

# Поняття, ознаки та зміст правових режимів, що запроваджуються під час виникнення кризових ситуацій

## Concepts, Features and Content of Legal Regimes Introduced During Crisis Situations

Леонтій Чистоклетов<sup>1</sup>, Олександра Хитра<sup>2</sup>, Леонід Остапенко<sup>1</sup>, Руслан Скриньковський<sup>3</sup>  
Leontii Chystokletov, Oleksandra Khytra, Leonid Ostapenko, Ruslan Skrynkovsky

<sup>1</sup> *Lviv Polytechnic National University*  
12 Stepana Bandery Street, Lviv, 79013, Ukraine

<sup>2</sup> *Lviv State University of Internal Affairs*  
26 Horodotska Street, Lviv, 79007, Ukraine

<sup>3</sup> *Lviv University of Business and Law*  
99 Kulparkivska Street, Lviv, 79021, Ukraine

DOI: 10.22178/pos.32-5

JEL Classification: K19

Received 01.02.2018

Accepted 08.03.2018

Published online 11.03.2018

Corresponding Author:  
Ruslan Skrynkovsky  
uan\_lviv@ukr.net

© 2018 The Authors. This article is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 License](#)



**Анотація.** У статті здійснено аналіз нормативно-правових актів, що регламентують питання запровадження надзвичайних правових режимів. Визначені ознаки та зміст надзвичайних правових режимів. Досліджено режим антитерористичної операції (АТО), а також роль і місце військово-цивільних адміністрацій у реалізації надзвичайних правових режимів.

**Ключові слова:** надзвичайні правові режими; нормативно-правові акти; кризові ситуації; механізми реагування; військові формування; правоохоронні органи.

**Abstract.** The article deals with the analysis of normative legal acts regulating the issues of the introduction of emergency legal regimes. The features and content of emergency legal regimes are identified. The regime of the antiterrorist operation (ATO), as well as the role and place of military and civilian administrations in the realization of extraordinary legal regimes, were investigated.

**Keywords:** extraordinary legal regimes; legal acts; crisis situations; response mechanisms; military formations; police.

### ВСТУП

Сьогодні в світі все частіше виникають кризові ситуації. Глобалізаційні процеси провокують появу міжнародного тероризму, збройних конфліктів та інших надзвичайних обставин. У сфері зазначених загроз України не є винятком. Проведення антитерористичної операції в деяких районах Донецької та Луганської областей ще раз підтверджує цю тезу. До того ж, не осторонь залишаються надзвичайні обставини природнього та техногенного характеру.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що у наукових дослідженнях вітчизняних та закордонних науковців окремими питаннями розглядалася загальна характеристика правових режимів, що запроваджуються під час виникнення кризових ситуацій, зокрема у працях О. М. Бандурки, А. В. Басова, С. В. Белая, О. В. Гуляка, І. В. Євтушенка, О. Г. Комісарова, С. О. Кузніченка, В. А. Лаптія, С. О. Магди, В. М. Мирошніченка, В. Я. Настюка, О. В. Негодченка, Г. М. Перепелиці, В. М. Плішкіна, Г. О. Пономаренко, М. Б. Саакяна, М. П. Стрельбицького, Д. В. Талалая, О. С. Шаптали, Х. П. Ярмакі та ін. Вище-

зазначеними вченими здійснені ґрунтовні дослідження структури правових режимів, що запроваджуються за надзвичайних обставин. При цьому комплексного вивчення понять, ознак та змісту правових режимів, що запроваджуються під час виникнення кризових ситуацій майже не було здійснено. Все це обумовило актуальність поданого дослідження, визначило його тему та мету.

Тому *метою статті* є аналіз та синтез наукових праць та нормативно-правових актів щодо обґрунтування понять, ознак та змісту правових режимів, які запроваджуються під час виникнення кризових ситуацій.

## РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Правове регулювання відносин, що виникають в умовах появи кризових ситуацій здійснюється за допомогою нормативно-правових актів, які регламентують застосування заходів надзвичайного характеру. Кризові ситуації вимагають нормативного впливу, що відрізняється від існуючого в нормальних умовах. Правове регулювання у таких умовах визначається спеціальними адміністративно-правовими режимами.

С. О. Кузніченко стверджує, що надзвичайний адміністративно-правовий режим описується через спеціальний адміністративно-правовий режим, той, у свою чергу, – через адміністративно-правовий режим, через правовий режим взагалі, що розкривається через соціальний режим у філософському розумінні. Правове регулювання відносин, що виникають в умовах різних природних катаклізмів, техногенних аварій і катастроф, соціальних та військових конфліктів, історично здійснювалось за допомогою актів, які регламентують застосування заходів надзвичайного характеру [1].

