

Монографія підготовлена кафедрою конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія» із запрошенням експертів, науковців інших установ та організацій.

Монографія є колективною науковою працею, результатом критичного переосмислення конституційно-правової дійсності та реалізації прав людини в Україні в умовах особливих правових режимів. Авторами проведено конституційно-правовий аналіз правових засад міжнародного права прав людини, міжнародного гуманітарного права, а також національної законодавчої бази та судової практики, щодо права держав вживати заходів у відступі від своїх юридичних зобов'язань у надзвичайних ситуаціях.

Для студентів, аспірантів, викладачів юридичних вишів і факультетів, юристів-практиків, працівників державних органів і органів місцевого самоврядування, а також фахівців у галузі конституційного права, захисту прав людини.

Права людини в особливих  
правових режимах: досвід України

# ПРАВА ЛЮДИНИ В ОСОБЛИВИХ ПРАВОВИХ РЕЖИМАХ: ДОСВІД УКРАЇНИ



ГЕЛЬВЕТІКА  
ВИДАВНИЧИЙ ДІМ



helvetica.ua



Монографія



ГЕЛЬВЕТІКА  
ВИДАВНИЧИЙ ДІМ

Міністерство освіти та науки України

Національний університет «Одеська юридична академія»

**ПРАВА ЛЮДИНИ  
В ОСОБЛИВИХ ПРАВОВИХ РЕЖИМАХ:  
ДОСВІД УКРАЇНИ**

**Монографія**

**За загальною редакцією доктора юридичних наук,  
професора М. В. Афанасьєвої**



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2022

**Рецензенти:**

**Крусян А. Р.** — провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України;

**Марцеляк О. В.** — професор кафедри конституційного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України;

**Нестерович В. Ф.** — завідувач кафедри державно-правових дисциплін Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка, доктор юридичних наук, професор

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
(протокол № 5 від 14 грудня 2021 року)*

П68 **Права людини в особливих правових режимах: досвід України : монографія / Д. С. Терлецький, О. В. Марусяк, Ю. Д. Батан, М. В. Афанасьєва та ін. ; за заг. ред. д.ю.н., проф. М. В. Афанасьєвої. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. – 356 с.**

ISBN 978-966-992-705-7

Монографія підготовлена кафедрою конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія» із запрошенням експертів, науковців інших установ та організацій.

Монографія є колективною науковою працею, результатом критичного переосмислення конституційно-правової дійсності та реалізації прав людини в Україні в умовах особливих правових режимів. Авторами проведено конституційно-правовий аналіз правових засад міжнародного права прав людини, міжнародного гуманітарного права, а також національної законодавчої бази та судової практики, щодо права держав вживати заходів у відступі від своїх юридичних зобов'язань у надзвичайних ситуаціях.

Для студентів, аспірантів, викладачів юридичних вишів і факультетів, юристів-практиків, працівників державних органів і органів місцевого самоврядування, а також фахівців у галузі конституційного права, захисту прав людини.

УДК 342.72/73:[616-036/21"COVID-19"+94(477/61/62)"2014/..."](477)

## ПРО АВТОРІВ

**Афанасєва Мар'яна Володимирівна** — доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія»; Afanasieva, Mariana — Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Constitutional Law of the National University “Odesa Law Academy”

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8241-4578>

**Батан Юрій Дмитрович** — кандидат юридичних наук, асистент кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія»; Batan, Yurii — Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Assistant Professor at the Constitutional Law Department of the National University “Odesa Law Academy”

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4924-2054>

**Животовська Ірина Юріївна** — кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права, Національного університету «Одеська юридична академія»; Zhivotovska, Iryna — Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Associate Professor of the Department of Constitutional Law of the National University “Odesa Law Academy”

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0280-2926>

**Корнієнко Володимир Олександрович** — депутат Одеської міської ради, доктор філософії у галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»; Korniienko, Volodimir — Deputy of the Odesa City Council, PhD in Law

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5936-9596>

**Кулі-Іванченко Ксенія Костянтинівна** — кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія»; Kuli-Ivanchenko, Kseniia — Associate Professor of the Department of Constitutional Law of the

National University “Odesa Law Academy”, Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Docent (Associate Professor)

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8852-5869>

**Марусяк Олександр Васильович** — експерт Центру політико-правових реформ, гостьовий лектор Українського католицького університету, доктор філософії з галузі «Право»; Marusiak, Oleksandr — Expert at Centre of Policy and Legal Reform, Guest Lector at Ukrainian Catholic University, Dr. jur.

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4113-0624>

**Олькіна Олена Володимирівна** — кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія»; Olkina, Olena — Professor of the Department of Constitutional Law of the National University “Odesa Law Academy”, Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Docent (Associate Professor)

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2508-1869>

**Терлецький Дмитро Сергійович** — кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія»; Terletskyi, Dmytro — Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Docent (Associate Professor), Head of the Constitutional Law Department of the National University “Odesa Law Academy”

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4588-7517>

# ЗМІСТ

<b>Передмова</b> .....	6
<b>ТЕРЛЕЦЬКИЙ Д. С.</b> Обмеження конституційних прав: у пошуках балансу між приватними та публічними інтересами .....	8
<b>МАРУСЯК О. В.</b> Проблеми імплементації особливих правових режимів в Україні на прикладі введення воєнного стану в 2018 році .....	51
<b>БАТАН Ю. Д.</b> Пропорційність обмеження прав людини та процедура встановлення та продовження карантину в 2020 році .....	88
<b>АФАНАСЬЄВА М. В.</b> Правовий режим тимчасово окупованої території та пряма демократія .....	129
<b>КОРНІЄНКО В. О.</b> Місцеві вибори в умовах пандемії COVID-19: європейський досвід та українська практика .....	161
<b>КУЛІ-ІВАНЧЕНКО К. К.</b> Соціальні права людини в умовах пандемії COVID-19 .....	192
<b>ОЛЬКІНА О. В.</b> Економічні права людини в умовах особливих правових режимів в Україні .....	234
<b>ЖИВОТОВСЬКА І. Ю.</b> Релігійна свобода в умовах пандемії COVID-19 .....	268
<b>Списки використаних джерел</b> .....	305

УДК 342.76

**Марусяк Олександр Васильович**

експерт Центру політико-правових реформ, гостьовий лектор  
Українського католицького університету, доктор філософії з галузі «Право»

**ПРОБЛЕМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ОСОБЛИВИХ  
ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ В УКРАЇНІ НА ПРИКЛАДІ ВВЕДЕННЯ  
ВОЄННОГО СТАНУ В 2018 РОЦІ**

**Marusiak, Oleksandr**

Expert at Centre of Policy and Legal Reform,  
Guest Lector at Ukrainian Catholic University, Dr. Jur.

**CHALLENGES OF SPECIAL LEGAL REGIMES IMPLEMENTATION  
IN UKRAINE: A CASE OF MARTIAL LAW INVOCATION IN 2018**

---

**Анотація.** Поточний механізм введення надзвичайного та воєнного стану, оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації, ухвалення рішення про загальну або часткову мобілізацію, про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також оголошення стану війни передбачає необхідність узгодження політичної волі між Президентом України і Верховною Радою України: з одного боку, указ Президента України про введення воєнного стану без затвердження Верховною Радою України буде нечинний, а іншого боку, Верховна Рада України не може самостійно ініціювати таке рішення без відповідного указу Президента України та законопроекту, внесеного главою держави. Такий алгоритм ухвалення рішень є конституційним запобіжником від можливих ризиків узурпації влади. Однак наявна конституційно-правова модель імплементації особливих правових режимів є абсолютно недеєвою та незбалансованою, якщо ситуація вимагає ухвалення невідкладних, негайних рішень, зокрема у випадках ухвалення Президентом України рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України. На прикладі введення воєнного стану в окремих областях України у 2018 році продемонстровано

процедурні вади такої моделі, а також запропоновано альтернативні підходи до вдосконалення окремих процедурних аспектів імплементації особливих правових режимів, які безумовно сприятимуть вдосконаленню поточної конституційно-правової моделі регулювання цих режимів, реалізації більш ефективної політики публічного врядування та забезпеченню прав і свобод людини і громадянина.

*Ключові слова:* воєнний стан, особливі правові режими, умови і порядок введення та припинення, надзвичайні заходи.

**Abstract.** The current mechanism of (1) state of emergency and martial law invocation, (2) announcing certain areas of Ukraine as zones of ecological emergency, (3) decisions on general or partial mobilization, the use of the Armed Forces of Ukraine and other military formations established under the laws of Ukraine, and (4) declaring a state of war foresees the political cooperation of the President of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine. The presidential decree on the martial law invocation is void without approval by the Verkhovna Rada of Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine cannot initiate such a decision without a decree signed by the President of Ukraine and a relevant draft law submitted by the President. Such decision-making algorithm is a constitutional safeguard against the possible risks of power usurpation. However, the existing constitutional model of special legal regimes implementation is entirely ineffective and unbalanced if the situation requires immediate urgent decisions, such as cases where the President of Ukraine decides to use the Armed Forces of Ukraine against the armed aggression against Ukraine. The example of the 2018 martial law invocation in some regions of Ukraine demonstrates the procedural loopholes of this model. The article proposes alternative approaches to improve certain procedural aspects of special legal regimes implementation. That will undoubtedly enhance the current constitutional model of these regimes and the public governance in general to ensure human and civil rights and freedoms.

*Key words:* martial law, special legal regimes, conditions and procedure for introduction and termination, emergency measures.

