

*Наталія Миколаївна Пархоменко,
завідувач відділу теорії держави і права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАН України
ORCID: 0000-0002-5870-9261*

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЗА УМОВ ВОЄННОГО СТАНУ

Постановка проблеми. Опосередкованість розвитку основних інститутів держави і права реальним станом суспільних відносин не викликає сумніву. Однак особливу роль у цьому процесі відіграють суспільно-політичні національні та міжнародні відносини, пов'язані з розвитком держави в умовах надзвичайного або воєнного стану, які в підсумку визначають зміст і сутність розвитку правової системи держави та здійснюють вплив на міжнародний правопорядок. Безперечним є й те, що ефективна система права та система законодавства країни є одним із визначальних чинників налагодження суспільних відносин як під час війни та здобуття перемоги, так і в період мировідбудови. Саме від відповідності законодавства реальним суспільним, політичним, економічним, воєнним викликам залежить робота механізму держави, взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства, забезпечення і захист прав і свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Повномасштабний напад РФ на територію України 24 лютого 2022 року та подальші події в Україні в умовах війни сутнісно вплинули на її правовий розвиток. Виникла нагальна потреба термінового удосконалення чинного законодавства України шляхом внесення до нього змін і доповнень, а також прийняття нового правового масиву, пов'язаного із необхідністю організації державного механізму та правопорядку за нових суспільно-політичних обставин. Вирішення зазначеного завдання потребує від уповноважених органів державної влади визначення державної стратегії та зміни пріоритетів розвитку соціальних, політичних, економічних та культурних відносин, введення нових механізмів забезпечення прав, свобод та інтересів як окремих громадян, так і держави загалом, захист суверенітету та територіальної цілісності держави та ін. Проблем і питань виникло безліч, і всі вони потребують відповіді та реагування з боку держави. За таких обставин правовий супровід реформування державного ладу в Україні за умов війни є першочерговим завданням суб'єктів правотворчості в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визначення основних засад і напрямів правотворчої діяльності в умовах воєнного стану, по суті, є новим викликом як для української науки, так і практики загалом. Останні ґрунтовні дослідження в цій галузі були пов'язані із Другою світовою війною і стосувалися загалом правового забезпечення післявоєнної відбудови держави та організації післявоєнного національного та міжнародного правопорядку.

Однак варто зазначити, що у вітчизняній юридичній науці окремі наукові розвідки в цьому напрямі почали відбуватися з 2014 року, після окупації окремих територій Донецької та Луганської областей. Переважно дослідження отримали окремі аспекти військового права, пов'язані з розвитком відповідного законодавства, а саме: проблеми правового регулювання процедури оголошення «стану війни», настання «воєнного часу», введення «воєнного стану», адаптації законодавства України у сфері оборони до стандартів НАТО, правового забезпечення оборони держави в умовах євроатлантичної інтеграції України, організації правоохоронної діяльності у сфері оборони відповідно до стандартів НАТО та ін. Серед науковців зазначені проблеми розглядали представники військових, історичних, політичних наук, державного управління і лише іноді – юридичних наук, переважно в аспекті національної безпеки та оборони, а саме: В. Антонов, П. Богуцький, В. Горбу-

лін, С. Гордієнко, І. Доронін, О. Котляренко, Д. Музиченко, А. Остапенко, О. Пошедін, Ю. Пунда, Б. Тичина, В. Топольницький та ін.

Окремо необхідно зазначити про існування низки різноаспектних досліджень надзвичайних законів і надзвичайного законодавства, їх природи, сутності, змісту та ін. як одного з напрямів правотворчої діяльності. Цим питанням приділили увагу А. Басов, Н. Заросило, С. Кузнichenko, О. Петришин, Я. Приходько, М. Цвік, Т. Шмідт та ін. Відповідний науковий доробок є підґрунтям для визначення особливостей і напрямів розвитку правотворчості в період воєнного стану, що наразі не отримали дослідження в українській юридичній науці.

