

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340.13:342.2; 342.3(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.3/01>

**Гайду С.В.**

Донецький національний університет імені Василя Стуса

### НАДЗВИЧАЙНА ПРАВОТВОРЧІСТЬ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПОЛІТИЧНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

*У статті уточнено зміст поняття надзвичайна правотворчість та розкрито її специфіку при здійсненні політичної функції держави в умовах воєнного стану в Україні.. Війна змусила шукати та впроваджувати нові правові форми, що спрямовані на відновлення і підтримання правопорядку, захисту мирного населення, функціонування всіх сфер соціально-правових відносин. Так як в умовах війни правотворчість не завжди ефективна при здійсненні політичної функції держави розглянуто надзвичайну правотворчість. Відзначено, що реалізація політичної функції через правотворчу діяльність в умовах воєнного стану має свої особливості та вимагає більше детальнішого та глибшого теоретико-правового аналізу. «Класична» правотворчість не дозволяє ефективно здійснювати політичну функцію держави Україна, адже трансформація суспільних, правових та міжнародних відносин зумовлює впровадження в правотворчу діяльність нових теоретико-методологічних парадигми, які властиві саме воєнному часові. Воєнний стан зумовив запровадження нових, а подекуди трансформованих та адаптованих правових форм та засобів, які б забезпечили відновлення правопорядку, захист цивільного населення та безпечне функціонування всіх сфер суспільних відносин. Тому розглянуто відносно новий правовий інститут «надзвичайна правотворчість». Доведено, що створені та прийняті нормативно-правові акти в умовах війни чи не єдиний правовий засіб суб'єктів правотворчості щодо стабілізації та встановлення правопорядку, захисту населення, територій, відновлення миру та економіки, тобто забезпечення правового режиму воєнного стану в Україні. Виокремлено акти військового командування, яке в умовах воєнного стану наділяється виключними правотворчими повноваженнями. Варто також відзначити, що надзвичайна правотворчість зі всіма її перевагами та недоліками завжди становитиме ризик для верховенства права через зміну політичної функції держави.*

**Ключові слова:** функція держави, політична функція, правотворчість, надзвичайна правотворчість, воєнний стан.

**Постановка проблеми.** На сьогодні в Україні відбуваються значні трансформації та зміни змісту функцій держави. Форми, напрями та механізми реалізації функцій держави спрямовані на збереження суверенітету та територіальній цілісності через збройну агресії росії. Частково змінилась система органів державної влади та місцевого самоврядування (наприклад, система місцевих органів виконавчої влади трансформувалась на органи військового управління (військові адміністрації, військово-цивільні адміністрації)). Також посилилась централізація правової системи України, зокрема,; змінились виконання функцій

органів місцевого самоврядування, що отримують додаткові повноваження та пріоритетні функції у зв'язку в умовах воєнного стану в сфері національної безпеки і оборони [6, с. 103].

Трансформація сучасних процесів детермінує зміни у змісті завдань та функцій держави, залежить від зовнішніх та внутрішніх умов та подій, які жодна сучасна держава не в змозі змінити, але повинні бути враховані для розумного визначення завдань і методів їх вирішення з метою досягнення поставлених цілей. Тобто війна – вагома умова розвитку сучасної держави Україна та є детермінантом, що визначає завдання держави, а відтак її

функції. Адже «повномасштабна війна, як зовнішній фактор, обумовлює масштабність її впливу на різні сфери життєдіяльності суспільства, окреслює першочерговість тих чи інших завдань сучасної держави, що потребують розв'язання, зокрема й щодо посилення національної безпеки (яка є ґрунтом для функціонування держави України як незалежної та суверенної)» [7, с. 26].

