

ОНТОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА НАДЗВИЧАЙНОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

ГОЛУБ Віктор Олександрович - аспірант Інституту законодавства Верховної Ради
України

УДК 342.77

В статті здійснено короткий аналіз онтологічної характеристики інститута адміністративно-правового режиму воєнного положення за законодавством України та законодавством зарубіжних держав. Изложено авторское определение понятия чрезвычайного административно-правового режима военного положения.

Ключові слова: *правовий режим, надзвичайний правовий режим, адміністративно-правовий режим, режим воєнного стану.*

Потреба глибокого дослідження такого правового феномену, як адміністративно-правовий режим воєнного стану на сьогоднішній день є як ніколи гострою, в тому числі у зв'язку з триваючим воєнно-політичним конфліктом в Криму та окремих районах Донецької та Луганської областей. Одним із аспектів усесторонньої наукової розробки цього правового явища та юридичних умов його застосування є проведення семантичного аналізу самого поняття, яким визначається досліджуваний адміністративно-правовий режим.

У юридичній науковій літературі до адміністративно-правових режимів, як заходів реагування на існуючі та потенційні загрози, можуть застосовуватись різні назви: «спеціальні адміністративно-правові режими», «особливі адміністративно-правові режими», «виключні адміністративно-правові режими», «екстраординарні адміністративно-правові режими» «надзвичайні адміністративно-правові режими». Різнома-

нітність підходів до поняття пояснюється «прив'язуванням» назви поняття до розуміння умов застосування (введення) правового режиму. Одні дослідники пов'язують їх з «особливими умовами», інші – з «надзвичайними ситуаціями», треті – з «екстраординарними обставинами» тощо. Однак усі вони, зазвичай, сходяться в одному – їхнє застосування (введення) передбачає використання у встановленому законом порядку певних правових обмежень поведінки та діяльності суб'єктів правовідносин, з метою усунення тих обставин, що послужили підставою для їхнього застосування (введення).

Серед таких правових засобів, призначених для усунення небезпек та загроз, важливе місце посідає адміністративно-правовий режим воєнного стану, який останнім часом, з огляду на існуючу військово-політичну ситуацію, що склалась в Україні, є об'єктом особливого наукового інтересу.

Будучи нормативно регламентованим Конституцією України та спеціальними законами – Законом України «Про правовий режим воєнного стану», досліджуваний адміністративно-правовий режим за надзвичайним характером застосовуваних заходів, використанням особливих сил та засобів, накладенням істотних обмежень на низку конституційних прав і свобод громадян має багато спільного з іншим адміністративно-правовим режимом – режимом надзвичайного стану. До речі, в адміністративному праві нормативно-правові акти, яким здійснюється правове регулювання цих адміні-

стративно-правових режимів, разом з іншими законами, такими як: «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про боротьбу з тероризмом», «Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про аварійно-рятувальні служби», «Про ветеринарну медицину», «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» тощо, узагальнено як надзвичайне законодавство [1, 2, 3].

Аналіз історичних свідчень вказує на ту обставину, що розвиток суспільства чи не перманентно супроводжується внутрішніми та міждержавними конфліктами із застосуванням насильства, яке у різних випадках набуває форм: збройних інцидентів, воєнних акцій, воєнних конфліктів, збройних конфліктів тощо [4, с. 107]. Зазначені конфлікти у той чи інший спосіб пов'язані з поняттям «війна» (англ. *war*), яке Британська енциклопедія визначає як «складне суспільно-політичне явище, пов'язане з розв'язанням протиріч між державами, народами, національними і соціальними групами з переходом до застосування засобів збройної боротьби, що відбувається у формі бойових дій між їхніми збройними силами» [5], похідним від якого є прикметник «воєнний», який словники української мови тлумачать як той, що стосується війни, пов'язаний з нею: закон, злочин, злочинець, конфлікт, напад, переворот, період, потенціал, **режим**, час, **стан**, доктрина, загроза, здобич, інтервенція, історія, небезпека, обстановка, операція, підтримка, політика, проблема, провокація, ситуація, випробування, вторгнення, втручання, питання, приготування, дії, події, зусилля, інтереси, плани тощо [6, с.44]. Таким чином розгляд поняття «воєнний стан» слід поєднувати з війною, відмежовуючись від помилкового застосування поняття «військовий стан», яке часто вживається та навіть зустрічається у юридичній літературі.

Зауважимо, що законодавство України, направлене на забезпечення оборони

держави, у своєму термінологічному апараті містить поняття «воєнний час» – період фактичного перебування держави у стані війни з іншою державою. Початком воєнного часу є оголошення стану війни або момент фактичного початку військових дій.

