

Цельєв О. В.

<https://orcid.org/0009-0002-9108-3085>

СУПЕРЕЧНОСТІ МІЖ ДЕРЖАВОЮ І ПРАВОМ ТА ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ (на прикладі місцевого самоврядування)

Статтю присвячено проблематиці змін, які виникають у практиці актуалізації елементів верховенства права в процесі функціонування органів місцевого самоврядування під час війни. Саму війну розглянуто як вияв нерозв'язаної в правовий спосіб суперечності між державою і правом, яка підсвічує їхні різні сутнісні основи.

Автор дотримується позиції, що сутнісною основою права є справедливість, тоді як держава базується на владі. Коли влада здійснюється не в правовий спосіб або ж виходить за його межі, перестают виконуватись вимоги справедливості. Держава, в особі владної верхівки, яка нехтує правом, зокрема правами людини, вступає в суперечність з правом, що призводить до конфлікту. Найбільш руйнівним конфліктом слід вважати війну. Підсумки війни не обов'язково надають можливість розв'язати чи усунути суперечність, яка її породила. В ідеалі вказані суперечності потрібно розв'язувати саме в правовий спосіб, із залученням правових інститутів і правових механізмів — від переговорів до розгляду справ у міжнародних судових інстанціях.

У статті проаналізовано правові наслідки запровадження воєнного стану, який обмежує функціонування демократичних інститутів у державі та звужує обсяг реалізації прав людини. Передусім обмеження стосуються права на життя, права власності, права на зайняття підприємницькою діяльністю, права на працю, права на освіту, права обирати та бути обраним. Також потерпають свободи людини, зокрема свобода пересування та вибору місця проживання, свобода слова. Водночас у практичній площині суттєвої деформації зазнають такі елементи верховенства права, як законність, правова визначеність, доступність, прозорість, право бути почутим. Зроблено висновки щодо меж звуження прав людини під час війни.

Ключові слова: війна, права людини, демократія, сутність права, законність.

Постановка проблеми. В умовах війни загострюються суперечності між державою і правом, зокрема через вплив війни на елементи верховенства права. Це можна простежити на прикладі змін у функціонуванні органів місцевого самоврядування. З одного боку, органи місцевого самоврядування більше, ніж будь-які інші органи публічної влади, наближені безпосередньо до людини, є дотичними до вирішення її повсякденних питань. З другого боку, людина, на відміну від органів публічної влади, має найбільше демократичних можливостей впливу саме на політику органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб.

Правову проблематику змін у здійсненні владних повноважень в умовах воєнного стану можливо розглядати в широкому і вузькому аспектах.

У широкому аспекті такі питання виникають як один із проявів суперечностей між державою і правом, що призвели до крайньої форми конфлікту — війни, яка стає екзистенційним викликом як для державних, так і для правових інституцій. Вузький аспект за тих самих умов стосуватиметься формальних і змістових змін в організації та компетенції, які відбуваються в органах публічної влади, зокрема місцевого самоврядування, у разі запровадження воєнного стану. Слід припустити, що в обох варіантах показником критичності змін для людини, суспільства і держави можуть бути елементи верховенства права як загально визнаного ідеалу, цінності сучасної демократії. Принцип верховенства права нарівні зі свободою і демократією, правами людини та засадничими свободами є основою функціонування Європейського Союзу, про що, зокрема, зазначено в статті 2 Договору

про Європейський Союз¹. Стан дотримання верховенства права давно слугує мірилом прогресу або ж, навпаки, регресу різних європейських юрисдикцій у багатьох галузях, що стосуються як права, так і держави, про що свідчать регулярні доповіді Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії), а також систематичне проведення різноманітних вимірювань рівня верховенства права².

Метою статті є не тільки продемонструвати формальні аспекти змін елементів верховенства права в публічному управлінні за умов війни, а й дослідити їх глибше, зокрема крізь призму суперечностей між державою і правом, які, по-перше, призводять до війни, а по-друге, обмежують можливості права у воюючій державі або зводять його дію нанівець.

Сьогодні у вітчизняному правознавстві вже немає серйозної дискусії чи сумніву стосовно того, що право передує виникненню держави. Більшість науковців погоджуються, що держава як правовий інститут виникає на певному етапі розвитку суспільства, коли право переважно вже існує. Проте, маючи однакове з правом соціальне коріння, держава має іншу сутнісну основу і послуговується іншими рушіями своєї еволюції. Зберігаючи тісний взаємозв'язок з правом (ідеться про взаємний вплив), використовуючи право як основний інструмент виконання своїх функцій, держава все ж є саме тим суб'єктом, який здатен, коли спонтанно, а коли й свідомо, порушувати право, як внутрішнє національне, так і міжнародне, ба більше, діяти всупереч йому. З високою вірогідністю можна припустити, що причина цього криється в суперечностях, які існують між правом і державою внаслідок розбіжностей у їхніх сутнісних основах.