Війна змусила шукати та впроваджувати нові правові форми, що спрямовані на відновлення і підтримання правопорядку, захисту мирного населення, організації військового і гуманітарного комплексу, функціонування всіх сфер соціально-правових відносин. Українська держава ще адаптується до війни. Відповідно, політична функція України перебуває в постійній динаміці. Відзначимо, що правотворчість завжди була і залишається складною та багатогранною правовою діяльністю, яка потребує всебічного дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі теоретико-правові аспекти особливостей правотворчої діяльності при здійсненні політичної функції держави, відображено в дослідженнях багатьох авторів. Слід окремо звернути увагу на праці таких дослідників, як А. О. Барчук, І. Коліушко, У. Кузенко, С. О. Кузніченко, Д. В. Марченко, С. М. Мельничук, С. К. Могил, Н. М. Оніщенко, Н. Пархоменко, та ін. Водночас варто зауважити, що в проведених дослідженнях немає комплексного аналізу особливостей правотворчої діяльності при здійсненні політичної функції держави в умовах воєнного стану.

**Мета статті** – уточнити зміст поняття надзвичайна правотворчість та розкрити її специфіку при здійсненні політичної функції держави в умовах воєнного стану в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Правотворча діяльність (підготовка та прийняття) є однією з правових форм здійснення політичної функції держави [4, с. 232]. На основі підходу щодо визначення правотворчості [9], відзначимо, що правотворчість – безперервний процес створення, оновлення правових норм, що сприятиме здійсненню функцій держави, адже ефективність реалізації функцій держави залежить від чіткості систематизації та відповідності законодавства. У Проекті Закону «Про правотворчу діяльність» правотворча діяльність – це «діяльність з планування, розробки проекту нормативно-правового акта (його концепції) та прийняття (видання) нормативно-правового акта, метою якої є правове врегулювання та/або охорона суспільних відносин» [15].

Проект Закону України «Про правотворчу діяльність» передбачає вдосконалення норма-

тивно-правової бази щодо правотворчої діяльності, планування та моніторингу результатів її діяльності, а також механізми ухвалення та застосування нормативно-правових актів [12, с. 5].

П. 2 ч. 2 ст. 1 Проект Закону України «Про правотворчу діяльність» визначає, що «Положення цього Закону не застосовуються до суспільних відносин, що пов'язані із: загальною або частковою мобілізацією, введенням в Україні або в окремих її місцевостях воєнного стану, застосуванням Збройних Сил України, проведенням операцій Об'єднаних сил, антитерористичних операцій та іншими невідкладними питаннями забезпечення обороноздатності держави» [15]. Тобто вилучається з предмету регулювання проекту все що пов'язане з воєнним станом, а також із «застосуванням Збройних Сил України, проведенням операцій Об'єднаних сил, антитерористичних операцій та іншими невідкладними питаннями забезпечення обороноздатності держави» [15]. Фактично пропонується в цих сферах не керуватися принципами та правилами правотворчості, це серйозна проблема [2]. Тим більше, що в цих сферах у нас уже величезна кількість проблем із юридичним забезпеченням.

Нормативно-правове закріплення основ побудови системи українського законодавства, визначення є надзвичайно важливою передумовою формування якісного законодавства. Однак, вказаний законопроект має багато недоліків не лише для правотворчості в мирний час, але і для надзвичайної правотворчості. Зокрема, згідно оцінки експертів Центру політико-правових реформ визначено: «низку проблем юридико-технічного характеру та має чимало недоліків щодо повноти правового регулювання, зокрема: занадто звужений предмет правового регулювання законопроекту; суперечливе врегулювання принципів правотворчої діяльності (наприклад, стаття 3 визначає принципи правотворчої діяльності, однак в переліку відсутній принцип верховенства права, адже цей принцип основоположний, його зміст якого розкривається в «Доповіді про правовладдя» Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія) [2]); неповне визначення «учасників правотворчої діяльності»; юридично некоректні положення щодо делегування правотворчих повноважень; включення до системи нормативно-правових актів України актів СРСР та УРСР; поверхове і неповне регулювання питання планування правотворчої діяльності; суперечливий підхід до регулювання питання концепцій нормативно-правових актів, публічних

