

II. Конституційна демократія та парламентаризм в умовах воєнного стану



Володимир Венгер

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства
та публічного права Національного університету
“Кієво-Могилянська академія”
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3545-3996>
venhervm@ukma.edu.ua

УДК 342.53:342.78

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УМОВАХ ВІЙНИ: ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ ПРАКТИЧНИЙ ВИМІР

АНОТАЦІЯ. Війна ставить під сумнів можливість використання права як ефективного регулятора суспільних відносин. За таких умов належна законодавча діяльність парламенту як законодавчого органу є основою для забезпечення системності національного законодавства. Для більш оперативного реагування на виклики війни Конституцією України передбачено можливість введення воєнного стану як особливого правового режиму, за якого уможлиблюється використання виняткових юридичних та адміністративних інструментів, які, з одного боку, суттєво збільшують рівень дискреції публічної влади задля оперативного реагування на виклики війни, а з другого – забезпечать можливість реального гарантування та захисту основних прав людини. Вкрай важливим є визначення основних вимог до законодавчої діяльності Верховної Ради України в умовах війни.

Метою статті є аналіз реалізації українським парламентом законодавчих повноважень в умовах воєнного стану та забезпечення системності національного законодавства крізь призму дотримання основних складових верховенства права.

У статті представлено практичні приклади здійснення законодавчого регулювання окремих сфер, де досить чітко прослідковується необхідність забезпечення дотримання принципів законності, юридичної визначеності, заборони зловживання повноваженнями, принципів рівності і недискримінації та доступу до правосуддя. Ухвалення нових законів та внесення змін до існуючих має здійснюватися Верховною Радою України з урахуванням необхідності балансувати між актуальними потребами захисту національного суверенітету, задоволенням потреб військового командування та захистом прав людини. Під кутом зору парламентської практичної законотворчої діяльності йдеться про необхідність забезпечення пріоритетності якісного, передбачуваного та недискримінаційного нормативного регулювання правовідносин на рівні закону, який гарантуватиме реалізацію прав людини в умовах воєнного стану та, за потреби, забезпечуватиме можливість судового захисту порушеного права.

Ключові слова: парламент; системність законодавства; верховенство права; законність; юридична визначеність; доступ до правосуддя.

Функціонування правової системи в умовах війни, безумовно, є значним викликом. Він ставить під сумнів можливість застосування права загалом, виносячи на перший план первинні, гуманітарні проблеми виживання людей. За таких умов належна реалізація правових норм та інститутів залежить від рівня стресу для суспільства загалом і кожного його елемента зокрема. Міжнародне гуманітарне право зміщує акцент на захист базових прав і потреб людини; воно концентрується на мінімальних вимогах до функціонування національної правової системи, аби означені права і потреби були забезпечені реально. Водночас національна правова система перебуває в екстраординарній ситуації – вона має балансувати між актуальними потребами захисту національного суверенітету, задоволенням потреб військового командування і захистом основних прав та інтересів суб'єктів, що перебувають під її юрисдикцією.

Запровадження воєнного стану є інструментом збалансування національного законодавства задля захисту прав людини та збереження нормального функціонування основних інститутів публічної влади. Воєнний стан є особливим правовим режимом, який має на меті зберегти базові юридичні гарантії функціонування правової системи та недопущення безконтрольного (авторитарного) управління органами виконавчої влади (насамперед військової адміністрації). Ідеться про уможливлення використання виняткових юридичних та адміністративних інструментів, які, з одного боку, суттєво збільшують рівень дискреції публічної влади задля оперативного реагування на виклики війни, а з другого – забезпечать можливість реального гарантування та захисту основних прав людини.

Запровадження воєнного стану є винятковим заходом, до якого протягом останніх кількох десятиліть не вдавалися держави з розвиненою правовою системою та усталеними демократичними традиціями. З огляду на це зазначеній проблематиці в юридичній науці приділено порівняно мало уваги. Водночас доволі поширеним є узагальнене порівняння воєнного стану з іншим особливим правовим режимом – надзвичайним станом (найчастіше з карантинними обмеженнями, пов'язаними з запобіганням поширенню *COVID-19*). Звісно, тут є чимало спільних ознак застосування національного законодавства у винятковій (незвичайній, надзвичайній, екстраординарній) ситуації. Проте рівень небезпеки, гуманітарних проблем, загрози руйнування елементів правової системи та низка інших жорстких викликів війни, окупації та активних бойових дій є неспівмірними зі складнощами функціонування державних інститутів в умовах карантинних обмежень чи навіть надзвичайної ситуації. Проблематику особливих правових режимів представлено в працях М. Діас Кrego, Д. Дизенгауза, А. Якаба, М. Лемке, Й. Геркрата, С. Котанідіса, В. Фельдмана та ін.

В українському науковому дискурсі питання функціонування правової системи в умовах воєнного стану тільки починають активно досліджуватися. Однак деякі аспекти меж обмеження прав людини та вплив особливих правових режимів на функціонування окремих правових інститутів досліджувалися й раніше. Це робили, зокрема, І. Гловюк, Ю. Ключковський, М. Козюбра, А. Крусян, О. Рогач, М. Савчин, М. Смокович та низка інших учених. Водночас безпосередньо аспект ефективності законодавчого регулювання парламентом нагальних викликів війни потребує більш глибокого вивчення.

Метою дослідження є аналіз реалізації Верховною Радою України законодавчих повноважень в умовах воєнного стану та забезпечення системності національного законодавства крізь призму дотримання основних складових верховенства права.

Щодо нормативного регулювання особливих правових режимів, то Конституційне регулювання цих питань у більшості європейських держав є доволі лаконічним і стриманим – якщо регулювання процедур запровадження воєнного стану та його припинення міститься у конституціях більшості держав, то деталізація (як нормативна, так і інституційна) проходження воєнного стану є відкритим питанням і часто делегується на рівень законодавчого регулювання.