Не вдаючись до докладного аналізу, зазначимо, що для права визначальною основою (цінністю) є справедливість. Для держави визначити аналогічну підвалину складніше, найімовірніше, її неможливо охопити лише однією категорією. Чимало дослідників вважають сутністю держави суверенітет, проте слід припустити, що її суть лежить у площині влади як однієї з трьох основних, нарівні з територією і народом, ознак існування держави. Від того, у який спосіб ця влада здійснюється, чим керується у виборі варіантів поведінки, у підсумку залежатиме

характеристика держави як із політологічного погляду (демократія, авторитаризм тощо), так і з правового (правова, соціальна держава, верховенство права тощо). Однак ці характеристики держави не існують відокремлено, вони тісно переплетені між собою, перебувають у взаємодії, про що буде сказано нижче.

Суперечності між державою і правом можуть проявлятися в різних формах і в різний спосіб. З огляду на мету цієї статті обрано лише деякі з них, зокрема ті, що, на нашу думку, проявляються в найрадикальнійшій формі — війні.

Рішення розпочати агресивну війну з Україною і в такий спосіб розв'язати давно жевріючий конфлікт між державами — це не що інше, як рішення влади Російської Федерації, ухвалене всупереч нормам міжнародного і національного права. Права, яке забороняє вирішувати суперечки між державами збройною агресією та пропонує цивілізовані способи їх розв'язання. Права, яке заохочує підтримувати добросусідські відносини між державами, поважати територіальну цілісність, державний суверенітет. До того ж це фатальне рішення ухвалила не одна гілка влади, його активно підтримали всі гілки влади РФ. Правова система стримувань і противаг, покликана підтримувати політично владний баланс, забезпечувати державу від узурпації влади, виявилася безсилою перед силою владного волюнтаризму, бажаннями однієї особи, яка ототожнює себе з волею всієї держави. Як відомо, це рішення не було спонтанною відповіддю на якісь події. Влада РФ готувалася до війни заздалегідь, і не один рік. Основою такої підготовки були не так реформи у збройних силах (хоча це також), як цілеспрямована, всупереч нормам власної конституції, ліквідація політичної конкуренції та демократичних процесів, зокрема через встановлення владного контролю (монополії) на зміст контенту засобів інформації в державі. Метою таких кроків стала деконструкція сенсів існування держави та її населення, нав'язування виключно владного погляду на історію і перспективи державного розвитку, підміна понять. Цей процес владної інформаційної експансії був спрямований не лише на власних громадян, а й на міжнародну аудиторію. Війна почалася з віртуального простору, з війни за свідомість людей. У цьому прикладі явно простежується суперечність між владою в державі, її політикою безальтернативного нав'язування сенсів і такою культурною цінністю, як справедливість, щонайменше в частині цілеспрямованого обмеження прав, свободи, рівності та недискримінації людей. Передусім це стосується обмежень свободи думки і слова. Природно,

¹ Consolidated version of the Treaty on European Union, *Official Journal* C 326 (26/10/2012), 0001–0390, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>.

² «Україна посіла 89 місце у 2023 році за даними Індексу Верховенства Права», *ProJustice*, 2 квітня 2024, <https://projustice.com.ua/ukrayina-posila-89-misce-u-2023-rocz-i-zadanymy-indeksu-verhovenstva-prava/>.

що така політика влади не могла не позначитись і на правах людини, значна частина яких у РФ є суто декларативними. За всіх вказаних обставин початку війни, яку в РФ сором'язливо не називають війною, міркувати про верховенство права на цій території, навіть у формальному ключі, — заняття абсолютно марне і безперспективне.

З огляду на сказане, не вдаючись до природи і причин війни між Україною і РФ, погоджуємося з думкою Б. Парохонського та Г. Яворської, що безпосередньо сам конфлікт (у сенсі війни. — *О. Ц.*) виникає у формі протистояння у сфері свідомості й уявлень, що може пізніше набувати матеріальних ознак. Прагнення нав'язати свої уявлення про порядок речей — це прагнення влади. Джерелом конфлікту є владні інтенції окремих груп або осіб, що мають силу, ресурси й усвідомлюють можливості встановлення свого панування. Конфлікти виникають унаслідок спонтанних змін інтересів чи усвідомлення власної особливості або іншої моделі самоідентифікації та відокремлення від вихідної структури солідарності. Війна за суттю є не так зіткненням амбіцій і претензій, захистом своїх інтересів, як способом виявлення волі до влади, знаряддям її досягнення й утримання, засобом встановити порядок згідно з власними уявленнями³.

Відповідно, державна влада, яка переважно здійснюється в неправовий спосіб, керуючись власними архаїчними інстинктами захоплення та підкорення територій і народів, є тим джерелом напруги і суперечностей із правовою матерією, яка неминує порушує її цілісність і призводить до фатального протистояння. Як свідчить світова історія, такий радикальний конфлікт, як війна, може або тимчасово підсилити владу в державі, або суттєво послабити чи й знищити її повністю. Право ж не змінить своєї суті, йтиметься або про ступінь його обмеження чи вихолощення щодо дотримання справедливості, або навпаки — про позитивну еволюцію за умови зміни владного режиму.

