



## «Необхідні» порушення демократії при режимі воєнного стану в Україні

*Олександр Олійник,  
Олена Солошенко*

**П**овномасштабне вторгнення російської федерації 24 лютого 2022 року обумовило зміни в правовому полі України. Разом із прийняттям Указу Президента «Про введення воєнного стану в Україні» вступив в силу Закон «Про правовий режим воєнного стану». У відповідності до ст. 1 цього Закону: «Воєнний стан — це 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» [7].

Мета статті: обґрунтувати доцільність та необхідність обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина в період дії воєнного стану через призму історичного аналізу формування «надзвичайного» законодавства держав на теренах українських земель.

Аналіз теоретичних розробок нормативно-правового регулювання інституту адміністративно-правового режиму воєнного стану, зокрема обмеження прав

і свобод громадян в умовах війни через призму міжнародного досвіду, проблеми здійснення та захисту цивільних прав, законодавча основа здійснення державної політики в умовах війни, ґрунтовно досліджувались науковцями і висвітлені в монографіях [8].

Вимушені «необхідні» порушення демократії стали частиною режиму воєнного стану в Україні. Питання практичної реалізації принципів народовладдя, запровадження комендантської години, використання вогнепальної зброї, діяльність поліції в умовах воєнного стану та інші прояви обмеження прав і свобод громадян під в воєнний період є нагальними і отримали всебічне висвітлення в матеріалах конференцій [15] та окремих дослідженнях [14].

**Г**учасні конституції переважної більшості країн світу передбачають існування двох режимів здійснення державної влади — звичайний, який характеризується відсутністю обмежень у правовому регулюванні поведінки громадян та діяльності юридичних осіб, а особливий (надзвичайний та воєнний), для якого є характерним застосування нових організаційно-правових форм діяльності державної влади, обмеження прав і свобод людини та громадянина, посилення ролі військових формувань. При цьому під особливим державно-правовим режимом розуміється специфічний вид правового регулювання суспільних відносин, який характеризується наявністю особливого, відмінного від звичайного, правового статусу людини, юридичних

осіб та органів державної влади, має тимчасовий, чітко регламентований характер, вводиться у разі наявності як зовнішньої, так і внутрішньої загрози для нормального функціонування держави та лише за підстав передбачених у відповідному законодавстві як крайній захід для нормалізації обстановки в державі та відновлення правопорядку.

Врегулювання суспільних відносин, які виникають під час дії надзвичайного режиму, здійснюється за допомогою «надзвичайного» законодавства, існування якого є невід'ємною частиною правової держави.

**Р**озглянемо історичний розвиток «надзвичайного» законодавства держав на теренах українських земель. Практика надання органу державної влади надзвичайних повноважень відома світу вже давно. Але довгий час введення воєнного стану в державі асоціювалося з певною формою диктату. Ще за часів, коли більшість українських земель були у складі Великого князівства Литовського, певні елементи інституту воєнного стану та надання у зв'язку з цим надзвичайних повноважень влади, висвітлювалося ще в Литовських статутах [21, с.60–122], а саме в тексті II Волинського Статуту вказуються деталі запровадження воєнного стану (порядок мобілізації, звільнення від неї певних категорій, порядок прибуття до війська, призначення командного складу), а також перелічувалися злочинні дії, за які передбачалося покарання за законами надзвичайного часу (зрада, залишення поля бою, неявка до війська тощо) [20, с.134].

Пізніше, коли Лівобережжя, Слобожанщина та Запорізька Січ перебували у складі Російської імперії, певні ознаки надзвичайних повноважень гетьмана українських земель знайшли також своє відображення в «Пактах та конституційних законах та вольностях Війська Запорізького між ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, та між старшиною, полковниками Війська Запо-

різького» 1710 р. [2, с. 72–76]. Таким чином, можна сказати, що і Литовські статуту й Конституція Пилипа Орлика містили в собі певні елементи воєнного стану.

**З** другої половини XIX ст., коли більшість українських земель була захоплена Російською імперією, тільки почали з'являтися елементи державницьких інституцій, що влада монарха не є абсолютною, а повинна бути обмежена законодавчим та виконавчим органами. Слід звернути увагу, що на той час органи влади Російської імперії переважно застосовували режим воєнного стану, навіть у разі виникнення внутрішніх заворушень.

