

**Махмурова-Дишлюк О. П.,**  
кандидат юридичних наук, докторант  
Науково-дослідного інституту публічного права

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ВОЄННОГО СТАНУ ЯК КОМПЛЕКСНИЙ ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ, СВОБОД І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН ТА ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ В УМОВАХ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ**

**Анотація.** В статті розкрито зміст адміністративно-правового режиму воєнного стану як комплексного інструменту публічного адміністрування забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян та прав і законних інтересів фізичних осіб в умовах російсько-української війни. Доведено, що це посилена особлива форма, імперативно-владного характеру правового регулювання суспільних відносин, що встановлюється для створення належних умов Збройним силам України, іншим силам безпеки і оборони для відбиття повномасштабного вторгнення та звільнення тимчасово окупованих територій, а також захисту прав свобод та законних інтересів громадян, які постраждали від російського агресора, шляхом надання адміністративним органам спеціальних та додаткових повноважень та встановлення певних обмежень для приватних осіб. Узагальнено, що в теорії адміністративного права України для потреб публічно адміністрування мирного часу інститут адміністративно-правових режим є важливим, однак не головним, проте, в умовах режиму воєнного стану він також стає головним. Актуалізовано, що це самостійний комплексний інструмент публічного адміністрування адміністративних органів та інститут адміністративного права, що передбачає втілення в підзаконну правотворчість, правозастосування та правоохоронну діяльність адміністративних та інших дій, спрямованих на виконання мети і завдань правового режиму воєнного стану визначеного Законом від 12.05.2015р. № 389-VIII. Це система норм адміністративного права, які встановлюють особливі повноваження для адміністративних органів та певні чітко прописані Конституцією та Законом України від 12.05.2015р. № 389-VIII обмеження для громадян. З'ясовано, що зміст адміністративно-правового режиму воєнного стану це процес реалізації у формі адміністративних процедур забезпечення відсічі збройній агресії, звільнення тимчасово окупованих територій, захисту національних інтересів і цінностей України, захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів приватних юридичних осіб.

**Ключові слова:** адміністративний орган, засоби, збройна агресія, імперативно-владний вплив, інституту адміністративного права, обмеження для громадян, правозастосування, правоохоронна діяльність, тимчасово окуповані території.

**Makhmurova-Dyshliuk O. P. The administrative-legal regime of martial law as a comprehensive tool of public administration to ensure the rights, freedoms and legitimate interests of citizens and the rights and legitimate interests of individuals in the conditions of the Russian-Ukrainian war**

**Abstract.** The article reveals the content of the administrative-legal regime of martial law as a comprehensive tool of public administration to ensure the rights, freedoms and legitimate interests of citizens and the rights and legitimate interests of individuals in the conditions of the Russian-Ukrainian war. It has been proven that this is a reinforced special form of the imperative-powerful nature of the legal regulation of social relations, which is established to create appropriate conditions for the Armed Forces of Ukraine, other security and defense forces to repel a full-scale invasion and release temporarily occupied territories, as well as to protect rights, freedoms and legitimate interests citizens who suffered from the Russian aggressor, by granting administrative bodies special and additional powers and establishing certain restrictions for private individuals. In general, in the theory of administrative law of Ukraine, for the needs of public administration in peacetime, the institution of the administrative-legal regime is important, but not the main one, however, in the conditions of the martial law regime, it also becomes the main one. It has been updated that this is an independent comprehensive instrument of public administration of administrative bodies and an institute of administrative law, which provides for the implementation of administrative and other actions aimed at fulfilling the goals and objectives of the legal regime of martial law defined by the Law of May 12, 2015, in sub-legal law-making,

law enforcement and law enforcement activities. No.389-VIII. This is a system of norms of administrative law, which establish special powers for administrative bodies and certain ones are clearly prescribed by the Constitution and the Law of Ukraine dated 05.12.2015. No.389-VIII restrictions for citizens. It was found that the content of the administrative-legal regime of martial law is the process of implementation in the form of administrative procedures to ensure the repulsion of armed aggression, the liberation of temporarily occupied territories, the protection of the national interests and values of Ukraine, the protection of the rights, freedoms and interests of natural persons, the rights, and interests of private legal entities persons.