---

**Вступ.** Питання особливих (екстраординарних) режимів регулюється Конституцією України [9] лише у загальних рисах. У тексті Основного Закону прямо або опосередковано згадуються *надзвичайний* та (або) *воєнний стани* (частина п'ята статті 41, частина третя

статті 43, частина друга статті 64, частина друга і третя статті 83, пункт 31 частини першої статті 85, пункт 19 частини першої статті 92, пункти 20 та 21 частини першої статті 106, частина четверта статті 106, пункт 10 частини першої статті 138, частина друга статті 157, стаття 159), **стан війни** (пункт 9 частини першої статті 85, пункт 19 частини першої статті 106), а також **зони надзвичайної екологічної ситуації** (пункт 31 частини першої статті 85, пункт 19 частини першої статті 92, пункт 21 частини першої статті 106, пункт 10 частини першої статті 138). Зміст та обсяг цих понять не одержали адекватного розкриття в положеннях самої Конституції України, але, оскільки пункт 19 частини першої статті 92 передбачає, що виключно законами України визначається правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації, то ці питання більш детально регулюються у таких актах:

– Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року [43] (який замінив Закон України «Про надзвичайний стан» від 26 червня 1992 року [35]);

– Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року [42] (який замінив Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 6 квітня 2000 року [41]);

– Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 року [33].

З іншого боку, незважаючи на те, що Конституція України розрізняє воєнний стан і стан війни, навряд чи в законодавстві України можна знайти положення щодо співвідношення цих правових режимів, які б відповідали критеріям юридичної визначеності. Зокрема, в законах «Про оборону» від 6 грудня 1991 року [37] та «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року [36] стан війни окремо згадується, однак його зміст ніде не розкривається.

Положення частини шостої статті 125 Конституції України та частини четвертої статті 26 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (далі — Закон про ВС) також не допускають створення **надзвичайних та особливих судів**, однак аналіз законодавства та правових позицій Конституційного Суду України

не дозволяє зробити однозначного висновку, як саме співвідноситься ця норма з особливими правовими режимами і чи вона їх стосується взагалі.

Процедура введення особливих режимів в Конституції України також описана доволі лаконічно. Зокрема, статті 85 та 106 Конституції України, які визначають повноваження Верховної Ради України та Президента України, передбачають ускладнений порядок введення таких режимів, а також ухвалення рішення щодо мобілізації та (або) використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань. Цей конституційний порядок передбачає **дві обов'язкові стадії**:

**1 стадія — Президент України:**

а) *приймає рішення* про загальну або часткову мобілізацію, про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного чи воєнного стану; *оголошує* окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації;

б) *вносить до Верховної Ради України подання* про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України *приймає рішення про використання* Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань.

**2 стадія — Верховна Рада України:**

а) *затверджує* протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про загальну або часткову мобілізацію, про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

б) *оголошує за поданням Президента України* стан війни і укладення миру, *схвалює* рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України.

На практиці цей порядок введення особливих правових режимів застосовувався надзвичайно рідко: по одному разу вводилися надзвичайний (у 2005 році [18; 50]) та воєнний стани (у 2018 році [16]), а також окремі місцевості України двічі оголошувалися зонами надзвичайної

екологічної ситуації (у 2008 та 2010 роках [38; 39]). Значно частіше застосовувалися інші особливі правові режими, які не були передбачені Конституцією України, з більш простою (однак потенційно сумнівною з погляду правомірності застосування) процедурою впровадження. Зокрема, відповідно до статті 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6 квітня 2000 року [31] з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, Кабінет Міністрів України у 2020 році встановив і неодноразово продовжував на території України карантин як особливий правовий режим, який передбачав суттєві обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина [21; 22; 23; 25].

Однак стаття 64 Конституції України передбачає, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України, а окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень можуть встановлюватися в умовах *воєнного або надзвичайного стану* (крім прав і свобод, передбачених статтями 24, 25, 27–29, 40, 47, 51, 52, 55–63 Конституції). Навіть оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації не мало б означати обмеження прав і свобод, вже не кажучи про імплементацію інших особливих режимів, які перебувають поза межами прямого конституційного регулювання (див. Рішення Конституційного Суду України від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020 [54]).

Можна багато говорити про недостатню гнучкість відповідних положень Конституції України щодо питання особливих правових режимів, а також відсутність адекватного реагування держави на тривалий російсько-український збройний конфлікт, однак у цьому дослідженні хотілося б приділити увагу аналізу адекватності та ефективності наявного конституційно-правового механізму імплементації таких режимів, адже лише надзвичайний і воєнний стан відповідно до Конституції України є *єдиною легальною можливістю суттєвого обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина*. Якщо, наприклад, уважно проаналізувати перший

і єдиний випадок введення воєнного стану в окремих областях України у 2018 році, то можна побачити суттєві процедурні вади поточної конституційно-правової моделі імплементації таких правових режимів, які об'єктивно можуть затримати оперативну реакцію держави на зовнішні та внутрішні загрози. Аналіз застосування окремих правових режимів дозволяє побачити інші проблеми, які виходять за межі цього інституту і зачіпають, зокрема, проблеми діяльності та взаємодії Президента України з Верховною Радою України, а також органами виконавчої влади, питання нормопроєктування та законодавчого процесу, техніко-юридичні нюанси опублікування і набрання чинності нормативно-правовими актами тощо. Саме тому дослідження процедурних аспектів імплементації особливих правових режимів в Україні дозволяє наочно побачити поточні вади конституційного дизайну та публічного врядування, які потенційно несуть загрозу правам та основоположним свободам людини і громадянина.

### **Основна частина.**

#### **I. Хронологія подій щодо введення воєнного стану в окремих областях України у 2018 році**

Незважаючи на тривалу російську агресію на території України, правовий режим воєнного стану станом на травень 2021 року був застосований лише один раз. Воєнний стан, який був запроваджений у Вінницькій, Луганській, Миколаївській, Одеській, Сумській, Харківській, Чернігівській, Донецькій, Запорізькій, Херсонській областях та внутрішніх водах України Азово-Керченської акваторії з 24 години 00 хвилин 28 листопада 2018 року і до 14 години 00 хвилин 26 грудня 2018 року на сьогодні залишається єдиним прикладом введення цього особливого правового режиму в Україні.

Розглянемо хронологію подій щодо введення воєнного стану в окремих областях України у 2018 році та процедуру імплементації цього правового режиму, яка була тоді застосована:

*Неділя, 25 листопада 2018 року* — акт агресії прикордонних кораблів Російської Федерації у Керченській протоці проти кораблів ВМС України [15].

*Понеділок, 26 листопада 2018 року:*

1. Незадовго після опівночі була оприлюднена інформація, що в ніч з 25 на 26 листопада відбулося засідання Ради національної безпеки і оборони України, на якому було ухвалене рішення *«Щодо надзвичайних заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного стану в Україні»* [57]. РНБО запропонувала Президентові України ***ввести воєнний стан в Україні строком на 60 діб з 14 години 00 хвилин 26 листопада 2018 року і до 14 години 00 хвилин 25 січня 2019 року.*** Президент України затвердив відповідне рішення РНБО *Указом № 390/2018* [48], а також закликав Парламент зібратися на позачергове засідання. Голова Верховної Ради України заявив про скликання позачергового засідання Верховної Ради України ***на 16 годину 00 хвилин 26 листопада*** [4]. Потенційне введення воєнного стану до 25 січня 2019 року означало б неможливість призначення виборів Президента України (які попередньо мали б відбутися 31 березня 2019 року) та відстрочку початку виборчого процесу (який мав би розпочатися 1 січня 2019 року за 90 днів до дня голосування).

2. Імовірно, вранці Президент України підписав Указ *«Про введення воєнного стану в Україні»* № 391/2018, відповідно до якого ***воєнний стан вводиться в Україні з 14 години 00 хвилин 26 листопада 2018 року і до 14 години 00 хвилин 25 січня 2019 року,*** однак в Указі передбачалося, що він ***набирає чинності одночасно з набранням чинності Законом України «Про затвердження Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні”»*** [8]. Указ № 391/2018 також передбачав можливість тимчасового обмеження конституційних права і свобод людини і громадянина, передбачених статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також можливість введення тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Президент України також вніс до Верховної Ради України ***проект Закону (реєстр. № 9338) «Про затвердження Указу Президента України “Про введення***

**воєнного стану в Україні»** [51]. Цей проект складався з двох пунктів: перший — про затвердження Указу Президента України від 26 листопада 2018 року, а також про можливість оголошення Президентом України часткової мобілізації у строки і в обсягах відповідно до загроз національній безпеці і обороні України в період дії воєнного стану, введеного названим Указом Президента України; другий — **про негайне оголошення цього закону через засоби масової інформації та набрання ним чинності з дня його опублікування**.

3. Після 14 години засоби масової інформації опублікували інформацію про те, що на офіційному вебсайті Президента України вже з'явився текст указу № 390/2018, яким вводилося в дію Рішення РНБО. Також були опубліковані світлини Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» № 391/2018 як додатку до поданого Президентом законопроекту № 9338. Сам же Указ № 391/2018 не був опублікований на вебсайті Президента України — і це неабияк заплутало журналістів [8].

4. О 16 годині 38 хвилин Голова Верховної Ради України відкрив позачергове пленарне засідання Верховної Ради України щодо розгляду проекту Закону (реєстр. № 9338) «Про затвердження Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні”» [56]. Президія Парламенту була заблокована, окремі народні депутати вимагали проведення консультацій з Президентом України. Голова Верховної Ради оголосив перерву у засіданні на 10 хвилин [3].

5. Після 17 години ЗМІ опублікували відеозвернення Президента України [13], в якому він заявив таке (*пряма мова*): «(...) Згідно рішення Ради національної безпеки і оборони України, ухваленого сьогодні вночі, як Президент і як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України я виконав свій конституційний обов'язок і кілька годин тому своїм указом запровадив воєнний стан на всій території України з 9 години ранку 28 листопада. (...) Наголошую, що в указі я не передбачаю жодних заходів, пов'язаних з обмеженням прав і свобод громадян, впровадженням цензури тощо. (...) Рада національної безпеки і оборони рекомендувала сьогодні запровадити мені воєнний стан на 60 днів. Хочу оголосити вам моє рішення. Я буду пропонувати Парламенту

*запровадити воєнний стан на 30 днів. Для чого? Щоби воєнний стан жодним днем не накладався на початок виборчої кампанії. (...) Воєнний стан триватиме 30 днів і завершиться в середині грудня. (...)*

6. РНБО внесла зміни до пункту 3 свого попереднього рішення, виклавши його у такій редакції: *«Запропонувати Президентові України ввести з 14:00 26 листопада 2018 року воєнний стан в Україні строком на 30 діб — до 14:00 26 грудня 2018 року»* [20]. Президент України затвердив рішення РНБО Указом № 392/2018 [49].