Слово «стан» з чотирнадцяти значень, вживаних в українській мові, у наших відносинах використовується у значенні «обставини» [7, с.395].

Таким чином, в українській мові словосполучення «воєнний стан» (білорус. *ваеннае становішча*, польськ. *stan wojenny*, чеськ. та словацьк. *stanné právo*, рос. *военное положение*) дослівно слід тлумачити як обставини, пов'язані з війною.

У військово-науковій літературі категорія «воєнний стан» розглядається як засіб інтересів обороноздатності держави, як одна з характеристик воєнного часу, тобто періоду знаходження держави в стані війни, коли відбуваються глибокі зміни у всіх сферах життя суспільства і вступають в силу закони воєнного часу, що покладають на цивільні підприємства і установи додаткові обов'язки в інтересах підвищення боєздатності Збройних Сил [8, с.112], хоча Військовий енциклопедичний словник визначає поняття «воєнний стан» як особливий правовий режим к країні чи окремії її частині, що встановлюється зазвичай рішенням вищого органу влади за виняткових обставин [9, с.305].

Укладачі Юридичного енциклопедичного словника, виданого в СРСР у 1984 році, під воєнним станом розуміють «особливий правовий режим, який встановлюється при надзвичайній обстановці і характеризується введенням у дію надзвичайних заходів в інтересах оборони держави або для забезпечення громадського порядку та державної безпеки» [10, с.44].

В.А Фьодоров, визначаючи поняття «воєнний стан», додатково підкреслив, що він вводиться за рішенням уповноваженого на те органу державної влади при особливих обставинах, пов'язаних з відкриттям військових дій або загрозою агресії як в окремих місцевостях, так і на всій території країни [11, с. 132].

Зазначене поняття знайшло і нормативне визначення законодавцями.

В Україні воно уперше набуло законодавчого закріплення у Законі України «Про оборону України»:

«воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, 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» [12]. Тлумачення цього поняття у такому ж форматі надавав Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 6 квітня 2000 року № 1647-III [13].

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII дещо розширив його зміст: *«... особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень»* [13].

Як правовий режим визначають поняття «воєнний стан» також і закони інших держав.

У Російській Федерації Федеральний конституційний закон від 30 січня 2002 року №1-ФКЗ «Про воєнний стан» визначає, що *«під воєнним станом розуміється особливий правовий режим, що вводиться на території Російської Федерації або в окремих її місцевостях відповідно до Конституції Російської Федерації*

Президентом Російської Федерації в разі агресії проти Російської Федерації або безпосередньої загрози агресії» [14].

Закон Республіки Білорусь від 13 січня 2003 року № 185-З «Про воєнний стан» обумовлює, що *«воєнний стан – особливий правовий режим, тимчасово вводиться на території Республіки Білорусь в разі військової загрози або в разі нападу (акту збройної агресії) на Республіку Білорусь, пов'язаний з наданням державним органам, органам військового управління, місцевих рад оборони повноважень, необхідних для усунення військової загрози або відбиття нападу, а також з тимчасовим обмеженням прав і свобод громадян Республіки Білорусь, іноземних громадян та осіб без громадянства, прав організацій, покладанням на них обов'язків, встановлених відповідно із цим Законом»* [15].

Закон Республіки Казахстан «Про воєнний стан» визначає воєнний стан як *«...особливий правовий режим, який передбачає комплекс політичних, економічних, адміністративних, військових та інших заходів, спрямованих на створення умов для запобігання або відбиття агресії проти Республіки Казахстан або безпосередньої зовнішньої загрози її безпеці, і вводиться Президентом Республіки Казахстан на всій території Республіки або в окремих її місцевостях»* [16].

Закон Республіки Молдова «Про режими надзвичайного, облоги та воєнного стану» містить таке формулювання *«воєнний стан – режим, що вводиться на всій території країни в разі офіційного оголошення війни або збройної агресії проти Республіки Молдова з метою захисту її суверенітету, незалежності, єдності, територіальної цілісності і конституційного порядку»* [17].

У цей же час можна зауважити, що деякі держави у своїх законах узагалі нормативно не закріпили визначення цього поняття [18], хоча за змістом законів його слід розуміти як правовий режим, а не щось інше. Адже дії та правовідносини щодо його застосування (оголошення, припинення) врегульовані правом, а для виникнення пов'язаних з ним правовідносин використовується система юридичних засобів впливу.