**Key words:** *administrative body, armed aggression, imperative-powerful influence, Institute of Administrative Law, law enforcement activities, law enforcement, means, restrictions for citizens, temporarily occupied territories.*

**Вступ.** В системі цінностей природного права, правами першого покоління та найвищими з них є право на життя, здоров'я, честь і гідність людини і громадянина. В умовах російсько-української війни, російські терористи їх постійно порушують щодо громадян України. Їх захист і відновлення є первинним завданням вітчизняних адміністративних органів. Сама парадигма їх існування в правовій державі Україна утверджена таким чином, що адміністративні органи є зобов'язаними перед громадянами.

Проте, війна це страшна і жорстока дійсність, в якій Збройним силам України іншим силам безпеки і оборони приходиться застосовувати різні види зброї для знищення російських загарбників. Війна ведеться не тільки на лінії зіткнення, але в інформаційному полі, а також шляхом здійснення диверсій. Війна це двосторонній процес. Військові диверсії на території України планують а інколи і здійснюють і російські терористи. Крім того вони здійснюють ракетні обстріли об'єктів інфраструктури, закладів освіти культури та медицини практично по всій території України.

Щоб забезпечити належне постачання Збройним силам України іншим сили безпеки оборони всього необхідного для ведення бойових дій, а також забезпечення безпеки громадян, функціонування української економіки, протидії російським диверсантам, об'єктивно під час військових дій водиться воєнний стан. Комплексний суспільний інститут забезпечення якого здійснюється нормами права. Серед яких головну роль відіграють норми адміністративного права. Тим самим, утверджується адміністративно-правовий режим воєнного стану. Який має своєю метою, зокрема забезпечення прав і свобод людини і громадянина від російського агресора та не допущення пору-

шення їх вітчизняними адміністративними органами.

Саме з'ясуванням цього шляхом аналізу змісту адміністративно-правового режиму воєнного стану, як інструменту публічного адміністрування щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах російсько-української війни, буде присвячена аналізована стаття.

*Огляд останніх досліджень.* До проблеми адміністративно правового забезпечення прав свободи людини і громадянина в умовах російсько-української війни звертали свою увагу вітчизняні вчені М. Алексійчук, Н. Армаш, В. Басс, В. Бібік, С. Бескоровайний, Я. Букреєв, А. Вишневський, В. Галуцько, І. Глобенко, П. Діхтієвський, Я. Журавель, М. Доненко, І. Дзюба. В. Біла, В. Колпаков, І. Корж-Ікаєва, А. Комзюк, М. Комзюк, Т. Короткий, О. Кузьменко, С. Кузніченко, О. Куракін, В. Іванченко, О. Романова, В. Зьолка, О. Осауленко. Є. Липій, С. Марущено, Б. Мельниченко, І. Патерило, І. Підберезних, О. Правоторова, Ю. Радковець, Є. Руденко, О. Савинець, С. Сірий, О. Сікорський, Т. Тарахонич, Г. Христова на ін. Проте вони аналізовану нами проблематики безпосередньо не аналізували, а зосереджували свої наукові пошуки на більш загальних, спеціальних чи суміжних викликах.

*Мета статті* полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, чинного законодавства та практики діяльності публічної адміністрації розкрити зміст адміністративно правового режиму воєнного стану, акту як інструменту публічного адміністрування забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах російсько-української війни.

**Виклад основних положень.** В теорія адміністративного права під адміністративно-

правовими режимами розуміють особливу форму та порядок правового регулювання суспільних відносин, що встановлюються для забезпечення публічних інтересів у певній сфері суспільних відносин шляхом встановлення певних правил поведінки суб'єктів і надання органам публічної влади додаткових повноважень. Вони закріплюються в адміністративному праві та забезпечують здійснення спеціальних адміністративних процедур публічною владою. Отже, адміністративно-правові режими стають необхідним елементом публічно-управлінської організації та ефективним інструментом публічного адміністрування [1].