7. Опісля 19 години 30 хвилин Верховна Рада України фактично розпочала позачергове засідання. Зокрема, секретар РНБО виступив перед Парламентом з доповіддю, в якій озвучив текст законопроекту «Про затвердження Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні”» (реєстр. № 9338) та зазначив (*пряма мова*): *«В той же час, провівши консультації, ви знаєте, відбулося звернення Президента, де за його ініціативою зменшено час введення воєнного стану в нашій країні з 60 до 30 діб»*. Один з народних депутатів України звернувся до Секретаря РНБО з таким запитанням (цитата): *«Ось указ Президента, який пропонується затвердити, де передбачено 60 днів військовий стан і немає, нічого не сказано про президентські вибори. Президент сказав, що він на нашу вимогу погодився на 30 днів військового стану і на те, щоби вибори президентські були 31 березня. У мене питання: де цей указ? Покажіть нам цей указ, новий, Президента, який, відповідно до Конституції, має бути внесений до стін парламенту»*. Секретар РНБО відповів: *«Що стосується часу введення воєнного стану. Президент у своєму зверненні чітко оголосив щодо 30 днів. Він вніс відповідний документ до парламенту, і я під стенограму чітко фіксую цю позицію: йдеться про 30 днів введення воєнного стану»* [56].

8. О 21 годині 20 хвилин розпочався виступ Президента України у Верховній Раді, куди він особисто з'явився. Президент заявив: *«Я вніс новий проект указу, в якому термін дії воєнного стану буде скорочений до 30 діб. Ми на сьогоднішній день зробили, цей указ зареєстрований в Верховній Раді, офіційно... офіційно внесений на заміну, і зараз, при оголошенні постановки на голосування Головою*

Верховної Ради, ви будете голосувати саме за нього, підтверджуючи внесення до Парламенту нового указу, в якому термін дії воєнного стану буде скорочений до 30 діб. (...) Проект закону, який затверджує цей указ, передбачається за підсумками обговорення запровадження воєнного стану виключно в областях, які розташовані вздовж російського кордону, вздовж придністровської ділянки україно-молдовського кордону і вздовж узбережжя Чорного і Азовського морів. Саме там, де може бути нанесений удар. Для стенограми я хочу зачитати перелік цих областей, кваліфікаційні вимоги до яких чітко наголошую. Це є Вінницька, Луганська, Миколаївська, Одеська, Сумська, Харківська, а також Чернігівська, Херсонська і внутрішні води азово-керченської акваторії. Наголошую, що особий стан буде введений лише у випадку наземної операції регулярних військ Російської Федерації за межами операції Об'єднаних сил і за межами незаконно анексованого Криму (...)» [56]. Президент, очевидно, мав на увазі Указ «Про введення воєнного стану в Україні» від 26 листопада 2018 року № 393/2018 [16], бланкетна норма щодо якого була інкорпорована в нову версію законопроекту № 9338 [51]. Указ № 393/2018 передбачав введення воєнного стану **з 14 години 00 хвилин 26 листопада 2018 року на 30 діб до 14 години 00 хвилин 26 грудня 2018 року**. Доопрацьована версія законопроекту складалася з трьох пунктів: перший — про затвердження Указу Президента України від 26 листопада 2018 року № 393 «Про введення воєнного стану в Україні» з застереженням, що воєнний стан вводиться в Вінницькій, Луганській, Миколаївській, Одеській, Сумській, Харківській, Чернігівській, а також Донецькій, Запорізькій, Херсонській областях та внутрішніх водах України Азово-Керченської акваторії»; другий — про можливість оголошення Президентом України часткової мобілізації у строки і в обсягах відповідно до загроз національній безпеці і обороні України у період дії воєнного стану, введеного зазначеним Указом Президента України; третій — **про набрання чинності цим законом з дня його опублікування**.

9. Голова Верховної Ради України поставив на голосування проект Закону України «Про затвердження Указу Президента України

“Про введення воєнного стану в Україні”» (№ 9338, доопрацьований) з тими правками, які були озвучені Президентом України під стенограму: *«тобто 30 днів і перелік виключний областей. Області: Вінницька, Луганська, Миколаївська, Одеська, Сумська, Харківська, Чернігівська, Донецька, Запорізька, Херсонська. Тобто ті області, які межують з Російською Федерацією або з Придністров'ям. Ці дві пропозиції, ми маємо право вносити цю правку, і ми її вносимо. (...) Голосуємо. 9338 з правками Президента, з техніко-юридичними правками (...)»* [56].

10. О 21 годині 32 хвилини Верховна Рада України затвердила Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» № 393/2018 шляхом ухвалення Закону України «Про затвердження Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні”» («за» — 276 голосів) [12]. Голова Верховної Ради України заявив: *«Закон прийнято, і я невідкладно його підпишу»* [56]. Пункт 3 цього Закону передбачає, що **він набирає чинності з дня його опублікування** [27].

11. О 21 годині 38 хвилин Верховна Рада України ухвалила Постанову «Про призначення чергових виборів Президента України» (на 31 березня 2019 року) [44].

12. О 21 годині 42 хвилини Верховна Рада України ухвалила Постанову «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу у зв'язку з черговим актом агресії Російської Федерації проти України» [32]. Голова Верховної Ради України оголосив позачергове засідання Верховної Ради України закритим.

*Вівторок, 27 листопада 2018 року* — у № 223 газети «Урядовий кур'єр» (офіційне друковане видання, в якому підлягають оприлюдненню закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України) був опублікований текст Указу Президента України від 26 листопада 2018 року № 390, яким вводиться в дію рішення Ради національної безпеки і оборони

Україні від 26 листопада 2018 року «Щодо надзвичайних заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного стану в Україні», в якому РНБО запропонувала Президентові України ввести з 14 години 00 хвилин 26 листопада 2018 року воєнний стан в Україні строком на 60 діб до 14 години 00 хвилин 25 січня 2019 року. Публікація первісної редакції Рішення РНБО та Указу Президента України про його затвердження (без змін, затверджених Указом № 392/2018) газетою «Урядовий кур'єр» спричинило значний медійний резонанс [1]. Представники газети зазначили, що *«опублікували той указ, який їм передала Адміністрація президента, і оскільки рішення приймалося пізно ввечері, то в нього, можливо, не встигли внести правки»*, а відповідний Закон України та Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні будуть опубліковані [1; 7], однак без уточнення коли.

*Середа, 28 листопада 2018 року:*

1. Голова Верховної Ради України підписав Закон України «Про затвердження Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні”» від 26 листопада 2018 року № 2630-VIII і направив його Президентові України [51].

2. О 12 годині 01 хвилині на офіційному сайті офіційного Інтернет-представництва Президента України з'явилася інформація, що Президент України підписав відповідно до Конституції України Закон України «Про затвердження Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні”» від 26 листопада 2018 року № 2630-VIII [14].

3. Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 26 листопада 2018 року № 393/2018 [16] та Закон України «Про затвердження Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні”» від 26 листопада 2018 року № 2630-VIII [26] були офіційно опубліковані в газеті «Голос України» (№ 226) [5].

Таким чином, **28 листопада 2018 року вважається днем набрання чинності цими документами і днем фактичного введення воєнного стану в Україні.**

## II. Юридичний аналіз введення воєнного стану в окремих областях України у 2018 році

Навіть поверхневий аналіз хронології цих подій дозволяє побачити суттєву проблему, яка була допущена на найпершому етапі процесу ініціювання введення воєнного стану у 2018 році: ***воєнний стан аж ніяк не міг бути введений з 14 години 00 хвилин 26 листопада 2018 року, якщо засідання Верховної Ради України щодо затвердження цього указу Президента України було заплановано на 16 години 00 хвилин того ж дня.*** Підготовка подібних юридичних документів з питань національної безпеки, які містять в собі неадекватні темпоральні характеристики їхнього застосування, вже сама по собі є прикладом контрпродуктивної моделі публічного врядування, яка несе в собі іміджеві ризики для держави. Можна беззастережно та безкінечно апелювати до політичних чинників, які вимагали швидкої реакції від відповідних суб'єктів владних повноважень, які ухвалювали ці рішення, однак фактична затримка введення воєнного стану більш як на 2 доби через техніко-юридичні нюанси ухвалення, підписання та набрання чинності Законом України «Про затвердження Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні”» доводить зовсім протилежне: вочевидь, введення воєнного стану у 2018 році не було настільки потрібним і виправданим для національної безпеки держави, як про це заявлялося.

Що таке взагалі воєнний стан і в чому важливість такого правового режиму для публічного врядування? Стаття 1 Закону про ВС визначає воєнний стан як особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина

та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. У Законі про ВС визначаються порядок введення та скасування воєнного стану (статті 5–7), правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану (статті 3, 4, 9–12, 14–18), заходи правового режиму воєнного стану, які запроваджуються та здійснюються в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб (стаття 8), особливості дії нормативно-правових актів в умовах воєнного стану (стаття 13), гарантії законності та правосуддя в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб (статті 19, 22, 26), правовий статус та обмеження прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб в умовах воєнного стану (стаття 20), правовий статус іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб іноземних держав в умовах воєнного стану (стаття 21) та інші питання, пов'язані з введенням та дією воєнного стану.

