

*Людмила Євгенівна Кисіль,
старший науковий співробітник відділу проблем
державного управління та адміністративного права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
ORCID: 0000-0001-7986-0967*

СПЕЦІАЛЬНЕ ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЯК ОЗНАКА ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Постановка проблеми. У доктрині адміністративного права вже тривалий час дискутується питання ознак і складових елементів правового режиму, зокрема правового режиму воєнного стану, що дає змогу, на основі узагальнення наукових праць з означеного питання, зробити висновок про існування певного переліку ознак цього поняття. По-перше, це система правових норм, якими встановлюються відповідні заборони, дозволи чи зобов'язання для конкретного кола суб'єктів, визначаються повноваження органів держави, уповноважених здійснювати управління в цій сфері; закріплюють заходи юридичної відповідальності за порушення вищенаведених норм тощо. При цьому вибір правових засобів, які становитимуть основу конкретного правового режиму, переважно залежить від обставин, за яких він буде функціонувати. Зокрема, коли виникає потреба чітко визначити порядок дій усіх суб'єктів правовідносин, зокрема, у випадку бойових дій, законодавець послуговується переважно позитивними зобов'язаннями. Зазвичай, такі режими мають тимчасовий характер і припиняють свою дію після ліквідації обставин, які призвели до їх введення в дію. Проте, незалежно від вибору правових засобів, основною метою встановлення будь-якого правового режиму є наперед задоволення публічних інтересів.

По-друге, просторові, часові чи суб'єктні параметри, які визначають межі дії режиму. Наприклад, в Указі Президента України про введення воєнного стану зазначаються: 1) обґрунтування необхідності введення воєнного стану; 2) межі території, на якій вводиться воєнний стан, час введення і строк, на який він вводиться; 3) завдання військового командування, військових адміністрацій, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану; 4) завдання суб'єктам забезпечення цивільного захисту щодо приведення єдиної державної системи цивільного захисту, її функціональних та територіальних підсистем у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період; 5) вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, а також тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень; 6) інші питання, що впливають із цього Закону (ст. 6 Закону України «Про правовий режим воєнного стану») [1].

По-третє, наявність спеціального правового регулювання, відмінного від «загального правила». Зокрема, у ст. 64 Конституції України вказується, що «конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. 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 Конституції» [2].

На нашу думку, саме остання ознака правового режиму – спеціальне правове регулювання – породжує на практиці чимало запитань, аж до думок про спричинення ним колізій у правовому регулюванні подібних правовідносин, що актуалізує обрану тематику дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед сучасних вітчизняних дослідників правових режимів варто назвати О. Адабаша, Л. Вакарюк, О. Гайдамаку, Д. Коссе, Ю. Пацурківського, М. Саакяна, А. Соколову, Б. Щура, О. Яковлева, Ю.Чуприну та ін. Безпосередньо проблематиці адміністративно-правових режимів присвятили свої праці О. Баїк, В. Басс, І. Голосніченко, Ю. Дем'янчук, В. Завгородня, Т. Корж-Ісаєва, Н. Коваленко, М. Лазарева, С. Магда, О. Маковська, Т. Мінка, В. Настюк, О. Остапенко, В. Пашинський, М. Прохоренко, Д. Ступак, А. Славко, А.Тимошенко та ін. [3].

Мета статті. Метою цієї статті є аналіз спеціального правового регулювання як ознаки правового режиму воєнного стану на основі сучасних досягнень адміністративно-правової науки.

Основні результати дослідження. Аналіз такої ознаки правового режиму воєнного стану, як спеціальне правове регулювання, варто продемонструвати на прикладі ч. 4 ст. 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», де вказується, що «у період дії воєнного стану Верховна Рада України може прийняти рішення про звільнення посадової особи з посади, призначення на яку та звільнення з якої віднесено до повноважень Верховної Ради України, крім підстав, передбачених спеціальними законами, також у разі висловлення недовіри такій посадовій особі (за винятком посадових осіб, призначення на посади та звільнення з посад яких здійснюється Верховною Радою України за поданням Президента України або Кабінету Міністрів України)» [4].

