

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2023.4.2.30>**Р. В. Стефанчишен**

доктор філософії в галузі права

ORCID ID: 0009-0004-2878-7551

ЗАХОДИ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ ЯК РІЗНОВИД АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВИХ ЗАХОДІВ

Стаття присвячена дослідженню заходів правового режиму воєнного стану та можливості їх віднесення до адміністративних правових заходів. Встановлено, що заходам правового режиму воєнного стану буде притаманно загальних ознак як різновиду адміністративно-правових заходів та спеціальних ознак, опосередкованих можливістю їх застосування в період дії правового режиму воєнного стану. Серед загальних характеристик заходів правового режиму воєнного стану виділено: 1) суб'єктом застосування є суб'єкт публічної адміністрації; 2) метою застосування є забезпечення публічного інтересу у вигляді забезпечення національної безпеки; 3) зміст застосовуваних заходів відображається через застосування встановлених законом повноважень, що мають виконавчо-розпорядчий характер; 4) нормативне забезпечення застосовуваних заходів базується на сукупності підзаконних нормативних актів та адміністративних актів тощо; 5) застосування заходів правового режиму воєнного стану базується на методах, що мають адміністративно-правову природу тощо.

Виокремлено особливі ознаки заходів правового режиму воєнного стану, а саме: 1) суб'єкти публічного адміністрування уповноважені застосовувати заходи правового режиму воєнного стану спільно з військовим командуванням; 2) їх застосування здійснюється в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб; 3) нормативною підставою застосування є прийняття Указу Президента «Про впровадження воєнного стану» та його закріплення відповідним законом; 4) вони повинні відповідати сукупності критеріїв застосування, що опосередковані умовою їх застосування; 5) функціонально вони спрямовані на: а) охорону суспільних благ та цінностей; б) забезпечення виконання завдань правового режиму воєнного стану; в) розширення контрольних повноважень для забезпечення стабільності як національної безпеки, так і громадського порядку; г) розширення можливостей втручання та впливу уповноважених суб'єктів для забезпечення єдиного публічного блага.

Ключові слова: правовий режим воєнного стану, адміністративні правові заходи, заходи правового режиму воєнного стану, примус, законність.

Постановка проблеми. Заходи правового режиму воєнного стану є невід'ємною складовою його характеристики. В цілому будь-який особливий правовий режим визначається як адекватна адміністративна форма діяльності в нестандартних умовах, що дає можливість застосовувати надзвичайні заходи, а з іншого боку гарантувати їх конституційність. При цьому, правовий режим дозволяє об'єднувати або розподіляти правові заходи в залежності від характеру суспільних відносин, що регулюються, мети та завдань, які стоять перед застосовувачем норм, органічно об'єднує їх з іншими політичними, економічними, інформаційними заходами. Тобто, коли йдеться про заходи правового режиму, то їм притаманна системність застосування [1].

На сьогоднішній день не існує єдиного підходу до визначення заходів правового режиму воєнного стану. Пропонуємо виходити з того, що заходи правового режиму воєнного стану є різновидом адміністративно-правових заходів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження адміністративно-правових заходів, їх особливостей застосування завжди було предметом наукових пошуків вчених з огляду на постійні трансформаційні зміни. Зокрема, вивченням цих питань займалися такі вчені-правники як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Т.І. Білоус-Осін, Д.І. Голосніченко, Т.О. Карабін, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, Я.В. Лазур та інші. Проте, введення в Україні правового режиму воєнного стану спричинило нові виклики у застосування окремих специфічних

адміністративних правових заходів, що в свою чергу актуалізує необхідність наукового осмислення означених аспектів.