Основні результати дослідження. Агресія Російської Федерації та розв'язання війни проти України завдало істотної шкоди державним та національним інтересам України, її державному суверенітету та територіальній цілісності, що зумовило зміну векторів розвитку всіх сфер суспільних відносин, у тому числі й у правотворчості. Розуміючи вагомість забезпечення правових засад організації роботи механізму держави, інститутів громадянського суспільства, а також забезпечення прав і свобод громадян на період воєнних дій та повоєнного часу, необхідно визначити основні напрями розвитку правотворчості, проаналізувати зміни, які вже відбулися та визначити подальші перспективи правотворчої діяльності.

Першочергово необхідно відзначити складність і різноплановість правотворчості воєнного часу, що виявляється у її надзвичайному характері. Як відомо, створення правових актів поза планами законотворчої діяльності та за особливих обставин визначає їх надзвичайність. «На сьогодні надзвичайне законодавство є невід'ємним атрибутом правових систем практично в усіх державах світу й надзвичайно ефективним юридичним засобом, що забезпечує вихід із екстремальних ситуацій з метою захисту і збереження безпеки суспільства та держави [5, с. 18].

Як особливий вид законів, надзвичайні закони призупиняють дію чинних у відповідній сфері нормативних актів. «Такі закони покликані гарантувати безпеку громадян у разі війни, катастроф, епідемій, необхідності захисту конституційного ладу у зв'язку зі спробою захоплення державної влади шляхом насильства тощо» [2, с. 286]. З позицій теорії права можна виділити ознаки надзвичайних законів: тимчасова дія; їх норми мають переважно імперативний характер і передбачають низку зобов'язань, заборон, обмежень; адресатами можуть бути як окремі категорії фізичних та юридичних осіб на певних територіях, так і всі, хто перебуває на території держави або під її юрисдикцією та ін.

Саме такими ознаками характеризується низка законів і підзаконних нормативно-правових актів, як результат правотворчості у період введення в Україні воєнного стану. Вони стосувалися, з одного боку, організації відносин у державі, а з другого – Збройних Сил України та інших військових формувань. Зокрема, це: закони України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», «Про затвердження Указу Президента України «Про загальну мобілізацію», «Про основи національного спротиву», «Про правовий режим воєнного стану», «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», укази Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», Указ Президента України «Про загальну мобілізацію» та ін. Загалом Верховна Рада України за перші два місяці війни прийняла понад 30 постанов та 70 законів. Серед них лише 5 – первинні закони, всі інші стосувалися внесення змін і доповнень до чинного законодавства.

Йдеться про правове забезпечення організації та діяльності різних суспільно-економічних інститутів в умовах воєнного стану і приведення чинного законодавства у відповідність до об'єктивних суспільних відносин. Змін і доповнень зазнало майже все чинне законодавство у сфері державного управління, трудових, сімейних, освітніх, податкових, фінансових, бюджетних, господарських та ін. відносин. Зокрема, почали запроваджуватися комплексні зміни до законодавства та державних програм, спрямованих на забезпечення прав і свобод громадян, підтримку української економіки (дерегуляція, лібералізація та посилення державної підтримки бізнесу); організацію трудових відносин; навчального процесу, податків і зборів; пенсійного забезпечення; розв'язання проблем, пов'язаних з публічними закупівлями, орендою майна та ін. У зв'язку зі збільшенням суспільної небезпеки та реальності загроз державному ладу було посилено відповідальність за окремі види злочинів та правопорушень, шляхом внесення змін і доповнень до Кримінального кодексу України тощо.

Відповідно правотворчий процес торкнувся практично всіх сфер суспільних відносин, низки чинних нормативно-правових актів, за винятком Конституції України та АПК Крим, у силу конституційної заборони можливості внесення змін до них на період воєнного стану. Зазначене має гарантувати стабільність основ державного та суспільного ладу в Україні, забезпечення законності та правопорядку.

