

---

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО  
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО  
CONSTITUTIONAL LAW**

---

УДК 342.59

*О. Бакумов***CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASES OF ENSURING THE LEGAL  
RESPONSIBILITY OF THE STATE IN MODERN UKRAINE IN THE  
CONDITIONS OF SPECIAL LEGAL REGIMES*****О. С. Бакумов****кандидат юридичних наук,  
Харківський національний університет  
внутрішніх справ,  
м. Харків***КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ В СУЧАСНІЙ  
УКРАЇНІ В УМОВАХ ДІЇ ОСОБЛИВИХ ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ**

**Постановка проблеми.** Суспільні відносини, що регулюються нормами права, зазвичай, ґрунтуються на засадах сталості, стабільності й передбачуваності правового регулювання. У цьому випадку діє принцип верховенства права. Натомість реальним умовам відомі випадки, коли суспільні відносини регулюються правовими нормами різних правових режимів. Якщо ординарний правовий режим означає сталість, стабільність такого регулювання, то за певних особливих обставин законодавець вдається до регулювання відносин в умовах екстраординарних або надзвичайних правових режимів. До них, зокрема, можна віднести режими надзвичайного стану, воєнного стану та надзвичайної екологічної ситуації, що безпосередньо впливає з низки норм Конституції України. Їх запровадження означає, що звичайні повсякденні соціальні і правові механізми держави перестають працювати на певний час. Для виконання визначених цілями запровадження особливого правового режиму завдань державна влада в особі вищих органів (зазвичай, парламенту та глави держави) змінює своє правове забезпечення – вводить надзвичайні режими та їх організаційне забезпечення: створюється спеціальна система управління, визначені органи влади наділяються певними особливими (надзвичайними) повноваженнями, часом створюються надзвичайні органи управління воєнізованого або безпосередньо військового характеру (штаби, комендатури тощо). Все це запроваджується для нормалізації обстановки в найкоротший термін, усунення загрози небезпеки, повернення до повсякденної системи управлін-

ня, надання допомоги постраждалим, ліквідації та локалізації негативних факторів, настання яких стало фактичною підставою для запровадження відповідного правового режиму. У контексті нашого дослідження критично важливим і принциповим є те, що за умов дії особливих правових режимів держава сама розширює власні повноваження та істотно збільшує обсяг втручання у здійснення прав і свобод людини і громадянина, часом суттєво обмежуючи цей обсяг на певний час (час дії відповідного правового режиму).

**Стан наукового опанування проблеми.** Проблематика особливих правових режимів досить досліджена у вітчизняній юриспруденції, зокрема такими вченими, як А. В. Басов, Н. В. Коваленко, Я. А. Колінко, С. О. Кузніченко, С. К. Могил та ін. Проте вона розглядалася здебільшого в адміністративно-правовому розрізі, зокрема в ракурсі повноважень державних органів, запроваджуваних процедур та обмежень тощо. На периферії дослідницької уваги, між тим, опинилися украй важливі питання суттєвої зміни акцентів у відносинах між державою та особою, що спричиняється особливими умовами реалізації особистих прав і свобод, а відповідно і юридичної відповідальності держави у сфері додержання таких прав і свобод.

**Мета статті** полягає у встановленні конституційно-правових особливостей забезпечення юридичної відповідальності держави в сучасній Україні в умовах дії особливих правових режимів.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні надзвичайні правові режими безпосередньо конституціоналізовані в низці положень Основного Закону держави (статті 64, 85, пункт 19 частини першої статті 92, пункти 20, 21 частини першої статті 106, пункт 10 статті 138 Конституції України [1]). На розвиток означених положень в Україні прийнято низку нормативних актів (Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану» та «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»), що регламентують режим діяльності органів державної влади й управління, підприємств, установ та організацій в умовах суттєвої небезпеки, що допускає обмеження прав і свобод громадян і прав юридичних осіб, а також покладення на них додаткових обов'язків.