Українська держава, зазнавши військової агресії з боку РФ, також відчула на собі вплив наростаючих суперечностей між державою і правом, зокрема й пов'язаних із рішеннями влади. Водночас Україна, даючи відсіч збройній агресії, не порушувала права і не виходила за його межі. Навпаки, активно використала природне невід'ємне право на самооборону, оскільки сутнісна основа права — справедливість — вимагає спротиву будь-якій дискримінації. Справедливість вимагає захищатись від

нападника. Ця вимога не тільки правова, а й моральна. Те саме стосується і відомого ультиматуму влади РФ підкоритись агресивній силі і капітулювати, він не є справедливим, а отже не є правовою вимогою, щоб його виконувати. Це класичний випадок підміни понять, намагання замінити силу права правом сили.

Нормативною основою відсічі агресору з боку держави Україна стало не тільки власне законодавство, а й міжнародне право, зокрема невід'ємне право на самооборону як індивідуального, так і колективного суб'єкта, зафіксоване в статті 51 Статуту Організації Об'єднаних Націй⁴.

У широкому аспекті перші дні війни поставили питання про збереження (виживання) влади в Україні, можливості функціонування її органів на місцях або в евакуації, збереження керованості, персоналу тощо. У процесі вирішення цих та інших подібних проблем нормативні вимоги та процедури явно відходили на другий план, поступившись місцем військовій доцільності, прикладом чого, зокрема, є: спонтанна самоорганізація людей для захисту, зведення блокпостів і будівництво захисних споруд; активізація волонтерських рухів; роздача зброї цивільним громадянам у перші дні війни, зокрема в Києві; пропуск біженців через державний кордон без усіх необхідних у мирний час документів; визнання чинності документів, строк дії яких закінчився; тимчасове звільнення від податків, штрафів тощо. Принцип законності як елемент верховенства права, мабуть, одним із перших зазнав обмежень і проходить перевірку війною як із формального, так і зі змістового поглядів.

Влада як сутнісна основа держави вимушена була реагувати на загрозу знищення своєї суб'єктності, керуючись як нормативними, так і іншими регуляторами для здійснення низки невідкладних заходів. У міру відновлення контрольованості ситуації нормативні регулятори поступово поверталися в дію. Законодавча влада почала ухвалювати відповідні нормативні акти, які змінювали правове поле в державі, пристосовуючи його до умов війни.

Підтвердилась теза, що суб'єкт влади має не тільки визнавати чи декларувати стан війни або шляхи досягнення миру, встановлювати наявність загроз існуванню життєвих цінностей суспільства, а й уживати ефективних заходів для усунення загроз та забезпечувати мир і стабільність у країні. Дієвість і результативність заходів свідчать про реальність панівного владного дискурсу, тоді як їхня відсутність або

³ Борис Парохонський, Галина Яворська, *Онтологія війни і миру: безпека, стратегія, смисл* (Київ: НІСД, 2019), 162.

⁴ *United Nations Charter (full text)*, <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>.

неадекватність ситуації означає, що такий дискурс, імовірно, є імітацією реальності⁵.

Як уже наголошено, природно, що за умов війни процес протидії збройній агресії не міг не виявити суперечностей між правом і державою, відбившись, зокрема, і на стані дотримання верховенства права в Україні.

24 лютого 2022 року Указом Президента України на території України було введено воєнний стан. Тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, було обмежено конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також введено тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб у межах та в обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Те, що Конституція містить норму про можливе обмеження прав і свобод людини в умовах воєнного стану в державі, на нашу думку, є практичною ілюстрацією однієї з суперечностей між державою і правом. Вона проявляється в можливості держави обмежувати (нехай не всі та частково), а не захищати права людини під час війни. Ми не маємо ілюзій щодо абсолютизації всіх прав людини, проте з наявного нормативного регулювання випливає, що всі права людини стосуються тільки мирного часу, а під час війни можна призупинити дотримання частини прав. Проте Міжнародний суд ООН розробив доктрину проти цієї ідеї, встановивши, що міжнародне право прав людини діє як для мирного, так і для воєнного часу⁶.

Перед тим як аналізувати запроваджені владою обмежувальні заходи крізь призму елементів верховенства права, варто також звернути увагу, що обмеження передусім поширилися на середовище, в якому тільки й можливе існування верховенства права, а саме на демократію.

Демократія — форма організації суспільства, його державно-політичного устрою, що ґрунтується на визнанні народу джерелом влади, послідовному здійсненні принципу рівності і свободи людей, їх реальної участі в управлінні справами держави і суспільства. За демократії влада

повністю належить народові. Він здійснює її безпосередньо за допомогою прямої участі у вирішенні державних і громадських справ (референдуми, демонстрації, мітинги, збори громадян, народні ініціативи тощо) або через обраних ним представників (депутатів) у представницькі органи державної влади і місцевого самоврядування⁷.