Окремо необхідно спинитися на особливостях трансформацій військового права та відповідного законодавства, яке набуло визначального для перемоги характеру та характеризується високим ступенем інтенсивності. Зокрема, станом на 01.01.2020 р. система актів життєдіяльності ЗСУ налічувала не менш як 35 законів, 840 нормативно-правових актів на рівні Президента, 77 – Кабінету Міністрів України, міжвідомчих наказів, 342 накази Міноборони України та 208 міжнародних договорів відомчого характеру, 4 кодифікованих нормативно-правових акти (не рахуючи бойових статутів). Причому це – тільки первинні законодавчі акти, які постійно удосконалюються шляхом внесення змін та доповнень [6, с. 76–77]. Це кількісні показники, що ж до якісних, а йдеться насамперед про ефективність військового законодавства та відповідність вимогам часу, то тут ситуація далеко неоднозначна. Про це свідчать також проблеми, які виникли під час воєнного стану у цій сфері. Йдеться про колізійність, застарілість окремих норм і потребу в систематизації законодавства у військовій сфері та національній обороні; забезпечення принципу фаховості та професійності в процесі правотворчості; запровадження дієвих механізмів реалізації військового законодавства; використання зарубіжного досвіду та ін.

Зазначена ситуація частково зазнала суттєвих змін лише починаючи з кінця 2021 року, коли було прийнято низку правових актів, а саме: закони України «Про критичну інфраструктуру», «Про Службу військового капеланства», «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)», «Про основи національного спротиву» та ін. Перші місяці війни загострили проблему подолання остаточності у розвитку військового права та відповідного законодавства. Особливо йдеться про правове забезпечення безпеки та оборони держави, безпеки та захисту військовослужбовців та цивільних осіб (особливо дітей) під час війни. Адже тільки події останніх місяців дали змогу повною мірою зрозуміти важливість та актуальність правового забезпечення функціонування збройних сил, добровільних формувань, волонтерства та ін. Це дало поштовх до посиленої уваги до засад військового права та відповідного законодавства з боку суб'єктів правотворчості. Зокрема, із-понад 100 нормативно-правових актів Верховної Ради України, які було прийнято у перші два місяці війни, приблизно 20 відсотків безпосередньо стосувалися врегулювання відносин у військовій сфері, у тому числі національній обороні. Понад 80 відсотків зазначених законів і постанов Верховної Ради України визначали особливості правового регулювання тих чи інших суспільних відносин у межах галузевого законодавства) в умовах воєнного стану.

Таким чином, можна стверджувати, що надзвичайне законодавство як результат діяльності уповноважених суб'єктів в умовах воєнного стану, включає норми різних галузей права, регулюючи різноманітні сфери суспільних відносин, «адже правові норми, які регламентують суспільні відносини під час надзвичайного стану (воєнного стану), мають комплексний характер, здебільшого належать до різних галузей права (конституційного, адміністративного, екологічного, цивільного, трудового, міжнародного) та відображаються в системі законів і підзаконних нормативно-правових актів [1, с. 86].

Відповідно до сутності, змісту, спрямування основних положень зазначених нормативно-правових актів можна також окреслити ключові засади правотворчості в умовах воєнного стану. Зокрема, на перший план вийшли такі принципи правотворчості, як: оперативність, динамізм, єдність загальнодержавних та національних інтересів, гласність, законність, гуманізм. Відбулися зміни суб'єктів правотворчої діяльності та їх повноваження. Окрім органів державної влади, які мають конституційно закріплені правотворчі повноваження, відповідно до законів України «Про оборону України», «Про правовий режим воєнного стану», військове командування (військове командування – Головнокомандувач Збройних Сил України, Командувач об'єднаних сил Збройних Сил України, командувачі видів та окремих родів військ (сил) Збройних Сил України, командувачі (начальники) органів військового управління, командири з'єднань, військових частин Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань) отримало

повноваження щодо видання обов'язкових до виконання наказів і директив з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Головам військових адміністрацій надано право (ст. 15, 8) видавати накази та розпорядження у межах своїх повноважень, які мають таку ж юридичну силу, що і рішення відповідної ради (рад). Військові адміністрації мають право скасування актів виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів[3].

Таким чином, правотворчі повноваження військового командування визначені не Конституцією, а спеціальним законом, стосуються виключних сфер суспільних відносин та обмеженим колом різновидів правових актів, які мають юридичну силу та особливості дії.

