

УДК 340  
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v5.2024.3>

**А. М. Кучук**  
*orcid.org/0000-0002-5918-2035*  
доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри права та публічного управління  
Сумського державного педагогічного університету імені А. С. Макаренка

**В. М. Пекарчук**  
*orcid.org/0000-0002-7750-1474*  
доктор історичних наук, професор,  
професор кафедри теорії та історії держави і права  
Пенітенціарної академії України

## СТАТУС ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ЕКСТРАОРДИНАРНИХ УМОВАХ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ВИМІР

**Постановка проблеми.** Сучасні виклики, пов'язані із забезпеченням стабільності функціонування держави, захистом людських прав та демократичних принципів у кризових ситуаціях є тим фактором, що обумовлює необхідність інтенції науковців на проблематиці діяльності органів публічної влади.

Наголосимо, що сучасний світ стикається з різноманітними викликами, такими як збройні конфлікти, терористичні акти, пандемії, природні катастрофи та інші надзвичайні ситуації, які вимагають ефективної реакції органів публічної влади. Що, в свою чергу, потребує переосмислення їхнього статусу (при цьому йдеться саме про сутнісний аспект такого статусу), повноважень та механізмів взаємодії.

Окрім цього, у період екстраординарних умов виникає ризик зловживання владою та порушення основоположних прав, що вимагає визначення меж і засад діяльності органів публічної влади в умовах надзвичайного стану. І у цьому контексті вкажемо на те, що універсальні принципи, закріплені в міжнародному праві, такі як пропорційність, тимчасовість обмежень, є важливими для адаптації національного законодавства.

У контексті триваючої війни проти України дослідження статусу органів публічної влади є важливим для удосконалення правового регулювання функціонування виконавчої влади, системи національної безпеки та місцевого самоврядування.

Додамо, що попри значну увагу до правового регулювання діяльності органів публічної влади, залишається відкритим питання про їхню природу, обсяг компетенцій та відповідальність в умовах, які виходять за межі звичайного правопорядку.

Таким чином, дослідження статусу органів публічної влади в екстраординарних умовах дозволяє сформулювати теоретичні засади, що спри-

ятимуть забезпеченню належного врядування, ефективності управління та захисту людських прав навіть у найскладніших умовах.

**Стан опрацювання проблематики.** Означена нами проблематика (окремі її аспекти) знаходиться у центрі уваги багатьох дослідників. Проте аналіз показує, що такі дослідження є фрагментарним і потребують систематизації.

Значний внесок у розробку основ теоретико-правового підходу до екстраординарних ситуацій здійснили такі дослідники як Джорджо Агамбен [1] та Брюс Акерман [2], які аналізували концепт суверенності в контексті надзвичайних станів. Сучасні теоретики права також звертаються до цієї тематики, досліджуючи правові межі дій влади у кризових умовах, проте їх увага часто зосереджується на загальних аспектах, без детального аналізу статусу органів публічної влади.

У межах конституційного права основна увага приділяється регулюванню надзвичайних станів, конституційним гарантіям прав і свобод, а також функціонуванню органів влади. Ця проблематика досліджувалася такими науковцями, як Кшиштоф Екхард [3], М. Ковалів, А. Рутар, Ю. Павлишин [4] та ін. Проте залишається недостатньо висвітленим питання системності та взаємодії органів публічної влади в надзвичайних умовах. «Важливо розуміти, що надзвичайний стан – це законне відхилення від звичайного правового порядку. Суть цього конституційного інституту полягає в правовому, конституційно обґрунтованому, обмеженому в часі відхиленні від звичайного правового порядку в державі з метою збереження якогось охоронюваного законом блага» [3, с. 54] – цілком слушно вказує К. Екхард.

Окремо згадаємо дослідження М. Корнієнка, у якому автор розв'язує питання «діяльності органів правопорядку, зокрема, поліції щодо забезпечення прав людини та основополож-

них свобод в умовах надзвичайного та воєнного стану» [5], однак, у цій роботі йдеться суто про діяльність одного з органів правопорядку.