В адміністративному праві Болгарії адміністративно-правові режими є головним інструментом особливої частини. Саме через цей інструмент розкривають болгарські вчені публічне адміністрування в різних галузях, сферах та секторах суспільного життя [2]. В Українському та інших Європейських держав інститут адміністративно-правових режимів є також важливим, однак не головним. Проте, в певних обставинах, як у нашому випадку в умовах режиму воєнного стану він також стає головним засобом досягнення мети та завдань публічного адміністрування в обставинах надзвичайного стану.

Отже, адміністративно-правовий режим воєнного стану в умовах перебування держави в режимі воєнного стану стає головним комплексним інструментом публічного адміністрування в Україні. Логічним при цьому те, що правовий режим воєнного стану та відповідний адміністративно-правовий режим співвідносяться як ціле і частка.

Згідно з спеціальним Законом Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній

незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [3].

Професор А. Комзюк розкриває складові адміністративно-правового режиму воєнного стану, запровадженого в Україні внаслідок московської воєнної агресії, що становлять його зміст: встановлення особливого порядку організації та діяльності суб'єктів державного управління – виконавчої влади, органи та органи місцевого самоврядування, спрямовані на забезпечення оборони України, захист громадської безпеки та інтересів держави; визначення обсягу і меж тимчасового обмеження та особливого порядку здійснення прав і свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб; визначення видів і порядку здійснення заходів режиму воєнного стану [8].

Адміністративно-правовий режим, як явище правової реальності, має змістову та формальну складові. Перша проявляється через причину та мету введення режиму та доповнюється організаційними елементами [4]. Причиною уведення правового режиму воєнного стану 24 лютого 2022 р. є військова агресія Російської Федерації проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [5].

Друга складова адміністративно-правового режиму є формальна. Вона включає в себе відомості про те, хто та на який термін та на якій території встановлює режим, включає інформацію та процесуальні норми що встановлюють процедуру введення, реалізації та скасування режиму і включає унормовану систему прав та обов'язків під час режиму [4]. Так в Україні воєнний був уведений стан із 5 години 30 хвилин 24 лютого 2022 р. строком на 30 діб і неодноразово продовжувався. Військовому командуванню Збройних Сил України інших сил безпеки і оборони та органами місцевого самоврядування було поставлено завдання, запроваджувати та здійснювати передбачені Законом України «Про право-

вий режим воєнного стану» заходи і повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави. Кабінету Міністрів України поставлено конкретні завдання вжити невідкладний заходів забезпечення правового режиму воєнного стану в Україні [5].

На думку професора С. Кузніченко, адміністративно-правовий режим доцільно розуміти як особливу систему правил поведінки суб'єктів публічних відносин, яка спрямована на забезпечення публічних інтересів у певній сфері суспільного життя. Ці правила встановлюються нормами адміністративного права та забезпечуються застосуванням імперативного методу правового регулювання, тобто обов'язкових для виконання приписів [1]<sup>1</sup>. Так у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30 – 34, 38, 39, 41 – 44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» [5].

Зокрема виконуючи заходи правового режиму воєнного стану уповноважені на те законом адміністративні органи можуть: примусово відчужувати майно для потреб держави; запроваджувати комендантську годину; встановлювати особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування осіб та рух транспортних засобів; перевіряти, проводити огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян; забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів; встановлювати заборону або обмеження на вибір місця перебування; проводити евакуа-

цію населення у разі виникнення або загрози виникнення надзвичайної ситуації, а також із зон збройних конфліктів у безпечні райони; запроваджувати у разі необхідності нормоване забезпечення населення основними продовольчими і непродовольчими товарами; інтернувати громадян іноземної держави, яка загрожує нападом чи здійснює агресію проти України [3].

