

УДК 342.95:351.7

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.20>

І. Д. Пастух, доктор юридичних наук, професор
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування
Національна академія внутрішніх справ

Т. Г. Корж-Ікаєва, кандидат юридичних наук, доцент
провідний фахівець відділу аналітичної роботи
та організації управління
Національна академія внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ВОЄННОГО СТАНУ: ЗМІСТ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті розглянуто зміст та зарубіжний досвід правового регулювання адміністративно-правового режиму воєнного стану. Звернуто увагу на те, що дослідження воєнного стану як відповідного елементу адміністративно-правового режиму дозволило виділити наступні його важливі складові: формування теоретичної моделі воєнного стану; розробка та прийняття відповідних законів та підзаконних актів; введення воєнного стану; визначення територій, на яких запроваджується воєнний стан; залучення сил і засобів (збройних сил, інших військових формувань та інших суб'єктів) для забезпечення режиму воєнного стану; трансформація, розподіл та перерозподіл повноважень публічної адміністрації; використання економічних, політичних, адміністративних, військових та інших заходів, спрямованих на створення умов для відсічі або запобігання збройній агресії; обмеження прав і свобод громадян, юридичних осіб, покладання на них додаткових обов'язків; усунення причин та умов для введення воєнного стану; скасування воєнного стану.

Водночас одним з важливих напрямів формування адміністративно-правової концепції військового стану визначено дослідження місця та ролі даного адміністративно-правового режиму з урахуванням особливостей сучасної міжнародної ситуації, у тому числі з використанням порівняльно-правового методу. Констатується, що реалізація цього напрямку формування правової основи воєнної безпеки та воєнного стану ускладнюється різним підходом законодавців до досліджуваної проблематики, відсутністю автентичного розуміння правового та соціального значення воєнного стану у світі і, як наслідок, ігнорування законодавства про воєнний стан навіть в обставинах, що є підставою для його запровадження. Здійснено аналізі підстав запровадження воєнного стану за законодавством країн, які мали досвід воєнних збройних агресій з боку інших держав (Азербайджан, Грузія, Македонія, Туреччина, Вірменія, Хорватія, США та інші), визначено особливості підстав та повноваження суб'єктів владних повноважень по запровадженню воєнного стану, використанню матеріально-технічних ресурсів тощо.

Зроблено висновок, що воєнний стан має розглядатися як комплексний адміністративно-правовий режим, спрямований на перебудову і перенаправлення усієї роботи держави та органів місцевого самоврядування, громадян та їх об'єднань на забезпечення національної безпеки, з перенесенням акцентів на подолання збройної агресії з боку росії та недопущення її та будь-яких інших у майбутньому шляхом створення правового поля для реалізації відповідних попереджувальних заходів.

Ключові слова: адміністративно-правовий режим, воєнний стан, надзвичайний стан, збройний конфлікт, збройна агресія, зарубіжний досвід.

I. D. Pastukh, T. H. Korzh-Ikaieva. Administrative-legal regime of martial state: content and foreign experience of legal regulation

The article examines the content and foreign experience of the legal regulation of the administrative-legal regime of martial law. Attention was drawn to the fact that the study of martial law as a responsible element of the administrative-legal regime made it possible to highlight the following important components: the formation of a theoretical model of martial law; development and adoption of relevant laws and by-laws; introduction of martial law; determination of territories where martial law is imposed; involvement of forces and means (armed forces, other military formations and other subjects) to ensure the martial law regime; transformation, distribution and redistribution of powers of public administration; the use of economic, political, administrative, military and other measures aimed at creating conditions for repelling or preventing armed aggression; restriction of rights and freedoms of citizens, legal entities, imposition of additional duties on them; elimination of the reasons and conditions for the introduction of martial law; cancellation (termination) of martial law.

At the same time, one of the important directions of the formation of the administrative-legal concept of martial law is the study of the place and role of this administrative-legal regime, taking into account the peculiarities of the modern international situation, including using the comparative legal method. It is noted that the implementation of this direction of the formation of the legal basis of military security and martial law is complicated by the different approach of legislators to the investigated issues, the authentic understanding of the legal and social significance of martial law in the world and, as a result, ignoring the legislation on martial law even in circumstances that are grounds for its introduction. An analysis of the reasons for introducing

martial law under the legislation of countries that had experience of military armed aggression by other states (Azerbaijan, Georgia, Macedonia, Turkey, Armenia, Croatia, the USA and others) was carried out, the specifics of the reasons and powers of the subjects of power to introduce martial law were determined. condition, use of material and technical resources, etc.