Упродовж новітньої історії України поряд із екстраординарними режимами, один з яких, зокрема був апробований на практиці (тридцятиденний період воєнного стану, що діяв 26 листопада – 26 грудня 2018 р. у десяти областях України), були також апробовані і деякі гібридні правові режими, які поєднували окремі ознаки «чистого» режиму воєнного стану з елементами ординарного режиму функціонування державної влади. Йдеться, передусім, про правові режими антитерористичної операції (далі – режим АТО) [2], тимчасово окупованих територій (далі – режим ТОТ) [3] та режим заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях (далі – режим ООС) [4]. Поряд з цим, існує гібридний правовий режим зони ЧАЕС, який поєднує ознаки правового режиму надзвичайної екологічної ситуації та ординарного правового режиму [5]. Як зауважує М. В. Савчин, такі правові режими «полягають у поєднанні конституційних та адміністративно-правових засобів здійснення обмежувальних заходів щодо реалізації деяких прав і свобод людини з міркувань забезпечення

життєдіяльності нації на засадах верховенства права, вимог належної правової процедури та пропорційності» [6, с. 100].

З метою врегулювання правовідносин на тимчасово окупованих територіях Верховна Рада України прийняла закони України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року [3], «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» від 12 серпня 2014 року [7], «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16 вересня 2014 року [8], «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 року [9], Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях від 18 січня 2018 року [4], а також постанови «Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування» від 17 березня 2015 року № 252-VIII [10], «Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями» від 17 березня 2015 року № 254-VIII [11] та ін.

Зокрема, відповідно до законодавства режим АТО розглядався як особливий порядок, який може вводитися в районі проведення антитерористичної операції на час її проведення і передбачати надання суб'єктам боротьби з тероризмом визначених цим Законом спеціальних повноважень, необхідних для звільнення заручників, забезпечення безпеки і здоров'я громадян, які опинилися в районі проведення антитерористичної операції, нормального функціонування державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій (стаття 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [12]); режим ТОТ – особливий порядок забезпечення прав і свобод громадян України, які проживають на ТОТ (частина друга статті 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [3]); режим ООС – особливий порядок, що передбачає надання органам сектору безпеки і оборони, іншим державним органам України спеціальних повноважень, необхідних для здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації (пункт 2 частини першої статті 8 Закону України Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях [4]).

За низкою ключових параметрів запроваджені в Україні гібридні правові режими наближаються до правових режимів воєнного та надзвичайного стану, проте і містять низку особливостей, які не дозволяють їх отожднювати з останніми (інший порядок запровадження, умови, які прямо не визначені Конституцією України, особлива система управління, яка не тотожна суто воєнній організації державної влади як за режиму воєнного стану. Відсутність низки чітко визначеного переліку прав фізичних і юридичних осіб, які підлягають обмеженню, відсутність чітко визначеного строку запровадження гібридних правових режимів тощо). Зазначене дозволяє кваліфікувати гібридні правові режими як різновид особливих пра-

вових режимів, поряд із надзвичайними (надзвичайного стану, воєнного стану, надзвичайної екологічної ситуації). Проте з огляду на модифікацію системи державної влади і управління, взаємовідносин між особою та державою важливим постає питання про специфіку юридичної відповідальності держави за таких особливих правових режимів.

Така постановка питання зумовлюється такими міркуваннями.

1. Юридична відповідальність держави в умовах нормального та особливого (зокрема за надзвичайного або за гібридного) правового режиму не може бути тотожною, оскільки за умов особливого правового режиму відбувається істотне обмеження прав певного кола фізичних та юридичних осіб, модифікується як система державної влади, умови їх функціонування, так і характер взаємовідносин із фізичними та юридичними особами внаслідок збільшення кількості правообмежень та заборон у життєдіяльності останніх.

2. В умовах особливого правового режиму держава бере на себе додаткові позитивні правові зобов'язання, а відтак має виконувати поряд із звичайними ще й додаткові правові зобов'язання, відповідаючи за їх належне виконання перед особою та суспільством у цілому.