Наявність воєнного стану як окремого правового режиму не означає, що держава не може застосувати негайні заходи реагування на будь-які акти прямої агресії чи загрози агресії з боку інших держав чи проксі-агентів до його формального введення або до офіційного оголошення стану війни: для таких ситуацій в Україні існують окремі алгоритми та протоколи дій Збройних Сил, які регулюються відомчими актами. Однак сама ж суть воєнного стану, вочевидь, полягає у можливості застосування максимально швидких, ефективних та всеосяжних заходів державного реагування у разі збройної агресії та (або) загрози такої агресії задля забезпечення виживання держави, збереження її незалежності та територіальної цілісності. А тому, якщо суб'єкти публічного врядування дійсно мають на меті одержати найвищий коефіцієнт корисності для суспільних інтересів від імплементації такого правового режиму, то процедурний порядок його введення має бути однозначним і без будь-яких зайвих бюрократично-процедурних навантажень, які можуть загальмувати ухвалення необхідних

рішень. Крім того, імплементація воєнного стану має включати в себе однозначні та зрозумілі часові межі дії цього правового режиму. При цьому — що важливо! — такий порядок не має бути занадто спрощеним, щоб введенням воєнного стану не можна було спекулювати задля досягнення політичних цілей чи потенційної узурпації влади. Крім того, важливо наголосити, що імплементація воєнного стану не може суперечити верховенству права, зокрема порушувати юридичну визначеність, презумпцію недійсності неопублікованих актів (*leges instituuntur cum promulgantur*), загальну заборону зворотної дії закону в часі (*ex post facto*), неприпустимість притягнення до кримінальної відповідальності без чинного закону (*nullum crimen sine lege*), одноразовий характер кримінальної відповідальності (*non bis in idem*), нівелювати повагу людської гідності, пріоритет прав та основоположних свобод, принцип пропорційності, заборону дискримінації і т.д.

Як вже було сказано вище, порядок введення воєнного стану в Україні складається з двох послідовних дій, які і були застосовані у 2018 році: спочатку підписується відповідний указ Президента України, потім Верховна Рада України затверджує такий указ законом, які синхронно набирають чинності. Такий самий порядок також застосовується у випадку введення надзвичайного стану, оголошення певних місцевостей України зоною надзвичайної екологічної ситуації, прийняття рішення про загальну або часткову мобілізацію, а також про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань у разі збройної агресії проти України. Лише у випадку з оголошенням стану війни застосовується інший порядок: Президент України вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану, а Верховна Рада України вже оголошує стан війни і укладення миру за поданням Президента України.

Послідовний порядок імплементації надзвичайного та воєнного стану, ухвалення рішення про загальну або часткову мобілізацію, а також про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, дійсно є конституційним запобіжником ризиків узурпації влади чи поспішного введення особливих правових режимів, оскільки жодне з цих рішень

не може набути чинності без узгодження політичної волі між Президентом і Парламентом:

– указ Президента України без затвердження Верховною Радою України буде нечинний;

– Верховна Рада України не може самостійно ініціювати будь-яке з цих рішень без відповідного указу, підписаного Президентом України.

Однак, окремі техніко-юридичні та процедурні формальності імплементації такого порядку, передбачені чинним законодавством України, можуть суттєво загальмувати запровадження особливого правового режиму, що фактично і відбулося з введенням воєнного стану у 2018 році.

Розглянемо детальніше алгоритм впровадження воєнного стану відповідно до статті 5 «Порядок введення воєнного стану» Закону про ВС у системній єдності з відповідними положеннями Конституції України, інших законодавчих актів, а також з паралельною оцінкою відповідних дій Президента України і Верховної Ради України у 2018 році.

#### **1. Частина перша статті 5:**

***«Пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях на розгляд Президентіві України подає Рада національної безпеки і оборони України».***

1.1. Ця норма кореспондує з відповідними положеннями статті 4 Закону «Про Раду національної безпеки і оборони України» [45] згідно з якими РНБО розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України, Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає пропозиції Президентіві України, приймає рішення щодо питань оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації.

Звісно, з погляду публічного врядування та процесів ухвалення рішень конституційний дизайн РНБО далекий від доскона-

лості, зважаючи на те, що правомочність цього органу цілковито залежить від Президента України, акти РНБО самі по собі не мають юридичного значення без відповідних указів Президента України, якими вони вводяться в дію відповідно до Конституції України, а РНБО сама по собі часто була інструментом розширення політичного впливу та повноважень глави держави. Однак для цілей цього дослідження дозволимо собі зупинитися на іншому питанні.

Оскільки відповідно до статті 107 Конституції України РНБО є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України, яка координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, то законодавче положення щодо подання РНБО пропозицій про введення воєнного стану на її місцевостях на розгляд Президенту України має свою логіку. Однак якщо ще раз уважно проаналізувати, які акти були ухвалені РНБО і Президентом України 26 листопада 2018 року, можна побачити, що такий порядок ухвалення рішень не є ефективним в плані оперативності ухвалення відповідних рішень (для зручності в дужках вказано часовий термін дії воєнного стану, який пропонувався тим документом):

- РНБО ухвалила Рішення «Щодо надзвичайних заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного стану в Україні» (*воєнний стан на 60 днів*);

- Президент України затвердив Рішення РНБО Указом «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 листопада 2018 року “Щодо надзвичайних заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного стану в Україні”» № 390/2018 (*воєнний стан на 60 днів*);

- на підставі пропозицій РНБО Президент України підписав Указ «Про введення воєнного стану в Україні» № 391/2018 (*воєнний стан на 60 днів*);

- РНБО ухвалила Рішення «Про внесення зміни до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 листопада 2018 року “Щодо надзвичайних заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного стану в Україні”» (*воєнний стан на 30 днів*);

– Президент затвердив Рішення РНБО Указом «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 листопада 2018 року «Про внесення зміни до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 листопада 2018 року “Щодо надзвичайних заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного стану в Україні”» № 392/2018 (воєнний стан на 30 днів);

– на підставі оновлених пропозицій РНБО Президент України підписав новий Указ «Про введення воєнного стану в Україні» № 393/2018 (воєнний стан на 30 днів).

Шість указів, підписаних Президентом України в один день фактично з одного питання, звісно, є прикладом контрпродуктивності у процесі ухвалення таких рішень. У публічному телезверненні до українців після 17 години 26 листопада 2018 року [13], видається, що і сам Президент України уже заплутався, з якого моменту мав діяти воєнний стан, оскільки він заявляв, що підписав указ про введення воєнного стану з 9 години ранку 28 листопада, хоча незадовго до того у ЗМІ був опублікований зовсім інший указ (і цей самий указ був розданий народним депутатам України) — про введення воєнного стану з 14 години 00 хвилин 26 листопада.

З огляду на це все для мінімізації бюрократичних процедур можна запропонувати таку парадигму взаємодії Президента і РНБО в контексті введення надзвичайного чи воєнного стану: закон має надавати Президенту України дискрецію у питанні введення особливих правових режимів. Звісно, РНБО своїм рішенням може пропонувати Президенту України ввести особливий правовий режим, після чого Президент України видає указ про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, і одночасно цим самим указом затверджує відповідне рішення РНБО. Однак у разі екстреної необхідності у Президента має бути повноваження діяти негайно і самостійно без імперативної необхідності очікування пропозицій чи рішень від РНБО. Якщо згодом виникає потреба скоригувати параметри введення такого особливого режиму, то Президент України видає новий указ з цього приводу (яким одночасно

затверджує рішення РНБО за наявності такого), і новим указом скасовує дію свого попереднього указу. Такий підхід до ухвалення рішень однозначно є більш функціональним і передбачає менше паперових формальностей.

1.2. Конституція України без об'єктивних потреб на те передбачає необхідність контрасигнації актів Президента України, які видані в межах повноважень, передбачених пунктом 18 частини першої статті 106: *«Президент України очолює Раду національної безпеки і оборони України»*. Що тут саме мав на увазі конституцієдавець — незрозуміло, найімовірніше, це результат використання недолугої законодавчої техніки конструювання юридичного тіла Конституції України.

З цього положення Конституції України може видатися, що усі укази Президента України щодо введення в дію рішень РНБО (в т.ч. якщо вони стосуються пропозицій введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях) потребують контрасигнації. Однак позиція Конституційного Суду України інша: *окремо визначені у статті 107 Конституції України повноваження Президента України можуть реалізовуватися без застосування вимоги частини четвертої статті 106 Конституції України* (пункт 4.2 мотивувальної частини Рішення від 22 квітня 2008 року № 9-рп/2008 [55]). З огляду на це взагалі не зрозуміло, які акти Президента України на виконання повноважень, передбачених пунктом 18 частини першої статті 106, підлягають контрасигнації.

1.3. Зважаючи на те, що Конституція України все ж таки розрізняє, а не отожднює воєнний стан і стан війни, доцільно в законодавстві чітко передбачити, яким чином ці правові режими співвідносяться між собою. Поточний рівень правового регулювання стану війни є незадовільний і потребує конкретизації.

## 2. Частина друга статті 5:

*«У разі прийняття рішення щодо необхідності введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президент України видає указ про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях і негайно звертається до Верховної*

***Ради України щодо його затвердження та подає одночасно відповідний проект закону».***

Відповідно до частини четвертої статті 106 Конституції України акти Президента України скріплюють підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання, якщо вони видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 цієї статті. Таким чином, Конституція України **передбачає необхідність контрасигнації актів Президента України щодо введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану та оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації** (пункт 21 частини першої статті 106), однак при цьому **не передбачає необхідності контрасигнації актів Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію** (пункт 20 частини першої статті 106), **щодо використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань** (пункт 19 частини першої статті 106).

Щодо самого інституту контрасигнації, то насправді в Україні він не діє, а точніше — відповідні конституційні положення спотворені практикою їхнього застосування. Контрасигнація замість того, щоб бути механізмом забезпечення узгодженості державної політики між главою держави і в першу чергу главою уряду завжди сприймалася політичними акторами як суто формальна процедура скріплення підписами вже чинного акта Президента, що одержало відповідне законодавче вираження. Зокрема, відповідно до частини третьої статті 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [34] Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт Президента України, виданий Президентом України в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 частини першої статті 106 Конституції України<sup>1</sup>, та за виконання такого акта, зобов'язані скріпити його своїми підписами

---

<sup>1</sup> Положення частини третьої статті 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» не узгоджене з чинною редакцією частини четвертої статті 106 Конституції України.