Всі інші суб'єкти правотворчості зберегли свої правотворчі повноваження відповідно до Конституції та законодавства України. Юридична сила актів Верховної Ради України, Президента, Кабінету Міністрів України також не зазнала змін. Таким чином збереглася ієрархія правових актів. Проте акти військового командування також мають юридичну силу, в частині, яка суперечить чинному законодавству, мають пріоритет як такі, що мають надзвичайний характер.

При цьому правотворча діяльність відбувалась відповідно до законодавчо визначеної процедури, у найкоротші терміни. Зокрема, парламент, як основний суб'єкт правотворчості, виконував свої повноваження конструктивно, а парламентарі позбулися штучного стримування правотворчого процесу, намагаючись оптимально поєднувати принципи політичної доцільності та об'єктивної необхідності.

Окремо варто спинитися на характеристиці темпорально-просторової дії правових актів в умовах війни. Констатуючи в цілому звичайний режим дії чинного законодавства в межах України, необхідно відзначити те, що особливостями його дії є збереження юридичної сили окремих актів та реальне регулювання суспільних відносин на тимчасово окупованих окремих територіях України щодо фізичних та юридичних осіб, які там перебувають. Тобто законодавство України (окремі його положення) поширює або деякий час поширювало свій вплив на непідконтрольні державі Україна території. Подекуди діяли місцеві органи влади, також здійснюючи свої функції, в тому числі і шляхом видання в межах наданих повноважень правових актів.

Відмітною рисою правового режиму воєнного стану стала можливість обмеження прав людини, порядок якого визначений Конституцією України та відповідним законодавством, першочергово – частиною другою статті 64 Конституції України, де зазначено: «В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції[4].

Відповідно ж до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) може видавати правові акти, відповідно до яких запроваджуються та здійснюються в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, різні заходи правового режиму воєнного стану.

Висновки. Правотворчість під час воєнного стану відбувалась відповідно до конституційно визначених організаційно-правових засад. Її результатом стала підготовка та прийняття низки законів і підзаконних правових актів надзвичайного характеру, які були спрямовані на врегулювання найважливіших суспільних відносин. Йдеться не лише про відносини з уведення, дії чи скасування воєнного стану, надзвичайного характеру набули всі відносини, врегульовані правом. Тобто зміни до законодавства були детерміновані війною та всіма соціально-економічними та політичними проблемами, які виникли. Зазначене законодавство стало частиною загальної системи законодавства України, завдяки чому вона набула спроможності стабілізувати правопорядок та забезпечити режим законності в державі. Відповідно було визначено особливості правового режиму на території України у період воєнного стану.

Список використаних джерел

1. Басов А. В. Правова природа режиму надзвичайного стану: теоретико-правовий аспект. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского*. Серия «Юридические науки». 2007. Т. 20 (59). № 2. С. 81–86.
2. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
3. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 року № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>; Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19?find=1&text=%D0%B0%D0%BA%D1%82#w1_6
4. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Шмидт Т. Н. Чрезвычайное правовое регулирование: общетеоретическое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Барнаул, 2014. 191 с.
6. Шулгин В. Актуальні проблеми кодифікації законодавства в сфері оборони України. *Правове забезпечення правоохоронної діяльності у сфері оборони України*: зб. матеріалів міжн. наук.-практ. конф. Київ: НУОУ, НАПрН. 2020. С. 73–78.