Мета статті – дослідити правову проблематику сутності заходів правового режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. В цілому визначення адміністративно-правових заходів можливо згрупувати за такими підходами: 1) вузький підхід, за якого адміністративні правові заходи ототожнюються виключно з реакцією суб'єктів публічної адміністрації на негативну поведінку, що впливає на установлений правовий порядок. До прикладу, Галинська К.Ю. стверджує, що адміністративні правові заходи можуть бути застосовуваними виключно при вчиненні правопорушень з метою припинення конкретних неправомірних дій, поведінки або покарання за їх вчинення (йдеться про адміністративні стягнення) [2, с. 54]; 2) широкий підхід, за якого адміністративні правові заходи пов'язуються з діяльністю суб'єктів публічної адміністрації незалежно від умов їх застосування. Доцільним є визнання широкого підходу до визначення адміністративних правових заходів як дотичного правозастосуванню та сучасному станові нормотворення. Аргументом на користь висунутої тези слугуватиме те, що:

а) адміністративні правові заходи не завжди пов'язуються з вчиненням правопорушення;

б) методи адміністративно-правового впливу базуються не лише на імперативі, але й охоплюють диспозитивний аспект;

в) діяльність суб'єктів публічної адміністрації зовнішньо виражається не лише в притягненні до адміністративної відповідальності, а й включає інші напрями публічного адміністрування.

Як слушно відмічено С.В. Ківаловим, сутність «адміністративних правових заходів» відображається у їх видовій приналежності до правових явищ вищого порядку – заходів та правових заходів [3]. Відповідно, трактування категорії «заходи» потрібно демаркувати від категорії «способи». Етимологічно захід визначається як конкретний прийом або дія, а спосіб – система прийомів або дій, які забезпечують можливість досягнення поставленої мети [4]. Тобто, категорія «захід» може бути використана для позначення способів і процедур здійснення діяльності [5, с. 31]. Захід в цьому сенсі є сукупністю дій або засобів для досягнення, здійснення чого-небудь [6]. При цьому, поняття «заходу» визначається як таке, що є аналогом поняття «міра». З позиції права використання категорії

«міра» зустрічається при визначенні характеристики вимірювання або деталізації певного правового явища, наприклад міра відповідальності. Натомість, правові заходи є відображенням того як забезпечується правове регулювання певної сфери суспільних відносин.

До прикладу, правові заходи захисту, відповідно до Т.М. Підлубної, вважаються інструментами, які дозволяють застосувати способи захисту, передбачені законодавством. Процес застосування цих засобів – це послідовність дій, які вживають зацікавлені особи, щоб вимагати захисту свого порушеного права від інших суб'єктів. Заходи захисту можуть бути спрямовані на різні цілі, від припинення порушення права до компенсації завданих збитків. Вони є засобами, що використовуються для забезпечення правового захисту та відновлення порушених прав [7, с. 59].

У цьому контексті ключовим є не лише обґрунтування механізму застосування заходів у судовому порядку, але й вказівка на те, що будь-які заходи мають інструментальний характер. Серед них важливе місце посідають адміністративні правові заходи, що здебільшого проявляються у діях, за допомогою яких суб'єкти публічної адміністрації досягають своїх управлінських та розпорядчих цілей.

Вказівка на те, що адміністративні правові заходи є різновидом правових заходів вказуватиме на те, що ці заходи є формально визначеними, а умови та механізм їх застосування чітко встановлено законодавством. Така позиція відповідає конституційним положенням щодо зобов'язання суб'єктів публічної адміністрації при здійсненні будь-яких дій або при утриманні від їх вчинення суворо дотримуватися законодавства України, діяти виключно у межах принципу «заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом». Так, Конституцією України передбачено, що: «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» (ст. 6); «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ст. 19) [8]. Таким чином, застосування адміністративних правових заходів, яких не передбачено законодавством є неможливим [3].

Важливим є розуміння та співвідношення адміністративно-правових заходів з катего-

рією «засобів». До прикладу Лавренюк Ю.Ф., «заходи адміністративно-правового забезпечення» визначаються як сукупність або система адміністративно-правових засобів, поєднаних спільною метою, що реалізуються в межах компетенції уповноважених суб'єктів. Автор зазначає, що за своєю правовою природою адміністративно-правові заходи можуть бути реалізовані тільки відповідними суб'єктами публічної влади. Тому, на відміну від адміністративно-правових засобів, заходи можуть реалізовуватись виключно у межах публічного адміністрування, що передбачає відповідний напрям подальшого опрацювання методів їх адміністративно-правового регулювання [9].