It was concluded that martial law should be considered as a complex administrative and legal regime, aimed at restructuring and redirecting all the work of the state and local self-government bodies, citizens and their associations to ensure national security, with a shift of emphasis to overcoming armed aggression from Russia and preventing her and any others in the future by creating a legal framework for the implementation of appropriate preventive measures.

Key words: administrative and legal regime, martial law, state of emergency, armed conflict, armed aggression, foreign experience.

Постановка проблеми. Соціально-економічні, демографічні та геополітичні зміни, що відбулися за останні роки в Україні, не могли не позначитися на правовій системі держави, що, у свою чергу, спричинило зміни юридичної форми одного з найбільш складних і затребуваних елементів, яким є правовий режим. Зміни практично у всіх сферах публічного управління продемонстрували, що без регулятивних властивостей правових режимів система управління не в змозі виконувати покладені на неї завдання та функції. Особливо виразно це проявляється при здійсненні публічного управління в умовах виникнення надзвичайних станів, яким є воєнний стан. Тому дослідження правового регулювання спеціальних адміністративно-правових режимів представляється актуальним і своєчасним. Відповідно до національного законодавства державна політика у сферах національної безпеки в Україні спрямована на захист життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності людини і громадянина, суспільства, держави (її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території) від надзвичайних ситуацій. У зв'язку з цим особливої актуальності в умовах військової агресії проти України, введення на її території 24 лютого 2022 року воєнного стану спричиненого повномасштабною війною, набувають питання правового забезпечення національної безпеки, передбаченого реалізацією адміністративно-правового режиму воєнного стану, аналіз якого дозволяє визначити коло законодавчих прогалин у галузі його адміністративно-правової регламентації, дослідити провідний зарубіжний досвід його реалізації, запропонувати шляхи його удосконалення.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. Теоретико-правові дослідження надзвичайних адміністративно-правових режимів мали місце в роботах В. Авер'янова, О. Бандурки, В. Бевзенка, Ю. Битяка, В. Гаращука, І. Голосніченка, Т. Кагановської, Н. Коваленко, А. Комзюка, С. Кузніченка, О. Кузьменко, П. Лютікова, О. Малька, В. Настюка, В. Опришка, С. Петрова, М. Тищенко, О. Шевченка та ін. Проте проблеми правових підстав введення воєнного стану, його адміністративно-правового режиму у зарубіжних країнах, які перебували в стані об'єкта збройної агресії у вітчизняній юридичній літературі висвітлені фрагментарно.

Метою статті є аналіз змісту та зарубіжного досвіду правового регулювання адміністративно-правового режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Одним із важливих напрямів формування адміністративно-правової концепції воєнного стану є дослідження місця та ролі даного адміністративно-правового режиму з урахуванням особливостей сучасної міжнародної ситуації, у тому числі з використанням порівняльно-правового методу. Діюче національне законодавство, що стосується питань безпеки та оборони, чітко демонструє миротворчу позицію України, яка ніколи нікому не загрожувала і всі спірні питання вирішувала за столом переговорів з використанням всього арсеналу правових засобів. Підтвердженням цієї тези є те, що практично всі стратегічні документи в галузі забезпечення національної безпеки та оборони є загальнодоступними, знаходяться у відкритому доступі: Конституція, закони України «Про оборону», «Про національну безпеку», військова доктрина України тощо.

Розглядаючи зміст цих документів стосовно адміністративно-правових засобів регулювання режиму воєнного стану, слід визнати, що ці документи носять методологічний характер, оскільки всі вони мають чітку структуру, спрямовані на консолідацію всього державного механізму та інститутів громадянського суспільства на створення сприятливих умов для досягнення тих цілей та завдань у галузі національної безпеки та оборони, які з урахуванням наявних у сучасному світі викликів та загроз визнаються найбільш актуальними. Ці акти доповнюють адміністративно-правову науку цілим рядом термінів, що мають принципове значення: «воєнна безпека» (захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз), «громадська безпека і порядок», «державна безпека», «загрози національній безпеці України» (явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України), «збройний конфлікт», «національна безпека України», «національні інтереси України» та ін [1].

Як свідчить аналіз досвіду зарубіжних держав, що опинилися однією зі сторін розв'язаних збройних конфліктів, значне місце в стратегічних документах відводиться саме визначенню кола завдань щодо стримування та недопущення військових конфліктів, у тому числі з використанням комплексу політичних,

дипломатичних та інших невійськових засобів. При цьому використовується комплекс заходів, пов'язаних з використанням на початковому етапі конфлікту засобів невоєнного характеру – політичних, економічних, інформаційних та інших заходів, що реалізуються з широким використанням потенціалу громадськості, політичних сил та громадських об'єднань.

