

**ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ВОЄННОГО СТАНУ
ТА ЙОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
В УМОВАХ ПОВНОМАСШТАБНОГО ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ В УКРАЇНІ**

**THE LEGAL REGIME OF MARTIAL LAW AND ITS ADMINISTRATIVE
SUPPORT DURING FULL-SCALE ARMED CONFLICT IN UKRAINE**

**Басс В.О., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ
ORCID ID 0000-0002-4915-2991**

**Корж-Ікаєва Т.Г., к.ю.н., доцент,
т.в.о. заступника директора
Навчально-наукового інституту № 1
Національної академії внутрішніх справ
ORCID ID 0000-0002-8908-9923**

Стаття присвячена розкриттю базових особливостей правового режиму воєнного стану та характеристик його адміністративно-правового забезпечення.

Уточнюється, що юридична природа правового режиму воєнного стану різнилася в залежності від конкретних законів та конституційних норм кожної держави. Схарактеризовано загальні риси його функціональності. Уточнюється, що правовий режим воєнного стану має обмежений час дії і його введення повинно бути обґрунтованим необхідністю забезпечення безпеки і порядку в державі. Конкретні деталі і обмеження є суто національною проциною, а отже – його адміністративно-правове забезпечення є унікальним з національного дискурсу.

Визначено, що адміністративно-правове забезпечення правового режиму воєнного стану в умовах повномасштабного збройного конфлікту в Україні можна розглядати у двох варіаціях: 1) як процес встановлення засад його функціональності, що репрезентується нормативним базисом для: а) відсічі збройній агресії; б) захисту національних інтересів і цінностей України; 2) як самостійний різновид діяльності органів державної влади, що передбачає втілення в правореалізацію охоронних, захисних, регулятивних та організаційних дій, спрямованих на виконання завдань правового режиму воєнного стану в умовах його введення.

Акцентовується, що наразі в Україні створено достатнє нормативне підґрунтя для функціональності правового режиму воєнного стану, а тому – його адміністративно-правове забезпечення в умовах повномасштабного збройного конфлікту в Україні передбачає активну діяльність уповноважених органів, осіб та недержавних організацій щодо підняття рівня його ефективності як в нормативному, так і практичному дискурсах.

З'ясовано повноваження основних суб'єктів реалізації адміністративно-правового забезпечення правового режиму воєнного стану в умовах повномасштабного збройного конфлікту в Україні з уточненням проблемних питань ефективності їхньої діяльності.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, захист національних інтересів, збройний конфлікт в Україні, обмеження, повномасштабне вторгнення, правовий режим воєнного стану.

The article is devoted to the disclosure of the basic features of the legal regime of martial law and the characteristics of its administrative and legal support.

It is clarified that the legal nature of the legal regime of martial law varies depending on the specific laws and constitutional norms of each state. The general features of its functionality are characterized. It is clarified that the legal regime of martial law has a limited period of validity and its introduction must be justified by the need to ensure security and order in the state. The specific details and limitations are a purely national pardon, and therefore its administrative and legal support is unique from the national discourse.

It was determined that the administrative and legal support of the legal regime of martial law in the conditions of a full-scale armed conflict in Ukraine can be considered in two variations: 1) as a process of establishing the foundations of its functionality, which is represented by a normative basis for: a) repelling armed aggression; b) protection of national interests and values of Ukraine; 2) as an independent type of activity of state authorities, which involves the implementation of protective, protective, regulatory and organizational actions aimed at fulfilling the tasks of the legal regime of martial law in the conditions of its introduction.

It is emphasized that currently in Ukraine a sufficient regulatory basis has been created for the functionality of the legal regime of martial law, and therefore – its administrative and legal support in the conditions of a full-scale armed conflict in Ukraine requires the active activity of authorized bodies, individuals and non-governmental organizations to raise the level of its effectiveness as in the normative, and practical discourses.

The powers of the main subjects of the implementation of the administrative and legal support of the legal regime of martial law in the conditions of a full-scale armed conflict in Ukraine have been clarified, with clarification of the problematic issues of the effectiveness of their activities.

Key words: administrative and legal support, protection of national interests, armed conflict in Ukraine, restrictions, full-scale invasion, legal regime of martial law.

Вступ. З початком повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну 24 лютого 2022 року, Указом Президента України № 64/2022 цього ж дня був введений правовий режим воєнного стану [1], який був затверджений Законом України від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ [2]. Крім зазначених нормативно-правових актів правовий режим воєнного стану регулюється Законами України «Про правовий режим воєнного стану» та «Про оборону України». Однак для введення в дію встановлених законодавством обмежень для фізичних осіб, уряд повинен розробити і прийняти для кожного виду обмежень окремий підзаконний акт [3]. В якому детально описати порядок дій як фізичних, юридичних осіб,

так і представників публічної адміністрації. Тому питання адміністративно-правового забезпечення правового режиму воєнного стану є надзвичайно важливими, адже саме за допомогою адміністративно-правових інструментів реалізуються на практиці законодавчі приписи.

