України зазначено: «У разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні Верховна Рада України збирається у дводенний строк без скликання» [3]. Ці положення деталізує ч. 4 ст. 11 Регламенту: «У разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні Верховна Рада збирається на позачергову сесію не пізніше як у дводенний строк без скликання і працює до скасування воєнного чи надзвичайного стану» [6] – проте тут мова йде лише про збір після введення воєнного стану. У законодавстві не вказано прямої залежності між надзвичайним станом та мобілізацією. Більш того, визначення «особливого періоду» з ч. ст. 3 Закону «Про мобілізацію та мобілізаційну підготовку» вказує на те, що мобілізація та воєнний стан є альтернативними, тобто незалежними одна від одної підставами, що визначають момент початку особливого періоду: «Особливий період – період, який настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій» (ч. 4 ст. 1) [5]. Виходить, що наразі формально за чинним законодавством можливо оголошення мобілізації без оголошення воєнного стану (ані попереднього, ані одночасного, ані наступного).

У ст. 11 Регламенту Верховної Ради України зазначено: «Позачергові сесії Верховної Ради, із зазначенням порядку денного скликаються Головою Верховної Ради України відповідно до ч. 2 ст. 83 Конституції України. Вмотивовані вимоги про скликання позачергової сесії Верховної Ради, підписані їх ініціаторами разом із проектами документів, які пропонуються до розгляду, надсилаються Голові Верховної Ради України. При цьому підписи ініціаторів не відкликаються» [6]. Ч. 2 ст. 83 Конституції вказує: «Позачергові сесії Верховної Ради України із зазначенням порядку денного скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України» [3]. У процедурі затвердження указу Президента України про мобілізацію, є очевидним, що позачергова сесія ВРУ скликається на вимогу Президента. Виходячи з вищевказаного, можна було б прийти до висновку, що збір на позачергову сесію ВРУ у випадку указу Президента про мобілізацію проходить за загальною процедурою. Але тоді «позачергова сесія Верховної Ради скликається не пізніше як у семиденний строк після дня надходження вимоги про її скликання, поданої відповідно до ч. 2 ст. 83 Конституції України» [6] – бачимо протиріччя дводенному строку, вказаному в ст. 85

Конституції України, ст. 10 Закону «Про мобілізацію та мобілізаційну підготовку».

Виходить, що фактично процедура затвердження указу про мобілізацію буде повністю, без протиріч урегульована законодавством лише у випадку прийняття рішення про неї вже після оголошення воєнного стану. Але питання про те, як проводити її чи взагалі можна проводити мобілізацію без оголошення воєнного стану залишається не до кінця врегульованим, отже, складає проблему. Існує ще одне законодавче положення, що ускладнює вирішення названої проблеми – це прихована мобілізація.

Звернемо увагу на види мобілізації, наведені в ст. 1 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»: «Мобілізація може бути загальною або частковою та проводиться відкрито чи приховано» (ч. 3 ст. 1) [5]. У ч. 5 ст. 4 названого Закону зазначено: «Вид, обсяги, порядок і строк проведення мобілізації визначаються Президентом України в рішенні про її проведення». Ч. ч. 6 та 7 цієї статті розкривають такі види мобілізації, як відкрита та прихована: «Рішення про проведення відкритої мобілізації має бути негайно оголошене через засоби масової інформації. Рішення про проведення прихованої мобілізації доводиться до органів державної влади, інших державних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій по закритих каналах оповіщення в порядку, який визначається Президентом України» [5]. Зрозуміло, що прихована мобілізація є прихованою від керівництва тих воєнних сил, що створюють загрозу воєнних конфліктів чи розпочали конфлікти, з приводу яких розпочинається мобілізація (інакше кажучи, вона є таємною).

