

ЧОЛАК В. Д.,аспірант кафедри адміністративно-правових дисциплін
(Одеський державний університет
внутрішніх справ)

УДК 342.9:351.74

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.5.2.26>**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ НА ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ**

У статті здійснено комплексний аналіз особливостей адміністративно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях України. Встановлено, що сучасні безпекові виклики, зумовлені наслідками збройної агресії, потребують не лише оперативного відновлення системи публічного управління, а й запровадження специфічних правових механізмів, які забезпечують належний рівень правопорядку при безумовному дотриманні прав і свобод людини. Обґрунтовано, що правове регулювання в цій сфері є багаторівневим та поєднує норми загального законодавства (Конституції України, законів України «Про Національну поліцію») з положеннями спеціального правового режиму, зокрема, Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та відповідних підзаконних актів. Розкрито роль військово-цивільних адміністрацій у здійсненні координаційних, контрольних і виконавчих функцій, а також охарактеризовано особливості міжвідомчої взаємодії органів виконавчої влади, силових структур та місцевого самоврядування.

Увагу приділено необхідності забезпечення відповідності національного правозастосування міжнародним стандартам у сфері прав людини, зокрема положенням Європейської конвенції з прав людини, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та інших актів міжнародного гуманітарного права. Проаналізовано концепт адаптивного правового регулювання як умови оперативного реагування на зміну безпекової ситуації та викладено рекомендації щодо дотримання принципів правової визначеності, пропорційності й підзвітності. З'ясовано роль громадських формувань і місцевих ініціатив у забезпеченні правопорядку та формуванні довіри до державної влади. Наголошено на потребі подальшого наукового дослідження цієї тематики з метою розроблення сталої нормативної моделі адміністративно-правового регулювання у процесі реінтеграції деокупованих територій.

Ключові слова: деокуповані території, публічна безпека, військово-цивільні адміністрації, правове регулювання, правова визначеність, права людини, правовий режим, стабілізаційні заходи.

Cholak V. D. Peculiarities of legal regulation in the field of ensuring public security and order in the deoccupied territories

The article provides a comprehensive analysis of the features of administrative and legal regulation of ensuring public security and order in the deoccupied territories of Ukraine. It is established that modern security challenges caused by the consequences of armed aggression require not only the prompt restoration of the public administration system, but also the introduction of specific legal mechanisms that ensure the proper level of law and order with unconditional respect for human rights and freedoms. It is substantiated that legal regulation in this area



is multi-level and combines the norms of general legislation (the Constitution of Ukraine, laws on the National Police,) with the provisions of a special legal regime, in particular, the Law of Ukraine "On the Legal Regime of Martial Law" and relevant by-laws. The role of military administrations in the implementation of coordination, control and executive functions is revealed, and the features of interdepartmental interaction between executive bodies, law enforcement agencies and local self-government are also characterized.

Attention is paid to the need to ensure compliance of national law enforcement with international standards in the field of human rights, in particular the provisions of the European Convention on Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and other acts of international humanitarian law. The concept of adaptive legal regulation as a condition for an operational response to a change in the security situation is analyzed and recommendations are made regarding compliance with the principles of legal certainty, proportionality and accountability. The role of public organizations and local initiatives in ensuring law and order and building trust in state authorities is clarified. The need for further scientific research on this topic is emphasized in order to develop a sustainable normative model of administrative and legal regulation in the process of reintegration of deoccupied territories.

Key words: *deoccupied territories, public security, military administrations, administrative law, legal certainty, human rights, legal regime, stabilization measures.*

Вступ. У сучасних умовах Україна перебуває в складній ситуації, коли значна частина територій, що була під контролем держави-окупанта, поступово повертається під юрисдикцію української влади. Цей процес супроводжується численними правовими, організаційними та безпековими викликами, які вимагають термінового та системного реагування з боку держави. Насамперед, це стосується необхідності відновлення ефективної та легітимної системи публічного управління, яка здатна не лише виконувати адміністративні функції, а й гарантувати дотримання прав людини, відновлення правопорядку та стабільність у соціумі.

Одним із пріоритетних напрямів цього процесу є створення та впровадження ефективного адміністративно-правового механізму, спрямованого на забезпечення публічної безпеки та правопорядку. Йдеться про формування системи правового регулювання, яка з урахуванням особливостей правового статусу деокупованих регіонів та специфіки постконфліктного середовища здатна забезпечити комплексну відповідь на виклики безпеки, правового вакууму та втрати довіри до державних інституцій.