3. Виходячи з перших двох позицій, робимо висновок про виникнення у держави в умовах особливих правових режимів підвищеної юридичної відповідальності, зумовленої, з одного боку, накладенням додаткових правообмежень та заборон у сфері прав і свобод людини і громадянина, а, з іншого – виникненням у держави нових (додаткових, хоч і строкових) правових зобов'язань, належне виконання чи невиконання яких має зумовлювати додаткову юридичну відповідальність, поряд із відповідальністю, яку несе держава за ординарних умов свого конституційного функціонування.

Необхідність підвищеної юридичної відповідальності держави в умовах особливих правових режимів також зумовлюється необхідністю чіткого слідування всіма державними органами тих приписів та обмежень, які накладаються і на самі органи державної влади в ході запровадження, функціонування та припинення особливого правового режиму: такий режим має бути запроваджений на легітимній підставі уповноваженими на те органами державної влади; такий режим повинен передбачати чітко означені межі повноважень органів державної влади протягом періоду дії такого режиму; права і свободи громадян не повинні зазнавати обмежень, окрім тих, які прямо визначені Конституцією та прийнятими в її розвиток законами; режим має бути припинено належним органом державної влади за умови припинення (вичерпання, усунення) дії фактичних обставин, що зумовили його запровадження. За жодних обставин особливий правовий режим не повинен призводити до ескалації надзвичайних заходів з боку держави, неконтрольованого у часі, просторі та за колом осіб обмеження прав фізичних і юридичних осіб, оскільки протилежне спроможне, врешті-решт, зумовити узурпацію державної влади та системні «збої» у функціонуванні конституційно встановленого державного ладу.

Цілком очевидно, що різні види правових режимів, зокрема тих гібридних правових режимів, які були наявні (АТО) або натеper наявні в Україні (режими ТОТ і ООС), зумовлюють різний обсяг, територіальні межі та суб'єктний склад правообмежень і заборон, що поширюються внаслідок

їх запровадження. На підтвердження вищеозначеної тези проаналізуємо положення відповідних законів України, якими встановлено юридичну відповідальність держави, її обсяг та специфіку. Так, відповідно до Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», особам, які постраждали від надзвичайної екологічної ситуації, відшкодовується заподіяна матеріальна шкода та надається інша необхідна допомога на умовах і в порядку, встановлених законом. Відшкодування шкоди особам, які постраждали від надзвичайної екологічної ситуації, та громадянам, залученим до виконання заходів з ліквідації її наслідків, здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, передбачених на зазначені цілі, з резервного фонду Кабінету Міністрів України, а також інших, не заборонених законом, джерел (стаття 15) [13]. Як видається, у цьому випадку особливий правовий режим передбачає відповідальність держави лише у вигляді відшкодування шкоди, щоправда із відсиланням до неіснуючого досі закону; а також зазначено, що джерелом відшкодування є не лише кошти державного, але і місцевих бюджетів, що на наш погляд, суперечать ідеї бюджетної автономії місцевих бюджетів і породжує ситуацію юридичної невизначеності щодо встановлення джерела покриття відповідних видатків.