у п'ятиденний строк з дня надходження акта для скріплення. Насправді ж практика контрасигнації актів глави держави у парламентській та напівпрезидентській республіці полягає в тому, що такі акти глави держави не можуть діяти без наявності підпису очільника уряду (і/або відповідного міністра).

Крім того, в Україні **склалася дивна практика опублікування актів глави держави, які потребують контрасигнації, без будь-яких додаткових підписів, крім підпису Президента України.** Якщо переглянути офіційний текст указів Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» від 3 грудня 2005 року № 1692/2005 [19], «Про оголошення територій міста Калуш та сіл Кропивник і Сівка-Калуська Калуського району Івано-Франківської області зоною надзвичайної екологічної ситуації» від 10 лютого 2010 року № 145/2010 [39], «Про оголошення окремих територій Вінницької, Івано-Франківської, Закарпатської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької областей зонами надзвичайної екологічної ситуації» від 28 липня 2008 року № 682/2008 [38], які були затверджені відповідними законами [28; 29; 30] — **а частина четверта статті 106 Конституції України прямо передбачає необхідність контрасигнації таких актів** — то можна побачити лише підпис Президента України, а будь-яких окремих згадок про те, що цей указ додатково підписали Прем'єр-міністр і міністр, відповідальний за виконання цього указу, відсутні. Ця ж сама проблема є актуальною і для указів Президента України, що видаються в межах повноважень, передбачених пунктом 5 частини першої статті 106 (*«призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав»*).

Конституційний підхід щодо різних вимог до контрасигнації указів Президента України з введення особливих правових режимів виглядає неоднозначним. Зважаючи на те, що укази Президента України про введення надзвичайного стану і оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації і так є нечинними

без відповідного рішення Парламенту про їх затвердження, контрасигнація таких документів видається зайвою формальністю зважаючи на напівпрезидентський характер поточної системи врядування в Україні. З огляду на це можна запропонувати:

– як мінімум, провести ревізію усіх пунктів частини першої статті 106 Конституції України щодо необхідності контрасигнації актів Президента України, виданих на підставі відповідних повноважень;

– як максимум, переглянути конституційний підхід до контрасигнації актів Президента України, зокрема чітко передбачити в Конституції України, які акти Президента видаються в межах його дискреційних повноважень, а які потребують скріплення підписами Прем'єр-міністра України і (або) міністра, відповідального за його виконання, а також, що неконтрасигновані акти не набирають чинності.

3. Частини четверта і п'ята статті 5:

*«У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання та розглядає питання щодо затвердження указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у порядку, встановленому Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України»;*

*«У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності зобов'язані сприяти негайному прибуттю народних депутатів України на засідання Верховної Ради України та здійсненню їхніх повноважень».*

3.1. Оскільки відповідно до Конституції України Верховна Рада України збирається на своє засідання щодо розгляду питання про затвердження указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у дводенний строк без скликання, то безглуздо планувати введення воєнного стану раніше такого

засідання Верховної Ради України або в межах найближчої календарної доби. На прикладі воєнного стану 2018 року було однозначно продемонстровано, що воєнний стан, введення якого було заплановано на 14 годину 00 хвилин, ніяк не міг бути введений вчасно через необхідність затвердження Верховною Радою України указу Президента України на засіданні, яке було заплановане на 16 годину того дня, а фактично розпочалося значно пізніше.

Зважаючи на те, що тривалість такого засідання Верховної Ради України з розгляду такого питання нічим не є обмеженою, то Президенту України недоцільно передбачати в указах про введення особливих правових режимів будь-які точні години і дати їх введення, а найкраще прописати, що такий режим вводиться, наприклад, о 00 годин 00 хвилин дня, наступного за днем офіційного опублікування закону про затвердження такого указу.

1.2. Який саме документ розглядають народні депутати України — указ Президента про введення такого режиму чи закон про затвердження такого указу? Відповідь на це питання в контексті вищезгаданого положення Закону про ВС є однозначною: ***народні депутати України розглядають проєкт закону про затвердження указу Президента України, а не безпосередньо лише цей указ***. Додатком до цього законопроєкту, звісно, буде відповідний указ Президента України (див. інформацію, яка розміщена на вебсайті Верховної Ради України щодо Проєкту Закону про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 26 листопада 2018 року реєстр. № 9338 [51]).

Однак у випадку зі введенням воєнного стану у 2018 році можна було помітити, що текст другого указу Президента України про введення воєнного стану на 30 днів (Указ № 393/2018) не був вчасно доведений до відома народних депутатів — Верховна Рада України розпочала розгляд законопроєкту № 9338, однак народні депутати при цьому мали на руках лише текст першого указу про введення воєнного стану на 60 днів (Указ № 391/2018), який був первісним додатком до цього законопроєкту. Текст доопрацьованого законопроєкту був їм зачитаний усно Головою Верховної Ради України після виступу

Президента у Парламенті лише перед безпосереднім голосуванням за цей законопроект. Текст другого указу так і не був усно зачитаним, але, імовірно, він був доданий до доопрацьованого законопроекту, зареєстрованого у Парламенті, на той момент.

До речі, Президент України юридично так і не скасував свій перший указ, а просто замість нього вніс ще один. Також видається дивним, чому Президент України, який підписав ввечері 26 листопада 2018 року другий указ про введення воєнного стану, не змінив у новому указі часових параметрів введення воєнного стану? Якщо воєнний стан не міг почати свою дію о 14 годині 00 хвилин того ж дня, коли був підписаний перший указ (імовірно) вранці, то очевидно, що було недоцільно переносити цю ж саму помилку у новий указ, підписаний ввечері того ж дня — такі документи не мають зворотної дії в часі, а тимчасового застосування чи набрання чинності указу про введення воєнного стану до затвердження відповідного указу Парламентом в законі не передбачено!

Така процедурна поспішність могла б бути зрозумілою, якби внаслідок крайньої необхідності Голова Верховної Ради України і Президент України підписали закон про введення воєнного стану негайно на цьому ж засіданні, для того, щоб він був опублікований 27 листопада і набув чинності того ж дня. Але оскільки вони затягнули з підписанням цього закону, через що воєнний стан фактично почав діяти аж з 00 годин 00 хвилин 29 листопада 2018 року, то подібні процедурні зловживання під час розгляду подібного архіважливого питання виглядають абсолютно неприйнятними, а також свідчать про те, що впровадження воєнного стану у 2018 році, як бачимо, не мало нагальної практичної потреби.

1.3. Чи може Верховна Рада України фактично скоригувати параметри введення особливого правового режиму, змінивши положення законопроекту про затвердження відповідного указу Президента України? Відповідно до частини четвертої статті 5 Закону про ВС Верховна Рада України розглядає питання щодо затвердження указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у порядку, встановленому Конституцією

України та Регламентом Верховної Ради України. Однак зрозуміло, що народні депутати України розглядають такий указ лише як додаток до закону, яким цей указ затверджується. Тобто, фактично вони розглядають законопроект і ухвалюють саме закон, а не просто розглядають указ Президента України. З огляду на це, логічно, що народні депутати не можуть коригувати зміст указу Президента України, однак чи можуть вони коригувати зміст законопроекту про затвердження цього указу, внесеного Президентом України?

Конституція України та Закон про ВС, звісно, не регулюють таких техніко-юридичних та процедурних деталей, однак частини перша і друга статті 190 Регламенту Верховної Ради України «Порядок затвердження, відхилення указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану» передбачає таке, що ***Верховна Рада може прийняти повністю, частково з рекомендаціями та/або застереженнями або відхилити проект закону про затвердження відповідного указу Президента України*** про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації, а тому якщо Верховна Рада затвердила законом відповідний указ Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації частково з рекомендаціями та/або застереженнями, ***чинними є положення відповідного указу Президента України, затвердженого Верховною Радою.***

Повноваження Парламенту щодо зміни первісної редакції законопроекту про затвердження указу Президента України, внесеного останнім, також прямо випливає із права законодавчої ініціативи, передбаченого статтею 93 Конституції України. При чому не тільки народні депутати можуть пропонувати поправки до такого законопроекту, а й сам Президент України.

У випадку воєнного стану 2018 року дійсно Верховна Рада України затвердила Указ Президента України від 26 листопада 2018 року

№ 393/2018 з застереженням щодо території введення воєнного стану: указ Президента України передбачав введення воєнного стану на всій території України, однак Верховна Рада України передбачила конкретну територію застосування воєнного стану.

Однак, якщо Верховна Рада України скоригувала територіальну дію воєнного стану відповідно до Указу Президента України № 393/2018, то видається дивним, чому ж Парламент не зробив цього ж самого з часовою дією цього указу? Нагадаємо, що Верховна Рада України затвердила Указ № 393/2019, (який передбачав введення воєнного стану все одно о 14 годині 00 хвилин 26 листопада 2018 року) того ж дня о 21 годині 32 хвилини, а тому абсолютно не зрозуміло, чому Парламент не зробив ще одного застереження, на кшталт, «воєнний стан вводиться о 00 годин 00 хвилин дня, наступного за днем опублікування цього Закону», адже логічно, що воєнний стан розпочинає свою дію або одночасно із законом про затвердження указу Президента України про введення воєнного стану, або після того, як цей закон набрав чинності, але ніяк не навпаки!

**3.4.** Конституція України визначає, що введення Президентом України воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, рішення про загальну або часткову мобілізацію, рішення про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації відбувається у формі *указів Президента України* (частина третя статті 83, пункт 31 частини першої статті 85), однак Основний Закон зовсім не регулює *юридичну форму актів Верховної Ради України* щодо:

- затвердження цих указів Президента України;
- оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру.
- схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України.

