

Боровик А. В.,*доктор юридичних наук, професор,
відмінник освіти України, віце-президент з наукової роботи
Науково-дослідного інституту публічного права
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1834-404X>***Топольський В. М.,***аспірант
Науково-дослідного інституту публічного права;
адвокат
ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-8384-5896>*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ВИКЛИКИ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Анотація. У статті досліджено конституційно-правові виклики трансформації системи забезпечення національної безпеки України в умовах воєнного стану як особливого правового режиму, що передбачає розширення повноважень органів публічної влади та можливість тимчасового обмеження окремих прав і свобод із визначенням строку дії таких обмежень. Метою дослідження є теоретико-правове обґрунтування меж і гарантій допустимої концентрації владних повноважень у період воєнного стану з урахуванням принципу верховенства права та конституційних стандартів підзвітності і судового захисту. Методологічну основу становлять аналіз конституційної моделі реагування держави на збройну агресію, системно-структурний підхід до інституційної організації сектору безпеки і оборони, а також нормативно-інтерпретаційний аналіз законодавства про правовий режим воєнного стану, демократичний цивільний контроль і санкційні механізми з урахуванням європейських стандартів конституціоналізму.

Обґрунтовано, що трансформація механізмів забезпечення національної безпеки у період воєнного стану проявляється у двох взаємопов'язаних напрямках: концентрації повноважень у координаційно-виконавчому блоці органів державної влади та посиленні територіального управління через інститут військових адміністрацій. Доведено, що така концентрація повноважень є нормативно передбаченою та може вважатися конституційно допустимою лише за умови збереження ефективних механізмів контролю. До них належать парламентське затвердження указу про введення воєнного стану, здійснення парламентського контролю у формах, визначених Конституцією та законами України, гарантія права на судовий захист, яке не може бути обмежене навіть в умовах воєнного стану, а також дотримання принципів юридичної визначеності та пропорційності під час встановлення обмежень прав і свобод.

Визначено основні проблеми реалізації демократичного контролю у воєнних умовах. До них належать розширення дискреційних повноважень органів виконавчої влади за відсутності достатньо чітких критеріїв пропорційності, зниження фактичної інтенсивності парламентського контролю щодо рішень виконавчої координації, зокрема у санкційній сфері, ускладнення судового контролю через обмежений доступ до матеріалів справи та процедурні бар'єри, а також

ризик збереження окремих надзвичайних механізмів управління після припинення воєнного стану.

Запропоновано концепцію конституційно сумісної моделі воєнної централізації, яка передбачає застосування концентрації повноважень лише за умови дотримання таких критеріїв: нормативної визначеності правових підстав і процедур, пропорційності обмежень прав, підзвітності органів публічної влади, забезпечення можливості судової перевірки прийнятих рішень та створення правових механізмів повернення до звичайної моделі функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування після завершення воєнного стану.

Практичне значення отриманих результатів полягає у можливості використання сформульованих висновків для вдосконалення законодавства та процедур демократичного цивільного контролю, зокрема щодо стандартів обґрунтування безпекових рішень, розвитку парламентського контролю та забезпечення процесуальних гарантій судового розгляду у справах, пов'язаних із державною таємницею.

Ключові слова: воєнний стан, національна безпека, конституційне право, демократичний цивільний контроль, концентрація повноважень, санкції, верховенство права.

Виклад результатів дослідження. Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» воєнним станом вважається 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 збройній 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 [1].

Воєнний стан як особливий правовий режим характеризується нормативно визначеним тимчасовим розширенням повно-

важень органів державної влади, військового командування та військових адміністрацій з метою забезпечення оборони держави, відсічі збройній агресії та нейтралізації пов'язаних із нею загроз. Його правова природа полягає у поєднанні інструментів публічної влади, спрямованих на підвищення оперативності управлінських рішень, із можливістю встановлення тимчасових обмежень окремих конституційних прав і свобод.

Водночас конституційний порядок запровадження та реалізації воєнного стану базується на принципі верховенства права та пріоритеті Конституції України. Основний Закон імперативно визначає, що права і свободи людини і громадянина можуть бути обмежені виключно у випадках, прямо передбачених нею, а в умовах воєнного стану допускається лише встановлення окремих обмежень на визначений строк [2]. При цьому перелік прав, які не підлягають обмеженню за жодних умов, має конституційне закріплення, що формує межі дискреції публічної влади навіть у період збройної агресії.