Дещо ширшим є формат юридичної відповідальності держави, передбачений Законом України «Про боротьбу з тероризмом». Ним, зокрема, встановлено, що відшкодування шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, провадиться за рахунок коштів Державного бюджету України відповідно до закону і з наступним стягненням суми цього відшкодування з осіб, якими заподіяно шкоду, в порядку, встановленому законом; відшкодування шкоди, заподіяної організації, підприємству або установі терористичним актом, провадиться в порядку, визначеному законом (стаття 19); на державу покладається обов'язок щодо соціальної реабілітації осіб, які постраждали від терористичного акту, за рахунок коштів Державного бюджету України (стаття 20); контроль за дотриманням законодавства при проведенні боротьби з тероризмом здійснюється Верховною Радою України в порядку, визначеному Конституцією України; контроль за діяльністю суб'єктів боротьби з тероризмом здійснюється Президентом України та Кабінетом Міністрів України в порядку, визначеному Конституцією і законами України (стаття 30); нагляд за додержанням вимог законодавства органами, які беруть участь в антитерористичних заходах, здійснюється Генеральним прокурором та уповноваженими ним прокурорами в порядку, визначеному законами України (стаття 31) [12]. І в цьому випадку законодавець зробив відсилку до закону, який має врегулювати порядок відшкодування шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, та який і досі не прийнято. Щоправда, у цьому випадку законодавець установив додаткову відповідальність держави, яка полягає у вжитті заходів із соціальної реабілітації осіб, які постраждали від терористичного акту, за рахунок коштів Державного бюджету України, поклавши таке зобов'язання на Кабінет Міністрів України. Відповідно, на сьогодні у цій сфері діє постанова Уряду «Про Порядок проведення соціальної реабілітації осіб, які постраждали від терористичного акту» [14].

Відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», відповідальність за порушення визначених Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина на ТОТ покладається на Російську Федерацію як на державу-окупанта відповідно до норм і принципів міжнародного права; Кабінет Міністрів України здійснює постійний моніторинг стану дотримання прав і свобод людини і громадянина на ТОТ, за результатами якого оприлюднює та надає відповідну інформацію міжнародним організаціям у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина та вживає необхідних заходів; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює згідно із законом парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина на ТОТ; відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної внаслідок тимчасової окупації державі Україна, юридичним особам, громадським об'єднанням, громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, у повному обсязі покладається на Російську Федерацію як на державу, що здійснює окупацію; держава Україна всіма можливими засобами сприятиме відшкодуванню матеріальної та моральної шкоди Російською Федерацією; відповідальність за охорону культурної спадщини на тимчасово окупованій території покладається на Російську Федерацію як на державу, що здійснює окупацію, відповідно до норм і принципів міжнародного права (стаття 5); у разі порушення положень цього Закону державні органи України застосовують механізми, передбачені законами України та нормами міжнародного права, з метою захисту миру, безпеки, прав, свобод і законних інтересів громадян України, які перебувають на ТОТ, а також законних інтересів держави Україна; Україна зобов'язується вживати всіх можливих заходів, передбачених Конституцією та законами України, нормами міжнародного права, для якнайшвидшого звільнення території України від окупації, відновлення цілісності та суверенності держави, відновлення порушених внаслідок окупації прав і свобод людини і громадянина на всій території України (стаття 17) [3]. Як впливає з норм означеного Закону, підвищена юридична відповідальність держави полягає в тому, щоб забезпечити звільнення ТОТ від окупації, та вжити заходів з притягнення до відповідальності державу-агресора. У цьому напрямі держава повинна вживати комплекс різних заходів, з-поміж яких М. В. Савчин виокремлює: юрисдикційні, дипломатичні, політико-правові, надзвичайні. Юрисдикційні заходи передбачають подання позовів проти агресора – Російської Федерації, діями якої заподіяно шкоду правам і свободам жителів України, її довіллю, економіці та оборонно-промислому комплексу, з використанням усіх міжнародних юрисдикцій. Дипломатичні заходи передбачають роботу принаймні на трьох напрямках: 1) проведення консультацій та переговорів у рамках колективної безпеки із використанням інструментів Генеральної Асамблеї та Ради безпеки ООН, Міжнародного суду ООН, ОБСЄ, Ради Європи тощо; 2) ведення переговорів щодо припинення агресивних дій Російської Федерації проти України, звільнення та повернення Криму під контроль України, припинення фінансової та організаційної підтримки парамілітарних структур і незаконних формувань в ОРДЛО та виведення власних підрозділів із ТОТ. Політико-правовий механізм врегулювання

