

УДК 342.3(477.83/.87)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.3.8>

ДОКТРИНАЛЬНИЙ ТА ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ ПІДХІД ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

Проць І.М.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-6483-0121*

Скриньковський Р.М.,
*кандидат економічних наук, професор,
професор кафедри економіки підприємств
та інформаційних технологій
Львівського університету бізнесу та права
ORCID: 0000-0002-2180-8055*

Петков С.В.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри соціальної роботи у військах (силах)
Військового інституту Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-4160-767X*

Проць І.М., Скриньковський Р.М., Петков С.В. Доктринальний та порівняльно-правовий підхід до реалізації воєнного стану.

У статті розглянуто доктринальний та порівняльно-правовий підхід до реалізації воєнного стану. Об'єкт дослідження утворюють врегульовані правом суспільні відносини, що виникають у зв'язку з розробкою та реалізацією правового режиму воєнного стану. Предметом дослідження виступають теоретичні, правові та організаційні проблеми забезпечення правового режиму воєнного стану. Методологічною основою дослідження є діалектична методологія. Системний підхід дозволив розробити механізм функціонування та розвитку воєнного стану як правового та наукового інституту. У процесі дослідження використовувалися методи аналізу, синтезу, моделювання, прогнозування, порівняльно-правовий, формально-логічний, конкретно-історичний, статистичний, соціологічний та інші загальнонаукові та спеціальні методи. Вказано, що внутрішньогалузева диференціація адміністративно-правових норм та інститутів і виділення у їхньому складі автономного утворення – адміністративно-правового режиму воєнного стану – свідчать про визнання того факту, що воєнний стан як інститут адміністративного законодавства та об'єкт дослідження науки адміністративного права має суттєву специфіку. У структурі адміністративно-правового режиму виділено елементи: організаційний; нормативний; причинний; процедурний; забезпечувальний; змістовний; компетенції; статусний. Статика воєнного стану розглядається як початкова стадія адміністративно-правового регулювання цього інституту адміністративного права. Шляхом теоретичного аналізу адміністративно-правового режиму воєнного стану та правозастосовної практики використання визначено та обґрунтовано мету застосування – дотримання законних прав і свобод об'єктів режимного впливу, правовий статус яких у даних умовах підлягає зміні. У певних випадках застосування воєнного стану є єдиним можливим законним заходом, який при дотриманні балансу між неминучістю мінімального обмеження правового статусу об'єктів режимного впливу та дозволить надати впорядкованість тим групам суспільних відносин, які найбільше потребує режимного регулювання.

Ключові слова: адміністративне право; збройна агресія, права та свободи, військова безпека, загрози безпеці, правове регулювання.

Prots I.M., Skrynkovskyy R.M., Petkov S.V. Doctrinal and comparative legal approach to the implementation of martial law.

The article examines the doctrinal and comparative legal approach to the implementation of martial law. The object of the study is the legally regulated social relations that arise in connection with the development and implementation of the legal regime of martial law. The subject of the study is the theoretical, legal and organizational problems of ensuring the legal regime of martial law. The methodological basis of the study is dialectical methodology. The systematic approach allowed to develop a mechanism for the functioning and development of martial law as a legal and scientific institution. In the process of the study, methods of analysis, synthesis, modeling, forecasting, comparative legal, formal-logical, concrete-historical, statistical, sociological and other general scientific and special methods were used. It is indicated that the intra-branch differentiation of administrative legal norms and institutions and the allocation of an autonomous formation within them - the administrative legal regime of martial law – indicate the recognition of the fact that martial law as an institution of administrative legislation and the object of research of the science of administrative law has significant specifics. In the structure of the administrative legal regime, the following elements are distinguished: organizational; normative; causal; procedural; provisioning; substantive; competence; status. The statics of martial law are considered as the initial stage of administrative legal regulation of this institute of administrative law. Through theoretical analysis of the administrative legal regime of martial law and the law enforcement practice of use, the purpose of its application is determined and substantiated - compliance with the legitimate rights and freedoms of objects of regime influence, the legal status of which in these conditions is subject to change. In certain cases, the application of martial law is the only possible legal measure that, while maintaining a balance between the inevitability of minimal restriction of the legal status of objects of regime influence, will allow to provide order to those groups of social relations that most need regime regulation.