Проблематику адміністративно-правового забезпечення різних видів режимів досліджувало багато вчених адміністративістів, зокрема: Маковська О., Коваленко Н., Комзюк А., Комзюк М., Кузніченко С., Липій Є. та інші. Однак сучасних досліджень, які б врахували особливості правового режиму воєнного стану в умовах війни із Росією, на сьогодні недостатньо.

Метою статті є аналіз нормативно-правових актів, що створюють правову базу для адміністративно-правового забезпечення правового режиму воєнного стану в умовах повномасштабної агресії та з'ясування повноважень основних суб'єктів такого забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Воєнний стан – це спеціальний правовий режим, який оголошується в країні або території у випадку загрози безпеці держави чи незвичайних обставин, таких як військова агресія, збройний конфлікт, природні катастрофи або інші події, які ставлять під загрозу нормальне функціонування держави.

Правовий режим воєнного стану може різнитися в залежності від конкретних законів та конституційних норм кожної держави. Наведемо загальні риси того, як може функціонувати правовий режим воєнного стану:

1) процедура введення – воєнний стан може бути введений Президентом або відповідними державними органами згідно з конституційними чи законодавчими нормами. Він зазвичай вимагає формального оголошення та може бути обмежений за тривалістю;

2) обмеження прав і свобод громадян – воєнний стан може супроводжуватися обмеженням деяких прав і свобод громадян з метою забезпечення безпеки та збереження порядку. Наприклад, це може включати обмеження свободи руху, свободи зібрань та інших конституційних прав;

3) розгортання військ і контроль над населенням – під час воєнного стану влада може мати розширені повноваження щодо розгортання військ, управління важливими інфраструктурними об'єктами та здійснення контролю над населенням;

4) зміни у судочинстві та правопорядку – воєнний стан може призвести до змін у судочинстві та правопорядку. Військові трибунали можуть розглядати справи, пов'язані з порушенням воєнних норм, а покарання можуть бути більш жорсткими;

5) медична допомога та гуманітарні заходи – воєнний стан може включати організацію медичної допомоги, гуманітарних та інших заходів для захисту і підтримки населення;

6) взаємодія з міжнародним співтовариством – у разі воєнного стану держава може звертатися до міжнародного співтовариства за допомогою або співпрацею, зокрема у вирішенні гуманітарних питань.

Необхідно відзначити, що правовий режим воєнного стану має обмежений час дії і його введення повинно бути обґрунтованим необхідністю забезпечення безпеки і порядку в державі. Конкретні деталі і обмеження можуть значно відрізнятися в залежності від законів та норм кожної конкретної держави. Теж саме стосується і адміністративно-правового забезпечення зазначеного режиму.

Слід враховувати, що «адміністративно-правове забезпечення» – це складна конструкція, що за своїм змістовим наповненням формує нову теоретичну правову категорію, яка має власне практичне виявлення та цільове спрямування [4, с. 33]. Як особливий напрям діяльності публічної адміністрації – адміністративно-правового забезпечення – відрізняється від усталених адміністративної доктрини категорій «управління», «регулювання», концепційно-сутнісним змістом охоплюючи певне коло суспільних відносин, які вимагають підтримки в належному розвитку [5, с. 182].

Зауважимо, що більшість вчених стверджують, що адміністративно-правове забезпечення є одним з видів правового забезпечення [6, с. 46; 7, с. 181]. Зокрема як зазначає К. Куркова, оскільки правове забезпечення проявляється через триаду: 1) закріплювати; 2) гарантувати; 3) охороняти [8], краще розглядати цей термін із позиції широкого бачення, який передбачає: по-перше, правове забезпечення являє собою різновид окремого прояву функцій держави, тому йому властиві ознаки, характерні для будь-якої іншої функції держави (економічної, ідеологічної, політичної тощо); по-друге, разом з іншими

правовими явищами правове забезпечення є важливим компонентом правової системи суспільства, пов'язує в цій системі в єдине ціле суб'єктів та об'єкти права, нормативні й індивідуальні юридичні приписи, суб'єктивні права й обов'язки, правові ідеї та рішення, що приймаються тощо; по-третє, правове забезпечення є складовою частиною культури суспільства, відображає систему цінностей, уявлень про життя людей, які проживають разом та утворюють спільноту; по-четверте, правове забезпечення має суспільну природу, адже воно є продуктом спільної діяльності індивідів, їх колективів та організацій [5, с. 83; 9].