Погоджуємось з О. М. Бандуркою [2], В. А. Лаптієм [3], Г. О. Пономаренко [4], що надзвичайні адміністративно-правові режими є формою забезпечення національної безпеки в умовах виникнення факторів глобальної небезпеки для національних інтересів України.

С. О. Кузніченко [5] визначає дві підстави введення надзвичайних режимів: 1) фактична підстава; 2) юридична підстава. У разі виникнення фактичних підстав перестають працювати звичайні повсякденні соціальні і

правові механізми держави. Для виконання визначених завдань влада змінює своє правове забезпечення – вводить надзвичайні режими та організаційне забезпечення: створюється спеціальна система управління, визначені органи державної виконавчої влади наділяються надзвичайними повноваженнями, створюються надзвичайні органи управління. Все це запроваджується з метою нормалізації обстановки в найкоротший термін, усунення загрози небезпеки, повернення до повсякденної системи управління [5].

Згідно з Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» [6] надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій природного або техногенного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели (чи можуть призвести) до втрат (людських, матеріальних), створюють загрозу життю і здоров'ю людей (громадян), або при спробі зміни конституційного ладу України і/або захоплення державної влади шляхом насильства. Надзвичайний стан передбачає надання відповідним (конкретним) органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування, згідно до Закону [6], певних повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я людей (громадян), нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу тощо, а також допускає тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини та громадянина і прав та законних інтересів юридичних осіб із зазначенням конкретного строку дії цих обмежень.

Відповідно до статті 2 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [6] метою введення надзвичайного стану є усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій природного або техногенного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при намаганнях захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, для відновлення конституційних прав і свобод людей та громадян, а також прав та законних інтересів юридичних осіб, створення належних умов для нормаль-

ного (звичного) функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших установ, організацій та інститутів громадянського суспільства.

Стаття 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [6] визначає умови введення надзвичайного стану – надзвичайний стан вводиться виключно за наявності (конкретної, визначеної) загрози безпеці людей (громадян) і/або конституційному ладу в дійсності, усунення якої (або яких) іншими способами (реальними діями) є неможливим у разі:

- виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, що створюють загрозу життю і здоров'ю переважної більшості населення;
- здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей (громадян) і/або суттєвим руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;
- виникнення масових (певних, конкретних) безпорядків, що обмежують права і свободи людей та громадян чи супроводжуються насильством над ними;
- блокування (або захоплення) окремих особливо важливих об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці людей (громадян) і порушує нормальну (звичну) діяльність системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- намагання захоплення державної влади і/або зміни конституційного ладу України шляхом насильства;
- необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності (роботи) органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо.

У разі виникнення надзвичайної екологічної ситуації (далі – НЕС) правове регулювання відносин, що виникають під час здійснення надзвичайних заходів, спрямованих на захист життя та здоров'я людей (громадян) і нормалізацію екологічного стану на кризовій території здійснюється відповідно до Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [7]. Основними завданнями цього Закону [7] (згідно статті 3) є:

- правове регулювання відносин, що виникають під час здійснення (реалізації) надзвичайних заходів, спрямованих на безпосеред-

ній захист життя та здоров'я людей (громадян) і нормалізацію екологічного стану на території зони НЕС;

- визначення порядку встановлення правового режиму зони НЕС, його організаційного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

- встановлення порядку залучення фізичних та юридичних осіб до участі у надзвичайних заходах на території зони НЕС та відшкодування вартості виконаних ними робіт і/або послуг;

- визначення порядку відшкодування шкоди, заподіяної фізичним та юридичним особам внаслідок виникнення НЕС і/або проведення робіт з ліквідації їх наслідків.

Статтею 1 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [7] надані основоположні визначення, а саме: 1) зона НЕС (окрема місцевість України, на якій виникла надзвичайна екологічна ситуація); 2) негативні зміни в навколишньому природному середовищі.

Стаття 8 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [7] розкриває правовий режим зони НЕС, а саме: правовий режим зони НЕС (особливий правовий режим, який може тимчасово запроваджуватися в окремих місцевостях у разі виникнення НЕС і спрямовується для попередження втрат (людських, матеріальних), відвернення загрози життю і здоров'ю людей (громадян), а також усунення негативних наслідків НЕС). Також визначено, що за наявності достатніх підстав у межах зони НЕС може бути введено правовий режим надзвичайного стану. Центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада АР Крим, Рада міністрів АР Крим, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації здійснюють (реалізують) свої повноваження, які їм надані Конституцією України та законами України, і забезпечують додержання правового режиму зони НЕС.