Велике значення для розуміння сутності воєнного стану має аналіз існуючої громадської думки щодо даного адміністративно-правового режиму та його адміністративно-правових заходів, що його супроводжують. Незважаючи на явний імперативний характер подібних доктринальних документів, їх загальнонаціональний характер і значення, вони наочно демонструють, що тільки зусиллями одних державних органів не буде досягнуто мети забезпечення національної безпеки, необхідна підтримка та схвалення всього комплексу заходів, що вживаються з боку держави громадськістю, кожним громадянином нашої держави.

Переважання інтересів національної безпеки над правами громадян у таких ситуаціях, пов'язано із виникненням юридичних фактів, що дозволяють на певний час відступити від повсякденних законів, що охороняють права і свободи громадян, які відповідати таким вимогам: винятковість наданих повноважень, тобто лише за надзвичайних обставин обсяг таких повноважень повинен обмежуватися суворими рамками безумовної їх необхідності, а саме: наділення тільки таким обсягом, який дійсно необхідний для порятунку держави від серйозної небезпеки, що загрожує їй.

Так, право Президента України оголосити воєнний стан слід розглядати як реалізацію конституційних повноважень у стані нагальної потреби. Дійсно, між процедурою видання акта про введення воєнного стану і таким заходом, як крайня необхідність, є певна схожість. У процесі реалізації воєнного стану відбувається обмеження передбачених законом прав і свобод учасників правовідносин, проте, враховуючи обставини, що склалися, подібне обмеження не визнається неправомірним, оскільки воно здійснюється для захисту держави і громадян від агресії з боку росії. Ця особливість воєнного стану схожа на стан крайньої необхідності, закріпленим адміністративним законодавством, що передбачає можливість звільнення від адміністративної відповідальності особи, яка завдала шкоди для усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління, якщо ця небезпека за даних обставин не могла бути усунута іншими засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена шкода [2]. Очевидно, що в даному випадку, як і при введенні воєнного стану, слід говорити про правомірність будь-яких правообмежень шляхом використання тих чи інших заходів впливу тільки відповідно до принципу співвідношення мінімізації завданих збитків одним суспільним відносинам для охорони інших найважливіших суспільних відносин.

Дослідження воєнного стану як відповідного елементу адміністративно-правового режиму дозволяє говорити про наступні його важливі складові: формування теоретичної моделі режиму воєнного стану; розробка та прийняття відповідних законів та підзаконних актів; введення воєнного стану; визначення територій, на яких запроваджується воєнний стан; залучення сил і засобів (збройних сил, інших військових формувань та інших суб'єктів) для забезпечення режиму воєнного стану; трансформація, розподіл та перерозподіл повноважень публічної адміністрації; використання економічних, політичних, адміністративних, військових та інших заходів, спрямованих на створення умов для відсічі або запобігання збройної агресії; обмеження прав і свобод громадян, юридичних осіб, покладання на них додаткових обов'язків; усунення причин та умов для введення воєнного стану; скасування (припинення дії) воєнного стану.

Повномасштабна агресія проти України сьогодні змінює саму концепцію викликів і загроз нашій державі зі зміщенням акцентів захисту від інформаційно-економічного впливу на Україну на воєнні дії, вимагає перегляду значення воєнного стану як засобу забезпечення воєнної безпеки України. У цьому зв'язку цікавим є аналіз використання можливостей надзвичайних адміністративно-правових режимів при формулюванні норм забезпечення воєнної безпеки в зарубіжних країнах.

Адміністративно-правовий режим воєнного стану як правова конструкція входить у законодавчі системи багатьох країн світу, оскільки всі вони з початком воєнних дій в Україні відчувають прямі та опосередковані загрози національній безпеці з боку росії. Для правового регулювання всього надзвичайного законодавства та законодавства про воєнний стан зокрема, реалізується цілеспрямована діяльність як внутрішньодержавних, так і міжнародних органів, створених на постійній та тимчасовій основі. Ці органи формують і реалізують систему заходів, законодавчих актів та міжнародних угод щодо регулювання відносин воєнного стану на користь вирішення світових військово-політичних проблем, а також забезпечення безпеки держав.

У процесі дослідження міжнародного досвіду правового регулювання воєнного стану стають очевидними окремі правові вади: не вибудовано єдині правовідносини такого стану, не уніфіковано його поняття, фрагментарно враховується міжнародний досвід інших країн. Як свідчить такий аналіз у правовому регулюванні багатьох країн взагалі відсутні подібні норми.