Щоб уникнути помилкових висновків під час нашого дослідження, вважаємо за доцільне дати короткий опис ще кількох

термінів, які застосовуються у законодавстві України, національних законодавствах інших держав та міжнародному праві, – це «стан війни» та «воєнний час». Їхня, на перший погляд, подібність та часте вживання у режимному законодавстві деколи приводить до помилкових суджень.

Укладачі енциклопедичного шеститомника «Юридична енциклопедія» (голова редколегії Ю.С. Шемшученко) дають визначення поняттю «стан війни», як «... стан збройного протистояння між державами (блоками держав). [Стан війни] Розпочинається від моменту офіц.[ної] заяви (повідомлення чи ноти) компет.[ентного] органу влади країни щодо початку бойових дій проти ін.[шої] д[ержа]ви та про припинення мир. відносин між ними.» [19, с. 24].

Закон України «Про оборону», у якому часто вживається поняття «воєнний час», хоча не містить його дефініції, однак із змісту частини третьої статті 4 дає можливість зробити логічний висновок, що ним є хронологічний відрізок, який настає з моменту оголошення стану війни чи фактичного початку воєнних дій та який закінчується у день і час припинення стану війни [12].

У подібному форматі поняття «воєнний час» (рос. *военное время*) розкривається і у законодавстві інших країн [20; 21; 22].

Поняття «воєнний час» розкривається також і в міжнародних правових документах. Так Угода між Урядом Російської Федерації та Урядом Республіки Білорусь «Про забезпечення взаємних поставок продукції військового, подвійного і цивільного призначення в період наростання загрози агресії і у воєнний час» визначає його як період з моменту оголошення стану війни чи фактичного початку воєнних дій до моменту оголошення про припинення військових дій, але не раніше їх фактичного припинення [23].

На думку Н.В. Харечко, поняття «воєнний час» є наслідком імплементації міжнародних правових норм у національне законодавство України, зокрема Конвенції про захист мирного населення під час війни [24, с.19]. Ми не можемо погодитись з таким твердженням дослідниці, оскільки поняття «воєнний час» широко застосовувалося у

надзвичайному законодавстві Російської Імперії, РСФСР та СРСР, Другої Речі Посполитої тощо. Таким чином, воно є природним продуктом еволюції вітчизняного надзвичайного законодавства.

У цей же час ми повністю погоджуємося з думкою Н.В.Харечко, що категорію «воєнний час» слід розуміти виключно відрізок часу і ні в якому разі не правовий режим, хоча ці два поняття є взаємопов'язаними.

У конституційному праві (державне право у радянські часи) характерними рисами воєнного стану за звичай вважалось наявність підвищеної відповідальності за законами воєнного часу, яка наступала за невиконання розпорядчих актів (наказів) військової влади, а також застосування до громадян низки обмежень громадянських прав та покладання на них додаткових обов'язків [25, с.43; 10, с.44.].

Специфіка режиму воєнного стану полягає в посиленні ролі та розширенні повноважень воєнних органів. Він повинен характеризуватись спеціальним правозастосуванням, конкретними силами та засобами, які залучаються для забезпечення режимних правил, межами силового вирішення кризової ситуації.

Варто погодитись з В.І. Радченко та В.А. Фьодоровим, які відносять надзвичайні правові режими, у тому числі режим воєнного стану, в межуючу частину галузей права, яка відображає природу права та соціальну орієнтацію політичних режимів, визначаючи його універсальним інструментом соціальної інженерії, який може слугувати як ефективним засобом захисту свободи та безпеки громадян, так і потужною зброєю класового панування [26, с.110; 11, с.116].

Виходячи із завдань нашого дослідження, систематизуючи підходи до визначення досліджуваного поняття «надзвичайний адміністративно-правовий режим воєнного стану», можна виділити основні його риси:

1. Владні повноваження по організації оборони, забезпечення безпеки та громадського порядку можуть бути передані військовому командуванню.

2. Органи військового командування наділяються повноваженнями надзвичайного характеру, а також правом видання

загальнообов'язкових нормативно-правових актів.

3. На державні органи, підприємства, установи та організації можуть покладатись додаткові оборонні зобов'язання.

4. За окремі правопорушення посилюється юридична відповідальність.

Таким чином, під адміністративно-правовим режимом воєнного стану варто розуміти встановлений Конституцією та законами України спеціальний порядок нормативного регулювання діяльності суб'єктів правовідносин, який полягає у наданні відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасовому, зумовленому загрозою, обмеженні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб.