Оскільки відповідно до статті 91 Конституції України Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти, а Конституція не уточнює юридичну форму актів Парламенту щодо затвердження таких

указів Президента України, то гіпотетично Парламент може затверджувати такий указ як законом, так і постановою.

Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», Закон України «Про правовий режим воєнного стану» (який був ухвалений у 2000 року і втратив чинність у зв'язку з ухваленням нового закону у 2015 році), а також Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» також не визначали юридичну форму таких актів Парламенту. Частина друга статті 9.3.2 Регламенту Верховної Ради України 1994 році (ухваленому ще до набрання чинності Конституції України 1996 року — цей Регламент діяв до березня 2006 року) містила двозначний припис: «Обговорення проектів закону чи постанови про воєнний, надзвичайний стан проходять за процедурою, встановленою ст. 3.4.1» [52]. Однак Указ Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» був таки затверджений Законом України від 6 грудня 2005 року № 3182-IV [28].

Наступний Регламент Верховної Ради України, прийнятий Постановою Верховної Ради України від 16 березня 2006 року № 3547-IV [47], передбачив затвердження такого указу Президента України законом (статті 184, 185). Відтоді ці положення відтворювалися в усіх наступних регламентах Парламенту [24; 53], зокрема і в чинному Регламенті Верховної Ради України, затвердженому Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI [46]. Тому не дивно, що два укази Президента про оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації у 2008 і 2010 роках також були затверджені законом.

Чинний Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII також однозначно передбачив, що Верховна Рада України затверджує указ Президента України законом.

Регламент Верховної Ради України передбачає аналогічну форму оголошення за поданням Президента України стану війни чи укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України.

Чому має значення, яким актом затверджується цей указ Президента України? Закон як нормативно-правовий акт, звісно, має вищу юридичну силу, ніж постанова Верховної Ради України. Однак відповідно до Конституції України і Регламенту Верховної Ради України процедура підписання закону є і довшою за процедуру підписання постанови: постанови та інші акти, прийняті Верховною Радою України, підписує та оприлюднює Голова Верховної Ради України (частина четверта статті 138 Регламенту Верховної Ради України), а закони підписує і Голова Верховної Ради України, і Президент України (стаття 94 Конституції України, статті 130, 131 Регламенту Верховної Ради України). При чому ні Конституція України, ні Закон про ВС чи Регламент Верховної Ради України не роблять будь-яких винятків щодо прискорення процедури підписання закону про затвердження указу Президента України про введення особливих правових режимів.

Зокрема, відповідно до частини другої статті 138 Регламенту Верховної Ради України Голова Верховної Ради України підписує поданий на підпис закон **не раніше двох і не пізніше п'яти днів з дня його подання**, а Президент України відповідно до частини другої статті 94 Конституції України підписує закон, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду **протягом п'ятнадцяти днів** після отримання закону. Звісно, ситуація, коли Президент скористався б правом вето щодо закону про затвердження указу про введення воєнного стану, ним же внесеного до Парламенту, вигадає абсурдною, але теоретично можливою.

У 2018 році сталася інша ситуація. Незважаючи на запевнення Голови Верховної Ради України під час засідання Парламенту в понеділок ввечері 26 листопада 2018 року («Закон прийнято, і я невідкладно його підпишу» [56]), Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»» був насправді підписаний зранку в середу 28 листопада 2018 року відповідно до вищеназваного припису Регламенту Верховної Ради України, через що він не міг раніше середі бути відправлений на підпис Прези-

денту України [27]. Таким чином, через те, що указ Президента України про введення особливого правового режиму затверджується саме законом, а не іншим актом Парламенту, і можуть на практиці виникати такі затримки з введенням особливих правових режимів.

Таким чином, доцільно, як мінімум:

– внести зміни до Конституції України — передбачити юридичну форму актів затвердження Парламентом таких указів Президента України, і, якщо це буде закон, то додати ще один виняток<sup>2</sup> щодо права вето Президента України, а також передбачити невідкладне підписання Президентом України таких законів;

– внести зміни до Регламенту Верховної Ради України щодо невідкладного підписання таких законів Головою Верховної Ради України.

Як максимум, доцільно взагалі змінити конституційну парадигму імплементації таких режимів і затвердження таких дій Президента України. Зокрема, замість використання формули «одна юридична дія — два нормативно-правові акти» можна використати такий самий підхід, який Конституція передбачає щодо оголошення стану війни<sup>3</sup>: «одна юридична дія — один документ». Можна запропонувати таке: Президент ініціює введення особливого правового режиму шляхом внесення подання до Верховної Ради України у формі відповідного проекту закону, який розглядається і ухвалюється Парламентом. Оскільки саме за Парламентом останнє слово у таких питаннях, то буде достатньо, щоб, як виняток, такий закон невідкладно

---

<sup>2</sup> Пункт 30 частини першої статті 106 Конституції України на сьогодні передбачає, що *Президент України має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України.*

<sup>3</sup> До речі, положення Конституції України щодо оголошення стану війни і миру можуть у майбутньому вимагати додаткового тлумачення з боку Конституційного Суду України, оскільки незрозуміло, чи для оголошення стану миру також потрібне подання Президента України, порівняйте: «*До повноважень Верховної Ради України належить: оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру...*» (пункт 9 частини першої статті 85), «*Президент України: вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни...*» (пункт 19 частини першої статті 106).

підписував Голова Верховної Ради України для уникнення зайвих формальностей.

3.5. У разі прямої збройної агресії проти України наявна процедура використання Президентом України Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань може суттєво загальмуватися через усі вищеописані формальності її розгляду Верховною Радою України. У таких випадках для Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України суттєво прийняти миттєве та негайне рішення, яке могло б набрати чинності якнайшвидше. З іншого боку, необхідно, щоб Конституція передбачала гарантії проти зловживання такими рішеннями.

З огляду на це, можна запропонувати такий алгоритм дій, який міг би застосовуватися виключно для таких ситуацій:

- Президент України підписує указ про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, який набирає чинність і починає застосовуватися з дня його офіційного опублікування;

- якщо протягом 72 годин з дня опублікування такий указ не затвердить Верховна Рада України, то він втрачає чинність через 72 години з дня опублікування;

- якщо протягом 72 годин з дня опублікування Верховна Рада України затвердить такий указ, то він продовжує діяти.

Такий порядок використання Збройних Сил України є більш оптимальний для кризових ситуацій.

Цікаво, що незважаючи на поточний збройний конфлікт в окремих районах Донецької і Луганської областей, поточний конституційний алгоритм використання Збройних Сил України так і жодного разу не застосовувався. У частині другій статті 13 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року [40] передбачалося, що *цим Законом Верховна Рада України відповідно до пункту 9 частини першої статті 85 Конституції України схвалює рішення Президента України про використання Збройних Сил України*

та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, що приймається відповідно до пункту 19 частини першої статті 106 Конституції України, для відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях і забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, однак жодного указу Президент України до Верховної Ради України не подавав — ні до, ні після дня ухвалення цього Закону.

#### 1. Частини третя і шоста статті 5:

«Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, підлягає негайному оголошенню через засоби масової інформації або оприлюдненню в інший спосіб»;

«Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, офіційно оприлюднюється разом із законом щодо затвердження такого указу Президента України та набирає чинності одночасно з набранням чинності таким законом».

4.1. Системне тлумачення вищезгаданих положень статті 5 показує нелогічну структуру цієї статті, адже вочевидь, що частина третя і шоста мали б бути одним текстуальним блоком. Незрозуміло, чому положення, в якому говориться про оголошення указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, *затвердженого Верховною Радою України* (частина третя), розміщене перед положеннями про порядок затвердження цього указу Верховною Радою (частини четверта і п'ята). Крім того, закон не розтлумачує різницю між «оголошенням» і «опублікуванням» у цьому контексті.

4.2. На сьогодні все ще немає однозначних підходів, випрацюваних законодавцем, щодо моменту набрання чинності законом. Якщо у законі вказано, що він набирає чинності у день опублікування (наприклад, пункт 1 Розділу VIII «Прикінцеві положення» Закону про НС 2000 року передбачає, що «цей Закон набирає чинності з дня його опублікування» — і така конструкція була раніше типовою для законодавства України), то це не означає буквально його чинність в день

опублікування, оскільки офіційне опублікування того акта може відбутися в будь-який час в межах доби. Натомість застосовувалася така юридична фікція: вважається, що в таких випадках акт набирає чинності о 24 годині того дня, в який він був опублікований. Тобто, якщо акт офіційно опублікований в середу, то незалежно від години його опублікування (вночі, зранку, після обіду чи ввечері), він набирав чинність о 24 годині того дня, тобто з технічного погляду о 00 годин 00 хвилин четверга).

Однак для зручності і для того, щоб уникнути плутанини, в законодавстві потім почали використовувати іншу конструкцію — «набирає чинності з дня, наступного за днем опублікування» (наприклад, частина перша статті 28 «Прикінцеві положення» Закону про ВС 2015 року передбачає, що «цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування»). Тобто, якщо акт офіційно опублікований в середу, то тепер він однозначно набирав чинності наступного дня — о 00 годин 00 хвилин четверга.

Пункт 3 Закону України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 26 листопада 2018 року № 2630-VIII передбачав, що «цей Закон набирає чинності з дня його опублікування». Як відомо, цей закон був опублікований в середу, в другій половині дня 28 листопада 2018 року (див. № 226 (6981) газети «Голос України» [5]). Наприклад, Інтернет-видання «Детектор медіа» (<https://detector.media/>) о 16 годині 00 хвилин 28 листопада 2018 року повідомило про те, що «28 листопада державне видання «Голос України» опублікувало закон про затвердження указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», ухвалений народними депутатами ввечері 26 листопада» [6]. Інформація, яка розміщена в Інтернет-базі даних «Законодавство України» щодо цього закону, уточнює, що датою набрання чинності є 28 листопада 2018 року [17; 27]. Точного часу, звісно, там немає. Тому виходимо з того, що мається на увазі 24 година середи 28 листопада 2018 року, а фактично о 00 годин 00 хвилин четверга 29 листопада 2018 року.