В основу формування та реалізації законодавства про воєнний стан повинні бути покладені результати аналізу законодавства та практики його застосування в зарубіжних країнах. Реалізація цього напрямку формування правової основи воєнної безпеки та воєнного стану ускладнюється різним підходом законодавців до досліджуваної проблематики, автентичного розуміння правового та соціального значення воєнного стану

у світі і, як наслідок, ігнорування законодавства про воєнний стан навіть в обставинах, що є підставою для його запровадження.

В адміністративному законодавстві більшості зарубіжних країн основним інститутом забезпечення безпеки держави на період збройних конфліктів є адміністративно-правовий режим воєнного стану. Відповідно до його цілей і завдань визначаються поняття «воєнний стан», підстави його запровадження, повноваження окремих суб'єктів публічної адміністрації щодо його реалізації, компетенційні трансформації суб'єктів владних повноважень, обмеження прав громадян тощо.

Підстави запровадження воєнного стану у країнах вирішуються по-різному: у деяких країнах ними виступають обставини лише зовнішнього характеру (збройної агресії); в інших – такими можуть бути внутрішньодержавні приводи, що, по суті, нівелює межі між воєнним та надзвичайним станами. Зупинимось докладніше на аналізі підстав запровадження воєнного стану за законодавством країн, які мали досвід відбиття воєнних збройних агресій з боку інших держав.

Так, в Азербайджані підставою введення воєнного стану є фактична окупація певної частини території держави, оголошення іноземною державою або іноземними державами війни або виникнення небезпеки збройного нападу на країну, блокада території держави, а також наявність реальної загрози такої блокади [3]. Лише агресія з боку іноземної держави є приводом для оголошення в окремих регіонах або на всій території держави воєнного стану в Грузії [4]. Безпосередня військова загроза нападу, або коли держава зазнала нападу, або йому оголошено війну – підстави у Македонії [5].

У Конституції Польщі термін «надзвичайний стан» використовується як збірне поняття, яке включає воєнний стан, особливий стан і стан стихійного лиха. Підставами запровадження воєнного стану є зовнішня загроза, напад на територію Польської Республіки, а також зобов'язання щодо спільної оборони від агресії, що випливають із міжнародного договору. У свою чергу особливий стан може бути оголошено у разі загрози конституційному устрою держави, безпеці громадян та публічному порядку.

Право оголошення воєнного стану у Туреччині надано Раді міністрів під головуванням Президента, після консультації з Радою національної безпеки, у випадках, коли широко поширені акти насильства, які є більш небезпечними, ніж випадки, що вимагають оголошення надзвичайного стану, або націлені на знищення вільного демократичного порядку або основних прав і свобод громадян, або у разі війни, виникнення ситуації, що веде до війни, повстання або поширення насильницьких і небезпечних дій проти Туреччини або республіканської форми правління або широко поширених дій насильства внутрішнього чи зовнішнього походження, що загрожують державній та національній цілісності країни [6]. Щодо даних підстав можна зробити висновок, що вони чітко не визначені, носять суб'єктивний характер і можуть створювати умови для використання відповідних надзвичайних заходів в ситуація, коли можна було б захистити суспільні відносини від надмірного обмеження помірними заходами надзвичайного стану.

Президент Вірменії наділяється правом прийняття рішення про використання Збройних Сил у разі збройного нападу на Республіку або наявності безпосередньої його загрози або оголошення Національними зборами війни, запроваджує воєнний стан і може оголосити загальну або часткову мобілізацію.

Цікавим є той факт, що конституції деяких країн містять надзвичайні повноваження голів держав. Так, відповідно до ст. 100 Конституції Республіки Хорватія Президент Республіки, будучи верховним головнокомандувачем збройними силами Республіки Хорватія, у разі безпосередньої загрози незалежності, єдності та існуванню держави може за наявності контрасигнатури голови уряду віддати наказ про застосування збройних сил без оголошення воєнного стану [7].