Тобто, адміністративно-правові заходи є сукупністю заходів, які здійснюються суб'єктами публічної адміністрації у визначений законодавством та в межах повноважень спосіб, що якісно спрямовані на забезпечення впорядкування певної сфери суспільних відносин та досягнення визначеного публічного інтересу.

Заходам правового режиму воєнного стану буде притаманно загальних ознак як різновиду адміністративно-правових заходів та спеціальних ознак, опосередкованих можливістю їх застосування в період дії правового режиму воєнного стану.

Серед загальних характеристик заходів правового режиму воєнного стану виділимо такі:

1) суб'єктом застосування є суб'єкт публічної адміністрації;

2) метою застосування є забезпечення публічного інтересу у вигляді забезпечення національної безпеки;

3) зміст застосовуваних заходів відображається через застосування встановлених законом повноважень, що мають виконавчо-розпорядчий характер;

4) нормативне забезпечення застосовуваних заходів базується на сукупності підзаконних нормативних актів та адміністративних актів тощо;

5) застосування заходів правового режиму воєнного стану базується на методах, що мають адміністративно-правову природу тощо.

Відповідно, до суб'єктів публічної адміністрації, що уповноважені застосовувати заходи правового режиму воєнного стану належатимуть військовій адміністрації (у разі їх утворення), які можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування застосовувати заходи правового режиму

воєнного стану. Правовий статус цих органів проаналізовано в Розділі 2 дисертаційного дослідження.

Щодо мети застосування заходів правового режиму, то вона полягає у відверненні загрози, відсічі збройної агресії та забезпеченні національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності. Очевидно, що заходи правового режиму воєнного стану різняться конкретними завданнями та результатами, які мають бути досягнуті. Проте, для будь-якого з цих заходів кінцевою метою виступатиме забезпечення належного стану суспільних відносин в державі в частині належного рівня національної безпеки, позиціонування України як незалежної держави та збереження її територіальної цілісності.

Конституцією України передбачено, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [8]. Для реалізації вказаної функції в державі сформовано спеціально уповноважених суб'єктів, що профільно відповідають за належність а повноту виконання поставленої функціональної задачі – органи безпеки або в значенні нормативного регулювання органи, що є «складовими сектору безпеки». Відповідно до положень ст. 12 Закону України «Про національну безпеку», до складових сектору безпеки і оборони віднесено: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки [10]. В умовах введення в Україні правового режиму воєнного стану, національна безпека фактично асоціюється з обороною, тому забезпечення національної безпеки здійснюється через застосування заходів правового режиму воєнного стану.

Змістовне наповнення заходів правового режиму воєнного стану відображається через застосування встановлених законом повноважень, що мають виконавчо-розпорядчий характер. Усталеним є трактування повноважень як поняття, яке позначає сукупність прав та обов'язків, що закріплені за суб'єктом для виконання його функціонального призначення. Залежно від підходу, перелік прав та обов'язків, що формують повноваження, може бути вичерпним або ж містити відсилочні норми, які передбачають можливість встановлення прав та обов'язків іншими нормативно-правовими

актами. Повноваження – завжди є відображенням владних приписів, тому що: здійснюються виключно уповноваженими на це суб'єктами; є потенційно можливим способом впливу уповноваженого суб'єкта; забезпечуються нормою права; реалізуються виключно в межах публічно-правових відносин.

Не будь-які повноваження може бути надано суб'єктові публічної адміністрації, а лише ті, яких змістовно спрямовано на виконавчо-розпорядчу діяльність, надання адміністративних послуг, притягнення до адміністративної відповідальності та забезпечення прав громадян під час публічного адміністрування. У теорії адміністративного права вказані повноваження іменовано поняттям «адміністративні повноваження». Таким чином, суб'єкт публічної адміністрації не може набувати повноважень щодо прийняття законів чи здійснення правосуддя [11].