Можна було б припустити, що прихована мобілізація може бути проведена без оголошення воєнного стану (інакше втрачається сенс її прихованості), але пам'ятаємо, що Указ Президента, у тому числі про таємну мобілізацію, має бути затверджений Верховною Радою (яка, як виходить з названого припущення, може й не бути скликана на момент прийняття рішення про приховану мобілізацію). Можна припустити, що в цьому випадку Верховна Рада скликається з використання належних заходів забезпечення прихованості (таємності). Проте за ч. 2. ст. 11 Регламенту ВРУ «Розпорядження Голови Верховної Ради України про скликання позачергової сесії Верховної Ради публікується в газеті «Голос України» не пізніше як за три дні до її відкриття із зазначенням питань, які пропонується розглянути на позачерговій сесії Верховної Ради» [6], що суперечить самій ідеї прихованості мобілізації. Можна було б сказати, що в Регламенті лише не передбачена відповідна процедура, але цим проблеми не обмежуються: як зазначено у ст. 9 Закону «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «організація робіт і захист інформації про мобілізаційну підготовку та мобілізацію здійснюються відповідно до вимог Закону України «Про державну таємницю» та інших нормативно-правових актів» [5]. У ч. 1. ст. 8 Закону України «Про держав-

ну таємницю» зазначено: «До державної таємниці в порядку, встановленому цим Законом, відноситься інформація: 1) у сфері оборони: про стратегічне та мобілізаційне розгортання військ, а також про інші найважливіші показники, які характеризують бойову і мобілізаційну готовність Збройних Сил України та інших військових формувань; 2) у сфері економіки, науки і техніки: про зміст мобілізаційних планів державних органів та органів місцевого самоврядування, мобілізаційні потужності, заходи мобілізаційної підготовки і мобілізації та обсяги їх фінансування» [4]. Окрім ст. 8, мобілізація, точніше, доведення мобілізаційних завдань, пов'язаних з державною таємницею, згадується лише в ст. 39 цього закону. Таким чином, Законом «Про державну таємницю» саме рішення про проведення таємної мобілізації до державної таємниці не віднесено й не захищено. Доречно висновку, що наразі законодавством унеможливлено проведення прихованої мобілізації до того, як Верховна Рада збирається на сесію, не пов'язану з цією мобілізацією. Але розглянемо ситуацію, коли ВРУ вже скликана. Згідно зі ст. 84 Конституції України: «Засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України. Рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування» [3]. Це конституційне (отже, вище за своєю силою) положення майже унеможливує прихованість, так як доведеться затверджувати приховану мобілізацію на відкритому засіданні ВРУ чи голосувати за закрите засідання, а отже спочатку оголосити причини такого голосування.

Більш того, у ч. 2. ст. 190 Регламенту ВРУ вказано: «Якщо Верховна Рада затвердила законом відповідний указ Президента України про загальну або часткову мобілізацію, відповідний указ Президента України набирає чинності після його затвердження Верховною Радою і негайно оголошується через засоби масової інформації або оприлюднюється в інший спосіб». Як ми бачимо, має місце пряме протиріччя дефініції прихованої мобілізації з ч. 7 ст. 4 Закону «Про мобілізацію та мобілізаційну підготовку». Враховуючи, що поняття прихованої мобілізації було вперше уведено в Закон «Про мобілізацію та мобілізаційну підготовку» від 21.10.1993 у редакції від 06.04.2005, а положення ст. 190 були введені разом з прийняттям Регламенту Верховної Ради України 10.02.2010, можна припустити, що законодавець (складаючи проект Регламенту) не прийняв до уваги наявність прихованої мобілізації у першому законі.

Після розгляду усіх наведених вище проблем можливо висунути наступні варіанти їх вирішення шляхом внесення змін до законодавства (розділимо ці варіанти на дві групи):

– Перша група варіантів (№ 1–4) передбачає залишення інституту прихованої мобілізації, отже в будь-якому випадку передбачає зміни ч. 2. ст. 190 Регламенту ВРУ таким чином, щоб він стосувався лише відкритої мобілізації. Указ про приховану мобілізацію, очевидно, не може бути оголошений.

Варіант № 1. Мобілізація можлива лише після оголошення воєнного стану. Перевага: потребує лише змін до Закону України «Мобілізацію та мобілізаційну підготовку». Недолік: не має жодного сенсу в прихованій мобілізації.