Відкритими та вкрай гострими залишаються питання щодо меж допустимого обмеження екстраординарним (спеціальним) законодавством прав людини в умовах воєнного стану. Тут важливим є змістовний (допустимі межі звуження обсягу певного права), інституційний (адміністративно-управлінське уможливлення реалізації прав), а також темпоральний (час допустимого обмеження) компоненти.

Щодо змістовного компоненту, то ст. 64 Конституції України¹ закладає основу для допустимих меж такого обмеження. В українському науковому юридичному дискурсі чимало напрацювань щодо переваг, недоліків та складнощів реалізації відповідних приписів Основного Закону України. Не вдаючись до глибокого аналізу меж обмеження конкретних прав, слід звернути увагу на два важливих загальних аспекти. По-перше, ч. 2 ст. 64 передбачає можливість встановлення окремих обмежень прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Ідеться про додаткові, нові обмеження до вже існуючих. Тобто межі “звичайного” обмеження реалізації певного права залишаються предметом дискреції законодавчого регулювання, і парламент може здійснювати їх коригування навіть в умовах воєнного стану. Наприклад, ч. 3 ст. 45 Конституції України передбачає, що умови здійснення права на відпочинок та відпустку визначаються законом. Коригування приписів такого “звичайного” закону залишається

¹ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 13.12.2022).

на розсуд парламенту і поза межами запровадженого спеціального регулювання в умовах воєнного стану. По-друге, перелік прав, обмеження яких не допускається навіть в умовах воєнного стану, все одно зберігає таку ж дискрецію законодавця щодо допустимого регулювання меж реалізації відповідних прав поза межами воєнного стану. Так, наприклад, гарантоване ст. 55 Конституції України право на справедливий суд узалежнюється від низки факторів функціонування судової системи. Зміна певних елементів судоустрою, статусу суддів чи процесуальних правил звернення до суду об'єктивно може обмежити реалізацію відповідного права й без обґрунтування цього потребою врахування обставин воєнного стану. Такий підхід частково відображає означену В. Фельдманом концепцію конституційного дуалізму², коли паралельно функціонують два рівні регулювання прав людини: розраховані окремо на звичайні ситуації та окремо на надзвичайну ситуацію. Таким чином, у межах ухвалення кожного закону український парламент повинен враховувати не тільки обмежувальні вимоги ч. 2 ст. 64 Конституції України при ухваленні спеціального законодавства для правового режиму воєнного стану, а й брати до уваги вид і спосіб нормативного регулювання “мирних” правовідносин. Адже зміна звичних на перший погляд процедур і правил в умовах воєнного стану може спричинити до їх некоректного нормозастосування і, як наслідок, до грубого порушення вимог ст. 64 Основного Закону України.

Інституційний компонент меж обмеження прав людини в умовах воєнного стану є визначальним фактором. Відсутність належної адміністративно-управлінської діяльності, наприклад, через ненадання повноважень певному органу державної влади або ж відсутність спеціального органу взагалі, можуть спричинити ситуацію, коли реалізація певного права буде неможливою або й зовсім таке право стане ілюзорним. Так, наприклад, недопустимість обмеження в умовах воєнного стану права на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади (ст. 56 Конституції України), залишиться сутнісно порожнім і декларативним без визначення на рівні закону України спеціального механізму його реалізації. З огляду на це ефективне функціонування системи органів публічної влади в умовах війни є запорукою уможливлення реальної реалізації прав людини та збереження функціонування правової системи загалом. Так, в умовах воєнного часу акцент у діяльності органів публічної влади зміщується на пріоритетне забезпечення воєнних потреб збройних сил та гуманітарних потреб населення. Цій меті узалежнено й можливе переструктурування системи органів державної влади та обме-

² William Feldman, “Theories of Emergency Powers: A Comparative Analysis of American Martial Law and the French State of Siege” [2005] 38 (3) Cornell International Law Journal 1041.

ження функціонування місцевого самоврядування. Водночас відповідні зміни у системі органів державної влади повинні ґрунтуватися на конституційних засадах і регулюватися законами України.

Темпоральний компонент допустимих меж обмеження прав людини в умовах воєнного стану є чи не найскладнішим з означених вище, оскільки ставить завдання перманентної оцінки рівня загрози та допустимої грані обмеження кожного конкретного права. Конституція України визначає, що окремі обмеження прав і свобод мають встановлюватися із зазначенням строку дії цих обмежень. При цьому ані в конституційному тексті, ані на законодавчому рівні детально не визначено спеціальних строків, періодів чи стадій застосування обмежень. У науці конституційного права дискусія щодо тривалості певних обмежень під час особливих правових режимів є доволі важливою³. Певні обмеження можуть і повинні задовольняти потреби екстреної ситуації в умовах активних бойових дій чи триваючої загрози. Водночас довготривалий військовий конфлікт і його різне масштабування на різних частинах великої території гостро ставлять питання пропорційності застосування різних обмежень. Так, окремі екстраординарні заходи, вжиті на початку повномасштабної військової агресії проти України, були і мають залишатися актуальними протягом усього воєнного часу. Натомість деякі обмеження можуть і повинні періодично переглядатися і змінюватися залежно від рівня воєнної загрози, території їх застосування, компетенції органів публічної влади та деяких інших факторів.

Відповідний перегляд меж обмеження прав людини повинен здійснюватися з урахуванням конституційних засад функціонування органів публічної влади та визначатися на рівні закону. Відповідно, цей та всі зазначені вище компоненти безпосередньо залежать від якості їх законодавчого регулювання. З огляду на це саме парламент відіграє ключову роль не тільки у визначенні відповідних базових параметрів функціонування держави в умовах запровадженого воєнного стану, а й повинен мати важелі оперативного реагування на нові виклики війни і потреби суспільства. За такого підходу видається важливим звернути увагу на кілька пріоритетних блоків саме парламентської активності щодо забезпечення системності національного законодавства в умовах війни.