Особливої уваги потребують території, які протягом тривалого часу функціонували поза межами конституційного поля України. На таких територіях, як правило, було зруйновано або повністю паралізовано інститути державної влади, демонтовано системи правоохоронного захисту, знищено або дискредитовано механізми судового захисту прав громадян. Унаслідок цього утворився глибокий правовий вакуум, що супроводжувався правовим нігілізмом серед частини населення, зростанням рівня недовіри до офіційних органів держави, а також поширенням проросійських наративів та антиукраїнських настроїв.

Відтак, створення адміністративно-правового механізму забезпечення публічної безпеки на деокупованих територіях має враховувати не лише юридичні особливості регіонів (зокрема правовий режим воєнного або надзвичайного стану), а й глибокі соціально-психологічні чинники. Це передбачає, з одного боку, впровадження особливих, тимчасових правових режимів, які забезпечать швидке реагування на загрози, відновлення контролю та правопорядку, а з іншого – дотримання правових стандартів, прозорих процедур, захист прав і свобод людини, що є критично важливим для формування довіри до державної влади на звільнених територіях.

Питання адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях є відносно новим для української правової науки й почало активно



розроблятися лише в останні роки у зв'язку з актуалізацією проблеми тимчасової окупації частини території України та потребою її реінтеграції. У науковій літературі цю тематику досліджували, зокрема, Б.О. Логвиненко, В. Бондар, А.О. Плаксун, Г.А. Гончаренко, Ю.М. Нікітюк та інші дослідники, однак системне, комплексне дослідження правової природи забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях залишається актуальним напрямом сучасної науки. Новизна цієї теми обумовлена як відсутністю сталих практик правового реагування на подібні ситуації в історії незалежної України, так і необхідністю створення оригінальної моделі нормативного забезпечення з урахуванням міжнародних стандартів, безпекових загроз та гуманітарного контексту.

Постановка завдання. Метою статті є визначення особливостей правового регулювання у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях.

Результати дослідження. Сьогодні актуалізується потреба у створенні ефективної законодавчої основи, яка б визначала правовий статус і специфіку управління деокупованими територіями, забезпечувала належний захист прав громадян і передбачала чіткі правові механізми для відновлення повноцінного державного контролю над цими регіонами [1, с. 521]. Актуальність означеної проблематики обумовлена сукупністю факторів, серед яких слід виокремити: високий рівень соціальної напруги; загрозу повторної дестабілізації ситуації; діяльність диверсійно-розвідувальних груп та залишків окупаційного адміністративного апарату; збереження нелегального обігу зброї, боєприпасів та вибухових речовин; недовіру значної частини місцевого населення до представників державної влади; а також системні загрози порушення прав і свобод людини як з боку окремих осіб, так і з боку представників публічної адміністрації.

У таких умовах забезпечення публічної безпеки не може здійснюватися виключно на підставі загального нормативного регулювання. Необхідно створювати спеціальні адміністративно-правові механізми, які дозволяють зберегти баланс між потребою у застосуванні примусових або обмежувальних заходів з метою захисту публічного інтересу та імперативом дотримання принципів правової визначеності, пропорційності, законності, неприпустимості свавільного втручання держави у сферу прав і свобод людини.

Крім того, діяльність органів публічної влади в деокупованих регіонах повинна здійснюватися з урахуванням норм міжнародного гуманітарного права, міжнародних стандартів у сфері прав людини, зокрема положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.), Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (1966 р.), Додаткового протоколу II до Женевських конвенцій (1977 р.), а також практики Європейського суду з прав людини, що має обов'язковий характер для України. Згідно з вказаними актами, навіть в умовах надзвичайного або воєнного стану держава зобов'язана забезпечити дотримання невід'ємних прав, запроваджувати обмеження лише в законодавчо визначеному порядку, під контролем уповноважених органів, із гарантією судового оскарження.

У результаті системного аналізу чинного законодавства, наукових підходів і практики застосування норм права в умовах особливого правового режиму можна виокремити наступні основні особливості правового регулювання у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку на деокупованих територіях України, які відображають специфіку взаємодії органів публічної влади, правоохоронних структур і громадянського суспільства в умовах постконфліктної трансформації, а також спрямовані на забезпечення балансу між безпековими потребами та дотриманням прав і свобод людини.

Насамперед, така система правового регулювання характеризується поєднанням норм загального законодавства, яке має універсальне і постійне застосування, із спеціальними нормативно-правовими актами, що впроваджують особливі правові режими в умовах воєнного стану. До актів загального характеру, що діють на деокупованих територіях, належать: Конституція України, яка закріплює основоположні права, свободи громадян та принцип верховенства права [2]; Закон України «Про Національну поліцію», що визначає засади діяльності поліції у сфері охорони публічного порядку та застосування примусових заходів [3]; Кодекс України про адміністративні правопорушення та Кримінальний кодекс



України, які регламентують відповідальність за посягання на громадський порядок [4, 5]; та інші.