Як справедливо зазначає А. Р. Крусян, особливо у період війни виняткове значення має захист прав і свобод людини і громадянина. Адже саме під час збройної агресії спостерігаються найбільш масштабні та жорстокі порушення прав людини. Саме тому порушення прав людини внаслідок воєнних дій потребують підвищеного ступеня їх захисту, який можна визначити як особливий або надзвичайний [3, с. 19].

Таким чином, конституційна модель забезпечення національної безпеки передбачає поєднання двох взаємопов'язаних елементів: з одного боку, надання державі достатніх повноважень для здійснення оборонної функції, з іншого – встановлення чітких процедурних та матеріально-правових меж реалізації таких повноважень. Забезпечення державної безпеки та оборони віднесено до найважливіших функцій держави й справи всього Українського народу, однак організація та порядок діяльності відповідних формувань і правоохоронних органів повинні визначатися Законом і здійснюватися у межах конституційно встановлених повноважень.

У цьому контексті трансформація системи забезпечення національної безпеки України в умовах воєнного стану постає не лише як управлінський чи інституційний процес, а як конституційно обумовлена зміна балансу між обсягом владних повноважень та гарантіями прав і свобод, що потребує окремого теоретико-правового аналізу.

Зазначена подвійна природа воєнного стану знаходить своє відображення у конституційній моделі реагування держави на збройну агресію. Вона поєднує два взаємопов'язані виміри – оперативний та контрольний. Оперативний вимір забезпечує спроможність держави приймати рішення у стислі строки, здійснювати централізоване управління та координувати діяльність суб'єктів сектору безпеки і оборони. Контрольний вимір спрямований на збереження принципів правладдя, підзвітності та судового захисту навіть у період дії особливого правового режиму.

Оперативний аспект реалізується, зокрема, через конституційно визначені повноваження Президента України щодо прийняття рішення про введення воєнного стану відповідно до закону. Така модель дозволяє забезпечити єдність політичного та військово-стратегічного керівництва у критичний період. Водночас контрольний вимір проявляється у встановленні обов'язку Верховної Ради України зібратися у визначений строк у разі видання відповідного указу, а також у її повноваженні затвердити указ про введення воєнного стану протягом двох днів з моменту

звернення Президента. Крім того, парламент зберігає функцію парламентського контролю в межах, визначених Конституцією та законом, що унеможливорює автономізацію виконавчої влади в умовах надзвичайної ситуації.

Принципове значення має те, що концентрація владних повноважень у період воєнного стану закладена в конституційну конструкцію як тимчасове відхилення від звичайного режиму функціонування публічної влади, але не як його заміна. У європейській доктрині конституціоналізму аналогічний підхід послідовно відображений у висновках Венеційської комісії, яка підкреслює, що надзвичайні повноваження мають застосовуватися з дотриманням критеріїв необхідності, пропорційності та тимчасовості, а їх реалізація повинна залишатися в межах закону із забезпеченням ефективного судового контролю. Надзвичайний режим розглядається як правовий інструмент подолання кризи, кінцевою метою якого є повернення до звичайного конституційного порядку [4].

Для української правової системи це має методологічне значення, оскільки національне законодавство також акцентує тимчасовість обмежень прав і свобод та обов'язковість визначення строку їх дії. Таким чином, навіть за умов воєнного стану конституційна модель передбачає збереження нормативно визначених меж публічної влади.

Інституційним центром координації у сфері національної безпеки на конституційному рівні виступає Рада національної безпеки і оборони України як координаційний орган при Президентові України, який здійснює координацію та контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Рішення цього органу вводяться в дію указами Президента України, що забезпечує їх нормативну визначеність та обов'язковість виконання. На рівні спеціального законодавства деталізовано процедури ухвалення рішень, їх правові наслідки, а також роль Секретаря та апарату у забезпеченні реалізації прийнятих актів [5; 6].

У структурі сектору безпеки окреме місце займає Служба безпеки України як державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, підпорядкований Президентові України. На неї покладено завдання із забезпечення державної безпеки, захисту державного суверенітету, конституційного ладу та територіальної цілісності, охорони державної таємниці, а також запобігання, виявлення і припинення кримінальних правопорушень, що посягають на життєво важливі інтереси держави. Така функціональна інтегрованість до безпекового механізму зумовлює її активну участь у формуванні пропозицій щодо застосування спеціальних правових заходів, у тому числі санкційних механізмів, у період дії воєнного стану [7].