Загострення політичних, економічних, соціальних та інших протиріч стало передумовою прийняття акту, який би регулював суспільні відносини під час виникнення надзвичайного та воєнного стану. За цих умов у серпні 1861 р. російським імператором Олександром II було затверджене Положення «Про правила на випадок оголошення будь-яких місцевостей Західних губерній на воєнному стані» [16]. У місцевостях, оголошених на воєнному стані, призначався спеціальний «військовий начальник», якому делегувалися повноваження щодо запровадження репресивних та інших режимних заходів, у тому числі тримання мешканців регіону у повній покірності, перешкоджання підбурюванню або виявам неповаги до уряду та місцевої влади; видалення у примусовому порядку іноземців, які не мали легітимного права на проживання й інших підозрілих осіб; притягнення до кримінальної відповідальності громадян, які сприяли переховуванню цих осіб. Змінювалася підсудність і цивільних осіб — у разі запровадження особливого правового режиму розгляд усіх справ про скоєні ними злочини й інші правопорушення переходив до юрисдикції військових судів.

У вересні 1861 р. також було видано акт російського імператора про застосування військових підрозділів для «екзекуційного зайняття міст, містечок та селищ у західних губерніях» спеціальними «команда-

ми» для приборкання безладів [17]. У цьому документі містилося й певне застереження, що застосування сили дозволялося лише тоді, коли були вичерпані усі інші можливості для мирного врегулювання конфлікту та умиротворення бунтівників (за допомогою авторитетних громадян і священників). Упродовж наступних років вищою владою Російської імперії неодноразово запроваджувався воєнний стан у місцевостях, де виникали заворушення, спричинені соціально-економічними і політичними факторами.

**П**оступово виникла потреба в прийнятті єдиного правового документу, який врегулював би запровадження особливих правових режимів. Таким актом було Положення «Про заходи щодо охорони державного порядку та громадського спокою» від 14 серпня 1881 р. [11, с.190], і саме з цього часу можна говорити про виникнення інститутів надзвичайного та воєнного стану в імперії. Це положення було прийняте як тимчасовий акт строком на три роки, але внаслідок загострення соціальних протиріч діяло до лютого 1917 р. Слід підкреслити, що Положення не містило визначення надзвичайного та воєнного стану.

Національно-визвольна революція в Україні 1917–1920 рр. призвела до прийняття ряду актів, які були направлені на стабілізацію соціальної та воєнної ситуації, що склалася. Одним із таких актів була Конституція Української Народної республіки від 29 квітня 1918 р. [17]. В ній в розділі VIII «Про тимчасове припинення громадських свобод» були визначені випадки обмеження прав і свобод громадян, внаслідок виникнення війни або внутрішніх соціально-політичних протистоянь. Але при цьому, у ст. 19 Конституції були визначені права особи, які не могли бути порушені ні за яких умов. До таких прав відносились: право на життя, право на повагу особистої гідності, право на таємницю листування та деякі інші права [1, с. 143–147].

У перші роки існування більшовицької влади, через загострення політичної

боротьби, що було в їх ідеології, «надзвичайне» законодавство було об'єктивно необхідним. Одним із таких актів була Постанова Центрального Виконавчого Комітету та Ради Народних Комісарів СРСР від 3 квітня 1925 р. «Про надзвичайні заходи охорони революційного порядку» [9]. В цій постанові під надзвичайними заходами розумілася сукупність державних заходів щодо захисту державної та громадської безпеки шляхом надання апарату управління додаткових адміністративних повноважень [2, с. 75].

Далі пішли законодавці тогочасної УСРР. У цьому ж році вони прийняли Постанову ВУЦВК та РНК УСРР «Про винятковий стан» [10]. Замість воєнного, надзвичайного стану був використаний термін винятковий стан. Таким чином можна зрозуміти, що як і в інших сферах більшовики використовували нові терміни, замість загальноживаних міжнародних.

У післявоєнні роки законодавство про надзвичайний стан не отримало достатнього розвитку. Указом Президії Верховної Ради СРСР від 3 листопада 1962 р. було скасоване Положення «Про надзвичайні заходи охорони революційного порядку» [1, с. 144].