Вказані можливості закріплено низкою статей Конституції України, зокрема статтями 38 та 39, дію яких на період правового режиму воєнного стану було обмежено. З 24 лютого 2022 року до припинення чи скасування воєнного стану громадяни України не мають права брати участі в референдумах, обирати та бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування, проводити збори, мітинги, демонстрації, страйки тощо. Отже, громадяни обмежуються у своїх правах на доступ і вплив на органи влади в державі.

На рівні місцевого самоврядування обмеження торкнулися більшості форм прямої і непрямой демократії, тобто можливостей членів громади безпосередньо чи опосередковано брати участь у розв'язанні питань локального рівня, які ще прийнято називати партисипативною демократією. Однією з таких форм є інститут загальних зборів жителів за місцем проживання, передбачений статтею 8 Закону України «Про місцеве самоврядування». Відповідно до закону органи місцевого самоврядування враховують у своїй діяльності рішення загальних зборів громадян. Проблематичною, без оголошення зборів, є практична реалізація права місцевої громади на формування вимоги до органу місцевого самоврядування розглянути питання за процедурою місцевої ініціативи. Вказану можливість задекларовано у статті 9 Закону України «Про місцеве самоврядування». Те саме застереження стосується інституту відкликання (тобто дострокового припинення повноважень) виборної особи місцевого самоврядування, встановленого Законом України «Про статус депутатів місцевих рад». Відповідні обмеження не можуть не торкнутися інституту громадських слухань — зустрічей із депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування; а також схожих

⁵ Борис Парахонський, Галина Яворська, «Породження війни з безсилля миру: смислова логіка війни», Національний інститут стратегічних досліджень, 23 вересня 2022, <https://niss.gov.ua/news/statti/porodzhennya-viyny-z-bezsyllia-myrumyslova-lohika-viyny>.

⁶ Isabel Trujillo, "Human Rights and Jus Contra Bellum," *Philosophy of Law and General Theory of Law* 1 (2023): 38, <https://doi.org/10.21564/2707-7039.1.307631>.

⁷ Анатолій Колодій, «Демократія, верховенство права та права людини у контексті європейської інтеграції України», *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право* 2 (2008): 33–8, https://ccu.gov.ua/sites/default/files/kolodiy_a.m._demokratiya_verhovenstvo_prava_ta_prava_lyudyny.pdf.

за процедурою регулярних звітів виборних осіб місцевого самоврядування перед виборцями громади, які передбачено статтею 16 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», що також можуть бути обмежені.

Слід констатувати, що найбільш проблематичне звуження прав відбулося саме у сфері активного виборчого права, яке є «фактично чи не єдиним можливим каналом безпосередньої реалізації народного суверенітету»⁸.

Масштаб обмеження виборчого права найбільш рельєфно простежується на рівні місцевих виробів, які мають різноманітні типи та види (статті 3, 194 Виборчого кодексу), включно з: виборами депутатів ради громади (сільської, селищної, міської ради); виборами голови громади (сільського, селищного, міського голови); виборами депутатів районної у місті ради (у разі її утворення); виборами депутатів районної ради; виборами депутатів обласної ради. За видами підстав проведення вибори визначають як чергові, позачергові, проміжні, перші, повторні, додаткові. Весь цей перелік різновидів демократичних інститутів, включно з парламентськими і президентськими виборами, зупинив виконання своїх функцій на час до припинення чи скасування воєнного стану.

Названі обмеження демократичних інституцій суттєво звузили можливості громадянам України реалізувати своє право на участь як у місцевому самоврядуванні, так і загалом в управлінні державними (точніше, публічними) справами, гарантоване як Конституцією України, так і міжнародними правовими актами. Акцент на звуженні можливості участі людей у справах своєї місцевої громади не є випадковим, оскільки більшість реальних демократичних процедур, як у кількісному, так і в якісному вимірі, зосереджена саме на рівні місцевого самоврядування.

Із зазначеним пов'язаний ще один суттєвий аспект впливу війни на місцеве самоврядування, а точніше — на його правову природу. Річ у тім, що первинно територіальні громади формувалися задовго до появи держави і незалежно від неї. Відповідно до концепції вільної громади остання має природне право самостійно вирішувати свої справи, зумовлені необхідністю забезпечення спільних інтересів людей, які живуть у такій громаді. Права громади є фундаментальними і невідчужуваними, як і права людини. За такого стану речей функція держави полягає в охороні і підтримці громади в її праві вирішувати свої

справи самостійно. Звідси також презюмується і незалежність (автономність) місцевої влади в територіальній громаді від державної влади у вирішенні питань місцевого значення.

Одним зі способів виконання цієї функції з боку держави є нормативне закріплення фундаментальних прав територіальної громади.

Згідно зі статтею 140 Конституції України:

«Місцеве самоврядування є правом територіальної громади ... самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»⁹.

У розвиток конституційної норми відповідно до статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

«1. Місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади ... самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

2. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами ... як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст»¹⁰.

Аналогічне формулювання щодо автономного характеру місцевого самоврядування містить і Європейська хартія місцевого самоврядування (стаття 3):

«1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення»¹¹.

Проте і в мирні часи правова природа місцевого самоврядування, яка базується на самостійності, вступала в суперечність із природою

⁸ Юрій Ключковський, *Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні* (Київ: Baire, 2018), 158.