До посадових осіб, призначення на посади та звільнення з посад яких здійснюється Верховною Радою України самостійно, визначені у пунктах 16, 17, 19, 20, 35 ч. 1 ст. 85 Конституції України, зокрема: 16) Голови та інших членів Рахункової палати; 17) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; 19) половини складу Ради Національного банку України; 20) половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; 35) керівника Апарату Верховної Ради України.

Спеціальні закони, прийняті у розвиток цих конституційних положень, детально визначають підстави для звільнення вищезгаданих посадових осіб, зокрема, ст. 20 Закону України «Про Рахункову палату» [5], ст. 9 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини» [6], ч. 11 ст. 10 Закону України «Про Національний банк України» [7], ст. 80 Закону України «Про медіа» [8], ст. 8 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [9].

Крім підстав для звільнення, чітко визначених вказаними спеціальними законами, ч. 4 ст. 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» на період дії правового режиму воєнного стану фактично запроваджено додаткову підставу для звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, половини складу Ради Національного банку України, половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, керівника Апарату Верховної Ради України – висловлення недовіри такій посадовій особі.

Питання про висловлення недовіри може бути ініційовано Головою Верховної Ради України або не менш як однією четвертою народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України; розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради України невідкладно згідно з Регламентом Верховної Ради України, без урахування процедур, передбачених спеціальними законами, що визначають правовий статус означених посадових осіб. Рішення про висловлення недовіри вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України, і має наслідком звільнення посадової особи із займаної посади.

Враховуючи викладене, постає запитання, чи має місце в даному випадку спеціальне правове регулювання як ознака правового режиму воєнного стану чи колізія норм права (суперечності між нормами права в нормативно-правових актах рівної юридичної сили, що регулюють одні й ті самі суспільні відносини), які визначають підстави для звільнення – між Законом України «Про правовий режим воєнного стану» та спеціальними законами «Про Рахункову палату», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про Національний банк України», «Про медіа», «Про Регламент Верховної Ради України», що визначають правовий статус вказаних посадових осіб? І чи підлягає вирішенню така колізія згідно з приписами ч. 3 ст. 66 Закону України

«Про правотворчу діяльність»: у разі виявлення колізії між нормативно-правовими актами рівної юридичної сили пріоритет у застосуванні мають норми, що містяться в нормативно-правових актах спеціального законодавства України? [10]

На нашу думку, виходячи з описаної вище такої ознаки правового режиму воєнного стану, як спеціальне правове регулювання, не вбачаємо колізії між нормами Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та нормами спеціальних законів «Про Рахункову палату», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про Національний банк України», «Про медіа», «Про Регламент Верховної Ради України», щодо підстав звільнення Голови та інших членів Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, половини складу Ради Національного банку України, половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, керівника Апарату Верховної Ради України. Адже мета норми, закладеної у ч. 4 ст. 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», є доволі очевидною – можливість швидкого та дієвого реагування на виклики воєнного часу (стану), та, зокрема, на відповідність особи, що займає посаду високого рівня, цим викликам, та загалом реагування на можливі рішення, дії, бездіяльність відповідних посадових осіб, та навіть на їх позаслужбову діяльність; строк дії означеної норми обмежується періодом дії правового режиму воєнного стану.

Торкаючись питання, як законодавча новела щодо запровадження в Україні під час дії воєнного стану інституту висловлення недовіри посадовим особам, призначення яких на посади та звільнення з відповідних посад віднесено до повноважень Верховної Ради України, співвідноситься із конституційними повноваженнями та правовим статусом цього органу, варто виходити передусім із принципу законності. Відповідно до ч. 2 ст. 6 Конституції України «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України». Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Законодавець, встановлюючи у ч. 4 ст. 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» правило, згідно з яким «у період дії воєнного стану Верховна Рада України може прийняти рішення про звільнення посадової особи з посади, призначення на яку та звільнення з якої віднесено до повноважень Верховної Ради України, крім підстав, передбачених спеціальними законами, також у разі висловлення недовіри такій посадовій особі (за винятком посадових осіб, призначення на посади та звільнення з посад яких здійснюється Верховною Радою України за поданням Президента України або Кабінету Міністрів України)», відповідає змісту пунктів 16, 17, 19, 20, 35 ч. 1 ст. 85 Конституції України, які передбачають повноваження Верховної Ради України щодо звільнення з відповідних посад Голови та інших членів Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, половини складу Ради Національного банку України, половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, керівника Апарату Верховної Ради України.