Наприклад, у відповідності до Наказу начальника Київського міської державної адміністрації генерал-полковника С. Попко від 20 березня 2022 р. № 1 на території міста Києва запроваджена комендантська година [6]<sup>2</sup>. Умовах сьогодення комендантська година в Києві триває із 00:00 до 05:00. У цей час заборонено: перебувати на вулиці та у громадських місцях; переміщатися транспортом без спецперепустки або пішки. Виходити можна, тільки щоб дійти до найближчого укриття у разі оголошення повітряної тривоги. Також у комендантську годину необхідно дотримуватися режиму світломаскування. За порушення вимог та обмежень дії комендантської години порушники затримуватимуться та доставлятимуться до підрозділів Національної поліції України. Облік та видачу перепусток, які надають право на пересування транспортними засобами під час комендантської години забезпечує Військовий комендант (міста Києва) – начальник Центрального управління Військової служби правопорядку (по м. Києву і Київській області) [7].

Професор А. Комзюк слушно наголошує, що основна загроза конституційним правам і свободам громадян, правам і законним інтересам юридичних осіб походить від російського агресора, кожного збройного окупанта, а протидія агресії сприяє насамперед захисту людей, їх життя та здоров'я, інші права і свободи. Водночас Українська держава не може відмовитися від гарантій дотримання цих прав і свобод у діяльності власних органів, їх

<sup>1</sup> Галунько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ: «Видавництво Людмила», 2023. С. 399-416. <http://www.ssaals.com.ua/?p=9174>

<sup>2</sup> Про запровадження комендантської години на території міста Києва. Наказ від 20 березня 2022 р. № 1 начальника Київської військової адміністрації генерал-полковника С. Попко. Офіційний портал Києва. <file:///Users/valentynhalunko/Downloads/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20%D0%9A%D0%9C%D0%92%D0%90%20%E2%84%96%201.pdf>

посадових і службових осіб. Але в повному обсязі зробити це, звичайно, неможливо. Тому постає питання про межі та порядок обмеження особистих прав і свобод громадян в умовах воєнного стану [8].

Що дає можливість здійснити у правовому полі спеціальний Закон 12 травня 2015р. № 389-VIII. Згідно з яким правовий статус та обмеження прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб в умовах воєнного стану визначаються відповідно до Конституції України та названого Закону. Наголошується на неприпустимості використання правового режиму воєнного стану для захоплення влади та порушення прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб. Підкреслюється, що введення воєнного стану не може бути підставою для застосування тортур, жорстокого чи принижуючого людську гідність поводження або покарання. Будь-які спроби використати введення воєнного стану для захоплення влади тягнуть за собою відповідальність згідно із законом. Проголошуються правові гарантії відшкодування збитків, завданих під час введення воєнного стану або повернення майна, що збереглося [3].

Звертаючись до механізму адміністративно-правове забезпечення правового режиму воєнного стану в умовах повномасштабного збройного конфлікту в Україні В. Бас та Корж-Ікаєва, розглядають його 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. Вчені приходять до висновку, що наразі в Україні створено достатнє нормативне підґрунтя для функціональності правового режиму воєнного стану, а тому – його адміністративно-правове забезпечення в умовах повномасштабного [9].

Отже, все вище викладене у цій статті дає можливість сформулювати певні узагаль-

нення щодо, змісту адміністративно-правового режиму воєнного стану, як комплексного інструменту публічного адміністрування щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах російсько-української війни:

– в теорії адміністративного права України для потреб публічно адміністрування мирного часу інститут адміністративно-правових режим є важливим, однак не головним, проте, в умовах режиму воєнного стану він також стає головним засобом досягнення мети та завдань публічного адміністрування;

– це самостійний комплексний інструмент публічного адміністрування адміністративних органів та інститут адміністративного права, що передбачає втілення в підзаконну правотворчість, правозастосування та правоохоронну діяльність адміністративних та інших дій, спрямованих на виконання мети і завдань правового режиму воєнного стану визначеного Законом від 12 травня 2015р. № 389-VIII;

– це система норм адміністративного права, які встановлюють особливі повноваження для адміністративних органів та певні чітко прописані Конституцією та Законом України від 12 травня 2015р. № 389-VIII обмеження для громадян;