Отже, конституційно-правова модель реагування на збройну агресію передбачає поєднання двох взаємопов'язаних елементів: оперативності публічного управління та наявності інституційних механізмів контролю. У межах цієї моделі виникають виклики, пов'язані з необхідністю забезпечити баланс між концентрацією повноважень у сфері національної безпеки та дотриманням конституційних вимог підзвітності органів публічної влади і гарантій правового захисту. Саме тому подальший аналіз має бути спрямований на з'ясування співвідношення між потребами безпеки держави та конституційними обмеженнями реалізації владних повноважень.

Логічним продовженням інституційної трансформації системи забезпечення національної безпеки у воєнний період є тери-

торіальний вимір концентрації повноважень, найбільш виразно виражений в інституті військових адміністрацій.

Нормативна конструкція передбачає можливість утворення на територіях, де запроваджено воєнний стан, тимчасових державних органів – військових адміністрацій – з метою забезпечення дії Конституції та законів України, реалізації заходів правового режиму воєнного стану, здійснення оборонних та безпекових функцій, заходів цивільного захисту, охорони громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, а також прав і законних інтересів громадян. Рішення про їх утворення приймається Президентом України за поданням відповідних обласних державних адміністрацій або військового командування. У населених пунктах військові адміністрації можуть створюватися, зокрема, у випадках, коли органи місцевого самоврядування або їх посадові особи не здійснюють повноважень, визначених Конституцією та законами України [8; 9].

Водночас закон прямо закріплює тимчасовий характер функціонування таких органів: військові адміністрації здійснюють повноваження протягом строку дії воєнного стану та тридцяти днів після його припинення або скасування. Таким чином, законодавець намагається поєднати потребу оперативного управління на територіальному рівні з конституційним принципом незмінності основ організації публічної влади.

У цьому контексті виникає потреба розглянути проблему співвідношення воєнного управління та децентралізації. Конституція України гарантує місцеве самоврядування як одну з форм здійснення народовладдя на територіальному рівні. Водночас практика паралельного функціонування військових адміністрацій і органів місцевого самоврядування створює ризики дублювання повноважень, конкуренції компетенцій та обмеження можливостей місцевих рад реалізовувати власні й делеговані повноваження.

У публічних оцінках представників місцевого самоврядування неодноразово зазначалося, що одночасне функціонування військових адміністрацій і діючих рад може призводити до невизначеності управлінської відповідальності та звуження самоврядних функцій. Крім того, аналітичні дослідження звертають увагу на відсутність достатньо чітких критеріїв призначення керівників військових адміністрацій і на можливі ризики застосування цього механізму у ситуаціях, коли органи місцевого самоврядування здатні ефективно здійснювати свої повноваження без їх заміщення органами державної влади [10].

Умови воєнного стану формують управлінську модель, що ґрунтується на взаємодії двох рівнів публічної влади. Перший – це централізований координаційний рівень, представлений Президентом України, Радою національної безпеки і оборони України, Кабінетом Міністрів України та керівними органами сектору безпеки і оборони. Другий – територіальний рівень, на якому реалізація безпекових заходів здійснюється через військові адміністрації. Законодавство передбачає, що військове командування разом із військовими адміністраціями у межах, визначених указом про введення воєнного стану, можуть запроваджувати та реалізовувати заходи, пов'язані з тимчасовими обмеженнями окремих конституційних прав і свобод.

У доктрині конституціоналізму виходять із того, що запровадження воєнного стану змінює порядок організації та функціонування публічної влади, однак не змінює Конституцію як акт найвищої юридичної сили. Йдеться про тимчасові зміни у механізмах управління в межах особливого правового

режиму, а не про перегляд конституційних засад державного устрою. Тому ключовим є не лише питання допустимості концентрації повноважень у сфері безпеки, а й визначення чітких меж такого перерозподілу компетенцій, щоб тимчасові механізми воєнного управління не перетворилися на постійну модель централізованого управління після припинення воєнного стану [3, с. 21].