Ми підтримуємо позицію, згідно з якою правове забезпечення як діяльність органів державної влади є провідним обов'язком і спрямоване на реалізацію, охорону прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [7, с. 181-182; 11], що має прояв сукупністю наданих державою можливостей конкретному суб'єкту або через засади регламентації окремого явища чи процесу [4, с. 43].

Відповідно, можемо узагальнити, що адміністративно-правове забезпечення як різновид правового забезпечення має усі характерні риси останнього, однак обмежується предметною сферою адміністративної галузі та є правовою матерією щодо врегулювання на основі норм адміністративного права процесів адміністративного характеру в межах суспільних відносин [4, с. 48], що потребують підтримки у належному розвитку [5, с. 182].

В Україні правовий режим воєнного стану та особливості його адміністративно-правового забезпечення регулюються низкою нормативно-правових актів. Основними є: Конституція України від 28.06.1996 року, яка передбачає порядок оголошення стану війни (п.9, ч. 5 ст. 89) [12]; Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану», який визначає зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб [13]; Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII «Про військово-цивільні адміністрації», що визначає організацію, повноваження і порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій, що утворюються як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації [14]; укази Президента України про ведення і продовження воєнного стану в Україні, ними регулюються порядок запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні [15]; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2022 року № 181-р «Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні», щодо забезпечення виконання заходів, визначених цим планом та встановлюються відповідальні структури: Міністерства, інші органи, що залучаються до здійснення заходів правового режиму воєнного стану, разом із Службою безпеки, Службою зовнішньої розвідки, Управлінням державної охорони та органами місцевого самоврядування [16].

Якщо вести мову про основних суб'єктів публічної адміністрації та заходи які вони повинні виконувати для забезпечення воєнного режиму на території України визначені у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» [13]. Так, в статті 1 визначено, що органи державної влади, військового командування, військові адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються спеціальними повноваженнями для забезпечення зазначеного режиму. І далі в цьому ж законі деталізуються інструменти адміністративно-правового забезпечення правового режиму воєнного стану.

Військове командування – видає обов’язкові до виконання накази і директиви з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, здійснення заходів правового режиму воєнного стану (ст. 2). Військові адміністрації – мають на меті забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на відповідній території України (ст. 4) [17].

Військово-цивільні адміністрації керуються Законом України від 03.02.2015 № 141-VIII «Про військово-цивільні адміністрації» [14] і мають на меті виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених цим законом. Таким чином вона забезпечують безпеку та нормальну життєдіяльність населення в умовах правового режиму воєнного стану.

Отже, військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації спільним мають те, що – це тимчасові державні органи, які формуються указом Президента України та діють на визначеній главою держави території України, як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації та публічного адміністрування [17].

На сьогодні, згідно чинного закону, військові адміністрації населених пунктів фактично формуються «з нуля» з військовослужбовців військових формувань, правоохоронних органів, служби цивільного захисту, працівників, які уклали з Генеральним штабом Збройних сил України трудовий договір. Однак на розгляді парламенту уже перебуває законопроект щодо функціонування місцевого самоврядування в період дії воєнного стану [18], який покликаний виправити таку ситуацію [19].

Законопроектом, зокрема, пропонується:

- врегулювати питання діяльності військових адміністрацій населених пунктів;

- за умови утворення військової адміністрації населеного пункту, повноваження селищної/сільської міської рад, її виконавчих органів переймає військова адміністрація, а повноваження голови – начальник військової адміністрації;

- збільшення повноважень сільського, селищного, міського голови територіальної громади (де не ведуться бойові дії та не утворена військова адміністрація), який зможе одноособово приймати ряд рішень з питань бюджету, кадрових питань тощо;

- сільський, селищний, міський голова або керівник виконавчого органу одноособово в оперативному порядку може призначати осіб на посади: в органах місцевого самоврядування, а також керівників комунальних підприємств, установ, організацій сфери управління їх органу місцевого самоврядування;

- повноваження обласних (у разі окупації або оточення адміністративного центру області) та районних рад переймає обласна/районна військова адміністрація [19; 20].

Крім утворення особливих владних структур в умовах воєнного стану органи виконавчої влади, зокрема Кабінет Міністрів України, інші державні органи, військове командування, військові адміністрації, органи місцевого самоврядування продовжують здійснювати свої повноваження, надані їм Конституцією України та законами України. Більше того, у період воєнного стану не можуть бути припинені повноваження органів, що здійснюють опе-

ративно-розшукову діяльність, досудове розслідування, та органів, підрозділи яких здійснюють контррозвідвальну діяльність [21].