В умовах виникнення збройного конфлікту може бути запроваджено воєнний стан. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [8] визначає зміст та особливості (порядок введення та скасування) правового режиму воєнного стану, правові засади діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військового командуван-

ня, військових адміністрацій, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини та громадянина і прав та законних інтересів юридичних осіб.

Статтею 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [8] визначено, що воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводить в Україні або в окремих її місцевостях у разі виникнення збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, органам місцевого самоврядування, військовому командуванню та військовим адміністраціям певних (конкретних) повноважень, необхідних для відвернення загрози, протидії збройній 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 конкретного строку дії цих обмежень.

Воєнний стан в Україні вводить в Україні Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України. Конкретні пропозиції (з відповідним обґрунтуванням) на введення надзвичайного стану Президенту України подає Рада національної безпеки і оборони України [8].

У своїх дослідженнях С. О. Кузніченко [9] наголошує, що у період воєнних дій соціальне середовище на території воєнного конфлікту практично виходить з-під нормативного впливу повсякденного (звичайного) законодавства. Руйнуються нормальні громадські зв'язки, змінює роботу державний механізм управління. Окрім загальних цілей з визначеними частковими цілями, воєнний стан має і специфічну мету. Це всебічне забезпечення успішних дій збройних сил держави. В умовах воєнного стану збільшуються повноваження військової влади, відбувається перехід функцій органів державної влади до військових органів управління. Воєнний стан вводиться аж до припинення стану війни, вторгнення, нападу, блокади території України, окремих її частин чи загрози таких дій, тобто не має обмеження у часі дії. Воєнний стан зумовлює

певні специфічні правообмеження для людей (громадян), можливість запровадження додаткових обов'язків. Таким чином, правовий режим воєнного стану передбачає жорсткі й інтенсивні правообмеження для громадян і найширші додаткові повноваження для державних органів.

Прийняття Закону України «Про боротьбу з тероризмом» ввело в дію новий вид особливого адміністративно-правового режиму – режим антитерористичної операції (особливий порядок, який може вводитися в районі проведення антитерористичної операції (далі – АТО) на час її проведення і передбачати надання суб'єктам боротьби з тероризмом, визначених Законом [10], спеціальних (конкретних) повноважень, необхідних для звільнення заручників, забезпечення безпеки і здоров'я людей (громадян), які опинилися в районі проведення АТО, нормального функціонування державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій тощо). Районом проведення АТО є визначені керівництвом АТО ділянки місцевості або акваторії, транспортні засоби, будівлі, споруди, приміщення та території чи акваторії, що прилягають до них і в межах яких проводиться АТО.

Сьогодні, виходячи із складної воєнної обстановки в деяких районах Донецької та Луганської областей, прийнято Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» [11]. Цей Закон України визначає особливості діяльності (організацію, повноваження і порядок роботи) військово-цивільних адміністрацій (далі – ВЦА) для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення АТО.

Стаття 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [11] трактує такі основоположні визначення, а саме:

- ВЦА (тимчасові державні органи у областях, районах, містах, селищах та селах, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України і призначені для: 1) забезпечення дії Конституції та законів України; 2) забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку; 3) участі у протидії диверсійним проявам і/або терористичним актам; 4) недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення АТО);



- ВЦА району, області (тимчасові державні органи, що здійснюють на визначеній території повноваження державних адміністрацій, районних, обласних рад та інші повноваження);

- ВЦА населених пунктів (тимчасові державні органи, що здійснюють на визначеній території повноваження міських, районних у містах рад, селищних, сільських рад, виконавчих органів міських, районних у містах рад, селищних сільських рад та голів та інші повноваження).

ВЦА є юридичними особами публічного права і наділяються цим та іншими законами повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до законів України. ВЦА населених пунктів набувають прав та обов'язків з дня внесення запису про їх державну реєстрацію як юридичних осіб до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань.

## ВИСНОВКИ

Результати проведеного дослідження доводять, що:

1. Правове регулювання відносин, що виникають в умовах виникнення кризових ситуацій здійснюється за допомогою нормативно-правових актів, які регламентують застосування заходів надзвичайного характеру. Кри-

зові ситуації вимагають нормативного впливу, що відрізняється від існуючого в нормальних умовах. Правове регулювання у таких умовах визначається спеціальними адміністративно-правовими режимами.

2. В даний час відповідно до законодавства України спеціальними адміністративно-правовими режимами є воєнний стан, надзвичайний стан та зона надзвичайної екологічної ситуації. Всі ці адміністративно-правові режими можуть бути запроваджені під час виникнення кризової ситуації.