Література

1. Настюк В.Я. Адміністративно-правові режими в Україні : монографія / В.Я. Настюк, В.В. Белевцева. – Х.: Право, 2009. – 128 с.
2. Кузніченко С.О. Становлення та розвиток інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / С.О. Кузніченко, – Сімферополь, 2010. – 463 с.
3. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы : монография / В.Б. Рушайло. – М.: Щит-М, 2000. – 264 с.
4. Денисов С.Ф. Воєнний конфлікт: зміст та співвідношення з близькими поняттями / С.Ф. Денисов, К.С. Кардаш // Вісник Дніпропетровського ун-ту ім. А. Нобеля. Серія «Юридичні науки». 2012. № 1 (2). – С.107-113.
5. war / Encyclopedia Britannica. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.britannica.com/topic/war>.
6. Короткий тлумачний словник Української мови: словник / [Під ред. Д.Г. Гринчишина]. – [2-ге видання., переробл. і доповн.]. – К.: Радянська школа, 1988. – 320 с.
7. Етимологічний словник української мови: В 7 т. – Т.5: Р-Т / Ред. кол.: О.С. Мельничук (гол. ред.), В.Т. Коломієць, Т.Б. Лукінова, Г.П. Півторак та ін. НАН України. Ін-т мовознавств ім. О.О. Потебні. – К.: Наукова думка, 2006. – 705 с.
8. Кириленко І.В. Основи оборонної економіки : Курс лекцій для курсантів спеціальності «Фінанси» / І.В. Кириленко. – К.: Військ. і-нт. Київського нац. ун-ту ім. Т. Шевченка, 2009. – 135 с.
9. Военный энциклопедический словарь / В 2 томах. Редкол.: А. П. Горкин, В. А. Золотарев, В. М. Карев и др. – М.: Большая Российская энциклопедия; РИПОЛ КЛАССИК, 2001. – Том 1. – 848 с.
10. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева. – М.: Советская энциклопедия, 1984. – 512 с.
11. Федоров В.А. Правовой институт исключительного (военного и чрезвычайного) положения в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 20.02.03 / В.А. Федоров. Моск. воен. ин-т Федеральн. погран службы РФ, Москва, 2003. – 231 с.
12. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-ХІІ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>.
13. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 06.04.2000 № 1647-ІІІ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1647-14>.
14. О военном положении: Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 №1-ФКЗ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://doc.mil.ru/documents/quick_search/more.htm?id=10352990@egNPA.
15. О военном положении : Закон Республики Беларусь от 13.01.2003 № 185-З. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mil.by/ru/all_about/normative_base/O_voennom_polozhenii.docx.
16. О военном положении : Закон Республики Казахстан от 5.03.2003 №391-ІІ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1038133#pos=1;-263.

АНОТАЦІЯ

У статті здійснено короткий аналіз онтологічної характеристики інституту адміністративно-правового режиму воєнного стану за законодавством України та законодавством зарубіжних держав. Подано авторське визначення поняття надзвичайного адміністративно-правового режиму воєнного стану.

SUMMARY

The article provides a brief analysis of ontological characteristics of the institution of administrative legal regime of martial law under the legislation of Ukraine and foreign countries. Author's definition of the notion of the special administrative legal regime of martial law is provided.

17. О режимах чрезвычайного, осадного и военного положения : Закон Республики Молдова от 24.06.2004 № 212 // Monitorul Oficial 06.08.2004 № 132-137, стаття № : 696.

18. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r. nr 156 poz. 1301).

19. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редакол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т.1: А-Г. – 6270 с.

20. Об обороне : Закон Российской Федерации. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rg.ru/1996/06/06/oborona-dok.html>.

21. Об обороне : Закон Республики Узбекистан. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=22317.

22. Ustawa z dnia 16 czerwca 2015 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2015 nr. 827).

23. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь об обеспечении взаимных поставок продукции военного, двойного и гражданского назначения в период нарастания угрозы агрессии и в военное время от 10.12.2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-88/45432.

24. Харечко Н.В. Адміністративно-правовий режим воєнного стану : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н.В. Харечко; Крим. юрид. ін-т Одес. держ. ун-ту внутр. справ. – Сімферополь, 2011. – 206 с.

25. Румянцев О.Г. Юридический энциклопедический словарь / О.Г. Румянцев, В.Н. Додонов. – М.: Инфра-М, 1996. – 376 с.

26. Радченко В.И. Чрезвычайное и военное положение в России (конституционно-правовые проблемы) / В.И. Радченко // Вестник Саратовской государственной академии права. 1998 – № 3 (14). – С. 109-119.