

Євсюков Є. В.,
аспірант Пенітенціарної академії України

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: КОМПАРАТИВНИЙ АСПЕКТ

LEGAL REGULATION OF EXECUTIVE AUTHORITIES' POWERS UNDER MARTIAL LAW: COMPARATIVE ASPECT

У статті розглянуто зарубіжний досвід окремих держав щодо нормативно-правового забезпечення діяльності органів виконавчої влади в умовах воєнного стану.

Відзначено, що у вітчизняній правничій науці основна увага вчених зосереджується на описі українського досвіду функціонування механізму держави в умовах воєнного стану. Український досвід набуває не лише теоретичного, але й практичного значення для подальшого розвитку державного управління в умовах війни, що також може стати корисним для інших держав.

Сформульовано низку методологічних положень порівняльно-правового аналізу нормативно-правового забезпечення діяльності органів виконавчої влади в умовах воєнного стану. По-перше, це існування різних моделей виконавчої влади через такі фактори як різновид державно-територіального устрою та різновид форми правління. По-друге, необхідність урахування стану забезпечення прав людини у державі, досвід якої вивчається.

Висвітлено правове становище виконавчої влади в таких державах як Німеччина та Франція. Особлива увага приділяється питанням децентралізації та субсидіарності, а також ролі центральної влади у кризових ситуаціях.

Наголошено на необхідності дотримання прав людини навіть у надзвичайних умовах, на важливості регламентації будь-яких обмежень прав і свобод. Проаналізовано відповідні законодавчі акти, зокрема Конституцію Федеративної Республіки Німеччини та Кодекс оборони Франції, які регулюють питання оборони.

Резюмовано, що Німеччина обрала шлях правової держави, у якій навіть у надзвичайних ситуаціях права і свободи людини залишаються пріоритетом. Франція, як і багато інших розвинених країн, віддає перевагу системі надзвичайних заходів, яка дозволяє реагувати на загрози, але при цьому забезпечує захист прав і свобод громадян. Такі підходи відображають прагнення до балансу між безпекою і демократією. При цьому європейські держави уникають використання терміну «воєнний стан», що обумовлено історичними факторами.

Ключові слова: *верховенство права, виконавча влада, конституція, оборона, права людини.*

The article examines the foreign experience of individual states with regard to normative and legal support for the executive authorities' activities under martial law.

It is noted that scientists' main attention in the national jurisprudence is focused on the description of the Ukrainian experience of the state mechanism's functioning in the conditions of martial law. The Ukrainian experience acquires not only theoretical, but also practical significance for the further state administration development in war conditions that can also be useful for other states.

A number of methodological provisions of the comparative and legal analysis of normative and legal support of executive authorities' activities in the conditions of martial law have been formulated. First, it is the existence of different models of executive power due to such factors as the type of state and territorial organization and the type of government form. Secondly, the necessity to take into account the human rights' ensuring state in the state whose experience is being studied.

The legal position of the executive power in such countries as Germany and France is covered. Special attention is paid to the issues of decentralization and subsidiarity, as well as the central government's role in crisis situations.

The urgency to observe human rights even in extraordinary conditions, the importance of regulating any restrictions on rights and freedoms is emphasized. Relevant legislative acts, in particular the Constitution of the Federal Republic of Germany and French Defense Code, regulating defense issues, are analyzed.

It is summarized that Germany has chosen the path of a law-based state, where human rights and freedoms remain a priority even in emergency situations. France, like many other developed countries, prefers a system of emergency measures that allow to respond to threats, but at the same time ensures the protection of the citizens' rights and freedoms. Such approaches reflect the desire for a balance between security and democracy. At the same time, European states avoid using the term "martial law", which is stipulated by historical factors.

Key words: *rule of law, executive power, constitution, defense, human rights.*

Актуальність теми дослідження. Нормативно-правове регулювання повноважень органів державної виконавчої влади є однією з фундаментальних складових державного управління та чинником забезпечення ефективного функціонування державного апарату. Ефективність та прозорість діяльності виконавчих органів напряму впливають на стабільність державного устрою, економічний розвиток та довіру громадян до інституцій влади.

Особливо актуальною ця проблема стає в умовах децентралізації та реформування державного управління, що спостерігається в багатьох державах, включаючи Україну.

Актуальність дослідження підкреслюється також сучасними викликами, з якими стикаються держави: від глобалізації та технологічних змін до політичних криз та пандемій. Ці фактори вимагають адаптації нормативно-правової бази до нових реалій, що, у свою чергу, потребує глибокого аналізу існуючих моделей і практик виконавчої влади у різних країнах.

Однак, найбільшим викликом є збройний конфлікт, війна. За таких умов державне управління стикається з необхідністю швидко адаптуватися до обставин, що вимагає оперативних рішень та посилення виконавчої влади. У свою чергу, це піднімає питання про баланс між забезпеченням безпеки та дотриманням прав людини.