Слушним з історичної точки зору є досвід США. У ході історичного розвитку конституційні повноваження Президента країни у військовій сфері неодноразово уточнювалися, роз'яснювалися та конкретизувалися у різних законодавчих актах. В межах посилення його ролі у виконавчій владі відбувалося розширення й військових повноважень за часів президентств А. Лінкольна, В. Вільсона, Ф. Рузвельта. За всю історію Сполучених Штатів їхні збройні сили були використані майже у 200 конфліктах, але лише у п'яти випадках конгрес формально оголошував війну, з них у чотирьох він лише підтверджував фактичний стан війни, в яку країна вступила під керівництвом президента. Як результат сьогодні президент США має практично необмежену владу при ухваленні та реалізації рішень у військовій сфері. Йому надано право на запровадження в країні надзвичайного стану та оголошення мобілізації, може віддати збройним силам наказ про початок бойових дій. Крім того, президент представляє (і це можна спостерігати сьогодні в умовах широкомасштабної військової допомоги Україні), конгресу пропозиції щодо військових асигнувань, визначає напрямки формування збройних сил, призначає вище військове керівництво, присвоює військові звання вищому командному складу. У разі загострення міжнародного стану, внутрішньої обстановки або для ліквідації наслідків стихійного лиха він має право перевести частини національної гвардії, підпорядковані у мирний час губернаторам штатів, а також резерв збройних сил в статус регулярних військ строком до шести місяців без введення надзвичайного стану.

Законодавці неодноразово намагалися обмежити владу президента у військовій сфері шляхом ухвалення поправок до чинних положень. Так, у листопаді 1973 року було схвалено закон про військові повноваження конгресу та президента США, відповідно до якого президент зобов'язаний консультуватися

з Конгресом щодо застосування збройних сил до початку їх використання та у період військових дій. У всіх випадках, коли Президент вводить війська на території інших держав без оголошення війни або суттєво збільшує їх чисельність за кордоном, протягом 48 годин він зобов'язаний подати конгресу відповідну доповідь. Якщо після закінчення 60 днів після цього конгрес не оголосить війну або не прийме законодавства, що санкціонує, на використання збройних сил, воно припиняється. При необхідності продовжити цей період президент письмово повідомляє конгрес, що подальше перебування американських військових контингентів диктується обстановкою, пов'язаною з безпекою таких підрозділів. У такій ситуації 60-денний термін може бути збільшений лише на 30 днів. Водночас президент не зобов'язаний інформувати конгрес про розгортання збройних сил, яке пов'язане виключно з їх дислокацією, заміною чи навчанням.

Для умов воєнного часу та надзвичайної обстановки порядок вживання екстрених заходів та рішень військового характеру визначається спеціальною директивою, яка видається кожним президентом практично відразу після його вступу на посаду (аж до застосування ядерної зброї у діях у відповідь), у разі загибелі президента або відсутності з ним зв'язку управління державою надається в порядку черговості віце-президенту, міністру оборони, першому заступнику міністра оборони або голові комітету начальників штабів.

Військові повноваження президента реалізуються за допомогою розгалуженого виконавчого апарату, що включає різні міністерства, федеральні відомства, агенції та управління. Серед них можна виділити установи, які займаються лише військовими питаннями (міністерство оборони, міністерства збройних сил, комітет начальників штабів), та органи, які керують економікою, зовнішньою політикою, екологією тощо. До них належать Рада національної безпеки, федеральне управління з дій у надзвичайних умовах тощо.

Підсумовуючи викладене, відзначимо, що на сучасному етапі відбувається зміцнення позиції України на міжнародній військовій арені, яка проводить зовнішню і внутрішню політику в умовах воєнного стану, що викликаний збройною агресією з боку росії, яка намагається зберегти своє формальне домінування у пострадянських країнах та країнах соцтабору. Реалізована сьогодні політика стримування агресора передбачає здійснення на нього міжнародного політичного, економічного, військового та інформаційного тиску, який потребує належного правового забезпечення. В таких умовах Україна повинна забезпечити надійний захист свого суверенітету, територіальної цілісності та національних інтересів. У цьому зв'язку на провідні позиції висуваються правові засоби забезпечення воєнної безпеки держави, у тому числі адміністративно-правовий режим воєнного стану як один із механізмів його підтримання.

Воєнний стан має розглядатися як комплексний адміністративно-правовий режим, спрямований на перебудову і перенаправлення усієї роботи держави та органів місцевого самоврядування, громадян та їх об'єднань на забезпечення національної безпеки, з перенесенням акцентів на подолання збройної агресії з боку росії та недопущення її та будь-яких інших у майбутньому шляхом створення правового поля для реалізації відповідних попереджувальних заходів.

Список використаних джерел:

1. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>
3. Конституція Азербайджанської Республіки від 12 листопада 1995 р. *Відомості Верховної Ради Азербайджанської Республіки*. 1997. № 1.
4. Конституція Грузії від 24 серпня 1995 року . URL: <https://parliament.ge/en/legislation/constitution>.
5. Устав на република Македонија. URL: <https://www.slvesnik.com.mk/content/Ustav%20na%20RM%20-%20makedonski%20-%20FINALLEN%202011.pdf>.
6. T.C. Anayasası. URL: http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf
7. Ustav Republike Hrvatske. URL: <http://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>