Саме цей аспект дозволяє перейти до аналізу конституційно-правових викликів, пов'язаних із співвідношенням безпекової доцільності, принципу децентралізації та гарантій місцевого самоврядування у структурі національної безпеки.

Окремої уваги потребує питання демократичного цивільного контролю у секторі безпеки в умовах воєнного стану. Як зазначають А. В. Чуб та Є. М. Найдьон, з нормативної точки зору запровадження особливого правового режиму не означає призупинення дії механізмів контролю, а зумовлює їх адаптацію до нових безпекових обставин. Законодавство визначає засади цивільного контролю через принципи верховенства права, законності, підзвітності, прозорості, ефективності та результативності діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони, водночас прямо зазначаючи, що вимога прозорості має реалізовуватися з урахуванням обмежень, пов'язаних із державною таємницею та іншими охоронюваними законом інтересами [11, с. 149].

Парламентський вимір контролю передбачає інституціоналізовані форми нагляду за діяльністю органів сектору безпеки і оборони. Йдеться про функціонування профільних комітетів Верховної Ради України, у тому числі спеціального комітету, уповноваженого здійснювати контроль за органами спеціального призначення з правоохоронними функціями та розвідвальними органами, а також про обов'язок подання щорічних письмових звітів Кабінетом Міністрів України, Служба безпеки України та іншими суб'єктами сектору безпеки і оборони. Така звітність формує процедурну основу підзвітності та дозволяє парламенту здійснювати оцінку ефективності реалізації безпекової політики.

У науковій доктрині демократичний цивільний контроль розглядається як сукупність наглядових, перевірочних і моніторингових механізмів, спрямованих на забезпечення відповідності діяльності суб'єктів сектору безпеки вимогам Конституції та законів, а також на запобігання зловживанням повноваженнями. В умовах воєнного стану така модель не втрачає значення, однак її практична реалізація набуває специфіки, зумовленої обмеженим доступом до інформації та підвищеним рівнем централізації управлінських рішень [11, с. 150].

Отже, конституційно-інституційна модель воєнного стану одночасно передбачає концентрацію владних повноважень і встановлює механізми їх контролю. Поєднання посилення виконавчої влади з вимогами підзвітності та правового контролю формує складний баланс, у межах якого функціонує система забезпечення національної безпеки. Саме в цій площині виникають основні проблеми трансформації, пов'язані з необхідністю поєднати оперативність безпекових рішень із дотриманням конституційних стандартів контролю та правового захисту.

Невирішеність цих питань може призвести як до правової невизначеності під час ухвалення безпекових рішень, так і до інституційних дисбалансів після припинення воєнного стану. Тому важливим є подальший аналіз конституційно-правових викликів, пов'язаних із визначенням меж дискреції органів публічної влади, забезпеченням ефективних процедур контролю

та дотриманням балансу між потребами національної безпеки і гарантіями прав людини.

З огляду на це наведені інституційні особливості дозволяють виокремити низку проблем демократичного контролю в умовах воєнного стану, що мають безпосереднє конституційно-правове значення.

Перший проблемний вузол пов'язаний із визначенням меж дискреції у сфері безпекових рішень та ускладненням оцінки пропорційності встановлюваних обмежень. Концентрація повноважень у воєнний період не усуває вимоги верховенства права, яке охоплює юридичну визначеність, заборону свавільності та забезпечення доступу до правосуддя, включно із судовим контролем адміністративних актів. У правових позиціях Конституційного Суду України сформульовано критерії допустимості обмежень конституційних прав: вони повинні встановлюватися виключно Конституцією та законами, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю, відповідати вимозі пропорційності та не порушувати сутнісний зміст права [12].

Формально нормативна конструкція воєнного стану передбачає визначеність: указ про його введення має містити вичерпний перелік прав і свобод, які тимчасово обмежуються, із зазначенням строку дії таких обмежень. Однак практична реалізація заходів правового режиму часто спирається на оцінку ризиків та спеціальну інформацію з обмеженим доступом, що розширює межі дискреції виконавчої влади. У контексті санкційних спорів Європейський суд з прав людини зафіксував аргументацію національної судової інстанції щодо обмеженості судового контролю у частині оцінки безпекових ризиків, залишаючи за судом перевірку процедурних аспектів та меж дискреції. За такої моделі змістовна оцінка загроз частково виводиться за межі повної судової перевірки, що підвищує значення парламентського та конституційного контролю, а також внутрішніх стандартів мотивування рішень [13].