полягає у застосуванні санкцій проти Російської Федерації за акти анексії Криму, переслідування національних меншин у Криму та підтримку незаконних формувань в ОРДЛО. Нарешті, надзвичайні заходи передбачають застосування Збройних Сил України, Сил спецоперацій ЗСУ, Національної гвардії МВС, Служби безпеки України для відновлення суверенітету і територіальної цілісності України [15]. Зазначимо, що згідно із Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року [16], Україна може визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах, визначених Римським статутотом Міжнародного кримінального суду, який є головним документом для роботи Міжнародного кримінального суду, що визначає його повноваження з розслідування масштабних міжнародних злочинів, зокрема, воєнних злочинів або злочинів проти людяності.

Відповідно до Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», відповідальність за матеріальну чи нематеріальну шкоду, завдану Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації, покладається на Російську Федерацію відповідно до принципів і норм міжнародного права; у межах ТОТ у Донецькій та Луганській областях діє особливий порядок забезпечення прав і свобод цивільного населення, визначений цим Законом, іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, принципами та нормами міжнародного права (частини четверта – п'ята статті 2); для забезпечення державного суверенітету України на ТОТ у Донецькій та Луганській областях органи державної влади та їх посадові особи, діючи на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України: 1) вживають заходів для захисту прав і свобод цивільного населення; 2) здійснюють із додержанням міжнародних зобов'язань України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, принципів і норм міжнародного права політико-дипломатичні, санкційні та інші заходи з метою відновлення територіальної цілісності України у межах міжнародно визнаного державного кордону; 3) вживають заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації; 4) розвивають із залученням ресурсів держави та міжнародної допомоги оборонний і безпековий потенціал України з метою відсічі збройній агресії Російської Федерації; 5) використовують механізми двосторонньої міжнародної співпраці, міжнародних організацій та міжнародних судових інстанцій з метою збереження та посилення санкцій, що застосовуються щодо Російської Федерації членами міжнародного співтовариства (стаття 5); Україна не несе відповідальності за незаконні дії Російської Федерації чи її окупаційної адміністрації на ТОТ або за прийняті ними незаконні рішення (частина шоста статті 6) [4]. Фактично, цей Закон поширив режим ТОТ на окремі райони Донецької і Луганської областей, що перебувають під контролем незаконних збройних формувань, контрольованих Російською Федерацією, відповідно, поклав відповідальність за додержання прав і свобод на цих територіях на державу-агресора. У цьому випадку відповідальність Української держави по-

лягає у звільненні означених територій від окупаційного режиму, відновленні на них конституційного ладу, поновленні порушених прав і свобод людини і громадянина, притягненні до відповідальності держави-агресора. Водночас, істотним недоліком цього, як і попереднього закону, вважаємо відсутність єдиних підходів щодо ідентифікації всіх жертв збройного конфлікту, відсутність гарантованих державою ефективних компенсаторних засобів правового захисту, поновлення їхніх прав і свобод з урахуванням норм міжнародного права.

Звернемо також увагу на те, що, водночас, відповідно до частини четвертої статті 6 цього Закону, Кабінет Міністрів України вживає всіх передбачених законодавством України заходів для захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема здійснює постійний моніторинг стану дотримання прав і свобод людини і громадянина та документування фактів порушення таких прав і свобод на ТОТ України, за результатами якого оприлюднює та надає відповідну інформацію міжнародним організаціям у сфері захисту прав і свобод людини та вживає необхідних заходів для утворення міжвідомчого координаційного органу з метою узагальнення правової позиції держави у питанні відсічі і стримуванні збройної агресії Російської Федерації та підготовки консолідованої претензії України до Російської Федерації щодо реалізації її міжнародно-правової відповідальності за збройну агресію проти України.

Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» теж встановлено низку особливостей відповідальності держави, на які слід звернути увагу. Найперше, мова йде про певні компенсаторні механізми: 1) особам, які втратили житло у зв'язку з обставинами, пов'язаними з дією надзвичайного стану, в тому числі з проведенням робіт по їх відверненню або ліквідації, відповідно до закону надаються жилі приміщення; 2) особам, які постраждали від надзвичайних ситуацій, в тому числі при проведенні аварійно-рятувальних робіт, відшкодовуються заподіяні матеріальні збитки та надається інша необхідна допомога на умовах і в порядку, встановленому законом; 3) юридичним особам, майно і ресурси яких використовувалися для відвернення або ліквідації ситуацій, що стали причиною введення надзвичайного стану, відшкодовується їх повна вартість у встановленому законом порядку; 4) якщо майно, що було примусово відчужене у юридичних і фізичних осіб, після скасування правового режиму надзвичайного стану збереглося, колишній власник або уповноважена ним особа має право вимагати повернення такого майна у судовому порядку або вимагати надання йому взамін іншого майна, якщо це можливо (стаття 25) [17]. Фактично в усіх означених випадках законодавець робить відсилку до закону, який має врегулювати питання відшкодування заподіяних у ході дії правового режиму надзвичайного стану збитків, проте досі такий закон не прийнятий. Водночас, контролюючі повноваження за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина в умовах дії надзвичайного стану надані Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини (стаття 32), а за діяльністю органів виконавчої влади в умовах надзвичайного стану – Кабінетові Міністрів України та Раді національної безпеки і оборони України (стаття 33) [17]. Проте вважаємо, що означених контролюючих повноважень явно недостатньо за відсутності чіткого та

системного судового контролю, який, на наш погляд, має супроводжувати весь «життєвий цикл» надзвичайного стану – від його запровадження до припинення. З нашої точки зору, об'єктом такого контролю повинно бути як прийняття рішення главою держави щодо запровадження відповідного правового режиму, зіставлення переліку обмежуючих заходів із необхідністю їх запровадження, так і припинення дії відповідного правового режиму, щоб унеможливити його використання в цілях, не пов'язаних із забезпеченням цінностей конституційного ладу. Водночас, має слушність М. В. Савчин, вважаючи, що «реалізуючи певну модель захисту конституції з допомогою надзвичайних заходів, слід поєднувати засоби парламентського і судового контролю» [15]. За сучасних умов згадана концептуальна вимога вже не може сприйматися як надлишкова. Лише врахувавши її, на нашу думку, можна вибудовувати оптимальну модель юридичної відповідальності держави за умов дії особливих правових режимів.

**Висновки.** Юридична відповідальність держави в умовах нормального та особливого (зокрема за надзвичайного або за гібридного) правового режиму не може бути тотожною, оскільки за умов особливого правового режиму відбувається істотне обмеження прав певного кола фізичних та юридичних осіб, модифікується як система державної влади, умови їх функціонування, так і характер взаємовідносин із фізичними та юридичними особами внаслідок збільшення кількості правообмежень та заборон у життєдіяльності останніх. Зокрема, в умовах особливого правового режиму держава бере на себе додаткові позитивні правові зобов'язання, а відтак, має виконувати, поряд із звичайними, ще й додаткові правові зобов'язання, відповідаючи за їх належне виконання перед особою та суспільством у цілому. Відповідно, йдеться про виникнення у держави в умовах дії особливих правових режимів підвищеної юридичної відповідальності, зумовленої, з одного боку, накладенням додаткових правообмежень та заборон у сфері прав і свобод людини і громадянина, а, з іншого боку, виникненням у держави нових (додаткових, хоч і строкових) правових зобов'язань, належне виконання чи невиконання яких має зумовлювати додаткову юридичну відповідальність, поряд із відповідальністю, яку несе держава за ординарних умов свого конституційного функціонування.

Правове регулювання юридичної відповідальності держави у межах Конституції України та спеціальних законів, що обумовлюють запровадження та дію відповідних правових режимів, не відзначається завершеним та системним характером, що пояснюється як різним часом ухвалення відповідних актів, так і концептуальною неопрацьованістю питань покладення юридичної відповідальності на державу в умовах особливого правового режиму. Природно, що залежно від специфіки того чи іншого особливого правового режиму юридична відповідальність держави має бути істотно специфікована.