Сучасні виклики, пов'язані з війною в Україні, зумовили потребу у дослідженні ролі органів державної влади, зокрема в контексті організації територіальної оборони, управління кризовими ситуаціями та захисту національної безпеки. Однак це питання переважно висвітлюється у прикладних дослідженнях, які часто не враховують глибинний теоретико-правовий вимір.

Відтак, попри значну кількість наукових праць, присвячених питанням функціонування органів влади в екстраординарних умовах, дослідження цієї проблематики потребує подальшої теоретичної розробки. Особливо актуальним є аналіз статусу органів публічної влади як комплексного явища, що передбачає з'ясування його сутнісного контексту.

**Метою статті** є висвітлити необхідність додаткового дослідження теоретико-правового аспекту статусу органів публічної влади в екстраординарних умовах. Відзначимо, що ця робота є першою із запланованого нами циклу щодо характеристики правових аспектів статусу органів публічної влади за особливих умов. Тому ми лише відзначаємо ті фактори, що вказують на потребу комплексного вивчення відповідного правового інституту.

**Виклад основного матеріалу.** У національному праві України закріплення двох особливих станів – надзвичайного та воєнного – є важливим інструментом забезпечення безпеки, порядку і стабільності в екстраординарних умовах. Їх правове регулювання спрямоване на встановлення специфічних режимів функціонування державних органів, обмеження окремих прав і свобод громадян, а також адаптацію механізмів управління до особливих обставин.

Надзвичайний стан є юридичним режимом, що вводиться з метою подолання ситуацій, які становлять загрозу для життєдіяльності суспільства і держави, але не пов'язані зі збройною агресією чи військовими діями. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» визначає підстави для його запровадження, такі як природні катаклізми, техногенні катастрофи, масові заворушення чи загроза громадській безпеці та ін. [6].

Воєнний стан є більш жорстким і визначається як особливий правовий режим, який вводиться в разі збройної агресії проти України, нападу на її територію або загрози суверенітету. Основи його регулювання викладені у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» [7].

Попри деяку схожість у правових механізмах, надзвичайний і воєнний стани відрізняються за характером та масштабами загроз. Надзвичайний стан зазвичай вводиться на окремих тери-

торіях, тоді як воєнний стан може охоплювати всю державу. Крім того, воєнний стан спрямований на захист державного суверенітету, тоді як надзвичайний – на подолання внутрішніх криз. Закріплення цих двох станів у правовій системі України забезпечує необхідну гнучкість для швидкого реагування на різні види загроз. Воно дає змогу державі балансувати між забезпеченням громадського порядку, захистом прав людини та необхідністю обмеження певних свобод заради безпеки суспільства в цілому. Таким чином, правові режими надзвичайного та воєнного станів є ключовими елементами системи державної безпеки, що забезпечують адаптацію механізмів управління до кризових ситуацій, зберігаючи при цьому основи правопорядку.

Однак, для нашого дослідження важливим є розуміння того, що за низки обставин правовий статус органів публічної влади зазнає суттєвих змін, особливо у контексті їхніх додаткових повноважень щодо обмеження людських прав. Ця трансформація має як практичний, так і теоретико-правовий вимір, що вимагає комплексного аналізу.

По-перше, йдеться про перерозподіл повноважень. В умовах екстраординарних ситуацій, таких як надзвичайний чи воєнний стан, органи публічної влади отримують можливість діяти поза межами звичайного правового порядку [8]. Це зумовлює перерозподіл повноважень між гілками влади, коли виконавчі органи або військові адміністрації отримують значні повноваження, зокрема щодо обмеження прав і свобод громадян, регулювання економічної діяльності, контролю над інформаційним простором тощо.