Звісно, що неможливо встановити точний фактичний час опублікування таких документів. Головне — що це гіпотетично може бути: друк першого примірника відповідного офіційного джерела у типографії,

доставка таких примірників з типографії у кіоск для продажу, купівля таких примірників громадянами України?

Саме тому існує фікція про 24 годину дня опублікування (00 годин 00 хвилин наступного дня за днем опублікування). І хоча це прямим текстом не визначено в Законі про ВС, можна згадати приклад Митного кодексу України [11], де така логіка однозначно зафіксована. Зокрема, частина третя статті 2 передбачає, що закон України або інший нормативно-правовий акт з питань митної справи, який *набирає чинності з дня офіційного опублікування, вважається чинним з 0 годин дня, наступного за днем офіційного опублікування зазначеного закону України або нормативно-правового акта.*

У 2005 році, коли вводився надзвичайний стан, набрання чинності указом Президента України про введення надзвичайного стану у 2005 році відбулося значно пізніше всіх можливих очікувань через затягування з офіційною публікацією цього указу та закону про його затвердження: Президент України підписав указ № 1692/2005 3 грудня 2005 року [18], Верховна Рада України затвердила його законом № 3182-IV 6 грудня, а набрали вони чинності о 24 годині 00 хвилин 16 грудня (фактично о 00 годин 00 хвилин 17 грудня), оскільки були опубліковані у газеті «Голос України» № 239 лише 16 грудня 2005 року.

Чому так важливо точні часові моменти введення надзвичайного та воєнного стану?

По-перше, пункт 5 частини першої статті 6 Закону про ВС передбачає, що в указі Президента України про введення воєнного стану зазначається 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. А отже, права і свободи можуть бути обмежені лише в межах строку дії воєнного (і надзвичайного) стану<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> У випадку зі введенням надзвичайного стану у 2005 році цікаво, що в указі Президента України № 1692/2005, зокрема, не було переліку конституційних прав і свобод, які могли бути обмежені. Верховна Рада України, затверджуючи цей указ

По-друге, воєнний стан як особливий правовий режим передбачає застосування відповідних протоколів та алгоритмів, передбачених в законодавстві України і має суттєве значення, наприклад, для кваліфікації кримінальних правопорушень. Наприклад, вчинення злочину з використанням умов воєнного або надзвичайного стану, інших надзвичайних подій визначається обставиною, яка обтяжує покарання<sup>5</sup>, відповідно до Кримінального кодексу України (пункт 11 частини першої статті 67), а умови воєнного стану є кваліфікуючою ознакою для багатьох складів військових кримінальних правопорушень відповідно до розділу XIX Особливої частини КК України. Об'єктивна сторона державної зради саме у формі переходу на бік ворога теж можлива лише в умовах воєнного стану або в період збройного конфлікту (частина перша статті 111 КК України) [10].

По-третє, частина перша статті 19 Закону про ВС передбачає, що в умовах воєнного стану забороняється (і такі заборони актуальні і для надзвичайного стану):

- зміна Конституції України (фактичне дублювання заборони, передбаченої частиною першою статті 157 Конституції України);
- зміна Конституції Автономної Республіки Крим;
- проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування;
- проведення всеукраїнських та місцевих референдумів;

---

законом № 3182-IV, звернула на це увагу і рекомендувала Президенту України невідкладно подати на затвердження Верховної Ради указ із обов'язковим визначенням у ньому меж територій в Автономній Республіці Крим, на яких вводиться надзвичайний стан, строку, на який він запроваджується, а також переліку і меж надзвичайних заходів та вичерпного переліку конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням надзвичайного стану, та переліку тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень, а також врегулюванням інших питань, що впливають із вимог Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану». Президент України проігнорував цю рекомендацію Парламенту.

<sup>5</sup> Щоправда, суд має право, залежно від характеру вчиненого кримінального правопорушення, не визнати цю обставину такою, що обтяжує покарання, навішши мотиви свого рішення у вироку (частина друга статті 67 КК України).

– проведення страйків, масових зібрань та акцій.

Таким чином, наприклад, часові межі виборчого процесу або процесу проведення референдуму в жодному разі не можуть існувати паралельно або перетинатися з періодом воєнного стану. Зокрема, стаття 20 чинної редакції Виборчого кодексу України від 19 грудня 2019 року [2] регулює особливості припинення та поновлення виборчого процесу у разі введення в Україні чи в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану, а також особливості ухвалення рішень щодо призначення виборів, виборчий процес яких був припинений або не розпочався у зв'язку з введенням воєнного або надзвичайного стану.

У випадку зі введенням воєнного стану у 2018 році дійсно фактор перенесення виборів був одним із каменів спотикання під час розгляду Верховною Радою України першого указу Президента України. Незважаючи на те, що у Законі України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 року [19], чинному на той момент, не був передбачений детальний механізм зупинення чи перенесення виборчого процесу, народні депутати прекрасно розуміли, що введення воєнного стану до 25 січня 2019 року обумовить неможливість перенесення початку виборчого процесу і дати проведення президентських виборів з 31 березня 2019 року на пізнішу дату.

У контексті введення воєнного стану необхідно запропонувати чітко врегулювати у Законі про ВС питання набуття чинності законом, яким вводиться цей особливий правовий режим, для забезпечення однозначності часового моменту початку його дії. Звісно, ідеально було б такі питання врегулювати у законі «Про нормативно-правові акти», в разі його ухвалення.

**Висновки.** Конституція України регулює питання особливих (екстраординарних) правових режимів, які можуть вводитися на території в Україні або в окремих її місцевостях досить узагальнено і поверхнево: в тексті Основного Закону прямо або опосередковано згадуються надзвичайний та воєнний стан, стан війни, зони надзвичайної екологічної ситуації (статті 41, 43, 64, 83, 85, 92, 106, 138, 157, 159), однак жодне з цих понять не одержало там адекватного

розкриття. Так само в досить загальних рисах в Конституції описаний порядок послідовного введення цих режимів, який потребує узгодженості політичної волі між Президентом України і Верховною Радою України. З одного боку, такий порядок введення особливих правових режимів є надійним запобіжником проти узурпації влади та використання таких правових режимів всупереч цілям національної безпеки, однак з іншого боку, приклад введення воєнного стану в окремих областях України 2018 року продемонстрував ключові проблеми імплементації особливих правових режимів в Україні, які мають переважно процедурний характер. Зокрема, було продемонстровано неможливість введення воєнного стану у заплановані часові межі через процедурні особливості ухвалення таких рішень двома різними суб'єктами, а також особливістю порядку одночасного набрання чинності нормативно-правовими актами. Воєнний стан замість того, щоб діяти протягом 30 днів з 14 години 00 хвилин 26 листопада 2018 року до 14 години 00 хвилин 25 січня 2019 року або 26 грудня 2018 року, насправді діяв з 00 годин 00 хвилин 29 листопада 2018 року до 14 години 00 хвилин 26 грудня 2018 року.

Порядок введення надзвичайного та воєнного стану, оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації, ухвалення рішення про загальну або часткову мобілізацію доцільно змінити з формули «одна дія — два правових акти» та «одна дія — один правовий акт», подібно як відбувається порядок оголошення стану війни: Президент України вносить до Парламенту відповідний законопроект, який Парламент розглядає та ухвалює. Як виняток, для ситуацій прямої збройної агресії проти України необхідно залишити поточну процедуру ухвалення Президентом України рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань з таким уточненням: Президент України підписує указ, який набирає чинність і починає застосовуватися з дня його офіційного опублікування, однак якщо протягом 72 годин з дня опублікування такий указ не затвердить Верховна Рада України, то він втрачає чинність. Якщо не коригувати конституційну модель впровадження особливих

правових режимів, то щонайменше, необхідно скоригувати законодавчі підходи щодо порядку підписання та опублікування актів щодо введення відповідних особливих правових режимів, адже законодавство України також має передбачати окремі процедурні винятки для цих ситуацій. Крім того, часові параметри (початок і завершення дії) надзвичайного і воєнного стану мають бути чіткими та однозначними та не допускати двозначностей у тлумаченні. Правове регулювання стану війни також потребує адекватної конкретизації у законодавстві України.

59. Sullivan E.T., Frase S.R. *Proportionality Principles in American Law: Controlling Excessive Government Actions* (Oxford University Press, 2008).

60. Greer Steven, *The European Convention on Human Rights: Achievements, Problems and Prospects* (Cambridge University Press, 2007).

61. Євтошук Ю.О. Принцип пропорційності як необхідна складова верховенства права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2015. 214 с.

62. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. К. : Ваіте, 2015. 392 с.

63. Klatt Matthias, Meister Moritz, *The Constitutional Structure of Proportionality* (Oxford University Press, 2012).

64. Tsakyrakis Stavros, *Proportionality: An assault on human rights?* *ICON*, 7(3), 2009, P. 468–493.

65. Дворкин Р. О правах всерьез / пер. с англ. М. : Российская политическая энциклопедия, 2004. 392 с.

66. Козюбра М. Дихотомія букви і духу права: виникнення проблеми, її аспекти та напрями вирішення. *Наук. зап. Юридичні науки*. 2008. Том 77. С. 3–8.

67. Кельзен Г. Чисте правознавство. З дод. Проблеми справедливості / пер. з нім. Київ : Юніверс, 2004. 496 с.

68. Raz Joseph, “On the Authority and Interpretation of Constitutions: Some Preliminaries” in *Constitutionalism: Philosophical Foundations*, ed. Larry Alexander (Cambridge University Press, 1998), P. 152–193.

69. Chris Thornhill, *Rights and Constituent Power in the Global Constitution*. *International Journal of Law in Context*, 10(3), 2014, P. 357–396.

70. Borowski Martin, *Limiting Clauses: On the Continental European Tradition of Special Limiting Clauses and the General Limiting Clause of Art 52(1) Charter of Fundamental Rights of the European Union*, *Legisprudence*, 1(2), 2007, P. 197–240.