консультацій, юридичної експертизи актів; збереження хаосу в структурі законів, інших актів; узаконення можливості неоприлюднення нормативно-правових актів; відсутність системного підходу до вирішення проблем регулювання прогалин і колізій при правозастосуванні; некоректний підхід до регулювання питання дії нормативно-правового акта в часі, ігнорування питання регулювання дії нормативно-правового акта в просторі та за колом суб'єктів; термінологічна та смислова плутанина з концептами «юридичний», «правотворча діяльність», «програмний правовий акт», «основний та похідний нормативно-правовий акт», «розумний строк», «правовий моніторинг» тощо [10]. Вважаємо, що для надзвичайної правотворчої діяльності більшість норм законопроекту незастосовна. Адже для здійснення політичної функції держави в умовах воєнного стану виступає термінове врегулювання певних відносин та перевантаження законодавчого органу.

Так як в умовах війни «класична» правотворчість не завжди ефективна при здійсненні політичної функції держави – вбачаємо доцільним розглянути більш детально надзвичайну правотворчість.

У юридичній науці існує поняття «надзвичайна правотворчість» – створення нормативно-правових актів, які детермінуються надзвичайними подіями та особливими умовами [11]. Зазначена правотворчість – один із правових способів ефективного та завчасного забезпечення функцій держави та вимагає особливих механізмів їх реалізації.

Воєнний стан зумовив запровадження нових, а подекуди трансформованих та адаптованих правових форм та засобів, які б забезпечили відновлення правопорядку, захист цивільного населення та безпечне функціонування всіх сфер суспільних відносин. Тому застосовано відносно новий правовий інститут «надзвичайна правотворчість».

Проблематика інтерпретації надзвичайної правотворчості зумовлена неоднозначністю розуміння поняття, сутності й змісту надзвичайних законів; відсутні науково обґрунтовані підходи класифікації надзвичайних законів у межах існуючих підходів до класифікації; надзвичайна правотворчість та надзвичайні закони не є розповсюдженим предметом наукового дослідження в системі правових наук [1, с. 18]. Існує поділ надзвичайних нормативно-правових на групи: міжнародно-правові акти; нормативно-правові акти, що передбачають напрями та механізми введення надзвичайних адміністративно-правових режимів та екстраординарні адміністративно-правові режими; закони та підзаконні нормативно-правові

акти, що деталізують окремі положення надзвичайних заходів; нормативно-правові акти, якими вводяться режими і закони, що затверджують укази Президента України [5, с. 75–76].

Метою надзвичайної правотворчості в умовах воєнного стану є правове регулювання організації державної діяльності та приведення чинного законодавства відповідно до об'єктивних суспільних відносин.

До ознак надзвичайних нормативно-правових актів належать: тимчасова дія; імперативний характер норм і передбачають низку зобов'язань, заборон, обмежень. «Нормативно-правові акти надзвичайного характеру залежно від суб'єкта їх видання та змісту можуть мати різну форму та юридичну силу; обмежують дію чинних у відповідній сфері правових актів, в тому числі і конституції або зупиняє дію її окремих положень» [11].

Саме такі ознаки властиві більшості нормативно-правових актів, як результат правотворчості в умовах воєнного стану. Вони стосуються як організації відносин у державі, так і Збройних Сил України та інших військових формувань. Зокрема, прикладами нормативно-правових актів щодо надзвичайної правотворчості в Україні є: Постанова Верховної Ради України «Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік»; Постанова Верховної Ради України «Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2023 рік»; Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»; Закон України Про затвердження Указу Президента України «Про загальну мобілізацію»; Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» (тут би хотілось виокремити доцільність застосування інституту делегованої законотворчості. Однак при делегуванні законодавчих повноважень має бути чітко визначено обсяг, строк, мету та принципи такого делегування). Зазначимо також, що в Іспанії та Хорватії є певний нормативно встановлений перелік питань, які не можуть бути вирішеними шляхом делегованого законодавства; Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»; постанова «Про перелік товарів критичного імпорту»; Закон України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану»; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану»; Постанова Кабінету Міністрів України