По-друге, це додаткові обмеження людських прав. У надзвичайних умовах можуть тимчасово обмежуватися такі права, як свобода слова, зібрань, пересування, право на недоторканність приватного життя. Так, з практики функціонування українського суспільства в умовах воєнного стану, під час цього стану органи публічної влади мають право запроваджувати комендантську годину, здійснювати примусову евакуацію, конфісковувати майно для оборонних потреб. Ці заходи хоча і виправдані обставинами, проте повинні відповідати принципам пропорційності, необхідності та тимчасовості.

По-третє, це ризики зловживання владою. Надання органам публічної влади додаткових повноважень створює ризик зловживання, коли під приводом надзвичайних обставин порушуються основоположні принципи демократії та верховенства права. Згідно зі звітом Economist Intelligence Unit, пандемія COVID-19 мала негативний вплив на стан демократії у світі. Дослідження вказує на те, що заходи, спрямовані на боротьбу з пандемією, такі «зелені паспорти»,

привели до обмеження прав і свобод громадян як у демократичних, так і в авторитарних країнах [9]. Згадаємо такий документ Венеційської комісії як «Дотримання принципів демократії, прав людини та верховенства права в умовах надзвичайного стану – міркування» [10]. «Під час застосування надзвичайних заходів необхідно дотримуватися певних загальних принципів, метою яких є мінімізація шкоди основним правам людини, демократії та верховенства права» [10] – наголошується у Міркуваннях.

По-четверте, це міжнародно-правові стандарти. Вплив екстраординарних обставин на статус органів публічної влади також регулюється міжнародним правом. Наприклад, Європейська конвенція з прав людини допускає обмеження окремих прав у кризових умовах, але лише за суворого дотримання вимог статті 15 щодо тимчасовості, необхідності та пропорційності таких заходів [11]. Це створює додаткові зобов'язання для органів публічної влади щодо дотримання міжнародних стандартів навіть у надзвичайних умовах. Водночас, слід також зважати на те, що існує низка абсолютних прав, які не можуть обмежуватись навіть в умовах, коли життя нації під загрозою [11].

По-п'яте, це теоретичне значення змін статусу. Теоретичне значення змін статусу органів публічної влади в екстраординарних умовах є фундаментальним для розуміння сучасної державності, оскільки воно ставить питання про межі повноважень та відповідальність державних інституцій у контексті кризових обставин. Теоретично це потребує переосмислення понять «суверенітет», «державна влада» та «правова держава» та ін. у контексті екстраординарних ситуацій. Зупинимось на цьому більш детально.

1. Переосмислення поняття «суверенітет». У надзвичайних умовах суверенітет держави проявляється в її здатності швидко й ефективно адаптувати управлінські механізми для захисту суспільства. Така ситуація викликає дискусії щодо того, чи обмежуються повноваження суверенної держави нормами міжнародного права, зокрема у контексті захисту людських прав. Теоретично це питання стає ще гострішим у випадках, коли держава вимушена обмежувати права своїх громадян або посилювати виконавчу владу задля національної безпеки.

2. Розширення меж «державної влади». В умовах надзвичайного чи воєнного стану державна влада виходить за рамки звичних конституційних обмежень, що порушує питання про співвідношення між владою, законом і легітимністю. З одного боку, це дозволяє державі оперативно реагувати на загрози, з іншого – виникає небезпека перетворення таких механізмів на постійні, що суперечить принципам правовладдя. Теоре-

тичний аналіз вимагає відповіді на питання: де закінчуються межі «необхідної влади» і починається узурпація повноважень.

3. Концепт правової держави. Концепція правової держави передбачає баланс між владою та правом, де держава обмежена законом навіть у кризових умовах. Проте екстраординарні ситуації демонструють, що принцип верховенства права може піддаватися серйозним випробуванням. Що вимагає теоретичного уточнення: чи допускає ідея правової держави тимчасове зниження стандартів дотримання прав людини, і якщо так, то за яких умов?