⁹ Верховна Рада України, *Конституція України*, прийнято 28 червня 1996, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

¹⁰ Верховна Рада України, *Про місцеве самоврядування в Україні*, Закон України 280/97-ВР, ухвалено 21 травня 1997, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

¹¹ *Європейська хартія місцевого самоврядування*, підписано 15 жовтня 1985, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

державної влади. Одним із доказів цього є державницька теорія місцевого самоврядування, яка, серед іншого, розглядала місцеве самоврядування як автономізовану децентралізовану адміністративну (виконавчу) владу в державі¹². Частково ця ідея знайшла нормативне відображення в Законі України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», ухваленому у 1994 році та чинному короткий період часу. У статті 3 цього закону зазначено: «Голови сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних Рад та очолювані ними виконавчі комітети у порядку і в межах, визначених законом, здійснюють делеговані їм повноваження державної виконавчої влади»¹³. Історія формування і функціонування державних адміністрацій (до того — представництв Президента) у районах, областях і особливо в місті Києві наочно демонструє намагання державної влади в той чи інший спосіб звужити спроможності місцевого самоврядування, притаманні його правовій природі.

В умовах війни вказана суперечність вирішується в легітимний спосіб на користь централізованої державної влади. Питання самостійності вирішення питань місцевого значення з боку громади тимчасово відсуваються на другий план. Владу на місцях, за відповідних, передбачених Законом України «Про військово-цивільні адміністрації», умов починають здійснювати військово-цивільні адміністрації. Вони утворюються для виконання повноважень як місцевих органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста, району та області.

Слід також зазначити, що обмеження демократичних спроможностей торкнулося й інших, крім місцевого самоврядування, сфер життєдіяльності — від звуження можливостей доступу громадян до незалежних засобів інформації до скасування конкурсних процедур прийняття громадян на державну службу.

Отже, обмеження прояву демократії в державі хоча й мають раціональні пояснення, запроваджені тимчасово та в легітимний спосіб, неминуче позначаються на стані дотримання верховенства права загалом.

¹² Докладніше щодо проблематики державницької та громадянської теорії місцевого самоврядування див. Микола Корнієнко, *Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання* (Київ: Алерта, 2005), 15–29.

¹³ Верховна Рада України, *Про формування місцевих органів влади і самоврядування*, Закон України 3917-ХІІ, ухвалено 3 лютого 1994, втратив чинність 21 травня 1997, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3917-12#Text>.

Нагадаємо, що сам концепт верховенства права формувався як протидія абсолютизму влади в державі. Його підґрунтям стало визнання існування невід’ємних і невідчужуваних прав людини, які, за відомим висловлюванням А. Дайсі, є основою, а не результатом права держави. Невід’ємні, невідчужувані права і свободи людини, як доводить досвід сучасних розвинутих держав, є основою «стримувань і противаг» державній владі, яка завжди схильна до виходу з-під контролю суспільства. Це той обмежувальний бар’єр, який не може бути подолано на власний розсуд ні законодавчою, ні виконавчою, ні судовою гілками влади¹⁴.

Також варто зауважити, що сучасне нормативне закріплення прав людини в міжнародному праві, у таких актах, як Загальна декларація прав людини чи Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, відбулося внаслідок осмислення підсумків Другої світової війни як запобіжник майбутніх воєн. Основна ідея полягала в збереженні миру на майбутнє. Проте сталося не так, як гадалося.

Під час дії воєнного стану права людини зазнали суттєвого звуження, про що вже йшлося. Частина з них відповідно до Конституції України була обмежена на період дії воєнного стану через видання згаданого вище Указу Президента, а частина зазнала змін безпосередньо через реалії війни. У першому випадку обмежень зазнало право на приватне життя в частині недоторканності житла, таємниці комунікацій, невтручання в особисте і сімейне життя тощо, а також право власності, право на зайняття підприємницькою діяльністю, право на працю, право на освіту, право обирати та бути обраним, про яке вже згадували. Обмеження також торкнулися свобод людини, зокрема свободи пересування та свободи думки і слова.

Війна вплинула на фактичну можливість забезпечення й інших прав людини, зокрема права на безпечне довкілля, права на достатній життєвий рівень, права на житло. А головне — війна обмежила право на життя людини та суттєво ускладнила можливості виконання головного обов’язку держави — захищати людське життя.

Щодо вимог верховенства права потрібно зробити акцент на тому, що обмеження права не є тотожним його скасуванню. Призначенням сучасної демократичної держави є максимальний захист людини. Обмеження прав людини повинні бути пропорційні воєнним загрозам,

¹⁴ Микола Козюбра, ред., *Загальна теорія права* (Київ: Baite, 2015), 362.

і тільки в тих випадках, коли іншого шляху для досягнення легітимної мети такого обмеження немає.