Показовим у цьому аспекті є санкційний механізм. Закон допускає ініціювання застосування санкцій різними суб'єктами, включно з Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Національним банком України та Службою безпеки України [14]. Рішення про застосування санкцій приймає Рада національної безпеки і оборони України і вводить у дію Президент своїм указом. При цьому секторальні санкції підлягають парламентському затвердженню, тоді як персональні санкції вводяться в дію без окремого голосування парламенту. Така конструкція забезпечує оперативність, однак ставить питання щодо стандартів доказовості та повноти процесуальних гарантій для осіб, права яких зазнають обмежень.

Другий проблемний вузол стосується інтенсивності парламентського контролю за діяльністю суб'єктів сектору безпеки, насамперед у частині контролю за рішеннями Ради національної безпеки і оборони України. Нормативна модель передбачає багатоканальні форми парламентського впливу: затвердження указів про воєнний стан, бюджетний контроль, діяльність профільних комітетів, створення тимчасових слідчих комісій, заслуховування посадових осіб та отримання обов'язкових звітів. Водночас рішення РНБО, введені в дію указами Президента, є обов'язковими для органів виконавчої влади, що формує централізовану вертикаль виконання. Поєднання оперативності, обмеженого доступу до інформації та диференційованої участі парламенту у санкційних процедурах зменшує фактичну інтенсивність

парламентського впливу, навіть за формального збереження його повноважень.

Інструментом підвищення прозорості виступає ведення Державного реєстру санкцій, проте наявність реєстру не усуває проблеми доступності мотивувальних матеріалів та критеріїв пропорційності, особливо у випадках, коли обґрунтування спирається на інформацію з обмеженим доступом [15].

Третій проблемний вузол пов'язаний із практичною реалізацією судового контролю. Конституція гарантує право на судовий захист, яке належить до переліку прав, що не можуть бути обмежені навіть під час воєнного стану. У міжнародно-правовому вимірі стаття 15 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод встановлює межі дерогації, допускаючи відступи лише в обсязі, якого вимагає гострота становища [16]. Практика розгляду безпекових спорів демонструє труднощі, пов'язані з доступом до матеріалів, що містять державну таємницю, обмеженістю можливостей сторін у змагальному процесі та застосуванням доктрини обмеженого судового контролю щодо оцінки ризиків. Це актуалізує значення конституційної юрисдикції як інструменту перевірки відповідності законодавчих моделей принципу пропорційності та збереження балансу між національною безпекою і правами людини.

Четвертий проблемний вузол стосується ризику інституційної деформації після припинення воєнного стану. Нормативно воєнний стан визначається як тимчасовий режим, а військові адміністрації – як тимчасові органи. У європейських стандартах, зокрема у висновках Венеційської комісії, підкреслюється необхідність постійної перевірки відповідності надзвичайних заходів критеріям необхідності, пропорційності та тимчасовості [4]. Інституційна небезпека полягає у можливому закріпленні управлінських практик воєнного часу як звичайних. Найбільш чутливими залишаються два сегменти: централізована виконавча координація через механізми РНБО та територіальний рівень, де функціонування військових адміністрацій співвідноситься з конституційною гарантією місцевого самоврядування та принципами децентралізації.

Подолання окреслених вище викликів (проблемних вузлів) потребує не декларативного, а інституційно й процедурно оформленого наповнення доктрини воєнної централізації, яка має функціонувати в межах Конституції та не підміняти її змісту. Така доктрина повинна бути інтегрована у законодавство про воєнний стан, національну безпеку, санкції, парламентський контроль і судоустрій, формуючи системний підхід до поєднання оперативності та правових гарантій.

У площині нормативної визначеності доцільним є законодавче деталізування стандартів мотивування безпекових рішень, які обмежують права і законні інтереси осіб. Йдеться не про розкриття чутливої інформації, а про встановлення обов'язкової структури обґрунтування: визначення легітимної мети, опис фактичних підстав (у допустимому обсязі), оцінку ризиків, обґрунтування неможливості досягнення мети менш обтяжливими засобами та зазначення строку дії заходу. Для санкційних рішень це може означати законодавче закріплення мінімальних стандартів доказовості та внутрішньої логічної узгодженості мотивувальної частини, а також обов'язковості періодичного перегляду підстав застосування санкцій із фіксацією результатів такого перегляду.