Власне це означає, що межі конституційного регулювання не порушено. І оскільки питання довіри / недовіри перебуває в політичній площині і не завжди може мати підставою чіткі юридичні факти, то це можна вважати дискреційним повноваженням Верховної Ради України.

Висновки. Законодавча новела щодо запровадження в Україні під час дії воєнного стану інституту висловлення недовіри посадовим особам, призначення яких на посади та звільнення з яких віднесено до власних повноважень Верховної Ради України, відповідає її конституційним повноваженням та правовому статусу, і відображає одну із ознак правового режиму воєнного стану – спеціальне правове регулювання.

Список використаних джерел

1. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 28.03.2025)
2. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 28.03.2025)
3. До прикладу, Остапенко О., Баїк О. Про воєнний стан як особливий вид адміністративно-правового режиму. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: «Юридичні науки»*. 2023.

- № 4 (40). С. 134–142; Ступак Д. Б., Пашинський В. Й. Адміністративно-правове забезпечення правового режиму воєнного стану в Україні. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Військово-спеціальні науки*. 2023. № 1 (53). С. 37–40; Прохоренко М., Тимошенко А. Особливості адміністративно-правового забезпечення правового режиму воєнного стану. *Юридичний електронний журнал*. 2023 № 8. С. 300–303; Басс В., Корж-Ікаєва Т. Правовий режим воєнного стану та його адміністративно-правове забезпечення в умовах повномасштабного збройного конфлікту в Україні. *Юридичний електронний журнал*. 2023. № 5. С. 489–492 та ін.
4. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 28.03.2025)
 5. Про Рахункову палату: Закон України від 2 липня 2015 року № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text> (дата звернення: 28.03.2025).
 6. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 28.03.2025)
 7. Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 року № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text> (дата звернення: 28.03.2025)
 8. Про медіа: Закон України від 13 грудня 2022 року № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text> (дата звернення: 28.03.2025)
 9. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 12.03.2025).
 10. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-IX#Text> (дата звернення: 18.03.2025)

References

1. Zakon Ukrainy «Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu» vid 12 travnia 2015 roku № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (data zvernennia: 28.03.2025)
2. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (data zvernennia: 28.03.2025)
3. Do prykladu, Ostapenko O., Baik O. Pro voiennyi stan yak osoblyvyi vyd administratyvno-pravovoho rezhymu. *Visnyk Natsionalnoho universytetu «Lvivska politehnika». Seriia: «Iurydychni nauky»*. 2023. № 4 (40). 134–142; Stupak D. B., Pashynskiy V. I. Administratyvno-pravove zabezpechennia pravovoho rezhymu voiennoho stanu v Ukraini. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Seriia: Viiskovo-spetsialni nauky*. 2023. № 1 (53). S. 37–40; Prokhorenko M., Tymoshenko A. Osoblyvosti administratyvno-pravovoho zabezpechennia pravovoho rezhymu voiennoho stanu. *Iurydychnyi elektronnyi zhurnal*. 2023. № 8. S. 300–303; Bass V., Korzh-Ikaieva T. pravovyi rezhym voiennoho stanu ta yoho administratyvno-pravove zabezpechennia v umovakh povnomasshtabnoho zbroinoho konfliktu v Ukraini. *Iurydychnyi elektronnyi zhurnal*. 2023. № 5. S. 489–492 ta in.
4. Zakon Ukrainy «Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu» vid 12 travnia 2015 roku № № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (data zvernennia: 28.03.2025)
5. Zakon Ukrainy «Pro Rakhunkovu palatu» vid 2 lypnia 2015 roku № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text> (data zvernennia: 28.03.2025).
6. Zakon Ukrainy «Pro Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady z prav liudyny» vid 23 hrudnia 1997 roku № 776/97-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text> (data zvernennia: 28.03.2025)
7. Zakon Ukrainy «Pro Natsionalnyi bank Ukrainy» vid 20 travnia 1999 roku № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text> (data zvernennia: 28.03.2025)
8. Zakon Ukrainy «Pro media» vid 13 hrudnia 2022 roku № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text> (data zvernennia: 28.03.2025)
9. Zakon Ukrainy «Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy» vid 10 liutoho 2010 roku № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (data zvernennia: 12.03.2025).
10. Zakon Ukrainy «Pro pravotvorchu diialnist» vid 24 serpnia 2023 roku № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-IX#Text> (data zvernennia: 18.03.2025).