Наступним елементом верховенства права, який зазнає суттєвого звуження змісту під час війни, є принцип правової певності або юридичної визначеності, особливо в частині захисту довіри. Цей принцип вимагає:

- впевненості громадян у тому, що їхнє правове становище залишатиметься стабільним і в майбутньому не погіршуватиметься;
- публічності діяльності держави, стабільності законодавства та прогнозованості його розвитку;
- адекватного дискреційним повноваженням відповідних державних органів захисту від свавільних рішень;
- поваги держави до легітимних очікувань (*legitimate expectation*), тобто до її зобов'язань перед своїми громадянами та їхніх законних очікувань¹⁵.

Легітимні очікування громадян у мирний час уже містять суперечності з політикою влади в державі, яка може керуватись іншими прагненнями, ніж громадяни очікують. За умови війни конфлікт загострюється. Бойові дії на території держави є джерелом невизначеності та небезпеки. Гарантувати стабільність і непогіршення правового становища стає надскладним, а може, і не виконуваним завданням для держави. Так само війна не заохочує до публічності в діяльності влади та не може гарантувати стабільності законодавства. Дискреційні повноваження відповідних органів під час війни повинні спрямовуватися передусім на організацію відсічі збройній агресії і тільки потім — на захист очікувань і довіри громадян. В ідеалі між цими двома пріоритетами повинен бути баланс як елемент принципу пропорційності. Але умови війни і завдання, які постають перед владою в цей період, ускладнюють застосування відомого трискладового тесту на пропорційність у багатьох ситуаціях. Вже перше питання щодо легітимності обмежень обсягу прав з боку публічної влади викликає труднощі. За таких умов видається, що під час війни в гостру конкуренцію вступають дві легітимні мети владної діяльності, які стосуються як права, так і держави: збереження суверенітету держави і життя людини. Проте слід зауважити, що певний сегмент легітимних очікувань під час війни не має зазнавати змін, він має залишатися у фокусі державної влади, як центральної, так і на місцевому рівні.

Передусім це стосується захисту людського життя, забезпечення базових потреб людей, їх евакуації за потреби в безпечні місця, тимчасового розселення, надання медичної та соціальної допомоги.

Щодо впливу війни на реалізацію елементів верховенства права безпосередньо на локальному рівні потрібно пам'ятати про те, що під час великої агресії Росії проти Української держави випробування на міцність проходять усі державні та суспільні інституції. Природно, що основний тягар під час війни лягає на плечі сил оборони та пов'язаних із ними органів, установ і підприємств. Проте й інші органи, зокрема місцевого самоврядування, тією чи іншою мірою також відчують вплив війни та зазнають змін в організації виконання своїх функцій. Від того, наскільки територіальна громада наближена до зони бойових дій, безпосередньо залежать зміни в організації місцевого самоврядування, зокрема й можливість призначення військової адміністрації, про що вже йшла мова. Це, своєю чергою, може впливати на якість життя людей у територіальній громаді, а саме на реалізацію їхніх прав, свобод і легітимних очікувань.

Простежити можливі зміни в місцевому самоврядуванні та їхній вплив на життя людей під час війни також доцільно саме крізь призму елементів верховенства права, оскільки європейське співтовариство давно сприймає верховенство права як основу публічного адміністрування, зокрема й на місцевому рівні.

У 2016 році за підтримки Академії Фольке Бернадотта (Швеція) в межах проєкту «Місьцеве самоврядування і верховенство права в Україні» колектив авторів підготував навчальний посібник «Верховенство права в діяльності органів публічного адміністрування». Автори визначили та проаналізували декілька основних елементів верховенства права, які щонайкраще слугують європейським орієнтиром для виконання своїх повноважень органами публічної влади, зокрема органами місцевого самоврядування.

Зокрема, йшлося про принципи законності, доступності, прозорості, підзвітності, рівності, юридичної визначеності, пропорційності, а також право бути почутим і право на оскарження. У своїй сукупності ці елементи разом з іншими закладають основу сучасних вимог до місцевого самоврядування, які поділяє європейське співтовариство.

Законність як провідний і фундаментальний елемент верховенства права в діяльності органів місцевого самоврядування проявляється передусім в обмеженні абсолютизму виконавчої влади,

¹⁵ Козюбра, ред., *Загальна теорія права*, 371.

убезпеченні від її свавілля, в обмеженні дискреційних повноважень, наявності контролю за владою з боку суспільства, у неформальному розумінні змісту законів.

Принцип доступності в діяльності органів місцевого самоврядування розуміють насамперед як фактичну можливість кожного мешканця громади звернутися до відповідного органу й отримати певні публічні послуги або вирішити інші питання, які належать до компетенції цього органу. Своєю чергою, орган влади повинен вжити конкретних заходів (інформаційних, організаційних) для забезпечення реальної і фізичної здатності особи отримати публічну послугу. У ширшому розумінні принцип доступності слід розглядати як здатність особи на умовах, визначених законом, мати реальний доступ до результатів публічної діяльності органу місцевого самоврядування.