Насамперед важливим є збереження конституційної моделі функціонування законодавчого органу – парламенту. Конституція України встановила, що Верховна Рада України не тільки не припиняє роботу в умовах запровадженого воєнного стану, ба більше, вона повинна постійно працювати, адже вимоги ст. 92 Основного Закону України – перелік

³ Див., наприклад: A Jakab, 'German Constitutional Law and Doctrine on State of Emergency – Paradigms and Dilemmas of a Traditional (Continental) Discourse' [2006] 7 (5) German Law Journal 453–77. Doi:10.1017/S207183220000479X.

питань, які визначаються чи встановлюються виключно законами України, не мають жодних винятків чи обмежень. Зарубіжний досвід функціонування парламентів в обставинах надзвичайного стану, обумовленого COVID-19, доводить, що навіть у екстраординарних ситуаціях переважна більшість законодавчих органів продовжили свою роботу, хоч і з певними обмеженнями (тільки парламенти Кіпру та Чеської Республіки припинили роботу, делегувавши частину повноважень виконавчій владі)⁴.

В умовах воєнного стану Конституція України не передбачає жодних інструментів делегування законодавчих повноважень парламенту до інших суб'єктів, якщо порівняти із зазначеним вище досвідом регулювання нормотворчих повноважень у деяких європейських країнах (Бельгія, Греція, Італія, Румунія та Іспанія) в умовах надзвичайного стану⁵. Крім того, в Україні немає спрощеної законодавчої процедури чи спеціальних механізмів екстраординарного ухвалення законів⁶ у спосіб, відмінний від звичного, передбаченого Регламентом Верховної Ради України. З огляду на зазначене регулярна законодавча діяльність парламенту має враховувати виклики воєнного стану та перспективи післявоєнної відбудови. Верховна Рада України при ухваленні нових законів та внесенні змін до існуючих повинна враховувати не тільки нагальні потреби законодавчого регулювання, а й розраховувати можливі наслідки такого регулювання для національного законодавства, забезпечуючи його системність. Опираючись на міжнародні стандарти та зарубіжний досвід щодо інструментів юридичного балансування національних правових систем в екстраординарних ситуаціях, важливо враховувати вимогу дотримання таких складових верховенства права, як законність, юридична визначеність, недопущення зловживання повноваженнями, рівність і недискримінація та доступ до правосуддя⁷.

Сутнісне розуміння принципу законності як складової верховенства права передбачає врахування низки значень та її елементів. Проте ключовим тут залишається визнання ієрархічної вищості закону як нормативно-правового акта⁸. Вища юридична сила закону, спеціальна про-

⁴ Interim Report on the measures taken in the EU member States as a result of the Covid-19 crisis and their impact on democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, adopted by the Venice Commission at its 124th Plenary Session (Online, 8–9 October 2020) CDL-AD(2020)018-e. P. 64–5 <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/pdf=CDL-AD\(2020\)018-e#>](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/pdf=CDL-AD(2020)018-e#>) (accessed: 20.12.2022).

⁵ M Diaz Crego, S Kotanidis, 'States of emergency in response to the coronavirus crisis: Normative response and parliamentary oversight in EU Member States during the first wave of the pandemic' (*European Parliamentary Research Service*) <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659385/EPRS_STU\(2020\)659385_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659385/EPRS_STU(2020)659385_EN.pdf)> (accessed: 20.12.2022).

⁶ Наприклад, Основний закон Федеративної Республіки Німеччина (ст. 115d) передбачає спеціальну процедуру одночасного ухвалення законопроекту Бундестагом і Бундестратом за зверненням Уряду. Див.: Basic Law for the Federal Republic of Germany <https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html> (accessed: 20.12.2022).

⁷ Interim Report on the measures taken in the EU member States as a result of the Covid-19 crisis ... (n 4) 19.

⁸ Report On the Rule of Law Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011) <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e)> (accessed: 20.12.2022).

цедура його ініціювання, розгляду, ухвалення та набрання ним чинності є важливими гарантіями стабільності правового регулювання та системності національного законодавства. Похідними від такого розуміння законності будуть його формальний і сутнісний аспекти⁹. Такі елементи законності, як вимога дії органів публічної влади лише на підставі, у межах та у спосіб, визначений законом; можливість настання юридичної відповідальності тільки на підставі закону; забезпечення виконуваності закону та інші, можуть бути дотриманими тільки при забезпеченні насамперед парламентом безумовного пріоритету закону у системі інших національних нормативно-правових актів. В умовах воєнного стану цей аспект принципу законності є особливо важливим, адже у суб'єктів підзаконної нормотворчості не тільки може виникати спокуса до врегулювання певних відносин власними актами, а й їх до цього можуть підштовхувати об'єктивні обставини, обумовлені війною. Проте в Україні, на відміну від деяких інших європейських країн, як вже зазначалося, делегування нормотворчих повноважень іншим, навіть спеціально створеним органам, не передбачається.

Також не передбачається посилення підзаконної нормотворчості. Акти Президента України та Кабінету Міністрів України не набувають додаткових юридичних ознак і ваги. Щоправда, вони можуть мати додаткову суспільну вагу, з огляду на проблематику, якої стосуються. Так, нормативне регулювання питання заборони діяльності політичних партій в Україні навесні 2022 р. пройшло досить важливі етапи розвитку. Рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 р. було вирішено 'призупинити на період дії воєнного стану будь-яку діяльність в Україні' 11 політичних партій, з огляду на їхню

<...> антиукраїнську політичну та організаційну діяльність, пропаганду війни, публічні заяви та заклики до зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, реальні загрози порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву її безпеки <...>¹⁰.

Це рішення не породило прямих юридичних наслідків, оскільки потребувало виконання безпосередньої конституційної вимоги виключно судового способу заборони діяльності політичних партій в Україні. Водночас суспільна вага цього рішення обумовила розроблення та ухва-

⁹ Д. Луспенік, 'Верховенство права – "новий" старий принцип цивільного судочинства: співвідношення із принципом законності' (2017) 8 Право України 15.

¹⁰ Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 р., введено в дію Указом Президента України від 19 березня 2022 р. № 153/2022 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005525-22#Text>> (дата звернення: 01.12.2022).