**МАРУСЯК О.В. Проблеми імплементації особливих правових режимів в Україні на прикладі введення воєнного стану в 2018 році**

1. 60 днів замість 30: опубліковано помилковий указ про воєнний стан. *ЛІГАБізнесІнформ*, 27 листопада 2018 року. URL:

<https://ua-news.liga.net/politics/news/60-dniv-zamist-30-opublikovano-pomilkoviy-ukaz-pro-voenni-yan-stan> (дата звернення: 20.04.2021)

2. *Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року № 396-ІХ. Відомості Верховної Ради України. 2020. № 7, № 8, № 9. Ст. 48.*

3. Відбулося позачергове засідання Верховної Ради України. *Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України, 26 листопада 2018 року.* URL: <https://www.rada.gov.ua/print/164992.html> (дата звернення: 20.04.2021)

4. Воєнний стан: засідання Ради почнеться о 16:00 понеділка. *Радіо Свобода, 26 листопада 2018 року.* URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-rada-vojennyis-yan-rnbo/29620134.html> (дата звернення: 20.04.2021)

5. *Голос України № 226 (6981), середа, 28 листопада 2018 року.* URL: <http://www.golos.com.ua/article/310658> (дата звернення: 20.04.2021)

6. «Голос України» оприлюднив закон про введення воєнного стану. *Детектор медіа, 28 листопада 2018 року.* URL: <https://detector.media/infospace/article/142926/2018-11-28-golos-ukrainy-oprylyudnyv-zakon-pro-vvedennya-voienno-go-yanu/> (дата звернення: 20.04.2021)

7. Документи про введення воєнного стану в Україні будуть опубліковані в газеті «Урядовий кур'єр». *Департамент інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України, 27 листопада 2018 року.* URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/dokumenty-pro-vvedennya-voennogo-yanu-v-ukrayini-budut-opublikovani-v-gazeti-uryadovij-kuryer> (дата звернення: 20.04.2021)

8. З'явився текст указу Порошенка про воєнний стан. *Українська правда, 26 листопада 2018 року.* URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2018/11/26/7199360/> (дата звернення: 20.04.2021)

9. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141*

10. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25-26. Ст. 131.*

11. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44-45, № 46-47, № 48. Ст. 552.*

12. Поіменне голосування про проект Закону про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» (№ 9338) — за основу та в цілому (26.11.2018, 21:32). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan\\_gs09/ns\\_arh\\_golos?g\\_id=2102808&n\\_skl=8](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_arh_golos?g_id=2102808&n_skl=8) (дата звернення: 20.04.2021)

13. Порошенко вирішив змінити свій указ про воєнний стан. *Українська правда*, 26 листопада 2018 року. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2018/11/26/7199380/> (дата звернення: 20.04.2021)

14. Президент підписав Закон про введення воєнного стану в Україні. *Адміністрація Президента України*, 28 листопада 2018 року. URL: <https://web.archive.org/web/20181128102617/> <https://www.president.gov.ua/news/prezident-pidpisav-zakon-pro-vvedennya-voennogo-stanu-v-ukr-51446> (дата звернення: 20.04.2021)

15. Прикордонні кораблі РФ здійснили відверто агресивні дії проти кораблів ВМС ЗС України (Оновлено). *Військово-Морські Сили Збройних Сил України*, 25 листопада 2018 року. URL: <https://navy.mil.gov.ua/prykordonni-korabli-rf-zdijsnyly-vidverto-agresyvni-diyi-proty-korabliv-vms-zs-ukrayiny/> (дата звернення: 20.04.2021)

16. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 26 листопада 2018 року № 393/2018. *Голос України*. 2018. № 226.

17. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 26 листопада 2018 року № 393/2018. Картка документа. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2630-19> (дата звернення: 20.04.2021)

18. Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим : Указ Президента України від 3 грудня 2005 року № 1692/2005. *Офіційний вісник України*. 2005. № 51. Ст. 3180.

19. Про вибори Президента України : Закон України від 5 березня 1999 року № 474-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 14. Ст. 81.

20. Про внесення зміни до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 листопада 2018 року «Щодо надзвичайних

заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного стану в Україні»: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 листопада 2018 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0013525-18#n6> (дата звернення: 20.04.2021)

21. Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 року № 392. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 95.

22. Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2020 року № 1236. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 243.

23. Про встановлення карантину та запровадження посиленних протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 року № 641. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 142.

24. Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 8 квітня 2008 року № 247-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2008. № 19–20, 21–22. Ст. 211.

25. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 року. № 211. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 47.

26. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 26 листопада 2018 року № 2630-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 48. Ст. 381.

27. Проект Закону про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 26 листопада 2018 року (реєстр. № 9338): 2 проекти Закону (в т.ч. доопрацьований), подання (2 шт.), пояснювальна записка (2 шт.), 2 додатки (Указ Президента

України № 391/2018, Указ Президента України № 393/2018), дати та стан проходження: URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=9338&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9338&skl=9) (дата звернення: 20.04.2021)

28. Про затвердження Указу Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим»: Закон України від 6 грудня 2005 року № 3182-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 1. Ст. 19.

29. Про затвердження Указу Президента України «Про оголошення окремих територій Вінницької, Івано-Франківської, Закарпатської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької областей зонами надзвичайної екологічної ситуації»: Закон України від 31 липня 2008 року № 338-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2008. № 35. Ст. 275.

30. Про затвердження Указу Президента України «Про оголошення територій міста Калуш та сіл Кропивник і Сівка-Калуська Калуського району Івано-Франківської області зоною надзвичайної екологічної ситуації»: Закон України від 12 лютого 2010 року № 1885-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 19. Ст. 148.

31. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 6 квітня 2000 року № 1645-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 29. Ст. 228.

32. Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу у зв'язку з черговим актом агресії Російської Федерації проти України: Постанова Верховної Ради України від 26 листопада 2018 року № 2632-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 48. Ст. 398.

33. Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від 13 липня 2000 року № 1908-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 42. Ст. 348.

34. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

35. Про надзвичайний стан : Закон України від 26 червня 1992 року № 2501-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 37. Ст. 538.

36. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

37. Про оборону : Закон України від 6 грудня 1991 року № 1932-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 106.

38. Про оголошення окремих територій Вінницької, Івано-Франківської, Закарпатської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької областей зонами надзвичайної екологічної ситуації : Указ Президента України від 28 липня 2008 року № 682/2008. *Офіційний вісник Президента України*. 2008. № 28. Ст. 917.

39. Про оголошення територій міста Калуш та сіл Кропивник і Сівка-Калуська Калуського району Івано-Франківської області зоною надзвичайної екологічної ситуації : Указ Президента України від 10 лютого 2010 року № 145/2010. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 29.

40. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях : Закон України від 18 січня 2018 року № 2268-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 10. Ст. 54.

41. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 6 квітня 2000 року № 1647-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 28. Ст. 224.

42. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.

43. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 року № 1550-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 23. Ст. 176.

44. Про призначення чергових виборів Президента України : Постанова Верховної Ради України від 26 листопада 2018 року № 2631-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 48. Ст. 397.

45. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.

46. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14–15, № 16–17. Ст.133.

47. Про Регламент Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 16 березня 2006 року № 3547-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 23. № 24–25. Ст. 202.

48. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 листопада 2018 року «Щодо надзвичайних заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного стану в Україні» : Указ Президента України від 26 листопада 2018 року № 390/2018. *Офіційний вісник Президента України*. 2018. № 27. Ст. 539.

49. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 листопада 2018 року «Про внесення зміни до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 листопада 2018 року «Щодо надзвичайних заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного стану в Україні»» : Указ Президента України 26 листопада 2018 року № 392/2018. *Офіційний вісник Президента України*. 2018. № 28. Ст. 540.

50. Про скасування надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим : Указ Президента України від 29 грудня 2005 року № 1870/2005. *Урядовий кур'єр*. 2005. № 250.

51. Проект Закону про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 26 листопада 2018 року (реєстр. № 9338). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=9338&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9338&skl=9) (дата звернення: 20.04.2021)

52. Регламент Верховної Ради України від 27 липня 1994 року № 129/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 35. Ст. 338.

53. Регламент Верховної Ради України від 19 вересня 2008 року № 547-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 1–2, 3–4. Ст. 1.

54. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою

запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів», положень частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік”» від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020. *Офіційний вісник України*. 2020. № 76. Ст. 2433.

55.Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) ряду указів Президента України стосовно діяльності Ради національної безпеки і оборони України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про склад Ради національної безпеки і оборони України» від 22 квітня 2008 року № 9-рп/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 33. Ст. 1103.

56.Стенограма позачергового пленарного засідання Верховної Ради України 26 листопада 2018 року. URL: <https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6966.html> (дата звернення: 20.04.2021)

57.Щодо надзвичайних заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного стану в Україні : Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 листопада 2018 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0012525-18#n2> (дата звернення: 20.04.2021)

### **БАТАН Ю.Д. Пропорційність обмеження прав людини та процедура встановлення та продовження карантину в 2020 році**

1. Виїзд українців за кордон. Чи існують обмеження? URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-52605359> (дата звернення: 20.06.2020).

2. Висновок Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення

*Наукове видання*

**ПРАВА ЛЮДИНИ  
В ОСОБЛИВИХ ПРАВОВИХ РЕЖИМАХ:  
ДОСВІД УКРАЇНИ**

Монографія

Технічне редагування — *Т. Шутова*

Верстка — *Н. Ковальчук*



Г Е Л Ь В Е Т И К А  
ВИДАВНИЧИЙ ДІМ

WWW.HELVETICA.UA

Формат 60x84/16. Папір офсетний. Гарнітура Adonis.  
Ум. друк. арк. 20,69. Замовлення № 0122м-002.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»  
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1  
Телефони: +38 (048) 709 38 69,  
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08  
E-mail: [mailbox@helvetica.ua](mailto:mailbox@helvetica.ua)  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.