Key words: administrative law; armed aggression, rights and freedoms, military security, security threats, legal regulation.

Постановка проблеми. Документи стратегічного планування України щодо питань оборони та безпеки дають чітку характеристику особливостей міждержавної взаємодії на сучасному етапі, з визначенням миротворчої позиції України та претензійної, агресивної політики низки геополітичних противників на чолі з російською федерацією. Україна ніколи нікому не загрозувала і всі спірні питання пропонувала вирішувати за столом переговорів із використанням всього арсеналу правових засобів. Однак дедалі частіше стають чутні геополітичні претензії російської федерації, аж до відкритого втручання у внутрішні справи незалежних держав. Враховуючи, що активно нарощуються та вдосконалюються військові арсенали росії, ми маємо бути у стані постійної готовності використовувати правові засоби воєнного стану для забезпечення надійного, гарантованого захисту суверенітету, територіальної цілісності та національних інтересів України.

Мета дослідження – наукові розвідки доктринального та порівняльно-правового підходу до реалізації воєнного стану.

Стан опрацювання проблематики. Проблематиці правовому режиму воєнного стану присвятили дослідження: В.М. Завгородня, М.В. Ковалів, В.В. Конопльов, С.О. Магда, Т.П. Мінка, В.Я. Настюк, О.В. Петришин, Р.В. Миронюк, А.О. Собакар, О.І. Остапенко, В.О. Шамрай та інші. Воєнна агресія російської федерації вимагає дослідження правового режиму воєнного стану з метою удосконалення правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Україна дотримується мирного шляху розвитку, це підтверджує той факт, що всі стратегічні документи щодо забезпечення національної безпеки є публічними, знаходяться у відкритому доступі з ними можна ознайомитися. Йдеться про закон «Про правовий режим воєнного стану», Стратегію національної безпеки України, Стратегію воєнної безпеки України [1; 2; 3].

Розглядаючи зміст документів стратегічного планування в галузі національної безпеки стосовно побудови правового режиму воєнного стану, доцільно зазначити, що ці документи носять методологічний характер.

Правове регулювання – це здійснюваний за допомогою правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів) результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою упорядкування, охорони, розвитку суспільних потреб [4, с. 42].

Це пояснюється низкою обставин. По-перше, всі стратегічні документи у галузі воєнної безпеки мають чітку методологічну структуру.

По-друге, вони спрямовані на консолідацію державного механізму та інститутів громадянського суспільства на створення сприятливих умов для досягнення тих цілей та завдань у галузі національної безпеки, які з урахуванням наявних викликів ті загроз визнаються найбільш актуальними.

По-третє, дані документи доповнюють адміністративну науку рядом термінів, що мають принципове значення: «національна безпека», «загроза національній безпеці», «стратегічне планування», «воєнна безпека», «воєнна небезпека», «мобілізаційна готовність України» тощо.

По-четверте, незважаючи на те, що сьогодні визнається та офіційно закріплюється цілий комплекс зовнішніх та внутрішніх воєнних загроз безпеці України, значне місце у доктринальних документах приділяється визначенню кола завдань з стримування та недопущення воєнних конфліктів, у тому числі з використанням комплексу політичних, дипломатичних та інших невоєнних засобів.

Створення воєнної напруги в росії в останні роки наочно демонструють поступовий відхід від ведення воєнних дій у буквальному значенні цього слова. Все частіше використовується комплекс заходів, пов'язаних з використанням на початковому етапі конфлікту засобів невоєнного характеру, зокрема сукупності політичних, економічних, інформаційних і інших заходів.

Не випадково як одне з пріоритетних завдань недопущення воєнних конфліктів Стратегія воєнної безпеки України визначає необхідність об'єднання зусиль держави, суспільства та особи щодо захисту України, розроблення та реалізації заходів, спрямованих на підвищення ефективності військово-патріотичного виховання громадян України та їх підготовки до військової служби.

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

Противники використання надзвичайних правових режимів виявляються прямо чи опосередковано зацікавлені у настанні негативних наслідків невикористання надзвичайного чи воєнного стану. Подібне негативне ставлення до існуючих в арсеналі держави надзвичайних засобів забезпечення безпеки держави та відповідно громадян цієї держави зустрічається в сучасних умовах.