References

1. Basov A.V. Pravova pryroda rezhymu nadzvychainoho stanu: teoretyko-pravovyi aspekt. *Uchenye zapysky Tavrycheskoho natsyonalnoho unyversyteta im. V. Y. Vernadskoho*. Seryia «Iurydycheskye nauky». 2007. T. 20 (59). № 2. S. 81–86.
2. Zahalna teoriia derzhavy i prava: pidruchnyk dlia studentiv yurydychnykh vyshchykh navchalnykh zakladiv / M. V. Tsvik, O. V. Petryshyn, L. V. Avramenko ta in.; za red. M. V. Tsvika, O. V. Petryshyna. Kharkiv: Pravo, 2009. 584 s.
3. Zakon Ukrainy «Pro oboronu Ukrainy» vid 6 hrudnia 1991 roku № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>; Zakon Ukrainy «Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu» vid 12 travnia 2015 roku № 389-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19?find=1&text=%D0%B0%D0%BA%D1%82#w1_6
4. Konstytutsiia Ukrainy, pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Shmydt T. N. Chrezvychainoe pravovoe rehulyrovanye: obshcheteoretycheskoe yssledovanye: dyss. ... kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.01. Barnaul, 2014. 191 c.
6. Shulhin V. Aktualni problemy kodyfikatsii zakonodavstva v sferi oborony Ukrainy. *Pravove zabezpechennia pravookhoronnoi diialnosti u sferi oborony Ukrainy*: zb. materialiv mizhn. nauk.-prakt. konf. Kyiv: NUOU, NAprN. 2020. S. 73–78.

Пархоменко Н. М. Особливості правотворчої діяльності за умов воєнного стану

Охарактеризовано удосконалення чинного законодавства України шляхом внесення до нього змін і доповнень, а також прийняття нового правового масиву, пов'язаного із необхідністю організації державного механізму та правопорядку в умовах воєнного стану. Від відповідності законодавства реальним суспільним-політичним, економічним, воєнним викликам залежить робота механізму держави, взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства, забезпечення і захист прав і свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. За таких обставин правовий супровід реформування державного ладу в Україні за умов війни є першочерговим завданням суб'єктів правотворчості в Україні. Зазначена проблематика не отримала ґрунтового наукового моніторингу та дослідження.

Загалом правотворчість під час воєнного стану відбувалась відповідно до конституційно визначених організаційно-правових засад, при цьому маючи певні особливості. Серед них: удосконалення системи законодавства переважно відбувалося не шляхом видання первинних законів, а внесенням змін і доповнень до чинного законодавства у всіх сферах правового впливу; набули поширення правові акти військового командування, військової адміністрації, які отримало відповідні правотворчі повноваження; відбулася активізація розвитку законодавства у військовій сфері; окремі положення чинного законодавства продовжували дію на тимчасово окупованих територіях щодо фізичних та юридичних осіб, які там перебувають; було запроваджено обмеження окремих прав і свобод громадян відповідно до Конституції України та ін. Завдяки при-

йняттю нормативно-правових актів надзвичайного характеру було створено правові механізми забезпечення правопорядку та режиму законності, відбулася стабілізація суспільних відносин.

Ключові слова: правотворчість, повноваження, директива, розпорядження, воєнний стан, командування, законодавство.

Parkhomenko N. M. The specifics of law-making under martial law

The article describes the improvement of current legislation of Ukraine through introducing amendments and additions, along with enactment of a new law framework, regarding the need of organization of state machinery and legal order under martial law. The operation of state machinery, the interaction between the state and institutions of civil society, guaranteeing and protecting the rights, freedoms and legitimate interests of natural and legal person depend on the legislative compliance with the real social, political, economic and military challenges. In such circumstances, legal support of reform of political system of Ukraine under martial law is the primary objective for law-making actors in Ukraine.

The problem mentioned didn't receive a thorough research and monitoring. In general, law-making process under martial law has proceeded in accordance with constitutionally defined organizational and legal basis, meanwhile having some specifics. Among these are: the improvement of legislation system was carried out mainly not through enactment of primary laws, but through introducing amendments and additions to the legislation in all legal fields; the legal acts of military command and military administration that received relevant authority to make laws, were disseminated; there was a revitalization of legislative development in the military sphere; certain provisions of current legislation continued to operate on the temporary occupied territories; the restrictions on certain rights and freedoms of citizens were introduced in accordance with provisions of Constitution of Ukraine etc.

Due to the adoption of extraordinary legal acts, the legal arrangements for legal order and rule of law were created; public relations were stabilized.

Key words: law-making, authority, emergency, directive, order, martial law, command, legislation.

DOI: 10.33663/2524-017X-2022-13-4