

3. Закон України «Про Вищу раду правосуддя». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text>
4. Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
5. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 07 червня 2018 року у справі № 9901/387/17, провадження № 11-390сап18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74747617>
6. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12 грудня 2018 року у справі № 802/2474/17-а, провадження № 11-1081апп18. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/78589538>

Юрій Ключковський

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства та
публічного права

Національного університету «Києво-Могилянська академія»

**ДЕЯКІ МІРКУВАННЯ ЩОДО МІСЦЯ ЗАКОНУ «ПРО
ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ВОЄННОГО СТАНУ» У СИСТЕМІ
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

1. Загальновідомо, що Конституція України, на відміну від конституцій деяких європейських держав, не розрізняє закони України за їх місцем в ієрархії нормативних актів. Таким чином, усі закони мають, взагалі кажучи, однакову юридичну силу, займаючи наступний щабель у нормативній ієрархії після Конституції України. Існує чимало спроб заперечити цю конституційно визначену рівність статусу усіх законів, які походять із потреб практики. Такі кроки реалізуються різними способами. Наприклад, на доктринальному рівні можна зустріти концептуальні твердження про вищу юридичну силу кодексів порівняно із звичайними законами. Існують спроби законодавчого закріплення певної «вищості» окремих актів – шляхом надання Законом «Про міжнародні договори України» переваги міжнародним договорам, а по суті законам про їх ратифікацію, чи проголошенням *a priori* вищої юридичної сили конкретного закону щодо інших при регулюванні відповідних правовідносин (як, наприклад, у частині другій статті 4 Бюджетного кодексу). Однак доктринальні уявлення складно реалізувати у правозастосуванні, а відповідні законодавчі кроки

не вирішують проблему, оскільки такі приписи містяться в законах – актах тієї ж юридичної сили.

По суті, для вирішення колізій законів чи їх окремих положень у правозастосуванні залишаються два традиційні принципи, відомі ще з римського права, – щодо переваги спеціальної норми перед загальною і більш нової норми перед прийнятою раніше. Останній спосіб вирішення колізій настільки звичний, що ми навіть не помічаємо того, що саме він лежить в основі новелізації законодавства, надаючи перевагу положенням закону про внесення змін перед приписами закону, до якого вносяться зміни. При цьому слід також мати на увазі, що обидва традиційні принципи вирішення колізій підпорядковані визнанню «підконституційного» статусу законів: законодавче положення, яке суперечить Конституції, не застосовується (стаття 7 Кодексу адміністративного судочинства та відповідні статті інших процесуальних кодексів).

2. В сучасних умовах оборонної війни Україна реалізує безпрецедентний підхід, навіть у цих умовах зберігаючи демократичний правовий характер держави. Важливу роль у цьому відіграє Закон «Про правовий режим воєнного стану», який став основою функціонування системи органів влади під час війни. Це змушує більш уважно придивитися до правової природи цього Закону і визначення його місця у системі законодавства держави, яке не може бути зведене до традиційного місця звичайного закону. Зокрема, на це вказує преамбула Закону, відповідно до якої його метою є «правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб». Такі цілі Закону змушують порівняти його з Конституцією, суть якої як правового акту найвищої юридичної сили полягає, зокрема, у закріпленні засад правового статусу людини (прав і свобод, їх гарантій), її відносини з державною владою, організації та діяльності державної влади та місцевого самоврядування. Не лише преамбула, але й зміст Закону «Про правовий режим воєнного стану» засвідчують перетин предмету його регулювання з предметом Конституції.

Конституція передбачає інститут воєнного стану. Зокрема, стаття 92 делегує регулювання правового режиму воєнного стану закону; статті 85 та 106 визначають порядок введення воєнного стану. Частина четверта статті 83 Конституції по суті

забороняє під час дії воєнного стану проведення виборів до Верховної Ради України, а частина друга статті 157 – внесення змін до Конституції. Однак особливе значення для оцінки ролі Закону «Про правовий режим воєнного стану» має стаття 64 Конституції.

Частина перша цієї статті відіграє фундаментальну роль у забезпеченні гарантій прав людини, забороняючи обмеження *законом* конституційних прав і свобод людини і громадянина. Це положення є унікальним для конституцій європейських держав, більшість з яких дозволяють встановлювати законом обмеження прав і свобод, проголошених конституцією держави.

Водночас частина друга статті 64 Конституції України встановлює виняток із припису частини першої, дозволяючи обмеження (за винятком чітко визначеного переліку) конституційних (і інших) прав і свобод в умовах воєнного і надзвичайного стану. Суб'єкта і порядок встановлення цих обмежень, а також їх припустимий обсяг Конституція не встановлює; тим самим в умовах війни вона делегує це завдання Закону «Про правовий режим воєнного стану». Таке делегування є єдиною, але важливою вказівкою Конституції на особливий статус цього Закону, юридична сила якого близька до конституційної.