Виникнення юридичних фактів, що дозволяють на певний час відступити від повсякденних законів, що охороняють права та свободи людини, очевидно, що у будь-якому випадку вони повинні відповідати двом основним вимогам: винятковість повноважень, що надаються, ці повноваження можуть застосовуватися тільки за наявності обставин, які дійсно є надзвичайними; обсяг надаваних органам влади надзвичайних повноважень повинен обмежуватися безумовною необхідністю цих повноважень, наділення лише таким обсягом, який справді необхідний для порятунку держави від небезпеки.

На думку А. Г. Сірка, нормативно-правове забезпечення, що регулює введення та забезпечення дії правового режиму воєнного стану, в той же час запровадження воєнного стану відноситься до такого виду правового режиму, що пов'язаний із ймовірним запровадженням ряду спеціальних заходів, які так чи інакше визначають функціонування державних та громадських інститутів, внаслідок чого обмежуються права громадян, а тому введення правового режиму воєнного стану має відповідати принципам державної, суспільної необхідності, об'єктивності, доцільності [5, с. 303].

Право глави держави оголосити воєнний стан слід розглядати як дію посадової особи у стані крайньої необхідності [6, с. 582]. Між процедурою адміністративної правотворчості у вигляді видання акта про запровадження воєнного стану та таким заходом, як крайня необхідність, є певна схожість.

У процесі реалізації воєнного стану відбувається обмеження передбачених законом прав і свобод учасників правовідносин, однак, враховуючи обставини, що склалися, подібне обмеження не визнається неправомірним, оскільки здійснюється для захисту держави та фізичних осіб від агресії проти України. Ця особливість воєнного стану кореспондується з інститутом крайньої не-

обхідності, закріпленням законодавством, що передбачає можливість звільнення від відповідальності особи, яка завдала шкоди інтересам, що охороняються законом, для усунення небезпеки, що загрожує охоронюваним законом інтересам суспільства або держави, якщо ця небезпека не могла бути усунена іншим способом.

У даному випадку, як при введенні воєнного стану, слід говорити про правомірність обмежень прав шляхом використання заходів впливу тільки відповідно до принципу співвідношення мінімізації шкоди, що завдається, одним суспільним відносинам для охорони важливіших суспільних відносин.

Проте розмежування надзвичайних правових режимів на підставах запровадження сприятиме не лише правовій упорядкованості реалізації, а й дотриманню чіткої субординації системи органів державної влади, уповноважених вживати відповідних надзвичайних заходів.

На думку О.П. Махмурова-Дишлюк, адміністративно-правовий режим воєнного стану, як комплексний інструмент публічного адміністрування забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян та прав і законних інтересів фізичних осіб в умовах російсько-української війни – це посилена особлива форма, імперативно-владного характеру правового регулювання суспільних відносин, що встановлюються для створення належних умов Збройним силам України, іншим силам безпеки і оборони для відбиття вторгнення та звільнення тимчасово окупованих територій [7, с. 190].

Проте, неприпустима первісна «презумпція шкоди» стосовно воєнного стану в сучасних умовах, коли не тільки немає навіть відносно нещодавнього правозастосовного досвіду даного режиму, а й кардинально змінилися виклики та загрози безпеці.

Водночас весь перелік можливих приготувань до розгортання збройних сил російської федерації для початку військових дій проти України сьогодні не може вважатися винятковим. Зміна концепції викликів та загроз безпеці України зі зміщенням акцентів з безпосередньо воєнних дій у бік інформаційного та економічного впливу на державу потребує перегляду значення воєнного стану як засобу забезпечення воєнної безпеки України.

У зв'язку з цим, цікавим є аналіз використання можливостей надзвичайних правових режимів при конструюванні норм забезпечення воєнної безпеки в країнах НАТО. Правовий режим воєнного стану як правова конструкція входить до законодавчих систем багатьох країн світу, оскільки всі вони мають прямі чи непрямі загрози безпеці.

Для правового регулювання надзвичайного законодавства та законодавства про воєнний стан, зокрема, реалізується цілеспрямована діяльність внутрішньодержавних і міжнародних органів, створених на постійній та тимчасовій основі. Ці органи формують та реалізують систему заходів, законодавчих актів та міжнародних угод щодо регулювання відносин воєнного стану на користь вирішення військово-політичних проблем, забезпечення безпеки конкретної держави.