**Г**вій подальший розвиток законодавство про надзвичайний стан отримало лише після 1 грудня 1988 р., коли Верховна Рада СРСР прийняла Закон «Про зміни і доповнення Конституції СРСР» [3]. Ці зміни передбачали право Верховної Ради СРСР вводити крім воєнного ще надзвичайний стан для захисту СРСР та безпеки його громадян.

Закон СРСР «Про правовий режим надзвичайного стану» від 3 квітня 1990 р. вже більш детально регламентував мету введення цього інституту, містив виключний перелік надзвичайних заходів, які могли бути застосовані у випадку запровадження надзвичайного стану [4]. Але, все ж таки, зазначений закон містив в собі багато прогалин. Так, наприклад, не були визначені гарантії прав і свобод особи, не був визначений строк дії такого режиму, не визначалося коло прав, які не могли

бути порушені навіть за умови введення надзвичайного стану.

Після проголошення незалежності в Україні було ухвалено низку законодавчих актів, спрямованих на врегулювання особливих правових режимів. Зокрема, у червні 1992 р. було прийнято закон з питань надзвичайного стану [5]. У березні 2000 р. був ухвалений новий Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» діючий на сьогодні, який багато в чому дублював попередній, але містив і нові положення. Водночас, законодавче врегулювання режиму воєнного стану відбулося лише у квітні 2000 р. з прийняттям відповідного закону, який як відомо був радикально оновлений і прийнятий у новому акті у 2015 р. після початку гібридної війни РФ проти України у 2014 р.

Отже, після історичного екскурсу проаналізуємо права та свободи людини і громадянина, які обмежуються в умовах воєнного стану. Так, на період дії правового режиму воєнного стану можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями: ст. 30 «Кожному гарантується недоторканність житла», ст. 31 «Кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції», ст. 32 «Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя», ст. 33 «Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України», ст. 34 «Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір», ст. 38 «Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», ст. 39

«Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації», ст. 41 «Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності», ст. 42 «Кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом», ст. 43 «Кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею», ст. 44 «Право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів», ст. 53 «Кожен має право на освіту» Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану...» [19]. В ст. 8 Закону «Про правовий режим воєнного стану» визначено 25 заходів правового режиму воєнного стану, які обґрунтовують та пояснюють зміст обмеження прав і свобод за вищезначеними статтями. Наприклад, під час війни передбачено «примусово відчужувати майно, що перебуває у приватній або комунальній власності, вилучати майно державних підприємств, державних господарських об'єднань для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану в установленому законом порядку та видавати про це відповідні документи встановленого зразка» (п.4, ст.8) [7].

Ст. 41 Конституції України зазначає, що «ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану» [12]. Дана ситуація регулюється Законом України «Про передачу, примусове відчуження або вилу-

чення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану», який визначає механізм передачі, примусового відчуження або вилучення майна у юридичних та фізичних осіб для потреб держави в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану. В ст. 1 Закону надано визначення термінів: «примусове відчуження майна — позбавлення власника права власності на індивідуально визначене майно, що перебуває у приватній або комунальній власності та яке переходить у власність держави для використання в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану за умови попереднього або наступного повного відшкодування його вартості; вилучення майна — позбавлення державних підприємств, державних господарських об'єднань права господарського відання або оперативного управління індивідуально визначеним державним майном з метою його передачі для потреб держави в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» [6]. У відповідності до ст. 3 встановлюються способи примусового відчуження або вилучення майна. Наголошуємо, що рішення про примусове відчуження майна може прийняти виключно військове командування з погодженням з органом місцевого самоврядування в залежності від проведення бойових дій на цій території. Варто сказати про те, що поліція, сили Територіальної Оборони, окремі військові не можуть примусово, без відповідного рішення Військового командування, без належного документарного оформлення вилучити приватне майно громадян. Важливим є те, що про примусове відчуження або вилучення майна складається акт. Бланк акта про примусове відчуження або вилучення майна виготовляється за єдиним зразком, затвердженим Кабінетом Міністрів України. Саме в ст. 7 визначаються вимоги до акта про примусове відчуження або вилучення майна. Також передбачена компенсація за примусово відчужене майно в умовах правового режиму воєнного стану (ст. 11) [6].