4. Визначення меж відповідальності. Екстраординарні умови актуалізують питання відповідальності органів публічної влади за прийняття рішень, які можуть мати довгострокові наслідки для суспільства. Теоретично це стосується аналізу форм юридичної та політичної відповідальності, а також механізмів контролю, що мають діяти навіть у кризовий період.

5. Вплив на теорію права і державного управління. Зміна правового статусу органів публічної влади також впливає на розвиток теорії права, зокрема на концепцію виключних правових режимів, що дозволяє переосмислити роль права як інструменту забезпечення порядку та захисту прав у нестандартних умовах.

Таким чином, теоретичне осмислення змін статусу органів публічної влади в екстраординарних умовах не лише збагачує юридичну науку, але й формує підґрунтя для подальшого вдосконалення правового регулювання кризових ситуацій, зберігаючи при цьому фундаментальні принципи демократії та правовладдя. Розуміння змін у правовому статусі органів публічної влади в умовах надзвичайних ситуацій є ключовим для аналізу їхньої діяльності.

**Висновки.** Узагальнюючи наведені аспекти, можна стверджувати, що правовий статус органів публічної влади в екстраординарних умовах є складним і багатограним феноменом, який потребує детального аналізу. Надзвичайний та воєнний стани, закріплені в національному законодавстві України, забезпечують інструментарій для адаптації державного управління до кризових ситуацій, зберігаючи при цьому баланс між захистом національних інтересів і дотриманням фундаментальних прав людини.

Водночас, зміна правового статусу органів публічної влади супроводжується численними викликами. Це включає питання перерозподілу повноважень, тимчасового обмеження прав, ризиків зловживання владою, необхідності дотримання міжнародно-правових стандартів та переосмислення ключових теоретичних концептів, таких як суверенітет, правова держава і відповідальність.

Теоретичне осмислення цих змін є надзвичайно важливим для розвитку юридичної науки, адже воно сприяє глибшому розумінню природи кризових правових режимів і їхнього впливу на демократичні засади державного управління. Удосконалення правового регулювання статусу органів публічної влади в умовах надзвичайних ситуацій є необхідним для забезпечення належного функціонування держави, захисту її суверенітету та безпеки громадян, зберігаючи водночас основи верховенства права та демократії.

### Література

1. Agamben G. *State of Exception*. Translated by Kevin Attell. University of Chicago Press, 2005. 95 p.
2. Ackerman B. *Revolutionary Constitutions: Charismatic Leadership and the Rule of Law*. Belknap Press: Harvard University Press, 2019, 472 p.
3. Екхардт К. Поняття і сутність надзвичайного стану як конституційного інституту. *Український часопис конституційного права*. 2021. № 3. С. 53-63.
4. Ковалів М.В., Рутар А.І., Павлишин Ю.В. Порядок і підстави введення правового режиму надзвичайного стану. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 6. С. 180-188.
5. Корнієнко М. В. Забезпечення прав людини органами правопорядку в екстраординарних умовах: доктринальний аспект : монографія. Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. 170 с.
6. Про правовий режим надзвичайного стану. Закон України від 16 березня 2000 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 23. Ст. 176.
7. Про правовий режим воєнного стану. Закон України від 12 травня 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.
8. Кучук А. М. Реформування публічного управління в умовах воєнного часу: аксіологічний аспект. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2024. № 12. <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-12-02-09>
9. Democracy Index 2021. URL <https://www.eiu.com/n/democracy-index-2021-less-than-half-the-world-lives-in-a-democracy/>
10. Венеційська комісія. Дотримання принципів демократії, прав людини та верховенства права в умовах надзвичайного стану – міркування. Прийнятий до відома Венеційською комісією 19 червня 2020 року за допомогою письмової процедури, яка замінила 123-тє пленарне засідання. URL [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)014-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-ukr)
11. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. Урядовий кур'єр. 2010. № 215.