Перелік повноважень, що надається суб'єктові публічної адміністрації міститься як в Законі України «Про правовий режим воєнного стану», так і дублюється в нормативно-правовому акті, що регулює правовий статус конкретного суб'єкта. До прикладу, такий захід як перевірка у визначеному Кабінетом Міністрів України, документів у осіб, а в разі потреби проведення огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян може застосовуватись працівниками Національної поліції. Вказані повноваження надаються поліцейським на підставі з одного боку п. 5 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану»: «... право на проведення перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян надано відповідним уповноваженим особам Національної поліції...» [12], а з іншого – на підставі положень п. 2 ст. 24 Закону України «Про Національну поліцію»: «...у разі виникнення загрози державному суверенітету України та її територіальній цілісності, а також у ході відсічі збройної агресії проти України органи та підрозділи, що входять до системи поліції, відповідно до законодавства України беруть участь в обороні України, у виконанні завдань територіальної оборони, забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану у разі його оголошення на всій території України або в окремих місцевостях» [13].

Щодо нормативного забезпечення застосовуваних заходів на сукупності підзаконних нормативних актів та адміністративних актів, то це означає, що нормативна підстава їх застосування сформована з інструментів публічного адміністрування. Практичний прояв вказаної ознаки матиме наступний вигляд. До прикладу, такий захід правового режиму воєнного стану як запровадження трудової повинності 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 впорядковано Постановою Кабінету Міністрів України «Порядок залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану» [14] – нормативно-правовим актом; такий захід як примусове відчуження або вилучення майна у зв'язку із запровадженням та виконанням заходів правового режиму воєнного стану здійснюється на підставі індивідуального адміністративного акту – рішення військового командування, яке погоджено з конкретним органом військового управління щодо конкретного суб'єкта та щодо конкретного майна.

Наявність особливих характеристик, що притаманні заходам правового режиму воєнного стану опосередковано специфічністю умов їх застосування. Заходам правового режиму воєнного стану притаманно ознак, типових для заходів правового режиму надзвичайного стану. В доктрині адміністративного права висунуто тезу про існування «надзвичайних адміністративно-правових заходів» в контексті визначення сутності заходів правового режиму надзвичайного стану. Під ними, Виприцький А.О. розуміє особливі примусові заходи, які здійснюються органами державної влади і обумовлені надзвичайною ситуацією на території України або на окремих її територіях та допускають тимчасове, обумовлене загрозою обмеження у здійсненні прав і свобод людини і громадянина [15]. Вказані ознаки допустимо пристосувати й до заходів правового режиму воєнного стану.

Таким чином, можемо виокремити особливі ознаки заходів правового режиму воєнного стану, а саме:

1) суб'єкти публічного адміністрування уповноважені застосовувати заходи правового режиму воєнного стану спільно з військовим командуванням;

2) застосування заходів правового режиму воєнного стану здійснюється в межах тимча-

сових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб;

3) нормативною підставою застосування цього виду заходів є прийняття Указу Президента «Про впровадження воєнного стану» та його закріплення відповідним законом;

4) вони повинні відповідати сукупності критеріїв застосування, що опосередковані умовою їх застосування;

5) функціонально заходи правового режиму воєнного стану спрямовано на: а) охорону суспільних благ та цінностей; б) забезпечення виконання завдань правового режиму воєнного стану; в) розширення контрольно-наглядових повноважень для забезпечення стабільності як національної безпеки, так і громадського порядку; г) розширення можливостей втручання та впливу уповноважених суб'єктів для забезпечення єдиного публічного блага.

Висновки. Підсумовуючи можна зазначити, що заходи правового режиму воєнного стану – це різновид надзвичайних тимчасових адміністративно-правових заходів, які здійснюються суб'єктами публічної адміністрації спільно з військовим командуванням на основі прямих методів впливу у визначений спеціальним законодавством спосіб та в межах повноважень, що якісно спрямовані на забезпечення національної безпеки та збереження державності в умовах обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб. Встановлено, що заходам правового режиму воєнного стану буде притаманно загальних ознак як різновиду адміністративно-правових заходів та спеціальних ознак, опосередкованих можливістю їх застосування в період дії правового режиму воєнного стану.