Кисіль Л. Є. Спеціальне правове регулювання як ознака правового режиму воєнного стану

Здійснено аналіз основних ознак правового режиму воєнного стану, серед яких – спеціальне правове регулювання на прикладі ч. 4 ст. 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Доведено відсутність колізії між означеною нормою та нормами спеціальних законів «Про Рахункову палату», «Про

Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про Національний банк України», «Про медіа», «Про Регламент Верховної Ради України», щодо підстав звільнення Голови та інших членів Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, половини складу Ради Національного банку України, половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, керівника Апарату Верховної Ради України. Обґрунтовано, що мета норми, закладеної у ч. 4 ст. 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», – можливість швидкого та дієвого реагування на виклики воєнного часу (стану), на відповідність особи, що займає посаду високого рівня, цим викликом, та загалом реагування на можливі рішення, дії, бездіяльність відповідних посадових осіб, та навіть на їх позаслужбову діяльність; строк дії означеної норми обмежується періодом дії правового режиму воєнного стану. Наголошено, що запровадження законодавцем у ч. 4 ст. 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» інституту недовіри вищезгаданим особам як додаткової підстави для їх звільнення, відповідає змісту пунктів 16, 17, 19, 20, 35 ч. 1 ст. 85 Конституції України, які передбачають відповідні повноваження Верховної Ради України, і не порушує межі конституційного регулювання. Зазначено, що оскільки питання довіри / недовіри перебуває в політичній площині й не завжди може мати підставою чіткі юридичні факти, то це можна вважати дискреційним повноваженням Верховної Ради України.

Ключові слова: правовий режим воєнного стану, спеціальне правове регулювання, колізія норм права, дискреційне повноваження.

Kysil L. E. Special legal regulation as a sign of the legal regime of martial law

In the doctrine of administrative law, the issue of the features and constituent elements of the legal regime of martial law has been debated for a long time. Based on the analysis of relevant scientific works, a general conclusion was made about the existence of a certain list of features of this concept. It is emphasized that the special legal regulation, as one of the features of the legal regime of martial law, in practice raises many questions, up to the idea of generating conflicts in the legal regulation of the same social relations, which actualizes the chosen topic of research.

Special legal regulation is studied using the example of Part 4 of Article 12 of the Law of Ukraine «On the Legal Regime of Martial Law». It has been proven that there is no contradiction between the specified norm and the norms of the special laws «On the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights», «On the National Bank of Ukraine», «On the Mass Media», «On the Parliament's regulations», regarding the grounds for dismissal from the positions of the Chairman and other members of the Accounting Chamber, Ombudsman of Ukraine, half of the members of the Council of the National Bank of Ukraine, half of the members of the National Council of Ukraine on Television and Radio Broadcasting, and the Head of the Office of the Verkhovna Rada of Ukraine. It is substantiated that the purpose of the norm laid down in Part 4 of Article 12 of the Law of Ukraine «On the Legal Regime of Martial Law» is the possibility of a quick and effective response to the challenges of wartime (state), to the compliance of a person holding a high-level position with these challenges, and in general, to the response to possible decisions, actions, inaction of relevant officials, and even to their extra-service activities; the term of validity of the specified norm is limited to the period of validity of the legal regime of martial law. It is emphasized that the introduction by the legislator in Part 4 of Article 12 of the Law of Ukraine «On the Legal Regime of Martial Law» of the institution of distrust in the above-mentioned persons as an additional ground for their dismissal corresponds to the content of paragraphs 16, 17, 19, 20, 35 of Part 1 of Article 85 of the Constitution of Ukraine, which provide for the relevant powers of the Verkhovna Rada of Ukraine, and does not violate the limits of constitutional regulation. It is noted that since the issue of trust/no-trust is in the political sphere and may not always be based on clear legal facts, this can be considered a discretionary power of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Key words: legal regime of martial law, special legal regulation, conflict of laws, discretionary authority, Verkhovna Rada of Ukraine.

DOI: 10.33663/2524-017X-2025-16-201-206