Водночас їй все ж притаманні, на наш погляд, і певні універсальні риси. Принциповою особливістю юридичної відповідальності держави в умовах дії всіх особливих правових режимів є її підвищений (за обсягом), строковий (обмежений у часі) характер, а також домінування компенсаторної та правопоновлювальної функцій такої відповідальності. Між тим, досі відсутнє спеціальне законодавче регулювання компенсаторних механізмів

відшкодування державою шкоди, заподіяної під час дії особливих правових режимів. Відсутні також єдині підходи щодо ідентифікації всіх потерпілих осіб, відсутні гарантовані державою ефективні компенсаторні засоби їх правового захисту, поновлення їхніх прав і свобод з урахуванням норм міжнародного права. Критично низькою є інституційна спроможність парламентського і судового контролю (останній є факультативним і не виконує місії «запобіжника» при запровадженні та дії правообмежувальних заходів із боку держави). Правові основи організації та діяльності військово-цивільних адміністрацій в умовах правових режимів АТО та ООС не приведені у відповідність до Конституції України, а сама їх діяльність фактично відбувається поза конституційним «полем». Юридична відповідальність держави щодо притягнення до відповідальності держави-агресора за умов неприєднання України до Римського статуту та низької дієздатності Міжвідомчої комісії з питань узагальнення правової позиції держави щодо відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації та підготовки консолідованої претензії України до Російської Федерації щодо реалізації її міжнародно-правової відповідальності за збройну агресію проти України, залишається інституційно недостатньо забезпеченою. Відповідно, перед законодавцем відкрито надзвичайно широкий простір задля заповнення наявних прогалин у конституційно-правовому регулюванні юридичної відповідальності держави в умовах дії особливих правових режимів, з урахуванням концептуальних наукових напрацювань, а також вітчизняної і зарубіжної практики правотворення у цій сфері.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» : указ Президента України від 14 квітня 2014 року № 405. *Офіційний вісник Президента України*. 2014 р. № 14. Ст. 745.
3. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 26. Ст. 892.
4. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях : Закон України від 18 січня 2018 року № 2268-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 10. Ст. 54.
5. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 27 лютого 1991 року № 791а-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*. 1991. № 16. Ст. 198.
6. Савчин М. Порівняльне конституційне право : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2019. 328 с.
7. Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території

України : Закон України від 12 серпня 2014 року № 1636-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 43. Ст. 2030

8. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України від 16 вересня 2014 року № 1680-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 45. Ст. 2043.

9. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 13. Ст. 87.

10. Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування : постанова Верховної Ради України від 17 березня 2015 року № 252-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 21. Ст. 142.

11. Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями : постанова Верховної Ради України від 17 березня 2015 року № 254-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 17. Ст. 128.

12. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 року № 638-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. № 25. Ст. 180.

13. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13 липня 2000 року № 1908-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2000. № 42. Ст. 348.

14. Про Порядок проведення соціальної реабілітації осіб, які постраждали від терористичного акту : постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2004 року № 982. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/982-2004-p>.

15. Савчин М. Про спроможність держави до самозахисту, або Забезпечення конституційного порядку в умовах війни. Дзеркало тижня. 2017. 27 жовт. (№ 40). URL: [https://dt.ua/internal/pro-spromozhnist-derzhavido-samozahistu-abo-zabezpechennya-konstituciynogo-poryadku-v-umovah-viyni-258364\\_.html](https://dt.ua/internal/pro-spromozhnist-derzhavido-samozahistu-abo-zabezpechennya-konstituciynogo-poryadku-v-umovah-viyni-258364_.html)

16. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 28. Ст. 532.

17. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 року № 1550-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2000. № 23. Ст. 176.