В основу формування та реалізації законодавства про воєнний стан мають бути покладені результати аналізу статистики та динаміки відносин воєнного стану в окремо взятій країні, яка є членом НАТО. Проте реалізація такого, методологічного підходу утруднена внаслідок нерівномірного підходу законодавців країн до досліджуваної проблематики щодо розуміння правового та соціального сенсу воєнного стану в обставинах, що є підставою для запровадження.

З метою надання методологічної впорядкованості дослідженню міжнародного досвіду правового регулювання воєнного стану з метою виявлення його прийнятності для вдосконалення законодавства, застосуємо такий алгоритм: визначити місце та роль воєнного стану в законодавстві зарубіжних країн в умовах міжнародної політики; встановити особливості вирішення завдань національної безпеки з використанням правового режиму воєнного стану.

У законодавстві значної частини країн НАТО основним інститутом забезпечення безпеки держави на період збройних конфліктів є правовий режим воєнного стану. Відповідно до цілей і завдань даного правового інституту визначаються поняття «воєнний стан», підстави запровадження, повноваження окремих державних органів щодо використання, трансформації компетенції державних органів, обмеження прав громадян.

Питання підстав запровадження воєнного стану у країнах НАТО вирішується не однаково. В окремих країнах підставами запровадження воєнного стану виступають обставини лише зовнішнього характеру. В інших – допустимо вводити воєнний стан з внутрішньодержавних причин, що стирає кордони між воєнним та надзвичайним положеннями. Не збігаються термінологічні конструкції, що використовуються при формулюванні підстав.

Відповідно до законодавства Македонії (член НАТО з 2019 року) воєнний стан настає або за безпосередньої воєнної загрози нападу, або коли держава зазнала нападу, або йому оголошено війну [8]. Воєнний стан оголошується у на всій чи частині території держави під час заворушень, збройних зіткнень чи реальної загрози таких, збройного вторгнення іноземних держав чи реальної загрози такого вторгнення.

Перша половина підстав – це підстави внутрішньодержавного, соціального характеру, що є підставою використовувати не воєнний, а надзвичайний стан. Друга група підстав – безпосередньо відносяться до воєнного.

У Конституції Польщі (член НАТО з 1999 р.) цілий розділ присвячено регламентуванню діяльності держави у надзвичайних умовах [9]. Причому термін «надзвичайний стан» використовується як збірне поняття, що включає воєнний стан, надзвичайний стан та стан стихійного лиха. Підставами запровадження воєнного стану є зовнішня загроза, напад на територію Польської Республіки, зобов'язання щодо спільної оборони від агресії, що випливають із міжнародного договору НАТО. Надзвичайний стан може бути оголошено у разі загрози конституційному ладу держави, безпеки громадян та порядку.

Правова конструкція формулювання підстав запровадження воєнного стану закріплена в Конституції Туреччини (член НАТО з 1952 р.) [10]. Право оголошення воєнного стану надано Раді міністрів під головуванням Президента Республіки Туреччина, після консультації з Радою національної безпеки, у випадках, коли широко поширені акти насильства, що є більш небезпечними, ніж випадки, що вимагають оголошення надзвичайного стану, або націлені на знищення вільного демократичного порядку або основних прав або свобод громадян, або поширення насильницьких і небезпечних дій проти Туреччини чи республіканської форми правління або широко поширених дій насильства внутрішнього чи зовнішнього походження, що загрожують державній та національній цілісності країни.

Така вказівка підстав для запровадження воєнного стану створює умови для використання відповідних надзвичайних заходів в обставинах, коли можна було б захистити суспільні відносини від надмірного обмеження заходами надзвичайного стану, допускає використання суб'єктивного підходу. Для ведення безпосередньо воєнних дій, глава держави, будучи Верховним головнокомандувачем, використовує Збройні Сили для протидії вторгненню іноземної держави. Застосування Збройних Сил можливе задля унеможливлення незаконного застосування сили, вторгнень або повстань, якщо цього вимагає державна безпека.