Варіант № 2. Мобілізація можлива незалежно від оголошення воєнного стану. Указ про мобілізацію (у тому числі про приховану) затверджується ВРУ. Потребує змін Регламент ВРУ з зазначенням дводенного строку скликання ВРУ на позачергову сесію. З метою забезпечення прихованості потребують зміни до Конституції України, Регламенту ВРУ та до Закону «Про державну таємницю», що забезпечували б прихованість сповіщення депутатів ВРУ та закритість (й прихованість) засідання ВРУ від його початку. Переваги: залишає роль парламенту у вирішенні стратегічного питання мобілізації. Недоліки: потребує багато змін до законодавства, процедура скликання ВРУ потребує комплексу технічних та організаційних заходів прихованості; навіть при усіх цих заходах те, що факт скликання декількох сотень депутатів можна приховати, викликає сумніви.

Варіант № 3. Президент України має право провести приховану мобілізацію без затвердження цього рішення ВРУ та незалежно від оголошення воєнного стану. Президент повинен сповістити ВРУ про факт такої мобілізації через певний строк, законодавчо визначений так, щоб на момент настання строку факт мобілізації об'єктивно не могло бути приховано. Повідомлення ВРУ робиться вже не з метою затвердження Указу (мобілізація вже проведена), а для того, щоб забезпечити конституційну й політичну відповідальність Президента за таке рішення. Переваги: дає можливість дійсно приховано й оперативно (що важливо, враховуючи швидкоплинність подій в умовах сучасних воєнних конфліктів) провести мобілізацію. Недоліки: потребує змін у Конституції, значно змінює баланс повноважень між гілками влади.

Варіант № 4. Аналогічний до варіанту № 3, але мова йде про будь-який вид мобілізації. Переваги аналогічні до варіанту № 3, будь-яку мобілізацію можна розпочати максимально оперативним. Недоліки вбачаються в ще більших змінах до балансу повноважень.

– Друга група (№ 5–6) передбачає видалення із Закону «Про мобілізацію та мобілізаційну підготовку» прихованої мобілізації. Мобілізація в будь-якому випадку відкрита.

Варіант № 5. Відкриту мобілізацію можна оголосити лише після оголошення воєнного стану. Переваги: потребує найменших змін до законодавства й містить найменше логічних протиріч. Недоліки: найменш оперативне реагування на воєнні загрози, що може бути критично важливо.

Варіант № 6. Відкриту мобілізацію можна оголосити незалежно від оголошення воєнного часу. Потребує змін до регламенту з тим, щоб можливо було скликати ВРУ у дводенний строк з метою затвердження Указу про мобілізацію. Переваги: більш оперативне, ніж у варіанті № 5, реагування. Недоліки: мобілізаційні заходи у сфері економіки не будуть проходити так ефективно, як вони могли б пройти за умов воєнного стану. Логічно, що доведеться готувати альтернативні мобілізаційні плани на випадок мобілізації під час воєнного стану (що передбачає використання таких обмежень прав осіб, що передбачені ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану») й на випадок мобілізації не під час такого стану.

Висновки. Таким чином, для вирішення конституційно-правових проблем проведення мобілізації в Україні запропоновано 6 варіантів. Питання вибору одного з таких варіантів є політичним й у той-ж час потребує військових фахових знань щодо мобілізаційних планів, тому остаточний висновок зробити в цій статті не можна. Але можна стверджувати, що сам вибір зі змінами в законодавстві є необхідним.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Грінченко О., Денежкін М., Кутовий О. Мобілізаційна підготовка національної економіки в контексті сучасних воєнних конфліктів / О. Грінченко, М. Денежкін, О. Кутовий // Наука і оборона. – № 3. – 2013. – С. 40–44.
2. Про воєнну доктрину України: Указ президента України від 15.06.2004 (з наступними змінами та доповненнями) № 648/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – Т. 1. – Ст. 2005.
3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 (з наступними змінами та доповненнями) № 3855–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.
5. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 (з наступними змінами та доповненнями) № 3543–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 44. – Ст. 416.
6. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 (з наступними змінами та доповненнями) № 1861–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–17. – Ст. 133.