Поряд з цим, на звільнених від окупації територіях вказані норми реалізуються у взаємозв'язку з положеннями спеціального законодавства, зокрема Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Цей акт визначає обсяг повноважень військових адміністрацій, допустимі межі обмеження прав громадян, а також порядок запровадження таких заходів, як комендантська година, заборона на пересування, обмеження на проведення зібрань тощо [6]. На підзаконному рівні діють інструкції, розпорядження та інші нормативні акти, що конкретизують механізми реалізації згаданих положень у межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, а також визначають порядок взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та суб'єктів сектору безпеки і оборони в умовах особливого правового режиму. В якості прикладу можна навести наказ МВС України від 31.10.2016 № 1129 «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії територіальних органів поліції та міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України під час реагування на надзвичайні ситуації, у випадку введення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану», в якому затвердив відповідну інструкцію, яка встановлює механізм взаємодії між головними управліннями Національної поліції в Автономній Республіці Крим, місті Севастополі, областях і місті Києві, а також міжрегіональними територіальними органами поліції та їх підрозділами під час реагування на надзвичайні ситуації. Він регламентує порядок спільного виконання аварійно-рятувальних і невідкладних робіт, реалізації планів реагування, а також виконання визначених законом службових завдань у разі запровадження режиму воєнного чи надзвичайного стану, включно із завданнями у сфері територіальної оборони та цивільного захисту в особливий період [7].

Однією з ключових характеристик правового регулювання в означеній сфері є запровадження механізмів підвищеного контролю за діяльністю органів виконавчої влади, місцевого самоврядування і правоохоронних органів. Така потреба продиктована ризиками управлінських помилок та зловживань владними повноваженнями в умовах відсутності стабільного правового середовища. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» визначає особливі повноваження військових адміністрацій, які тимчасово замінюють або підсилюють місцеву владу в разі її неспроможності. Зокрема, військові адміністрації здійснюють координацію діяльності між суб'єктами публічного управління, реалізують нагляд за дотриманням законодавства, а також уповноважені організовувати взаємодію між силовими структурами [6].

Забезпечення публічної безпеки повинно узгоджуватися з дотриманням міжнародно-правових стандартів у сфері прав людини. На деокупованих територіях існує загроза зловживань з боку публічної влади, що вимагає нормативного закріплення гарантій пропорційності, законності і можливості оскарження застосованих заходів впливу. Особливості безпекового регулювання на деокупованих територіях мають враховувати не лише військову необхідність, а й загальноєвропейські підходи до правового захисту особи. Вказані вимоги зумовлені положеннями Конституції України, Європейської конвенції з прав людини (1950), Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (1966) та іншими нормативно-правовими актами. Як слушно зазначає Чорнолуцький Р.В., «гармонійне поєднання внутрішніх правових заходів та міжнародних стандартів є найефективнішим підходом до захисту прав людини під час воєнного стану» [8, с. 153].

Також в умовах деокупації доцільним є впровадження особливих адміністративно-правових режимів, спрямованих на стабілізацію ситуації, виявлення колаборантів, попередження терористичних загроз. Військові адміністрації, СБУ, Національна поліція та інші органи влади отримують розширені повноваження для тимчасового обмеження прав з дотриманням принципів правової визначеності. У цьому контексті важливо дотримуватися балансу між ефективністю заходів та недопущенням правового свавілля. Тому правова визначеність під час введення обмежень у сфері безпеки є базовою гарантією недопущення порушень прав людини.



Нормативна гнучкість є обов'язковою умовою ефективного реагування держави на динамічні зміни безпекової ситуації. Спрощені механізми прийняття підзаконних актів, включно з розпорядженнями начальників військових адміністрацій, дозволяють у реальному часі адаптувати правові режими до оперативних потреб регіону. Такі нормативні акти, хоч і мають тимчасовий характер, забезпечують правове врегулювання питань комендантської години, режимів пересування, торгівлі, охорони об'єктів критичної інфраструктури. Гнучкість не повинна суперечити принципу верховенства права, тому усі дії мають супроводжуватись правовим обґрунтуванням та процедурною прозорістю.