лення парламентом спеціального закону¹¹, який удосконалив судовий механізм заборони діяльності політичних партій та зробив його дієвим. Власне на основі нової процедури суди ухвалили рішення, які вже набрали законної сили, про заборону діяльності 16 політичних партій. Це досить показовий приклад, коли конституційна вимога регулювання на рівні закону певних суспільних відносин навіть в умовах воєнного стану та значного суспільного тиску все ж залишилася пріоритетною та основною.

Юридична визначеність як складова верховенства права в науковому дискурсі позначається як вимога до якості закону та нормозастосування. Традиційно визначають такі елементи юридичної визначеності: чіткість, точність, зрозумілість і передбачуваність законодавства, незворотність дії закону в часі¹². Передбачуваність законодавчого регулювання включає також його стабільність і незмінюваність, яких досягнути в умовах воєнного стану непросто. В умовах війни чіткість і ясність законодавства масштабуються та отримують дещо інші форми їх вираження. З огляду на законодавчий аспект аналізу запропонуємо тут дещо незвичний для національного наукового юридичного дискурсу погляд на дотримання цієї складової верховенства права в розрізі означеного вище інституційного компоненту застосування меж обмеження прав людини в умовах воєнного стану. Ідеться про забезпечення стабільного функціонування системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах війни. Адже належний рівень законодавчого регулювання системи таких органів, принципів їх взаємодії між собою та забезпечення ефективного суспільного контролю за їхньою діяльністю є важливою умовою реалізації конституційної моделі публічного управління.

Традиційним, відповідно до міжнародних стандартів в умовах воєнного конфлікту, є функціонування спеціальних військових адміністрацій. Українське законодавство передбачає також відповідний підхід. Так, приписи Закону України «Про правовий режим воєнного стану»¹³ визначають, що окрім органів державної влади й органів місцевого самоврядування повноваження здійснюють військові адміністрації та військове командування. Спільно вони мають сформувати систему органів, основним завданням якої буде не тільки забезпечення відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, а й пропорційне загрозам обмеження конституційних прав і свобод людини. Функціонування цієї системи органів публічної влади має підпорядковуватися основним

¹¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій: Закон України від 3 травня 2022 р. № 2243-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2243-20#n6>> (дата звернення: 01.12.2022).

¹² Ю І Матвеева, 'Поняття та розуміння принципу правової визначеності' (2017) 200 Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки 93–7.

¹³ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>> (дата звернення: 15.12.2022).

конституційним засадам організації публічної влади. Завдання парламенту полягає у необхідності забезпечити збалансоване нормативне регулювання як самої системи органів публічної влади, так і їх належну взаємодію з урахуванням принципу поділу влади та інших базових конституційних вимог.

Насамперед функціонування органів державної влади має бути збалансованим і систематизованим. З огляду на введення в умовах воєнного стану до системи органів публічної влади військових адміністрацій дуже важливим є належне регулювання їхнього статусу та взаємодії з органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Тут український досвід є доволі строкатим. Адже запропонована приписами Закону України “Про правовий режим воєнного стану” модель взаємовідносин військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування за час воєнного стану змінилася. Так, Указом Президента України “Про утворення військових адміністрацій” 24 лютого 2022 р. було утворено обласні, Київську міську та районні військові адміністрації, які фактично замінили існуючі місцеві державні адміністрації¹⁴. Чинна на той момент редакція Закону України “Про правовий режим воєнного стану” не передбачала однозначного алгоритму взаємодії утворених військових адміністрацій із виборними органами – місцевими радами (районними та обласними). Законодавчі колізії приписів могли тлумачитися з подвійним значенням – чи військові адміністрації повністю замінюють відповідні місцеві ради і здійснюють їхні повноваження чи лише частково і не в усіх випадках. Один із можливих варіантів тлумачення приписів статей 4 та 15 зазначеного закону давав підстави вважати, що повноваження депутатів відповідних місцевих рад було припинено, а не призупинено і по завершенні воєнного стану має відбутися не відновлення роботи місцевих рад, а позачергові вибори та формування нових складів відповідних рад. Для уникнення відповідного подвійного тлумачення і ставлення під сумнів повноважності районних та обласних рад у травні 2022 р. було внесено зміни до законів України “Про правовий режим воєнного стану”, “Про місцеве самоврядування в Україні”¹⁵ та низки інших. Зазначеними змінами не тільки запроваджено механізм фактичного призупинення (з наступним відновленням по завершенні воєнного стану) повноважень органів місцевого самоврядування, де було утворено військові адміністрації, а й запроваджено досить складний механізм передачі повноважень органу місцевого самоврядування до відповідної військової адміністрації. Таке рішення може бути прийняте Верховною Радою України за поданням Президента України.

¹⁴ Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 68/2022 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>> (дата звернення: 01.12.2022).

¹⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 01.12.2022).

Інший важливий аспект: що на рівні населених пунктів¹⁶ утворення військових адміністрацій є доволі незначним. Так, попри віднесення до переліку¹⁷ територій, на яких ведуться бойові дії або які перебувають у тимчасовій окупації, сотень населених пунктів військові адміністрації утворено лише в кількох десятках із них. Це досить чітка державна політика щодо збереження демократичних елементів управління навіть в умовах воєнного стану.

Загалом відповідні рішення парламенту є вимушеними та реакцією на державну політику щодо пріоритету роботи виборних органів місцевого самоврядування порівняно з “призначуваними” військовими адміністраціями. Не вдаючись до детального аналізу позитивних і негативних моментів такого підходу, важливо наголосити на важливості стабільного, чіткого та передбачуваного регулювання відповідної сфери. Адже спосіб організації публічної влади на місцевому рівні у довготривалій перспективі є критично важливим, а відсутність передбачуваності регулювання перешкоджає ефективному забезпеченню органами публічної влади реалізації прав і свобод людини.