Відповідно до ст. 100 Конституції Республіки Хорватія (член НАТО з 2009 р.) Президент Республіки, будучи Верховним головнокомандувачем Збройних Сил Республіки Хорватія, у разі безпосередньої загрози незалежності, єдності та існування держави може за наявності контра-сигнатури голови уряду віддати наказ про застосування Збройних Сил без оголошення воєнного стану [11].

Слід зазначити, що в умовах мирного часу завданнями Збройних Сил України, інших формувань та органів є підготовка до проведення заходів територіальної оборони та цивільного захисту, участь у охороні громадського порядку, забезпечення публічної безпеки, участь у ліквідації надзвичайних ситуацій та відновлення об'єктів спеціального призначення, участь у забезпеченні режиму надзвичайних ситуацій.

В умовах, які є підставами для запровадження правового режиму воєнного стану, проявляється основне призначення зазначених сил та з'єднань, починаючи зі стратегічного розгортання Збройних Сил та їх участі у забезпеченні режиму воєнного стану при безпосередній загрозі агресії проти України, закінчуючи комплексом завдань відбиття агресії та припинення воєнних дій.

Україна робить певні кроки щодо оптимізації системи органів державної влади та розподілу повноважень у існуючій системі. Серед заходів слід назвати створення відповідно до закону військ Національної гвардії України [12].

Серед пріоритетних завдань Національна гвардія України бере участь у забезпеченні режимів надзвичайного стану, воєнного стану, правового режиму спеціальної операції. Однак при формулюванні повноважень Національної гвардії законодавець передбачив вичерпний перелік подібних функцій в умовах надзвичайного стану, а стосовно реалізації воєнного стану обмежився узагальненим формулюванням про необхідність реалізації заходів воєнного стану, передбачених законодавством. Подібна конструкція правової норми не сприяє конкретизації повноважень Національної гвардії України в умовах воєнного стану.

На думку С.І. Церковника, основним завданням права під час воєнного стану є забезпечення національної безпеки та захист прав і свобод громадян. Проте, це повинно здійснюватися з дотриманням основних принципів правової держави, включаючи прозорість, законність, пропорційність заходів та гарантії судового захисту прав громадян [13, с. 103-104].

Висновки. Україна проводить самостійну зовнішню та внутрішню політику, прагне вступити до Європейського Союзу та НАТО, що викликає протидію російської федерації, яка прагне застосуванням збройної агресії зберегти домінування у Європі та світі.

Різні аспекти правового режиму воєнного стану включені до кола дослідницьких інтересів науки адміністративного права. Воєнний стан розглядається як комплексний державний правовий режим, покликаний перебудувати та перенаправити роботу держави на безпеку, з перенесенням акцентів – від очікування воєнної агресії іноземної держави як ключової підстави запровадження воєнного стану до недопущення агресії. Права громадян в умовах воєнного часу є найбільш вразливими, тому детальне опрацювання законодавства про воєнний стан сприятиме охороні та захисту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII (редакція 2025 р.). URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/392/2020>.
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України»: Указ Президента України від 25.03.2021 р. № 121/2021. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/121/2021>.
4. Yesimov S. Preventive regulation: theoretical aspects. Social & Legal Studios. 2020. Issue 3 (9). P. 3–10, 40–47.
5. Сірко А.Г. Воєнний стан як надзвичайний правовий режим: сутність поняття та проблематика. Юридичний науковий електронний журнал. 2024. № 2. С. 301–303.
6. Остапенко О.І. Ковалів М.В., Єсімов С.С. та ін. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Вид. 2-е, доповнене. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
7. Махмурова-Дишлюк О.П. Адміністративно-правовий режим воєнного стану як комплексний інструмент публічного адміністрування забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян та прав і законних інтересів фізичних осіб в умовах російсько-української війни. Київський часопис права. 2024. № 1, с. 185–190.
8. Конституція Республіки Македонії. URL. <https://legalns.com/download/books/cons/macedonia.pdf>.
9. Конституція Республіки Польща. URL. <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.
10. Конституція Туреччини (Турецької Республіки). URL. <https://legalns.com/download/books/cons/turkey.pdf>.
11. Конституція Хорватії (Республіки Хорватія). URL. <https://legalns.com/download/books/cons/croatia.pdf>.
12. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/876-18>.
13. Церковник С.І. Теоретико-правовий аналіз дії права під час воєнного стану в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 2. С. 100–104.