3. Прийняття Закону України «Про боротьбу з тероризмом» ввело в дію новий вид особливого адміністративно-правового режиму – режим антитерористичної операції. Сьогодні, виходячи із складної воєнної обстановки в деяких районах Донецької та Луганської областей, прийнято Закон України «Про військово-цивільні адміністрації». Тут необхідно зазначити, що військово-цивільні адміністрації є органом є публічної влади, що реалізують та забезпечують режим антитерористичної операції.

Звідси очевидно, що перспективою подальших досліджень у даному напрямі є удосконалення правових механізмів реагування військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення на кризові ситуації.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES

1. Kuznichenko, S. (2010). *Nadzvychni administratyvno-pravovi rezhymy* [Extraordinary administrative and legal regimes]. Simferopol: Krymnavchpedderzhvydav (in Ukrainian) [Кузніченко, С. (2010). *Надзвичайні адміністративно-правові режими*. Сімферополь: Кримнавчпеддержвидав].
2. Bandurka, O. (1998). *Upravlinnia v orhanakh vnutrishnikh sprav Ukrainy* [Management of the Internal Affairs of Ukraine]. Kharkiv: Universytet vnutrishnikh sprav (in Ukrainian) [Бандурка, О. (1998). *Управління в органах внутрішніх справ України*. Харків: Університет внутрішніх справ].
3. Laptij, V. (1994). Ponjatie chrezvyčajnoy obstanovki i osobyh uslovij dlja dejatel'nosti organov vnutrennih del Ukrainy [The concept of an emergency situation and special conditions for the activities of the internal affairs bodies of Ukraine]. *Bjulleten' MVD Ukrainy po obmenu opytom raboty organov vnutrennih del*, 113/114, 61–63 (in Russian) [Лаптий, В. (1994). Понятие чрезвычайной обстановки и особых условий для деятельности органов внутренних дел Украины. *Бюллетень МВД Украины по обмену опытом работы органов внутренних дел*, 113/114, 61–63].
4. Ponomarenko, H. (2007). *Upravlinnia u sferi zabezpechennia vnutrishnoi bezpeky derzhavy: administratyvno-pravovi zasady* [Management in the field of ensuring internal security of the

- state: administrative and legal principles]. Kharkiv: Vydavets Vapniarchuk N. M. (in Ukrainian) [Пономаренко, Г. (2007). *Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади*. Харків: Видавець Вапнярчук Н. М.].
5. Kuznichenko, S. (2009). *Nadzvychni administratyvno-pravovi rezhymy: zarubizhnyi dosvid ta ukrainska model* [Extraordinary administrative and legal regimes: foreign experience and Ukrainian model]. Simferopol: Krymnavchpedderzhvydav (in Ukrainian) [Кузніченко, С. (2009). *Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель*. Сімферополь: Кримнавчпеддержвидав].
  6. Pro pravovyi rezhym nadzvychnoiho stanu [About the legal state of emergency] (Ukraine), 16 March 2000, No 1550-III. Retrieved January 1, 2018, from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1550-14> (in Ukrainian) [Про правовий режим надзвичайного стану (Україна), 16 березня 2000, № 1550-III. Актуально на 01.01.2018. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>].
  7. Pro zonu nadzvychnoi ekolohichnoi sytuatsii [About the zone of emergency ecological situation] (Ukraine), 13 July 2000, No 1908-III. Retrieved January 1, 2018, from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1908-14> (in Ukrainian) [Про зону надзвичайної екологічної ситуації (Україна), 13 липня 2000, № 1908-III. Актуально на 01.01.2018. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1908-14>].
  8. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu [About the legal regime of martial law] (Ukraine), 12 May 2015, No 389-VIII. Retrieved January 1, 2018, from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (in Ukrainian) [Про правовий режим воєнного стану (Україна), 12 травня 2015, № 389-VIII. Актуально на 01.01.2018. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389-19>].
  9. Kuznichenko, S. (2014). *Administratyvno-pravovyi rezhym voiennoho stanu* [Administrative-legal regime of martial law]. Kharkiv: Pravo (in Ukrainian) [Кузніченко, С. (2014). *Адміністративно-правовий режим воєнного стану*. Харків: Право].
  10. Pro borotbu z teroryzmom [On the fight against terrorism] (Ukraine), 20 March 2003, No 638-IV. Retrieved January 1, 2018, from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/638-15> (in Ukrainian) [Про боротьбу з тероризмом (Україна), 20 березня 2003, № 638-IV. Актуально на 01.01.2018. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/638-15>].
  11. Pro viiskovo-tsyvilni administratsii [About military-civilian administration] (Ukraine), 03 February 2015, No 141-VIII. Retrieved January 1, 2018, from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/141-19> (in Ukrainian) [Про військово-цивільні адміністрації (Україна), 03 лютого 2015, № 141-VIII. Актуально на 01.01.2018. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/141-19>].