Запобігання зловживанню повноваженнями й обмеження дискреції в умовах війни є доволі непростим завданням, зважаючи на те, що під час активних бойових дій авторитет і впливовість органів військового командування є вкрай високими. Як правило, міжнародні стандарти у сфері миротворчості та розбудови сталого миру роблять великий акцент на недопущенні концентрації надмірної влади в руках військових. Адже виконавча влада, якою в умовах війни є військове командування, є найбільш схильною до залученості у війну¹⁸. Ключовим у демократичній державі є забезпечення демократичного контролю за діяльністю військових адміністрацій та військового командування.

Щодо військових адміністрацій, які здійснюють повноваження, не пов’язані з активними бойовими діями, критично важливим є застосування інструментів активного суспільного контролю, дотримання принципів відкритості та прозорості з розумними обмеженнями. Не випадково Конституція України не допускає обмеження права на подання індивідуальних і колективних звернень до органів державної влади та органів місцевого самоврядування навіть в умовах воєнного часу (статті 40 та 64). Щодо контролю за діяльністю військового командування, очевидно,

¹⁶ Закон України “Про правовий режим воєнного стану” передбачає утворення військових адміністрацій саме на рівні населених пунктів, а не на рівні територіальних громад, що може також утворювати певні складнощі щодо розмежування повноважень військових адміністрацій населених пунктів та органів місцевого самоврядування, територія повноважень яких після адміністративно-територіальної реформи 2020 р., як правило, охоплює кілька населених пунктів.

¹⁷ Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією: Наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 22 грудня 2022 р. № 309 <<https://minre.gov.ua/doc/doc/104>> (дата звернення: 23.12.2022).

¹⁸ Yasuo Hasebe, ‘War Powers’ in Rosenfeld M, Sajó A (ed), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford UP 2012) 469.

тут рівень дискреційності та секретності в роботі буде суттєво вищим. Водночас повинні залишатися повноваження, що підлягають активному суспільному контролю і продовжують зберігати порівняно високий рівень відкритості та прозорості. Це вкрай важливо для збереження довіри до публічної влади та недопущення зловживання повноваженнями в умовах воєнного часу. Показовим може бути приклад здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення для забезпечення потреб сектору безпеки й оборони. Відповідні правовідносини регулюються приписами Закону України “Про оборонні закупівлі”. Для забезпечення його більш ефективного застосування в умовах воєнного стану, до цього Закону було внесено зміни та уповноважено Кабінет Міністрів України здійснювати нормативне регулювання особливостей здійснення оборонних закупівель із забезпеченням захищеності державних замовників від воєнних загроз¹⁹. Незважаючи на це, відповідні Особливості затверджено Кабінетом Міністрів України та оприлюднено²⁰. Цей приклад дає можливість проілюструвати, що попри зсув нормативного регулювання із рівня закону на підзаконний рівень важливим є збереження достатнього рівня юридичної визначеності та передбачуваності регулювання суспільних відносин.

Інший, проте не менш важливий компонент – здійснення парламентом контролю за діяльністю виконавчої влади, зокрема й військового командування. Варто погодитися з позицією М. Савчина щодо доцільності здійснення у цій сфері періодичного контролю парламентським комітетом²¹. Водночас відповідні інструменти парламентського контролю мають здійснюватися усіма парламентськими комітетами відповідно до предметів їх відання та сфери взаємодії з виконавчою владою. Для цього необхідним є не тільки прийняття відповідних політичних рішень, а й напрацювання та ухвалення комплексних змін до національного законодавства, аби такі механізми було реалізовано на інституційному рівні. З цієї точки зору показовим може стати порівняно нещодавній приклад утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з питань моніторингу отримання і використання міжнародної матеріально-технічної допомоги під час дії воєнного стану. Ця комісія уповноважена не тільки здійснювати моніторинг можливих випадків

¹⁹ Див. зміни, внесені Законом України “Про внесення змін до Закону України ‘Про публічні закупівлі’ та інших законодавчих актів України щодо здійснення оборонних та публічних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану”. Про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” та інших законодавчих актів України щодо здійснення оборонних та публічних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану: Закон України від 16 серпня 2022 р. № 2526-ІХ <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2526-20#n16>> (дата звернення: 01.12.2022).

²⁰ Особливості здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану, затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2022 р. № 1275 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-2022-%D0%BF#n17>> (дата звернення: 01.12.2022).

²¹ М. Савчин, ‘Забезпечення конституційного порядку та стан війни’ (2017) 2 Український часопис конституційного права 45.

неналежного чи нецільового транспортування, розподілення чи використання міжнародної матеріально-технічної допомоги (зокрема, озброєння, наданого міжнародними партнерами (союзниками) України під час дії воєнного стану), а й готувати та подавати на розгляд парламенту законодавчі ініціативи щодо створення моделі парламентського контролю у цій сфері²². Очевидно, матеріали роботи відповідного парламентського органу можна буде оцінювати лише згодом, проте крок до утворення такого органу є доволі оптимістичним із точки зору розвитку додаткових інструментів цивільного контролю за діяльністю воєнного командування і, як наслідок, створення передумов для зменшення рівня дискреції виконавчої влади.

Принцип рівності перед законом і недискримінації традиційно має декілька елементів, що спрямовані на забезпечення рівного ставлення до усіх людей незалежно від статі, віку, раси чи будь-яких інших ознак. Для цього дослідження важливими є такі елементи: рівноправність (рівність усіх людей у правах і свободах); рівність перед законом (закон має застосовуватися однаково до різних осіб); заборона неоднакового ставлення до ситуацій, що є однаковими, або однакове ставлення до неоднакових ситуацій²³. Очевидно, що в умовах війни забезпечити повне дотримання цього принципу вкрай складно, якщо взагалі можливо. Водночас означені вище три основні елементи повинні бути системно імplementовані в національне законодавство, особливо якщо йдеться про ситуацію тривалого нормативного регулювання, коли парламент має загалом достатньо часу, аби провести необхідний аналіз та відшукати можливість коректного текстуального оформлення приписів законів.