У контексті забезпечення принципу пропорційності доцільним є нормативне запровадження процедур *ex ante* та *ex post*

оцінки впливу обмежувальних заходів на права людини. Насамперед, ex ante оцінка повинна передбачати формалізовану процедуру аналізу альтернативних рішень. Такий аналіз дозволяє документально обґрунтувати, чому обраний інструмент є необхідним, а також чому саме він визнаний найбільш адекватним засобом досягнення безпекової мети. Водночас ex post оцінка має забезпечувати регулярний перегляд доцільності подальшого збереження обмежень, особливо у випадку тривалого функціонування режиму воєнного стану. Такий перегляд може здійснюватися органами виконавчої влади із обов'язковим інформуванням парламенту, що створює механізм постійного контролю за дотриманням принципу пропорційності.

Водночас ефективне функціонування правового режиму воєнного стану потребує належного рівня інституційної підзвітності. У цих умовах особливого значення набуває посилення парламентського контролю. Йдеться не стільки про формальне розширення повноважень парламенту, скільки про підвищення інституційної спроможності їх практичної реалізації. З цією метою доцільним є нормативне закріплення обов'язку надання профільним парламентським комітетам узагальнених аналітичних довідок щодо застосування санкцій та інших обмежувальних заходів. При цьому слід передбачити можливість доступу депутатів до матеріалів з обмеженим доступом у спеціальному процедурному режимі. Додатковим елементом парламентського контролю можуть стати регулярні тематичні парламентські слухання, присвячені функціонуванню механізмів воєнного стану, із фіксацією рекомендацій, які підлягатимуть обов'язковому розгляду органами виконавчої влади. Поряд із цим бюджетний контроль може бути посилений через деталізацію звітності щодо витрат на реалізацію заходів правового режиму воєнного стану з подальшим аудитом Рахунковою палатою.

Не менш важливим елементом системи гарантій є забезпечення ефективного судового контролю, або судової верифікованості відповідних рішень. На практиці реалізація цього контролю часто ускладнюється обмеженнями, пов'язаними з державною таємницею. У зв'язку з цим доцільним є розширення механізмів допуску суду та сторін до матеріалів з обмеженим доступом у спеціалізованих провадженнях, а також створення належних технічних умов для розгляду справ, що містять секретну інформацію. Важливим кроком може стати законодавче закріплення процесуальної моделі обґрунтованого «часткового розкриття» матеріалів, коли сторонам надається узагальнена фабула обставин справи із можливістю представлення контраргументів. Такий підхід дозволить зберегти баланс між вимогами безпеки та принципом змагальності судового процесу. Водночас необхідно чітко окреслити межі доктрини обмеженого судового контролю, щоб суди мали можливість перевіряти не лише формальні аспекти прийняття рішень, а й їхню обґрунтованість, раціональність та зв'язок між встановленими фактичними обставинами і застосованими заходами.

Окремої уваги потребує питання післявоєнного інституційного відновлення. Законодавство має передбачати чіткі механізми згорання надзвичайних управлінських механізмів після припинення воєнного стану. Зокрема, необхідно встановити прозору процедуру припинення повноважень військових адміністрацій із визначенням строків передачі відповідних компетенцій органам місцевого самоврядування. Паралельно має бути проведена інвентаризація рішень, ухвалених у період воєнного

стану, із подальшим приведенням їх у відповідність до звичайного правового режиму.

У цьому ж контексті потребує вдосконалення санкційна політика держави. Доцільним є запровадження механізму періодичного парламентського перегляду практики застосування санкцій із підготовкою узагальненого звіту про їх ефективність, вплив на права осіб та відповідність принципу пропорційності. Такий підхід дозволить інтегрувати санкційний інструмент у систему стримувань і противаг, не знижуючи його оперативності та ефективності як засобу забезпечення національної безпеки.

Таким чином, воєнна централізація може визнаватися конституційно допустимою за умови її тимчасовості, пропорційності, нормативної визначеності та ефективного контролю. Дотримання цих критеріїв є передумовою як захисту прав людини у період воєнного стану, так і запобігання трансформації тимчасових безпекових механізмів у стійку модель функціонування публічної влади у повоєнний період.