– за змістом він встановлює особливий порядок організації та діяльності адміністративних органів, зокрема щодо уточнення та деталізації обсягу і меж тимчасового обмеження та особливого порядку здійснення прав і свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб з метою не допущення їх порушення;

– не можливо не погодитися з професором А. Комзюком та іншими вченими, що основна загроза конституційним правам і свободам громадян, правам і законним інтересам юридичних осіб походить від російського агресора, кожного збройного окупанта, а протидія агресії сприяє насамперед захисту людей, їх життя та здоров'я, інші права і свободи;

– виконуючи заходи правового режиму воєнного стану адміністративні органи можуть тимчасово відповідно до Закону від 12 травня 2015р. № 389-VIII запроваджувати комендантську годину, встановлювати особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування осіб та рух транспорт-

них засобів, забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, проводити евакуацію населення та ін.;

– адміністративно-правовий режим не може при будь яких обставинах призводити до застосування тортур, жорстокого чи принижуючого людську гідність поводження з людьми;

– використання адміністративно-правовий режим є неприпустимим для захоплення влади та порушення прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб;

– це процес реалізації у формі адміністративних процедур щодо забезпечення відсічі збройній агресії, звільнення тимчасово окупованих територій, захисту національних інтересів і цінностей України, захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів приватних юридичних осіб.

Отже, адміністративно-правовий режим воєнного стану, як комплексний інструмент публічного адміністрування забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян та прав і законних інтересів фізичних осіб в умовах російсько-української війни – це посилена особлива форма, імперативно-владного характеру правового регулювання суспільних відносин, що встановлюються для створення належних умов Збройним силам України, іншим силам безпеки і оборони для відбиття повномасштабного вторгнення та звільнення тимчасово окупованих територій, а також захисту прав свобод та законних інтересів громадян, які постраждали від російського агресора шляхом надання адміністративним органам спеціальних та додаткових повноважень та встановлення певних обмежень для приватних осіб.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Галунько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ: «Видавництво Людмила», 2023. С. 399-416. <http://www.ssaals.com.ua/?p=9174>
2. Дериенджиєв И., Димитър К., Хрусанов Д. Административно право на Република България. София: Сиби, 2012 400 с.
3. Про правовий режим воєнного стану. Закон України 12 травня 2015р. № 389-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 28. ст.250 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
4. Адміністративно-правовий режим військового стану, введеного в Україну у зв'язку з московською військовою агресією. Науковий вісник публічного та приватного права. 2022. Вип. 3. С. 100-106. <https://dspace.univd.edu.ua/items/66a214b4-7abc-48eb-a4f2-ffc63a71b310>
5. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 24. С. 289-327. <http://www.ssaals.com.ua/?p=8580>
6. Про введення воєнного стану в Україні. Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64. Президент України Володимир Зеленський. <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
7. Про запровадження комендантської години на території міста Києва. Наказ від 20 березня 2022 р. № 1 начальника Київської військової адміністрації генерал-полковника С Попко. Офіційний портал Києва. <file:///Users/valentynhalunko/Downloads/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20%D0%9A%D0%9C%D0%92%D0%90%20%E2%84%96%201.pdf>
8. Комендантська година в Києві триває. Офіційний портал Києва. 2023. [https://kyivcity.gov.ua/bezpeka\\_ta\\_pravoporiadok/komendantska\\_godina\\_v\\_kiyevi\\_trivaye\\_iz\\_2300\\_do\\_0500/](https://kyivcity.gov.ua/bezpeka_ta_pravoporiadok/komendantska_godina_v_kiyevi_trivaye_iz_2300_do_0500/)
9. 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 і приватного права. 2023. <http://www.nvppp.in.ua/vip/2022/3/18.pdf>
10. Басс В.О., Корж-Ікаєва Т.Г. Правовий режим воєнного стану та його адміністративно-правове забезпечення в умовах повномасштабного збройного конфлікту в Україні. Юридичний науковий журнал. 2023. [http://lsej.org.ua/5\\_2023/122.pdf](http://lsej.org.ua/5_2023/122.pdf)