### Анотація

**Кучук А. М., Пекарчук В. М. Статус органів публічної влади в екстраординарних умовах: теоретико-правовий вимір.** – Стаття.

У статті досліджено правовий статус органів публічної влади в екстраординарних умовах (таких як надзвичайний та воєнний стани), що закріплені в законодавстві України. Висвітлено специфіку правових механізмів, що забезпечують функціонування органів публічної влади у кризових ситуаціях,

та акцентовано увагу на їхньому впливі на права людини. Встановлено, що надзвичайний стан запроваджується для подолання внутрішніх криз, не пов'язаних зі збройною агресією, тоді як воєнний стан спрямований на забезпечення державного суверенітету у разі зовнішньої загрози.

Розкрито практичні аспекти змін правового статусу органів публічної влади, зокрема перерозподіл їхніх повноважень, що супроводжується делегуванням додаткових функцій виконавчим органам та військовим адміністраціям. Проаналізовано особливості тимчасових обмежень прав людини, включаючи свободу слова, зібрань, пересування, та відповідність таких заходів принципам пропорційності й тимчасовості. Наголошено на ризиках зловживання владними повноваженнями під час реалізації надзвичайних заходів, а також на необхідності впровадження правових гарантій для запобігання порушенням основоположних принципів демократії та правовладдя.

Теоретико-правовий вимір змін правового статусу органів публічної влади досліджено через переосмислення понять «суверенітет», «державна влада» та «правова держава». З'ясовано, що в екстраординарних умовах держава стикається з викликами, пов'язаними з розширенням владних повноважень, необхідністю забезпечення легітимності управлінських рішень та дотриманням міжнародно-правових стандартів, зокрема вимог статті 15 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

Основні положення дослідження створюють підґрунтя для подальших наукових досліджень і вдосконалення правового регулювання діяльності органів публічної влади у кризових умовах. Це дозволяє зберігати баланс між ефективністю державного управління, захистом суверенітету і прав людини, а також забезпечувати відповідність принципам демократії, верховенства права та відповідальності державних інституцій.

*Ключові слова:* воєнний стан, права людини, правовий статус, повноваження, публічна влада.

### Summary

**Kuchuk A. M., Pekarchuk V. M. Public authorities status in extraordinary circumstances: theoretical and legal dimension.** – Article.

The article examines the legal status of public authorities in extraordinary circumstances (such as states of emergency and martial law), which are enshrined in the legislation of Ukraine. The specifics of the legal mechanisms that ensure the public authorities functioning in crisis situations are covered, and their impact on human rights is emphasized. It is established that a state of emergency is introduced to overcome internal crises not related to armed aggression, while martial law is aimed at ensuring state sovereignty in the case of an external threat.

The practical aspects of changes in the legal status of public authorities are revealed, in particular, the redistribution of their powers, which is accompanied by the delegation of additional functions to executive bodies and military administrations. The features of temporary restrictions on human rights, including freedom of speech, assembly, movement, and the compliance of such measures with the principles of proportionality and temporariness are analyzed. The risks of abuse of power during the implementation of emergency measures, as well as the urgency to introduce legal guarantees to prevent violations of the fundamental democracy principles and the rule of law are emphasized.

The theoretical and legal dimension of changes in the legal status of public authorities is studied by means of rethinking of the concepts of “sovereignty”, “state power” and “rule of law”. It is found that in extraordinary conditions the state faces challenges related to the expansion of power, the necessity to ensure the legitimacy of administrative decisions and compliance with international legal standards, in particular the requirements of Article 15 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

The main provisions of the study make the basis for further scientific research and improvement of legal regulation of the public authorities’ activity in crisis conditions. This allows maintaining a balance between the effectiveness of public administration, the protection of sovereignty and human rights, as well as ensuring compliance with the democracy principles, the rule of law and the state institutions’ responsibility.

*Key words:* martial law, human rights, legal status, powers, public authority.