Висновки. Воєнний стан спричинив глибоку трансформацію механізмів забезпечення національної безпеки України, що проявилася у суттєвому перерозподілі владних повноважень на користь координаційно-виконавчого блоку – Президента України, Ради національної безпеки і оборони України, Кабінету Міністрів України та інших суб'єктів сектору безпеки і оборони. Одночасно відбулося посилення територіального виміру управління через інститут військових адміністрацій, які виконують функції оперативного забезпечення безпеки та стабільності на відповідних територіях. Така концентрація повноважень має чітке нормативне підґрунтя у законодавстві про правовий режим воєнного стану та функціонально виправдана характером безпекових викликів, пов'язаних із відсідною збройною агресією. Особливий правовий режим передбачає надання органам публічної влади необхідних інструментів для швидкого реагування на загрози, включаючи можливість встановлення тимчасових обмежень окремих прав і свобод із визначенням меж та строків їх дії.

Водночас концентрація владних повноважень у сфері безпеки є конституційно допустимою лише за умови збереження ефективних механізмів контролю та підзвітності. Нормативну основу таких гарантій становлять парламентське затвердження указу про введення воєнного стану, здійснення парламентського контролю у формах, визначених Конституцією та законами України, а також гарантія судового захисту як права, що не підлягає обмеженню навіть у умовах надзвичайного правового режиму. У цьому контексті принцип верховенства права виступає ключовим орієнтиром, який визначає допустимі межі концентрації повноважень. Демократичний цивільний контроль у секторі безпеки і оборони є інституційним втіленням цих конституційних гарантій, хоча його реалізація у воєнних умовах потребує спеціальних процедур, зумовлених режимом обмеженого доступу до інформації та підвищеними вимогами до захисту державної таємниці.

Проведений аналіз засвідчує, що поєднання посилення виконавчої влади із належним рівнем контролю супроводжується низкою системних викликів. До них належать тенденції до розширення дискреційних повноважень без достатньої визначеності їх меж та критеріїв пропорційності; зниження фактичної інтенсивності парламентського контролю щодо рішень, прийнятих у межах виконавчої координації, зокрема у сфері санкційної політики; об'єктивні труднощі здійснення судового контролю,

пов'язані з обмеженим доступом до матеріалів та процесуальними бар'єрами; а також ризик інституційної інерції, за якої надзвичайні управлінські механізми можуть зберігатися й після припинення воєнного стану.

За цих умов актуалізується потреба у формуванні конституційно сумісної доктрини воєнної централізації, здатної інтегрувати вимоги національної безпеки у систему демократичних стримувань і противаг. Така доктрина має ґрунтуватися на сукупності взаємопов'язаних принципів і критеріїв. Йдеться, передусім, про нормативну визначеність обмежувальних заходів, що передбачає чіткість підстав їх застосування, меж компетенції та процедур ухвалення рішень; про дотримання принципу пропорційності втручання у права людини; про підзвітність органів влади через ефективні парламентські та бюджетні механізми контролю; про забезпечення судової перевірюваності управлінських рішень із належними процесуальними гарантіями навіть у справах, пов'язаних із державною таємницею; а також про післявоєнну відновлюваність інституційної системи, що передбачає поступове повернення до звичайної моделі функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування.

Отже, конституційно-правова легітимність трансформації системи забезпечення національної безпеки в умовах воєнного стану визначається не лише ефективністю протидії безпековим загрозам, а й здатністю правової системи зберегти баланс між необхідністю оперативної концентрації владних повноважень та незмінністю фундаментальних засад демократичної держави, заснованої на принципах верховенства права, підзвітності влади та поваги до прав людини.

Література:

1. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 трав. 2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
2. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм в умовах воєнного стану. *Проблеми сучасного конституціоналізму*. 2022. № 3 (21). С. 12–22. DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2022-3\(21\)-12-22](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2022-3(21)-12-22).
4. Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія). Дотримання принципів демократії, прав людини та верховенства права в умовах надзвичайного стану – міркування. Страсбург, 26 трав. 2020 р. CDL-PI(2020)005rev. URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI%282020%29005rev-ukr>
5. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
6. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 берез. 1998 р. № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80>
7. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>
8. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лют. 2015 р. № 141-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 87. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19>
9. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24 лют. 2022 р. № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022>
10. Військові адміністрації: повзуча централізація чи необхідний інструмент під час війни? *ZN.UA*. 22 листоп. 2023. URL: <https://zn.ua/ukr/local-government/vijskovi-administratsiji-povzuchatsentralizatsija-chi-neobkhidnij-instrument-pid-chas-vijni-.html>
11. Чуб А. В., Найдьон С. М. Демократичний цивільний контроль за діяльністю системи органів сектору безпеки і оборони України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 4. Ч. 1. С. 147–152. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.1.23>.
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Поліщука Сергія Олексійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 статті 16-3 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (справа про посилення соціального захисту військовослужбовців) від 6 квіт. 2022 р. № 1-п(II)/2022, справа № 3-192/2020(465/20). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-22>
13. Справа «ТОВ «М.С.Л.» проти України» (заява № 18049/18): рішення Європейського суду з прав людини від 16 жовт. 2025 р., остаточне 16 січ. 2026 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_030-25
14. Про санкції : Закон України від 14 серп. 2014 р. № 1644-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18>
15. *Державний реєстр санкцій* : офіційний вебпортал. URL: <https://drs.nsd.gov.ua/>
16. Європейський суд з прав людини. Посібник зі статті 15 Європейської конвенції з прав людини: відступ від зобов'язань під час надзвичайної ситуації. Оновлено 31 серп. 2025 р. URL: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_15_ukr

Borovyk A., Topolskyi V. Constitutional and legal challenges of the transformation of Ukraine's national security system under martial law

Summary. The article examines the constitutional and legal challenges of the transformation of Ukraine's national security system under martial law as a special legal regime that entails the expansion of powers of public authorities and the possibility of temporarily restricting certain rights and freedoms with a specified duration of such restrictions. The purpose of the study is to provide a theoretical and legal substantiation of the limits and safeguards of the permissible concentration of public powers during martial law, taking into account the principle of the rule of law and constitutional standards of accountability and judicial protection. The methodological framework is based on the analysis of the constitutional model of the state's response to armed aggression, a systemic and structural approach to the institutional organization of the security and defence sector, as well as a normative and interpretative analysis of the legislation governing the legal regime of martial law, democratic civilian control, and sanctions mechanisms in light of European standards of constitutionalism.

It is substantiated that the transformation of national security mechanisms during martial law manifests itself in two interrelated dimensions: the concentration of powers within the coordination and executive block of state authorities and the strengthening of territorial governance through the institution of military administrations. It is demonstrated that such a concentration of powers is provided for by law and may be considered constitutionally permissible only if effective control mechanisms are maintained. These include parliamentary approval of the decree introducing martial law,

the exercise of parliamentary oversight in the forms established by the Constitution and the laws of Ukraine, the guarantee of the right to judicial protection that cannot be restricted even under martial law, and compliance with the principles of legal certainty and proportionality when imposing restrictions on rights and freedoms.

The article identifies the main challenges to the implementation of democratic control under wartime conditions. These include the expansion of discretionary powers of the executive authorities in the absence of sufficiently clear standards of proportionality, the reduction in the actual intensity of parliamentary oversight over decisions adopted through executive coordination, particularly in the sanctions sphere, difficulties in judicial review due to restricted access to case materials and procedural barriers, and the risk that certain emergency governance mechanisms may persist after the termination of martial law.

The article proposes the concept of a constitutionally compatible model of wartime centralization, which allows for the concentration of powers only subject to compliance with

several criteria: legal certainty of grounds and procedures, proportionality of restrictions on rights, accountability of public authorities, the possibility of judicial review of adopted decisions, and the establishment of legal mechanisms for returning to the ordinary model of functioning of state authorities and local self-government after the termination of martial law.

The practical significance of the findings lies in the possibility of applying the proposed approaches to improve legislation and procedures of democratic civilian control, particularly with regard to standards for substantiating security decisions, strengthening parliamentary oversight, and ensuring procedural guarantees of judicial review in cases involving state secrets.

Key words: martial law, national security, constitutional law, democratic civilian control, concentration of powers, sanctions, rule of law.

Використання штучного інтелекту. Під час підготовки статті інструменти штучного інтелекту не використовувалися.

Дата першого надходження статті до видання: 28.07.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 21.08.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 01.10.2026



Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу (CC BY 4.0)