Також, Кабінет Міністрів України для забезпечення заходів здійснення правового режиму воєнного стану в Україні визначив 28 необхідних заходів, для прикладу вкажемо декілька із них: 1) організація посиленої охорони та оборони важливих об’єктів національної економіки та об’єктів, що забезпечують життєдіяльність населення; 2) встановлення порядку використання захисних споруд цивільного захисту. Уточнення розрахунків щодо укриття населення у фонді захисних споруд цивільного захисту; 3) заборона в’їзду, примусове повернення іноземців та осіб без громадянства до країни походження або до третьої країни, якщо їх дії суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку; 4) розгортання на пункті управління Кабінету Міністрів України Центру координації та взаємодії органів державної влади з військовим командуванням; 5) Примусове відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності, вилучення майна державних підприємств, державних господарських об’єднань для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану в установленому законом порядку та видання про це відповідних документів встановленого зразка; 6) запровадження у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, комендантської години (заборони перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень), а також встановлення спеціального режиму світломакування; 7) забезпечення цілодобової роботи пунктів управління (ситуаційних, кризових центрів) органів державної влади та організація їх взаємодії з пунктом управління Міноборони через Центр координації та взаємодії органів державної влади з військовим командуванням з метою збору, обробки, доведення (оповіщення, обміну) інформації (документів) та забезпечення роботи керівництва в позаробочий час; 8) підготовка пропозицій до Верховної Ради України щодо внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» в частині забезпечення фінансування потреб Збройних Сил, інших складових Сил оборони для забезпечення правового режиму воєнного стану на території України та ін. [16].

Висновки. З огляду на вищезазначене, адміністративно-правове забезпечення правового режиму воєнного стану в умовах повномасштабного збройного конфлікту в Україні можемо розглядати у двох варіаціях: 1) як процес встановлення засад його функціональності, що репрезентується нормативним базисом для: а) відсічі збройній агресії; б) захисту національних інтересів і цінностей України; 2) як самостійний різновид діяльності органів державної влади, що передбачає втілення в правореалізацію охоронних, захисних, регулятивних та організаційних дій, спрямованих на виконання завдань правового режиму воєнного стану в умовах його введення.

Доцільно вбачати, що наразі в Україні створено достатнє нормативне підґрунтя для функціональності правового режиму воєнного стану, а тому – його адміністративно-правове забезпечення в умовах повномасштабного збройного конфлікту в Україні передбачає активну діяльність уповноважених органів, осіб та недержавних організацій щодо підняття рівня його ефективності як в нормативному, так і практичному дискурсах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
2. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24.02.2022 р. № 2102-ІХ. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>
3. Прянїшнікова І. В. Адміністративно-правові засади взаємодії засобів масової інформації з органами Національної поліції під час запровадження правового режиму воєнного стану: дисер. ... канд-та юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2022. 184 с.

4. Замрига А. В. *Адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні. Теорія і практика*. Херсон: «ОЛДІ-ПЛЮС», 2020. 374 с.
5. Куркова К. Забезпечувальна роль держави щодо ефективного науково-технологічного розвитку в Україні. Інноваційні технології публічного управління та адміністрування: теорія і кращі практики 21 століття: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (Мелітополь, 17 листоп. 2020 р.). С. 181–183.
6. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*, 2003. №5. С. 117–122
7. Приходько А. А. *Запобігання та протидія корупції в Україні за умов євроінтеграції. Адміністративно-правовий аспект*. Київ: ФОРМ Чалчинська Н. В., 2020. 430 с
8. Личенко І. Поняття та ознаки адміністративно-правового забезпечення екологічної безпеки в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*, 2017. № 876. С. 163–169.
9. Сидоренко О. Правове забезпечення: до питання інтерпретації поняття. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*, 2018. № 1. С. 39–46.
10. Куркова К. М. *Адміністративно-правове забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні: теоретико-правовий аспект*. ФОРМ Чалчинська Н. В., 2020. 505 с.
11. Бойко В. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих судів: дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2016. 236 с.
12. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
13. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
14. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
15. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України №64/2022 від 24.02.2022 р. <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
16. Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 р. № 181-р. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/181-2022-%D1%80#Text>
17. Чепель О. Військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації України: що в них спільного та відмінного в умовах воєнного стану? *Юридичний факультет Чернівецького національного університету*, 2022. URL: <https://law.chnu.edu.ua/viiskovi-administratsii-ta-viiskovo-tsyvilni-administratsii/>
18. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39399>
19. Парламент підтримав законопроект щодо функціонування місцевого самоврядування під час воєнного стану. Децентралізація, 2023. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14926>
20. Про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Законопроект від 08.04.2022 р. Апарат Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1255931>
21. Комзюк А. Т., Комзюк М. А., Липій Є. А. Адміністративно-правовий режим воєнного стану, введеного в Україні у зв'язку з московською військовою агресією. *Науковий вісник публічного та приватного права*, 2020. № 3. С. 100-106. URL: <http://www.nvppp.in.ua/vip/2022/3/18.pdf>