Як приклад необхідності чіткого законодавчого врахування цього підходу візьмемо особливості реалізації конституційної засади судочинства – рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом (п. 1 ч. 2 ст. 129 Конституції України). Кримінальним процесуальним кодексом України (далі – КПК України)²⁴ в усіх випадках на етапі досудового розслідування у кримінальному провадженні загроза надмірного обмеження прав людини (насамперед підозрюваного) збалансовується судовим контролем за діяльністю прокурора та слідчого (детектива). Функціонування інституту слідчого судді є суттєвим важелем

²² Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з питань моніторингу отримання і використання міжнародної матеріально-технічної допомоги під час дії воєнного стану: Постанова Верховної Ради України від 19 липня 2022 р. № 2424-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2424-20#Text>> (дата звернення: 01.12.2022).

²³ Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України (*Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine*) (Козюбри М за заг ред, Головатий С передмова, Венгер В, Головатий С, Засць А, Зверев Є, Козюбра М, Матвеева Ю, Цельєв О упоряд та автори коментарів, Центр дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України Національного університету “Києво-Могилянська академія” 2021) 76.

²⁴ Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/4651-17#Text>> (дата звернення: 12.12.2022).

унеможливлення обвинувального характеру досудового розслідування із суттєвою перевагою сторони обвинувачення. Статтею 615 КПК України визначено особливий режим кримінального провадження в умовах воєнного стану. Редакція цієї статті з березня до липня 2022 р. кілька разів суттєво коригувалася²⁵. При цьому зміст і спрямованість відповідного регулювання були доволі різкими та спричиняли далеко неоднозначну їхню оцінку. Так, змінами від 14 квітня 2022 р. було встановлено, що строк затримання особи без ухвали слідчого судді, суду чи постанови керівника органу прокуратури під час дії воєнного стану не може перевищувати 260 годин²⁶ з моменту затримання (п. 14)²⁷. Цими ж змінами значну частину повноважень слідчого судді (коли відсутня об'єктивна можливість виконання слідчим суддею повноважень) передано керівнику відповідного органу прокуратури. Баланс “рівноправності” такими змінами однозначно порушено та віддано перевагу стороні обвинувачення. Загалом в умовах воєнного стану певні корективи можуть бути допустимими. Проте відповідні зміни не мали територіального (стосувалися всієї території України) чи часового обмеження, а також поширювалися на доволі широкий перелік злочинів, які далеко не в усіх випадках мали специфіку досудового розслідування в умовах воєнного стану. Такий підхід фактично обмежив можливість реалізації відповідної конституційно визначеної засади судочинства та право на справедливий суд без належного законодавчого визначення розумних меж і встановлення процесуальних запобіжників від можливих зловживань. У липні 2022 р. більшість контрверсійних приписів ст. 615 КПК України було змінено й додано певні процесуальні та змістовні запобіжники²⁸. Водночас і в новій редакції залишаються дискусійними окремі моменти щодо пропорційності (за часом дії; залежно від території проведення досудового розслідування; переліку конкретних видів злочинів; тощо) застосованого вилучення судового контролю за діяльністю органів досудового

²⁵ Див.: Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України “Про попереднє ув'язнення” щодо додаткового регулювання забезпечення діяльності правоохоронних органів в умовах воєнного стану: Закон України від 3 березня 2022 р. № 2111-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2111-20#n7>> (дата звернення: 12.12.2022); Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України “Про електронні комунікації” щодо підвищення ефективності досудового розслідування “за гарячими слідами” та протидії кібератакам: Закон України від 15 березня 2022 р. № 2137-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2137-20#n78>> (дата звернення: 12.12.2022); Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення порядку здійснення кримінального провадження в умовах воєнного стану: Закон України від 14 квітня 2022 р. № 2201-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2201-20#n45>> (дата звернення: 12.12.2022); Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення окремих положень досудового розслідування в умовах воєнного стану: Закон України від 27 липня 2022 р. № 2462-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2462-20#n61>> (дата звернення: 12.12.2022).

²⁶ Частина 3 ст. 29 Конституції України встановлює відповідний 72-годинний строк. Щоправда, приписи ст. 64 Основного Закону України дають можливість обмежити права, передбачені цієї статтею в умовах воєнного стану.

²⁷ Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення порядку здійснення кримінального провадження в умовах воєнного стану (н 25).

²⁸ Там само.

розслідування. Зміни до процесуального законодавства в умовах війни мають бути особливо вираженими, окремі з них можуть мати суттєвий вплив на здійснення судового контролю за діяльністю виконавчої влади в умовах війни (насамперед органів досудового розслідування) та порушувати не тільки право на справедливий суд, а й більш загальні вимоги верховенства права.

Щодо законодавчого регулювання доступу до правосуддя в умовах війни, то забезпечення повноцінного функціонування судів у такій екстраординарній ситуації, як війна є доволі складним завданням. Конституція України не передбачає жодних винятків і спеціального регулювання щодо функціонування системи судоустрою в умовах запровадженого воєнного стану. Крім того, ч. 2 ст. 122 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” передбачає, що ‘повноваження судів, органів та установ системи правосуддя, передбачені Конституцією України, в умовах правового режиму воєнного стану не можуть бути обмежені’²⁹. Зважаючи на значення принципу незалежності судової влади, який М. Козюбра визначає ‘наріжним каменем, закладеним у фундамент будь-якої демократичної і правової держави’³⁰, основні гарантії його реалізації (як інституційні, так і функціональні) не можуть обмежуватися під впливом війни. Загалом питання функціонування системи органів правосуддя потребує окремого і детального аналізу. Тут варто звернути увагу на законодавчий компонент цього питання та відповідні конституційні гарантії права на справедливий суд в умовах воєнного стану.

Відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються судоустрій, судочинство, статус суддів. Для цього припису Основного Закону України немає винятків і щодо воєнного часу. Водночас практика функціонування судової системи в умовах війни виявила чимало складнощів щодо оперативного законодавчого регулювання відповідних питань на рівні закону. Так, одразу з запровадженням воєнного стану 24 лютого 2022 р. виявилось, що організація функціонування системи правосуддя була позбавлена чіткого та системного нормативного регулювання порядку дій суддів та співробітників апаратів судів у разі початку бойових дій на території, де працює суд, окупації відповідної території чи виникнення інших загроз нормальному функціонуванню суду. Наказом Голови Верховного Суду та низкою рішень Ради суддів України було частково заповнено відповідну прогалину законодавчого регулювання³¹. Слід зазначити, що ані Конституція України, ані законо-

²⁹ Про правовий режим воєнного стану (н 13).