«Деякі питання здійснення повної компенсації за майно, примусово відчужене в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану»; Розпорядження «Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні»; постанова «Деякі питання здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для задоволення нагальних потреб функціонування держави в умовах воєнного стану»; постанова «Деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану»; постанова «Деякі питання бронювання військовозобов'язаних в умовах правового режиму воєнного стану»; постанова «Деякі питання оплати праці працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, в умовах воєнного стану»; постанова «Деякі питання застосування «Документа в період дії воєнного стану»; розпорядження «Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні» та ін.

Серед надзвичайних нормативно-правових актів доцільно виокремлювати акти військового командування, яке в умовах воєнного стану наділяється виключними правотворчими повноваженнями (наприклад, Наказ Головнокомандувача Збройних Сил України «Про організацію взаємодії між Збройними Силами України, іншими складовими сил оборони та представниками засобів масової інформації на час дії правового режиму воєнного стану»).

Згідно ст. 1 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» визначено підстави для надзвичайної правотворчості в умовах надзвичайного, в т.ч. воєнного стану. Зокрема, це виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до цього Закону повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загро-

зою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» [14]. Ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» визначає умови для надзвичайної правотворчості відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування: «у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання 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» [13]. Зазначена норма конкретніше розкриває зміст політичної функції в умовах воєнного стану. Варто відзначити, що після припинення дії правового режиму воєнного стану, зазначені повноваження припиняються, але дія прийнятих ними нормативно-правових актів може продовжуватися.

Тому варто відзначити загрози «надзвичайної правотворчості» в умовах війни для реалізації політичної функції держави: 1) можливість обмеження верховенства права в воєнний та повоєнний період [16, с. 652]; 2) збільшення повноважень виконавчої влади, які не завжди будуть ефективними через обмеженість інших гілок влади, інститутів громадянського суспільства і т. п [3]; 3) надзвичайна правотворчість може бути як ефективною формою реалізації політичної функції держави, так і могутнім інструментом насильства [8, с. 39].

Однак створені та прийняті нормативно-правові акти в умовах війни чи не єдиний правовий засіб суб'єктів правотворчості щодо стабілізації та встановлення правопорядку, захисту населення, територій, відновлення миру та економіки, тобто забезпечення правового режиму воєнного стану в Україні.

**Висновки.** Отже, підсумовуючи вищевикладене, дійшли висновку, що реалізація політичної функції через правотворчу діяльність в умовах воєнного стану має свої особливості та вимагає більше детальнішого та глибшого теоретико-правового аналізу. «Класична» правотворчість не дозволяє ефективно здійснювати політичну функцію держави Україна, адже трансформація суспільних, правових та міжнародних відносин зумовлює впровадження в правотворчу діяль-



ність нових теоретико-методологічних парадигм, які властиві саме воєнному часові. Вважаємо, що доцільно серед нормативно-правових актів виокремлювати акти військового командування, яке в умовах воєнного стану наділяється виключними

правотворчими повноваженнями. Варто також відзначити, що надзвичайна правотворчість зі всіма її перевагами та недоліками завжди становитиме ризик для верховенства права через зміну політичної функції держави.