Реалізація права бути почутим у діяльності органів місцевого самоврядування є логічним продовженням принципу доступності. Мешканець територіальної громади повинен мати можливість бути залученим до ухвалення певних рішень, які стосуються як його особисто, так і громади. Для цього мають бути створені відповідні умови та вжиті відповідні процедури в діяльності органу влади. Передусім це стосується можливості для громадянина подавати факти й аргументи до органу чи особи, що ухвалює рішення, мати доступ до матеріалів справ, бути поінформованим про мотиви та підстави ухвалення рішень.

Зобов'язання органу місцевого самоврядування оприлюднювати, опубліковувати, поширювати в інший спосіб інформацію про свою діяльність є одним із проявів реалізації принципу прозорості як елементу верховенства права. А вимога діяти публічно, відкрито та гласно, своєю чергою, реалізує право людини на свободу інформації.

Щодо діяльності місцевого самоврядування також слід розкривати вимоги й інших елементів — принципів верховенства права, проте обсяг статті не дає можливості це зробити.

Ми не можемо стверджувати, що в довоєнний період діяльність усіх органів місцевого самоврядування вже була організована відповідно до вимог зазначених вище елементів верховенства права, однак процес переорієнтації в діяльності місцевого самоврядування відбувався і в деяких сферах досягнув значного прогресу. Достатньо згадати реформу надання адміністративних послуг, яка також стосувалася діяльності органів місцевого самоврядування,

в якій успішно реалізовувалися принципи доступності, прозорості та легітимних очікувань громадян.

Проте воєнний стан, як уже було зазначено, неминуче вплинув на діяльність усіх інституцій як держави, так і суспільства. Органи місцевого самоврядування — не виняток.

У 2023 році експерти правничого факультету Національного університету «Кієво-Могилянська академія» провели дослідження щодо особливостей функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану з огляду на його нормативні та практичні аспекти.

Деякі висновки цього дослідження можна екстраполювати на вимоги елементів — принципів верховенства права, які було зазначено вище.

На регіональному рівні місцевого самоврядування (область, район) виникали ситуації, коли одночасно діяли обласні, районні ради, а також паралельно з ними відповідні військові адміністрації, що явно суперечить таким принципам верховенства права, як законність і правова визначеність. Основні питання, які породжує подібна ситуація, стосуються розподілу повноважень між паралельними органами влади в законний спосіб і невизначеності повноважень органів як для службовців, так і для пересічних мешканців громади. У практичній площині порушення зазначених елементів верховенства права вже призводить до судових спорів щодо компетентності. Прикладом є спір між Чернівецькою обласною військовою адміністрацією та Чернівецькою обласною радою. Однак це також гарний приклад дієвої реалізації права на оскарження як елементу верховенства права та цивілізованого усунення правової невизначеності.

Одним із викликів принципу законності в умовах воєнного стану може бути практика покладання додаткових повноважень на органи місцевого самоврядування через ухвалення підзаконних актів — постанов Кабінету Міністрів України (наприклад, постанова від 5 квітня 2022 року № 274 щодо ліквідації наслідків бойових дій) і навіть актів центральних органів виконавчої влади.

Крім того, законність потерпає через обмеження демократичних процедур, про які вже йшлося, зокрема й тих, які забезпечували контроль за місцевою владою з боку громади.

Інші елементи принципу верховенства права також опиняються під загрозою порушення, зумовленого обставинами воєнного стану, що мають об'єктивний характер. Наприклад, залишення мешканцями своїх домівок на територіях, наближених до зони бойових дій, автоматично

відображається на принципі доступності як органів місцевого самоврядування, так і відповідних послуг. Ці самі обставини також впливають на реалізацію права бути почутим. Необхідність вирішувати питання, пов'язані з обороноздатністю територій, фінансуванням, матеріальним забезпеченням, проведенням робіт із будівництва та зведення фортифікаційних споруд тощо, вимагає від органів місцевого самоврядування особливого режиму ухвалення таких рішень і доведення їх до відома виконавців. Це, звісно, позначається на прозорості, доступності та праві бути почутим.

Режим воєнного стану об'єктивно має вплив на реалізацію елементів верховенства права

в діяльності органів місцевого самоврядування. Проте їх потрібно дотримуватися в тих сферах, де це можливо без негативного впливу на обороноздатність країни. Ухвалюючи рішення про можливість обмежень дотримання того чи того елемента верховенства права, потрібно керуватися принципом пропорційності, зважуючи вимоги, які висуває війна, й об'єктивні можливості дотримання елементів верховенства права. Єдине, чого не можна порушувати за будь-яких обставин, — це невід'ємні права людини, у частині, які, відповідно до Конституції України, не можуть бути обмежені навіть в умовах війни.