³⁰ М І Козюбра, ‘Принципи верховенства права і правової держави: єдність основних вимог’ (2007) 64 Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки 7.

³¹ Див., наприклад: Рекомендації судам першої та апеляційної інстанції на випадок захоплення населеного пункту та/або суду чи безпосередньої загрози його захоплення: Розпорядження Голови Верховного Суду від 13 березня 2022 р. № 6/0/9-22 <https://oda.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/dsa/rozp_6_VC_13_03_22.pdf> (дата звернення: 24.12.2022); Рішення Ради суддів України

давство про судоустрій не наділяють зазначених суб'єктів самостійними нормотворчими повноваженнями. Означені вище екстраординарні акти було ухвалено дійсно у виняткових обставинах та в достатньо м'якій формі рекомендацій. Важливим є те, що парламентом за найпершої нагоди відповідна проблематика повинна була б бути врегульована на рівні закону. Парламентом згодом було врегульовано частину з найкритичніших питань. Зокрема, новими змінами до Закону України "Про судоустрій і статус суддів України"³² законодавчо уповноважено Голову Верховного Суду змінювати територіальну підсудність судових справ у разі неможливості здійснення правосуддя судом з об'єктивних причин під час воєнного стану. Таке повноваження може здійснюватися Головою Верховного Суду, якщо відповідне рішення не може ухвалити Вища рада правосуддя (ч. 7 ст. 147 Закону України "Про судоустрій і статус суддів України" змінено Законом України "Про внесення зміни до частини сьомої статті 147 Закону України 'Про судоустрій і статус суддів' щодо визначення територіальної підсудності судових справ")³³. Водночас значну частину інших питань організації роботи судів в умовах війни досі не врегульовано. Потреба законодавчого регулювання низки процесуальних особливостей роботи судів є доволі гострою³⁴. До прикладу, з початку військової агресії Російської Федерації проти України у 2014 р. деякі питання забезпечення права на доступ до суду (зокрема, питання зміни територіальної підсудності) було врегульовано спеціальним Законом України "Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції"³⁵. Цей закон чинний досі, проте до нього відповідні зміни не вносилися з 2017 р. і його зміст не повністю відображає сучасні реалії. Крім того, практика застосування приписів цього акта є різною та виявляє низку організаційних складнощів, які були, зокрема, предметом аналізу та відображені у практиці Європейського суду з прав людини³⁶. Відповідне регулювання уможливило дотримання базових вимог принципу законності. Відсутність регулювання на рівні закону цього

від 24 лютого 2022 р. № 9 <<http://rsu.gov.ua/uploads/news/risenna-rsu-no9-vid-240222-2de02988e4.pdf>> (дата звернення: 24.12.2022); Рішення Ради суддів України від 14 березня 2022 р. № 10 <<http://rsu.gov.ua/ua/documents?id=1308&page=4&per-page=8>> (дата звернення: 24.12.2022).

³² Про судоустрій і статус суддів України: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>> (дата звернення: 24.12.2022).

³³ Про внесення зміни до частини сьомої статті 147 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" щодо визначення територіальної підсудності судових справ: Закон України від 3 березня 2022 р. № 2112-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2112-20#n5>> (дата звернення: 01.12.2022).

³⁴ М І Смокович, 'Дистанційна форма правосуддя як гарантія безпеки суддів під час воєнного стану' (2022) 3 Право України 28.

³⁵ Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції: Закон України від 12 серпня 2014 р. № 1632-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1632-18#Text>> (дата звернення: 01.12.2022).

³⁶ Див., наприклад: Куроченко та Золотухін проти України (Заяви № 20936/16 та № 53257/16); рішення Європейського суду з прав людини у справі від 11 лютого 2021 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_g12#Text> (дата звернення: 23.12.2022); Гранков проти України (Заява № 16800/16); рішення Європейського суду з прав людини у справі від 11 лютого 2021 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_f60#Text> (дата звернення: 23.12.2022).

та інших проблемних аспектів роботи судів та суддів в умовах воєнного часу може спричинити не тільки порушення права на справедливий суд учасників конкретних судових проваджень, а й суттєво змістити дію конституційного принципу поділу влади.

Також слід наголосити на законодавчому зміщенні парламентом регулювання засад функціонування Вищої ради правосуддя у ситуації відсутності її повноваженого складу. Не вдаючись до детального юридичного аналізу передумов та наслідків відповідної ситуації, варто звернути увагу на спосіб законодавчого вирішення парламентом проблеми відсутності повноваженого складу цього органу. У період дії надзвичайного чи воєнного стану та протягом 30 днів після дня його скасування (припинення) низку повноважень Вищої ради правосуддя делеговано Голові Верховного Суду. Зокрема, передано низку повноважень щодо забезпечення функціональної незалежності суддів, зокрема щодо проведення перевірок повідомлень суддів про втручання у їхню діяльність щодо здійснення правосуддя та вжиття заходів за результатами таких перевірок (зміни до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” внесено Законом України “Про внесення змін до розділу XII ‘Прикінцеві та перехідні положення’ Закону України ‘Про судоустрій і статус суддів’ щодо забезпечення сталого функціонування судової влади в період відсутності повноваженого складу Вищої ради правосуддя”)³⁷. Попри те, що відповідні механізми було законодавчо визначено як тимчасові, вони діють як повноцінні вже понад дев’ять місяців. Цей приклад доволі показово ілюструє важливість темпоральної переоцінки на законодавчому рівні меж обмеження прав людини в умовах воєнного стану.