Війна суттєво розширює повноваження органів виконавчої влади, надаючи їм додаткові інструменти для забезпечення безпеки держави та захисту населення. Такий стан є чинником перегляду існуючих нормативно-правових актів і розробки нових, що забезпечують ефективне функціонування виконавчих органів під час війни, при цьому зберігаючи правові гарантії та обмеження, які запобігають зловживанню владою.

Таким чином, війна створює нові виклики для нормативно-правового регулювання виконавчої влади, вимагаючи гнучкості в управлінських рішеннях і при цьому збереження підзвітності та дотримання правових норм. Аналіз досвіду інших країн, які стикалися з подібними викликами, може допомогти знайти оптимальні шляхи для вдосконалення правового регулювання в екстремальних умовах.

Компаративний підхід дозволяє виявити найкращі рішення та уникнути помилок, що

є особливо важливим для України, яка знаходиться в умовах відстоювання своєї незалежності та територіальної цілісності, протидіючи російській армії.

Аналіз останніх джерел та публікацій. Слід вказати, що у вітчизняній правничій науці основна увага вчених зосереджується на описі українського досвіду функціонування механізму держави в умовах воєнного стану, що цілком очевидно, зважаючи на те, що вже третій рік (починаючи з часу повномасштабного вторгнення) українські збройні сили протистоять одній з найбільших армій світу, забезпечуючи суверенітет нашої держави.

У цьому контексті досліджуються не лише питання нормативно-правового регулювання повноважень органів виконавчої влади, але й практичні аспекти їхньої діяльності в умовах збройного конфлікту, включаючи управління кризовими ситуаціями, координацію з військовими структурами та міжнародними організаціями. Зокрема, важливими є питання правового регулювання спеціальних режимів, таких як мобілізація, евакуація, та розподіл гуманітарної допомоги.

Таким чином, український досвід набуває не лише теоретичного, але й практичного значення для подальшого розвитку державного управління в умовах війни, що також може стати корисним для інших країн, які стикаються з подібними викликами.

У цьому аспекті згадаємо праці таких вітчизняних науковців як: В. Зінкевич (проблемні аспекти статусу військових адміністрацій [1]), В. Корелова, Я. Рябченко, А. Солodka (зміни у правовому статусі уряду і військових адміністрацій [2]), О. Рой (правовий статус військових адміністрацій [3]), І. Хомишин (особливості публічної служби в умовах воєнного стану [4]) та ін.

Слід погодитись з висновком І. Хомишина про те, що «у період дії воєнного стану в Україні з метою належного забезпечення діяльності органів публічної влади на законодавчому рівні було врегульовано низку проблем, які виникли щодо комплектування органів влади а також щодо організації їх діяльності, водночас на практиці спрощені умови призначень на посади державної служби певним чином порушили основні принципи державної служби, а саме

стабільність і професіоналізм» [4, с. 312]. Відтак, питання нормативно-правового регулювання правового статусу органів державної влади в умовах воєнного часу не втрачають своєї актуальності.

Метою статті є висвітлення результатів компаративного аналізу правового регулювання повноважень органів виконавчої влади в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи зарубіжний досвід нормативно-правового забезпечення діяльності органів виконавчої влади в умовах воєнного стану, слід зважати на низку методологічних положень.

По-перше, це правове становище самої виконавчої влади. Органи виконавчої влади є ключовими інституціями реалізації державної політики, мають обов'язок забезпечувати дотримання законів, прийнятих законодавчою владою, та ухвалювати підзаконні нормативні акти. Нормативно-правове регулювання визначає повноваження і відповідальність цих органів. Однак, можна виокремити декілька моделей виконавчої влади (зокрема, через такий фактор як різновид державно-територіального устрою – або ж держава є унітарною, або федеративною, а також через різновид форми правління).

Виконавча влада в Німеччині має чітко визначену систему повноважень, визначених Основним законом (Grundgesetz) [5]. Функції виконавчої влади виконуються федеральним урядом, федеральним президентом та органами на місцевому рівні. Значну увагу приділяють децентралізації та субсидіарності, що забезпечує автономію земель.

Французька модель передбачає домінування центральної виконавчої влади. Президент Франції має значні повноваження, у тому числі право призначати прем'єр-міністра та інших членів уряду [6]. Роль прем'єр-міністра полягає у координації дій уряду, проте виконавча влада залишається під значним впливом президента.