#### Список літератури:

1. Барчук А. О. Надзвичайні закони як предмет наукового пізнання: підходи до розуміння. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету. Серія : Право* / гол. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2015. Т. 1. Вип. 35; Ч. 2. С. 16–19.
2. Коліушко І. Аналіз законопроекту № 5707 «Про правотворчу діяльність». *UPLAN*. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/analiz-zakonoproiektu-pro-pravotvorchu-dialnist/> (дата звернення: 20.07.2023).
3. Корупційні ризики та корисні посилання на правові норми в контексті COVID-19. URL: <https://rm.coe.int/ukrainian-version-corruptioncovid-19/16809e3c06> (дата звернення: 15.07.2023).
4. Кузенко У. Форми реалізації політичної функції держави: поняття, види. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 230–234.
5. Кузніченко С. О. Теоретичні та історичні засади формування надзвичайного законодавства в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. № 4. 2010. С. 68–76.
6. Марченко Д. В. Зміни правової системи України в умовах воєнного стану. *Трансформація правових систем в умовах збройних конфліктів* : матер. круглого столу (м. Одеса, 10 лютого, 2023 р.) / НУ «ОЮА», кафедра міжнародного та європейського права. Одеса : НУ «ОЮА», кафедра міжнародного та європейського права, 2023. С. 100–106.
7. Мельничук С. М. Функції сучасної держави в умовах воєнного стану. *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка*. 2023. Вип. 1 (101). С. 23–35.
8. Могил С. К. Государство в предупреждении и ликвидации последствий аварий и катастроф. *Актуальные проблемы державы и права*. 1999. Вип. 6, Ч. II. Одеса : Астропринт, 1999. С. 107.
9. Оніщенко Н. М. Правова система : проблеми теорії : моногра. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. 352 с.
10. Парламент ухвалив законопроект «Про правотворчу діяльність» (реєстр. № 5707) за основу. *UPLAN*. URL: <https://uplan.org.ua/news/parlament-ukhvalyv-zakonoproiekt-pro-pravotvorchu-dialnist-za-osnovu/> (дата звернення: 20.07.2023).
11. Пархоменко Н. Сучасна теоретико-правова парадигма надзвичайної правотворчості. *Публічне право*. 2022. № 3 (47). С. 88–94.
12. Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання : збірник наукових праць / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 226 с.
13. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII (зі змінами від 09.07.2023 р). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 19.07.2023).
14. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 року № 1550-III. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text> (дата звернення: 19.07.2023).
15. Проект Закону про правотворчу діяльність : проект від 25.06.2021 р. №. 5707. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 21.07.2023).
16. Толстенко Ю.О., Мулява О.О., Здоровцова О.Ю. Дотримання Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод під час COVID-19. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 4. С. 652. URL: [http://www.lsej.org.ua/4\\_2021/162.pdf](http://www.lsej.org.ua/4_2021/162.pdf) (дата звернення: 15.07.2023).

#### **Haidu S.V. EXTRAORDINARY LAW-MAKING DURING IMPLEMENTATION OF THE STATE'S POLITICAL FUNCTION UNDER THE MARTIAL LAW CONDITIONS**

*The article clarifies the meaning of the concept of extraordinary law-making and reveals its specifics in the implementation of the political function of the state in the conditions of martial law in Ukraine. The war forced the search and implementation of new legal forms aimed at restoring and maintaining law and order, protecting the civilian population, and the functioning of all spheres of social and legal relations. Since in the conditions of war, law-making is not always effective in the implementation of the political function of the state, extraordinary law-making is considered. It was noted that the implementation of the political function through law-making activity in the conditions of martial law has its own characteristics and requires more detailed*

*and deeper theoretical and legal analysis. "Classical" law-making does not allow the effective implementation of the political function of the state of Ukraine, because the transformation of social, legal and international relations presupposes the introduction of new theoretical and methodological paradigms into law-making activity, which are characteristic of wartime. Martial law led to the introduction of new, and in some cases transformed and adapted legal forms and means that would ensure the restoration of law and order, the protection of the civilian population and the safe functioning of all spheres of social relations. Therefore, the relatively new legal institution "extraordinary law-making" is considered. It has been proven that legal acts created and adopted in wartime are not the only legal means of law-making subjects to stabilize and establish law and order, protect the population, territories, restore peace and economy, i.e. ensure the legal regime of martial law in Ukraine. Acts of the military command, which is granted exclusive law-making powers under martial law conditions, are singled out. It is also worth noting that extraordinary law-making, with all its advantages and disadvantages, will always pose a risk to the rule of law due to a change in the political function of the state.*

**Key words:** *state function, political function, law-making, emergency law-making, martial law.*