Висновки. Складнощі та виклики війни обумовлюють необхідність вжиття додаткових заходів для збалансування національного законодавства задля захисту прав людини та збереження нормального функціонування основних інститутів публічної влади. Конституційні механізми запровадження воєнного стану є інструментом такого збалансування. Воєнний стан є особливим правовим режимом, який має на меті зберегти базові юридичні гарантії функціонування правової системи та недопущення безконтрольного управління органами виконавчої влади та військовим командуванням. За такого підходу вкрай важливим є збереження конституційної моделі функціонування Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу влади. Законодавче регулювання має враховувати межі допустимого обмеження прав людини екстраординарним (спеціальним) законодавством в умовах воєнного стану. Важливим є змістовний (допустимі межі звуження обсягу певного права),

³⁷ Про внесення змін до розділу XII “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про судоустрій і статус суддів” щодо забезпечення сталого функціонування судової влади в період відсутності повноваженого складу Вищої ради правосуддя від 15 березня 2022 р. № 2128-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2128-20#n5>> (дата звернення: 01.12.2022).

інституційний (адміністративно-управлінське уможливлення реалізації прав), а також темпоральний (час допустимого обмеження) компоненти. Ухвалення парламентом законів має здійснюватися з урахуванням основних вимог верховенства права, які в умовах воєнного стану можуть масштабуватися та набувати додаткового контексту. Ключовою вимогою верховенства права є законність, яка в умовах воєнного стану вимагає забезпечення пріоритетності нормативного регулювання правовідносин на рівні закону та недопущення непропорційного зсуву на рівень підзаконного нормативного регулювання.

REFERENCES

Bibliography

Edited books

1. Hasebe Ya, 'War Powers' in Rosenfeld M, Sajó A (ed), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford UP 2012) (in English).
2. *Mirylo verkhovenstva prava (pravovladdia) natsionalnoho rivnia: praktyka Ukrainy (Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine)* (Koziubry M za zah red, Holovatyi S peredmov, Venher V, Holovatyi S, Zaiets A, Zvieriev Ye, Koziubra M, Matvieieva Yu, Tseliev O uporiad ta avtory komentariv, Tsentr doslidzhennia problem verkhovenstva prava ta yoho vtillennia v natsionalnu praktyku Ukrainy Natsionalnoho universytetu "Kyievo-Mohylianska akademiia" 2021) (in Ukrainian).

Journal articles

3. Feldman W, 'Theories of Emergency Powers: A Comparative Analysis of American Martial Law and the French State of Siege' [2005] 38 (3) *Cornell International Law Journal* 1041 (in English).
4. Jakab A, 'German Constitutional Law and Doctrine on State of Emergency – Paradigms and Dilemmas of a Traditional (Continental) Discourse' [2006] 7 (5) *German Law Journal* 453–77. doi:10.1017/S207183220000479X (in English).
5. Koziubra M I, 'Pryntsypy verkhovenstva prava i pravovoi derzhavy: yednist osnovnykh vymoh' (2007) 64 *Naukovi zapysky NaUKMA. Yurydychni nauky* 3–9 (in Ukrainian).
6. Luspennyk D, 'Verkhovenstvo prava – "novyi" staryi pryntsyp tsyvilnoho sudochynstva: spivvidnoshennia iz pryntsypom zakonnosti' (2017) 8 *Pravo Ukrainy* 15 (in Ukrainian).
7. Matvieieva Yu I, 'Poniattia ta rozuminnia pryntsypu pravovoi vyznachenosti' (2017) 200 *Naukovi zapysky NaUKMA. Yurydychni nauky* 93–7 (in Ukrainian).
8. Savchyn M, 'Zabezpechennia konstytutsiinoho poriadku ta stan viiny' (2017) 2 *Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava* 39–59 (in Ukrainian).
9. Smokovych M I, 'Dystantsiina forma pravosuddia yak harantiia bezpeky suddiv pid chas voiennoho stanu' (2022) 3 *Pravo Ukrainy* 26–38 (in Ukrainian).

Websites

10. Diaz Crego M, Kotanidis S, 'States of emergency in response to the coronavirus crisis: Normative response and parliamentary oversight in EU Member States during the first wave of the pandemic' (*European Parliamentary Research Service*) <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659385/EPRS_STU\(2020\)659385_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659385/EPRS_STU(2020)659385_EN.pdf)> (accessed: 20.12.2022) (in English).

Volodymyr Venher

ENSURING THE SYSTEM OF NATIONAL LEGISLATION
IN CONDITIONS OF WAR:
THE PARLIAMENTARY DIMENSION

ABSTRACT. The war challenges the possibility of using the legal norms as an effective regulator of social relations. Under such conditions, the proper legislative activity of the parliament as a legislative body is the basis for ensuring the system of national legislation. To develop a more appropriate response to the war challenges, the Constitution of Ukraine provides for the possibility of introducing martial law as a special legal regime. This regime enables usage of exceptional legal and administrative tools, which, on the one hand, will significantly increase the level of discretion of the public authorities for such a response, and on the other – will provide the possibility of real guarantee and protection of basic human rights. It is extremely important to determine the basic requirements for the legislative activity of the Verkhovna Rada of Ukraine in wartime.

Therefore, the purpose of this study is to analyze the implementation of legislative powers by the Ukrainian Parliament in the conditions of martial law and to ensure the system of national legislation through the prism of compliance with the main components of the rule of law.

The article presents practical examples of the implementation of legislative regulation in some areas, where the need to ensure compliance with the principles of legality, legal certainty, the prohibition of abuse of power, the principle of equality and non-discrimination, and access to justice is clearly crucial. Adoption of new laws (parliamentary statutory legislation) and amendments to existing ones should be carried out by the Verkhovna Rada of Ukraine, considering the key requirement to balance between the urgent needs of protecting national sovereignty, meeting the needs of the military command, and protecting human rights. From the Parliament's practical law-making activities perspective, there is a need to ensure the priority of qualitative, predictable, and non-discriminatory normative regulation of legal relations at the level of law (parliamentary statutes according to article 92 of the Ukrainian Constitution), which will guarantee the realization of human rights in conditions of martial law and, if necessary, provide the possibility of judicial protection of human rights.

KEYWORDS: parliament; system of legislation; rule of law; legality; legal certainty; access to justice.