3. Закон «Про правовий режим воєнного стану» у своїй статті 8 реалізує по суті конституційні повноваження, надані частиною другою статті 64 Конституції. Зокрема, він надає повноваження Президенту України встановлювати перелік прав і свобод, які обмежуються на час дії воєнного стану, а також визначає можливі заходи, які встановлюють обсяг та межі таких обмежень. Однак ці положення – далеко не єдині, які досягають конституційного рівня регулювання на час дії воєнного стану. Коротко розглянемо такі положення.

Насамперед зазначимо, що здійснення деяких конституційних прав Закон зупиняє повністю. Так, відповідно до статті 19 зупиняється здійснення права на мирні збори (стаття 39 Конституції), право на страйк (стаття 44 Конституції), право голосу на виборах та референдумах (статті 38, 70, 71, 72, 76, 103, 141) шляхом заборони проведення цих заходів під час дії воєнного стану. Нагадаємо, що із положень Конституції така заборона впливає лише стосовно парламентських виборів. Однак очевидно, що президентські і місцеві вибори, як і референдум, не відрізняються істотно як суспільно-політичні явища від парламентських виборів, а отже, перенесення

Законом заборони на ці заходи є цілком природним і обґрунтованим.

Як відомо, Конституція вичерпно визначає обсяг повноважень двох найвищих державних інституцій України – Верховної Ради та Президента України, на чому неодноразово наголошував Конституційний Суд України. Водночас у статті 9 Закону, яка регулює здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування повноважень в умовах воєнного стану (що, взагалі кажучи, відповідає конституційному рівню регулювання), частина перша стверджує: «В умовах воєнного стану Президент України та Верховна Рада України діють виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією та *законами України*». Таке розширення джерел права, які визначають обсяг повноважень найвищих суб'єктів владних повноважень держави, цілком природне в умовах війни (як і природним є обмеження цих джерел у мирний час).

Закон «Про правовий режим воєнного стану» запроваджує особливий тип органів влади – військові адміністрації, підпорядковані як цивільній владі (Кабінету Міністрів України), так і військовому командуванню. Ці органи уповноважені замінити собою конституційні органи – місцеві державні адміністрації, а у деяких випадках (зокрема, на рівні територіальної громади) – і органи місцевого самоврядування. Для останніх передбачений новий інститут – зупинення здійснення повноважень на час дії воєнного стану з можливим відновленням їх функціонування після припинення цього стану. Тим самим Закон запроваджує обмеження права територіальної громади на місцеве самоврядування, встановлене статтею 140 Конституції.

4. Вище перелічені лише найважливіші положення Закону «Про правовий режим воєнного стану», які засвідчують той факт, що предметом його регулювання є правовідносини, які у мирний час регулюються виключно Конституцією. Водночас таке спеціальне регулювання слід визнати об'єктивно необхідним, породженим умовами «нагальної суспільної потреби» (термін, запроваджений Європейським судом з прав людини). Природним є також регулювання цих правовідносин не Конституцією, орієнтованою на «нормальне» функціонування держави у мирний час, а окремим нормативним актом, дія якого обмежена певним строком, обумовленим потребами оборони держави. Таким чином, є підстави стверджувати, що *Закон «Про правовий режим воєнного часу» виконує функцію своєрідного тимчасового*

доповнення до Конституції, визначаючи особливості конституційного регулювання в умовах дії режиму воєнного стану. Така функція Закону змушує визнати, що його юридична сила *de facto* сумірна з юридичною силою Конституції, а його положенням у відповідних випадках слід надавати перевагу як приписам спеціального нормативного акту.

Наявність і роль такого закону важливі: його регулювання виключає можливість свавільних дій державної влади, тенденцію до яких в умовах бойових дій на території держави можна зрозуміти, однак не виправдати. Тим самим навіть в умовах збройного захисту від агресії забезпечується збереження засад конституційного ладу України, дотримання правового характеру держави – унікальне завдання, яке Українська держава поставила перед собою вперше в європейській історії.

Петро Стецюк

кандидат юридичних наук, доцент, доктор права,
суддя Конституційного Суду України у відставці,
науковий консультант з правових питань Центру Разумкова

ВПЛИВ ВІЙНИ НА РОЗВИТОК СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

1. Конституціоналізм – це різновид сучасного демократичного режиму, в основу якого покладено органічну єдність у своїй взаємодії конституційної теорії, національного конституційного законодавства та практики його застосування в частині функціонування базових інститутів сучасної конституційної держави з метою забезпечення її (конституційної держави) гармонійного розвитку.

2. Сучасна російська війна в Україні, т.з. «гаряча» повномасштабна фаза якої розпочалася 24 лютого 2023 року, вкрай негативно вплинула на всі сфери суспільного життя в Україні, в т.ч. і на стан розвитку сучасного українського конституціоналізму. При цьому, свій вплив «російська війна» здійснювала (і здійснює на далі) на всі без виключення сегменти сучасного українського конституціоналізму як такого. Так, з початком повномасштабної військової агресії Росії проти України, на певний час фактично припинили своє функціонування разом з університетами їхні кафедри конституційного права, а також інші наукові установи та заклади, призначенням яких в т.ч. було проведення конституційно-правових досліджень. Частина з них з