Система виконавчої влади у Великій Британії базується на конституційних традиціях. Прем'єр-міністр, який є лідером партії, що здобула більшість у парламенті, здійснює керівництво виконавчою владою. Нормативно-правове регулювання здійснюється через акти парламенту та підзаконні акти. Хоча слід наголосити, що ведучи мову про Англію, доцільно роз-

межувати *de iure* та *de facto*. Так, фактично, монарх уповноважений призначити на посаду Прем'єр-міністра не лише лідера партії, що здобула більшість у парламенті.

По-друге, розглядаючи питання нормативно-правового регулювання правового статусу органів державної виконавчої влади, на нашу думку, варто брати до уваги не тільки (і не скільки) факт реального запровадження воєнного стану у державі, але й стан забезпечення прав людини у державі. Оскільки цивілізований світ відійшов від тези про те, що мета виправдовує будь-які засоби, сучасні демократичні держави зобов'язані забезпечувати дотримання прав і свобод громадян навіть у надзвичайних умовах.

Забезпечення прав людини в умовах війни стає своєрідним тестом на зрілість демократичних інституцій і їхню здатність функціонувати відповідно до верховенства права. Це означає, що будь-які обмеження прав і свобод, запроваджені у зв'язку з воєнним станом, повинні бути чітко регламентовані законом, пропорційні загрозам та мати тимчасовий характер. Недопустимим є використання воєнного стану як приводу для встановлення надмірної влади виконавчих органів або для зловживання повноваженнями.

Крім того, міжнародне право та практика Європейського суду з прав людини підкреслюють, що навіть у період воєнних дій, основоположні права, наприклад, заборона катувань, повинні залишатися недоторканими (про це йдеться і у самому тексті Європейської конвенції з прав людини [7]). Це вимагає від органів державної виконавчої влади не тільки ефективного управління кризовими ситуаціями, але й забезпечення належного рівня контролю та підзвітності.

Отже, при розробці та вдосконаленні нормативно-правового регулювання правового статусу органів виконавчої влади в умовах воєнного стану, важливо враховувати, що основою будь-яких рішень повинні залишатися принципи прав людини. В іншому випадку, ризики відходу від демократичних стандартів можуть призвести до втрати суспільної довіри та міжнародної підтримки, що є критичним для держави в умовах конфлікту.

Федеративна Республіка Німеччини. Відзначимо, що прямого закону про введення воєнного стану в сучасній Німеччині не існує.

Це свідоме рішення, прийняте після жахливих порушень прав людини під час Другої світової війни, коли в Німеччині діяли надзвичайні закони, які дозволяли обмежувати громадянські свободи практично безконтрольно.

Німеччина прагне запобігти повторенню подібних порушень. Навіть у надзвичайних ситуаціях в Німеччині діє принцип верховенства права, передбачаючи, що обмеження прав і свобод повинні бути чітко визначені законом і пропорційні загрози. Окрім цього, Німеччина, як член міжнародного співтовариства, зобов'язана дотримуватися міжнародних норм у галузі прав людини.

Водночас, Німеччина має різноманітні закони, які дозволяють вводити надзвичайні стани в окремих регіонах або на всій території країни. Однак, ці стани мають обмежену тривалість і передбачають чітко визначені обмеження.

Додамо, що безпосередньо питання оборони і воєнного стану у Німеччині регулюється Конституцією. «Захист федеральної території від нападів ззовні та захист населення є основними державними завданнями, тому Федеративна Республіка Німеччина надала оборонним завданням конституційний статус» [8]. Конкретні положення щодо воєнного стану містяться у розділі Ха (статті 115а-115і), що присвячений стану оборони (Verteidigungsfall).

Ст. 115а Конституції Федеративної Республіки Німеччини визначає процедуру оголошення стану оборони (Verteidigungsfall) у Німеччині. Стан оборони оголошується федеральним парламентом за пропозицією федерального уряду, якщо територія ФРН зазнає збройного нападу або така загроза є невідворотною. Це рішення вимагає більшості у дві третини поданих голосів або принаймні більшості членів Бундестагу. Якщо на федеральну територію напали збройні сили, і відповідальні федеральні органи не можуть негайно прийняти рішення про стан оборони, таке рішення вважається прийнятим і оголошеним у момент початку нападу.

Ст. 115b передбачає, що з оголошенням стану оборони повноваження командувати та контролювати збройні сили переходять до Федерального канцлера.

Ст. 115с надає уряду право запроваджувати особливі заходи під час стану оборони, включаючи обмеження прав і свобод громадян

у випадках, коли це необхідно для забезпечення безпеки держави.

Узагальнюючи, вкажемо, що для того, щоб держава залишалася функціональною навіть у разі оборони, компетенції, контрольні повноваження та процедури в системі поділу влади змінюються. Виконавча влада посилюється (ст. 115f та ст. 115i). Федеральний канцлер, зокрема, отримує більше повноважень, оскільки повноваження командувати та контролювати збройні сили автоматично переходять до нього, коли оголошується стан оборони (ст. 115b). Крім того, надзвичайна конституція дозволяє зосередити законодавчі та адміністративні завдання на федеральному рівні (стаття 115с), щоб забезпечити ефективний захист від викликів, що постають під час стану оборони [9].