Список використаної літератури

- Ключковський, Юрій. *Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні*. Київ: Ваїте, 2018.
- Козюбра, Микола, ред. *Загальна теорія права*. Київ: Ваїте, 2015. <https://www.osce.org/files/f/documents/8/f/283756.pdf>.
- Колодій, Анатолій. «Демократія, верховенство права та права людини у контексті європейської інтеграції України». *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право* 2 (2008): 33–8. https://ccu.gov.ua/sites/default/files/kolodiy_a.m._demokratiya_verhovenstvo_prava_ta_prava_lyudyny.pdf.
- Корнієнко, Микола. *Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання*. Київ: Алерта, 2005.
- Міжрегіональний експертний центр «ПРО ДЖАСТІС». «Україна посіла 89 місце у 2023 році за даними Індексу Верховенства Права». *ProJustice*, 2 квітня 2024. <https://pro-justice.com.ua/ukrayina-posila-89-misce-u-2023-rocz-i-danymy-indeksu-verhovenstva-prava/>.
- Парахонський, Борис, Галина Яворська. *Онтологія війни і миру: безпека, стратегія, смисл*. Київ: НІСД, 2019.
- — —. «Породження війни з безсилля миру: смислова логіка війни». Національний інститут стратегічних досліджень. 23 вересня 2022. <https://niss.gov.ua/news/statti/porodzhennya-viyny-z-bezsylyya-myru-smyslova-lohika-viyny>.
- Consolidated version of the Treaty on European Union. *Official Journal C* 326 (26/10/2012): 0001–0390. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>.
- Trujillo, Isabel. “Human Rights and Jus Contra Bellum.” *Philosophy of Law and General Theory of Law* 1 (2023): 32–43. <https://doi.org/10.21564/2707-7039.1.307631>.
- United Nations Charter (full text)*. <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>.

Bibliography

- Consolidated version of the Treaty on European Union. *Official Journal C* 326 (26/10/2012): 0001–0390. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>.
- Interregional Expert Center “PRO Justice”. “Ukraine ranked 89th in 2023 according to the Rule of Law Index.” *ProJustice*, April 2, 2024. <https://pro-justice.com.ua/ukrayina-posila-89-misce-u-2023-rocz-i-danymy-indeksu-verhovenstva-prava/> [in Ukrainian].
- Kliuchkovskiy, Yurii. *Principles of Electoral Law: Doctrinal Understanding, Status and Prospects of Legislative Implementation in Ukraine*. Kyiv: Vaite, 2018 [in Ukrainian].
- Kolodii, Anatolii. “Democracy, the Rule of Law and Human Rights in the Context of Ukraine’s European Integration.” *Legal Bulletin. Air and Space Law* 2 (2008): 33–8. https://ccu.gov.ua/sites/default/files/kolodiy_a.m._demokratiya_verhovenstvo_prava_ta_prava_lyudyny.pdf [in Ukrainian].
- Kornienko, Mykola. *Municipal Law of Ukraine. Conceptual and Organizational-Legal Issues*. Kyiv: Alerta, 2005 [in Ukrainian].
- Kozyubra, Mykola, ed. *General Theory of Law*. Kyiv: Vaite, 2015. <https://www.osce.org/files/f/documents/8/f/283756.pdf> [in Ukrainian].
- Parakhonskyi, Borys, and Halyna Yavorska. *Ontology of War and Peace: Security, Strategy, Meaning*. Kyiv: NISS, 2019 [in Ukrainian].
- — —. “The Birth of War from the Powerlessness of Peace: The Semantic Logic of War.” National Institute for Strategic Studies. September 23, 2022. <https://niss.gov.ua/news/statti/porodzhennya-viyny-z-bezsylyya-myru-smyslova-lohika-viyny> [in Ukrainian].
- Trujillo, Isabel. “Human Rights and Jus Contra Bellum.” *Philosophy of Law and General Theory of Law* 1 (2023): 32–43. <https://doi.org/10.21564/2707-7039.1.307631>.
- United Nations Charter (full text)*. <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>.

Oleksii Tseliev

CONTRADICTIONS BETWEEN THE STATE AND LAW, AND THE RULE OF LAW UNDER MARTIAL LAW CONDITIONS (Exemplified by Local Self-Governance)

Abstract

This article examines the issues arising from changes in the practical application of the rule of law during wartime, specifically through the lens of local self-governance. War is seen as a manifestation of an unresolved conflict between the state and the law, highlighting their differing foundational principles.

The essential basis of law should be considered justice, while the state is fundamentally based on power. When power is no longer exercised legally or exceeds its limits, the requirements of justice are no longer met. The state, represented by the ruling elite, when it neglects the law — particularly human rights — enters into conflict with it, leading to tensions. War should be considered the most destructive conflict. The outcomes of war do not necessarily provide an opportunity to resolve or overcome the contradictions that caused it. Ideally, these contradictions should be resolved through legal means, involving legal institutions and mechanisms, from negotiations to cases in international courts.

This article analyses the legal consequences of imposing martial law, which limits democratic institutions and restricts human rights. The primary restrictions affect the right to life, property rights, entrepreneurial activities, employment, education, and the right to vote and be elected, among others. Fundamental freedoms, such as freedom of movement, choice of residence, and freedom of speech, are also severely restricted. Meanwhile, essential elements of the rule of law — such as legality, legal certainty, accessibility, transparency, and the right to be heard — are significantly weakened in practice. The article concludes by examining the limits of human rights restrictions during wartime.

Keywords: war, human rights, democracy, essence of law, legality.

Матеріал надійшов 01.12.2024



Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)