Децентралізований підхід у сфері забезпечення публічної безпеки на деокупованих територіях України базується на концепції широкого залучення місцевих органів влади та громадянського суспільства до реалізації безпекових функцій, що є важливим елементом правової держави й демократичного врядування. Вказаний підхід передбачає нормативне закріплення можливості участі громадян у процесах охорони громадського порядку та державного кордону, а також створення правових механізмів взаємодії між населенням, органами місцевого самоврядування та правоохоронними структурами.

Правовою основою такого залучення є Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», який визначає статус, права та обов'язки громадських формувань, порядок їх створення, реєстрації, взаємодії з органами Національної поліції, Державної прикордонної служби, військовими адміністраціями та іншими суб'єктами сектору безпеки. Згідно з цим законом, громадські формування можуть здійснювати спільне патрулювання з поліцією, брати участь у профілактичних заходах, сприяти оперативному реагуванню на правопорушення, а також виступати суб'єктами локального моніторингу стану правопорядку [9].

Крім того, законодавством передбачено, що органи місцевого самоврядування мають право ініціювати розробку та ухвалення місцевих програм у сфері публічної безпеки, які фінансуються з місцевих бюджетів або за участі грантових коштів. Такі програми можуть включати заходи щодо посилення співпраці з добровільними формуваннями, закупівлі технічних засобів охорони, організації навчань та інструктажів, а також інформаційно-просвітницької роботи з населенням. В умовах деокупованих територій така взаємодія набуває особливої ваги, оскільки дозволяє швидко мобілізувати місцевий ресурс, адаптувати безпекові заходи до конкретного соціально-просторового контексту, а також формує довіру до державних інституцій через участь громади у процесі прийняття рішень. Саме тому правове регулювання участі громадськості у сфері публічної безпеки має бути чітко виписане, процедурно визначене та інтегроване у загальну систему адміністративно-правового забезпечення стабілізації на звільнених територіях.

Висновки. У процесі постконфліктного відновлення державності на деокупованих територіях України адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки та порядку набуває ключового значення як гарант правової стабільності, безпеки громадян і легітимності влади. Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що правове регулювання у цій сфері має складну багаторівневу структуру, яка поєднує загальне нормативно-правове регулювання із спеціальними режимами, запровадженими у зв'язку з воєнним станом. Особливу увагу при цьому слід приділяти забезпеченню балансу між обґрунтованими заходами примусу з метою нейтралізації безпекових загроз та безумовним дотриманням міжнародних стандартів у сфері прав людини.

До основних особливостей правового регулювання у цій сфері слід віднести: інтеграцію норм загального й спеціального законодавства, включаючи Конституцію України, Закон України «Про правовий режим воєнного стану», інші галузеві акти; пріоритетність прав і свобод особи як юридично зобов'язуючого орієнтира державної політики безпеки; посилення міжвідомчого контролю та координації дій між органами виконавчої влади, правоохоронними структурами та військовими адміністраціями; впровадження адаптивних правових режимів, здатних оперативно реагувати на зміну безпекової ситуації на місцях; розширення ролі органів місцевого самоврядування та громадськості у підтриманні



публічного порядку, що відповідає принципам децентралізації та партисипативного управління.

Незважаючи на певні напрацювання в науковому дискурсі, питання правового забезпечення публічної безпеки на деокупованих територіях залишається недостатньо дослідженим і потребує подальшого розвитку. Особливої уваги заслуговують аспекти нормотворчої гнучкості, інституційної взаємодії, правової визначеності та ефективних механізмів демократичного контролю над заходами, що обмежують права громадян. Розроблення й імплементація цілісної концепції правового регулювання в цій сфері є необхідною умовою успішної реінтеграції звільнених територій у єдиний правовий простір України та сталого розвитку в умовах постконфліктної трансформації.

Список використаних джерел:

1. Гончаренко Г.А., Нікітюк Ю.М. Заходи держави щодо реінтеграції ТОТ України як складова відновлення національної державності: теоретико-правовий аспект. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 2. С. 520–526.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон Української РСР від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
5. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 року № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
6. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
7. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії територіальних органів поліції та міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України під час реагування на надзвичайні ситуації, у випадку введення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 31.10.2016 № 1129. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z0085-17#Text>
8. Чорнолуцький Р.В. Порушення прав людини та громадянина в умовах воєнного стану. *Права людини і громадянина в умовах воєнного стану: виклики та механізми захисту* : зб. матеріалів наук.-практ. конф., м. Харків, 6 груд. 2024 р. Харків, 2024. С. 150–154.
9. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text>

Дата першого надходження рукопису до видання: 03.09.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 24.10.2025

Дата публікації: 28.11.2025