Крім того, Цивільний кодекс України (ст. 353, ч.2) встановлює, що в умовах воєнного або надзвичайного стану майно може бути примусово відчужене у власника з наступним повним відшкодуванням його вартості, а у разі повернення майна особі у неї поновлюється право власності на це майно, одночасно вона зобов'язується повернути грошову суму або річ, яка була нею одержана у зв'язку з реквізицією, з вирахуванням розумної плати за використання цього майна [22].

Таким чином, в час воєнного стану допускається обмеження права приватної власності щодо примусового відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності.

**П**ункт 5, ст. 8 Закону «Про правовий режим воєнного стану» серед заходів правового режиму воєнного стану визначає «запроваджувати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, комендантську годину (заборону перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень), а також встановлювати спеціальний режим світломаскування», п. 6 ст. 8 вказує на особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів [7]. Такі заходи є правовою підставою обмеження ст. 33 Конституції України та регулюються Постановою Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан» [18].

Крім того, ст. 8 Закону «Про правовий режим воєнного стану» серед інших визначає наступні заходи правового режиму воєнного стану: запроваджувати трудову повинність для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборонній сфері та захисту критичної інфраструктури і не заброньованих за підприємствами, установами та організаціями на період

дії воєнного стану з метою виконання робіт, що мають оборонний характер, а також ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, які виникли в період дії воєнного стану (п. 2); перевіряти документи у осіб, а в разі потреби проводити огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян (п. 7); проводити евакуацію населення у разі виникнення або загрози виникнення надзвичайної ситуації, а також із зон збройних конфліктів (з районів можливих бойових дій) у безпечні райони (п. 19); запроваджувати у разі необхідності нормоване забезпечення населення основними продовольчими і непродовольчими товарами (п. 20) [7].

Варто зазначити, що в умовах повномасштабної війни обмеження основних прав і свобод у виборчому процесі, проведення референдуму, право на страйк, участь у мітингах, масових заходах, не є тими правами, на нашу думку, обмеження яких за умов воєнного стану, має важливе значення для громадян України.

**І**сторичний аналіз формування «надзвичайного» законодавства державами, які існували на теренах українських земель свідчить, що обмеження прав і свобод авторитарними й тоталітарними державами носить більший характер, не має меж і кордонів, і системи протидії законній сваволі державного примусу. В той же час воєнний стан демократичної України несе більш законний характер й чіткі межі, строки застосування і помірковані обмеження для громадян України. З іншого боку, все ж таки відбувається порушення демократії та її прав та свобод. Це відбувається у зв'язку з самою природою понять війна, держава, які завжди призводять до порушення і обмеження демократичних прав особи.

Таким чином, обмеження прав і свобод людини і громадянина та прав і інтересів фізичних та юридичних осіб в межах конституційних норм будь-якою демократичною державою є обумовленою складовою частиною особливого правового режиму в період дії воєнного стану.

## Література

1. Басов А.В. Історичний аналіз формування законодавства про надзвичайний стан на українських землях у XV–XX століттях // *Право і безпека*. 2005. № 6. С. 143–147.
2. Братель О.Г. Надзвичайні ситуації в історичному аспекті // *Вісник ун-ту внутр. справ*. 2000. № 10. С. 72–76.
3. Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік № 9853-ХІ від 01.12.88 «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) СРСР» // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v9853400-88#Text>
4. Закон СРСР «Про правовий режим надзвичайного стану» від 3 квітня 1990 р. // URL: <http://zaki.ru/pagesnew.php?id=1736>
5. Закон України «Про надзвичайний стан» від 16.03.2000 р. // ВВР. 2000. №23. ст. 176 (не діючий).
6. Закон України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» // *Голос України* від 12.06.2012р. № 106.
7. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» // *Голос України* від 10.06.2015р. №101.
8. *Законодавче забезпечення формування та реалізації державної політики України в умовах воєнного стану* : кол. моногр. : у 4 т. / Ін-т законодавства Верховної Ради України ; заг. ред. Р. О. Стефанчук, І. М. Мищак, Л. А. Савченко. Київ : Людмила, 2022; Кузніченко С.О., Голуб В.О. Воєнний стан: закордонний досвід та українська модель (досвід комплексного дослідження). Київ : Видав. дім «Гельветика», 2019. 244 с.; Проблеми здійснення та захисту цивільних прав в умовах воєнного стану ; за ред.: Є. О. Харитоновна, О. І. Харитонової, К. Г. Нєкіт. Одеса : Фенікс, 2023. 336 с.
9. *Збірник Законів СРСР 1925 р.*, № 25, арт. 167.
10. *Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1925 рік*. Відділ 1. Ч. 80–105.pdf/27 // URL: <https://uk.wikisource.org/wiki/Стор.:>

Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1925 рік. Відділ 1. Ч. 80–105.pdf/27

11. *Історія держави і права України* : підручник / С. Д. Гусарев, В. К. Антошкіна, О. О. Сердюк та ін. Донецьк : Юго-Восток, 2014. 535 с.

12. *Конституція Української Народної Республіки* (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) URL.:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18#Text>

13. *Конституція України* // *Голос України* від 13.07.1996 р. № 128.

14. *Лазарев В.В., Малиновська Т.М.* Особливості гарантування прав і свобод людини в умовах воєнного стану в Україні // Підготовка правоохоронців в системі МВС України в умовах воєнного стану. Харків, 2022. С. 71–73; Михайлов М. Безпосередня демократія в умовах воєнного стану: шляхи реалізації права народу на владу // *Теорія та історія держави і права. Історія політичних і правових вчень. Філософія права. Актуальні проблеми правознавства.* 2022. 2 (30). С. 13–18; Шило С.М. Особливості застосування законодавства щодо запобігання корупції в умовах воєнного стану // *Наук. вісник Ужгород. нац. ун-ту. Серія Право.* Вип. 74. Ч. 2. С. 86–93.

15. *Наукові проблеми запровадження правового режиму воєнного стану в Україні: сучасний вимір* // *Матеріали наук.-практ. онлайн-заходу.* 29 квітня 2022 р. Одеса : ОДУВС, 2022. С. 313; *Освіта України в умовах воєнного стану: управління, цифровізація, євроінтеграційні аспекти* // зб. тез доповідей IV Міжнар. наук.-практ.

конф. (наук. електрон. вид.), 25 жовтня 2022 р. Київ : ДНУ «Інститут освітньої аналітики», 2022. 360 с.

16. *Полное собрание Законовъ Российской имперіи. Собрание второе. Томъ XXXVI. Отделение второе.* 1861. Отъ № 37191-37826. Санкт-Петербургъ. Типографія II Отделенія Е.Н.В. Канцеляріи. 1863. С. 225–226.

17. *Полное собрание Законовъ Российской имперіи. Собрание второе. Томъ XXXVI. Отделение первое.* 1861. Отъ № 36490-37190. Санкт-Петербургъ. Типографія II Отделенія Е.Н.В. Канцеляріи. 1863. С. 266–275.

18. *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан»* // *Урядовий кур'єр* від 26.01.2022 р. №15.

19. *Указ Президента України №64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні»* // *Голос України* від 24.02.2022 р. № 37.

20. *Філінюк І. Г.* Військове судочинство доби Великого князівства Литовського // *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. / Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Юрид. л-ра, 2009. Вип. 49. С. 132–138.

21. *Хрестоматія з історії держави і права України* : навч. посіб. : у 2 т. ; за ред. В.Д. Гончаренко. Київ : Ін Юре, 1997. 656 с.

22. *Цивільний кодекс України* // *Голос України* від 12.03.2003 р. № 45.

10.08.2023

#### Відомості про авторів:

*Солошенко Олена Михайлівна* — кандидат історичних наук, доцент; кафедра теорії і методики викладання суспільно-правових дисциплін; Харківський національний педагогічний університет ім. Г. Сковороди; Харків, Україна; [soloshenkoelena@ukr.net](mailto:soloshenkoelena@ukr.net); ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2877-0237>

*Олійник Олександр Миколайович* — кандидат юридичних наук, доцент, кафедра теорії і методики викладання суспільно-правових дисциплін; Харківський національний педагогічний університет ім. Г.Сковороди; Харків, Україна; [oleynik.oleks@gmail.com](mailto:oleynik.oleks@gmail.com); ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8382-9751>