Список використаної літератури:

1. Косе Д.Д. Значення та сутність правового режиму в правовій системі України. *Часопис Київського університету*. 2010. № 2. С. 25-29.
2. Галинська К.Ю. Визначення адміністративно-правових заходів протидії правопорушенням у сфері інформаційного правопорядку в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія право. 2014. Вип. 24. С. 39-42.
3. Таксономія правових заходів : монографія / за ред. проф. О. Козаченка. Миколаїв : Іліон, 2024. 572 с. URL: <https://doi.org/10.32837/11300.27753>
4. Словник української мови в 11 томах. Академічний тлумачний словник (1970-1980). 1972. URL: <http://sum.in.ua/>
5. Дзера І.О. Цивільно-правові засоби захисту права власності в Україні. К.: Юрінком Інтер. 2001. 256 с.
6. Слововживання «захід». URL: <https://goroh.pp.ua/%D0%A1%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B6%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F/%D0%B7%D0%B0%D1%85%D1%96%D0%B4#38152>
7. Підлубна Т.М. Право на захист цивільних прав та інтересів: монографія. Чернівці: Чернівецький національний університет, 2010. 192 с
8. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#top>
9. Лавренюк Ю.Ф. Адміністративно-правові засоби та заходи адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України: проблематика підстав та застосування. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. Том 32 (71) № 2 2021. DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.2/010>
10. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
11. Загальне адміністративне право України : підручник. За заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової. Одеса : Фенікс, 2023. 792 с. URL: <https://doi.org/10.32837/11300.25545>
12. Про затвердження Порядку перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1456. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1456-2021-%D0%BF#n8>
13. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 року № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
14. Про затвердження порядку залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.07.2011 р. № 753. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/753-2011-%D0%BF#n9>
15. Виприцький А.О. Поняття та принципи адміністративно-правових примусових заходів в умовах надзвичайного стану. Український юридичний портал. URL: <http://radnuk.info/statti/226-admin-pravo/14520-2011-01-18-03-29-44.html>

Stefanchishen R. V. Measures of the legal regime of martial law as a type of administrative legal measures

The article is devoted to the study of measures of the legal regime of martial law and the possibility of their attribution to administrative legal measures. It is established that measures of the legal regime of martial law will be characterized by general features as a type of administrative-legal measures and special features mediated by the possibility of their application during the period of the legal regime of martial law. Among the general characteristics of measures of the legal regime of martial law, the following are highlighted: 1) the subject of application is a subject of public administration; 2) the purpose of application is to ensure the public interest in the form of ensuring national security; 3) the content of the applied measures is reflected through the application of powers established by law, which are of an executive and administrative nature; 4) the regulatory support of the applied measures is based on a set of subordinate regulatory acts and administrative acts, etc.; 5) the application of measures of the legal regime of martial law is based on methods of an administrative-legal nature, etc.

The special features of the measures of the legal regime of martial law are highlighted, namely: 1) public administration entities are authorized to apply the measures of the legal regime of martial law together with the military command; 2) their application is carried out within the framework of temporary restrictions on the constitutional rights and freedoms of man and citizen, as well as the rights and legitimate interests of legal entities; 3) the normative basis for application is the adoption of the Presidential Decree "On the Introduction of Martial Law" and its consolidation by the relevant law; 4) they must meet the set of application criteria that are mediated by the condition of their application; 5) functionally they are aimed at: a) protecting public goods and values; b) ensuring the fulfillment of the tasks of the legal regime of martial law; c) expanding control and supervisory powers to ensure the stability of both national security and public order; d) expanding the possibilities of intervention and influence of authorized entities to ensure a single public good.

Key words: *legal regime of martial law, administrative legal measures, measures of the legal regime of martial law, coercion, legality.*