Ці положення є основою для регулювання введення воєнного стану та визначення повноважень органів влади в Німеччині у надзвичайних умовах.

Франція. Прямого закону про введення воєнного стану у Франції, як і в багатьох інших сучасних демократичних країнах, не існує. Як і у випадку з Німеччиною, це пов'язано з історичним досвідом, коли воєнний стан часто використовувався для обмеження громадянських свобод і встановлення авторитарних режимів. Натомість, Франція, як і багато інших європейських країн, має систему надзвичайних заходів, які можуть бути введені у випадку загрози національній безпеці або громадському порядку. Ці заходи передбачають: стан облоги (état de siège) – режим може бути введений у разі внутрішніх заворушень або загрози ззовні; він дозволяє уряду вживати більш жорсткі заходи, такі як комендантська година, обшуки тощо; стан надзвичайної ситуації (état d'urgence) – режим може бути введений у разі природних катастроф, терористичних атак або інших надзвичайних подій; дозволяє уряду вживати заходи для відновлення порядку і надання допомоги постраждалим.

Слід наголосити на відмові від використання поняття «воєнний стан». Історично воєнний стан часто використовувався для придушення опозиції та обмеження демократичних свобод. Міжнародні договори з прав людини встановлюють певні обмеження на застосування надзвичайних

заходів. Окрім цього, важливим є імплементація вимог принципу верховенства права.

Доцільно виокремити також ключові положення застосування надзвичайних заходів у Франції: пропорційність: заходи повинні бути пропорційними загрози; тимчасовість: обмеження прав і свобод повинні бути тимчасовими; контроль: дії уряду підлягають судовому контролю; прозорість: громадськість повинна бути поінформована про причини введення надзвичайних заходів і про вжиті заходи.

Відзначимо й наявність у Франції Кодексу оборони (Code de la défense) [10]. Це фундаментальний правовий документ у Франції, який регулює широке коло питань, пов'язаних з обороною країни, включаючи організацію збройних сил, національну безпеку та мобілізацію. «Національна безпека та захист цілісності французької території та людей, які на ній проживають, є ключовим питанням, яке вимагає конкретних заходів і положень. Кодекс оборони визначає загальні принципи законодавства про оборону, а також правові режими оборони (визначення воєнного, облогового, надзвичайного стану тощо), організацію оборони Міністерства оборони та військового персоналу та окремі адміністративні та фінансові положення» [11].

Однак, Code de la défense не є прямим інструментом для введення воєнного стану. Його основна функція – це встановлення правового каркасу для функціонування оборонної системи країни. Одним з факторів цього є те, що кожна надзвичайна ситуація має свої особливості, які потребують гнучких і швидких рішень. Тому жорстке закріплення процедур у кодексі може обмежити можливості держави адекватно реагувати на різноманітні загрози. Хоча, слід вказати, що питання правової природи та значення Кодексу оборони має стати предметом окремого дослідження, зокрема, у аспекті запозичення такого досвіду.

Висновки. Отже, Німеччина обрала шлях правової держави, у якій навіть у надзвичайних ситуаціях права і свободи людини залишаються пріоритетом. Франція, як і багато інших розвинених країн, віддає перевагу системі надзвичайних заходів, яка дозволяє реагувати на загрози, але при цьому забезпечує захист прав і свобод громадян. Такі підходи відображають прагнення до балансу між безпекою і демократією. При цьому європейські держави уникають використання терміну «воєнний стан», що обумовлено історичними факторами.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Зінкевич В.К. Проблеми правового статусу військових адміністрацій. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2023. Вип. 79. Ч. 2. С. 64–68.
2. Корелова В. А., Рябченко Я. С., Солодка А. П. Вплив правового режиму воєнного стану на діяльність Кабінету Міністрів України та військових адміністрацій. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 161. С. 119–138.
3. Рой О.В. Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. С. 441–446. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/300015/292436>
4. Хомишин І.Ю. Публічна служба в умовах війни. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 3. С. 308–312.
5. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>
6. Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. 56 с.
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
8. Konzeption Zivile Verteidigung. URL <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/zivil-und-katastrophenschutz/konzeption-zivile-verteidigung/konzeption-zivile-verteidigung-node.html>
9. Parlament. Verteidigungsfall. URL <https://www.bundestag.de/parlament/grundgesetz/gg-serie-14-verteidigungsfall-634560>
10. Code de la défense. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071307/
11. Code de la défense. URL: <https://www.juritravail.com/code/code-defense#product-description>