### **Бакумов О. С. Конституційно-правові засади забезпечення юридичної відповідальності держави в сучасній Україні в умовах дії особливих правових режимів**

*У статті визначаються конституційно-правові особливості забезпечення юридичної відповідальності держави в сучасній Україні в умовах дії особливих правових режимів. Наголошується, що під особливими правовими режимами слід розуміти особливі порядки забезпечення прав і свобод громадян України, які проживають на територіях, у межах яких запроваджуються відповідні режими, що мають обмежений у часі, просторі та за колом осіб характер, передбачають істотні правообмеження щодо здійснення прав і свобод людини і громадянина, а також тягнуть суттєві зміни в організації та функціонуванні системи державної влади, відмінні від звичай-*

них (ординарних) умов, встановлених Конституцією та законами України. До числа особливих правових режимів віднесені надзвичайні (надзвичайного стану, воєнного стану, надзвичайної екологічної ситуації) та гібридні режими (режими АТО, ТОТ, ООС, зони відчуження довкола ЧАЕС). Основна відмінність між ними полягає в конституціоналізації перших, які передбачають відступ держави від забезпечення низки конституційних прав і свобод людини і громадянина, та іншими, що передбачають якісно менше обмеження людей у правах та викликані екстраординарними обставинами, безпосередньо не передбаченими Основним Законом України. Зроблено висновок, що юридична відповідальність держави в умовах нормального та особливого правового режиму не може бути тотальною, оскільки за умов особливого правового режиму відбувається істотне обмеження прав певного кола фізичних та юридичних осіб, модифікується як система державної влади, умови їх функціонування, так і характер взаємовідносин із фізичними та юридичними особами внаслідок збільшення кількості правообмежень та заборон у життєдіяльності останніх. Правове регулювання юридичної відповідальності держави у межах Конституції України та спеціальних законів, що обумовлюють запровадження та дію відповідних правових режимів, не відзначається завершеним та системним характером, що пояснюється як різним часом ухвалення відповідних актів, так і концептуальною неопрацьованістю питань покладення юридичної відповідальності на державу в умовах особливого правового режиму. Природно, що залежно від специфіки того чи іншого особливого правового режиму юридична відповідальність держави має бути істотно специфікована.

**Ключові слова:** обмежувальні заходи, особливі правові режими, режим воєнного стану, режим надзвичайного стану, стан суспільної небезпеки, суб'єкти управлінських правовідносин.

### **Бакумов А. С. Конституционно-правовые основы обеспечения юридической ответственности в современной Украине в условиях действия особых правовых режимов**

В статье определяются конституционно-правовые особенности обеспечения юридической ответственности в современной Украине в условиях действия особых правовых режимов. Отмечается, что во особыми правовыми режимами следует понимать особые порядки обеспечения прав и свобод граждан Украины, проживающих на территориях, в пределах которых вводятся соответствующие режимы, имеют ограниченный во времени, пространстве и по кругу лиц характер, предусматривают существенные правоограничения по осуществлению прав и свобод человека и гражданина, а также влекут существенные изменения в организации и функционировании системы государственной власти, отличные от обычных (ординарных) условий, установленных Конституцией и законами Украины. К числу особых правовых режимов отнесены чрезвычайные (чрезвычайного положения, воєнного положения, чрезвычайной экологической ситуации) и гибридные режимы (режимы АТО, ТОТ, ООС, зоны отчуждения вокруг ЧАЭС). Основное различие между ними заключается в конституционализации первых, предусматривающих отступление государства от обеспечения ряда конституционных прав и свобод человека и гражданина, и другими, предусма-

триваючі якісно менше обмеження людей в правах і викликані екстраординарними обставинами, непередбаченими Основним Законом України. Сделан вывод, что юридическая ответственность государства в условиях нормального и особого правового режима не может быть тождественной, поскольку в условиях особого правового режима происходит существенное ограничение прав определенного круга физических и юридических лиц, модифицируется как система государственной власти, условия их функционирования, так и характер взаимоотношений с физическими и юридическими лицами в результате увеличения количества правоограничений и запретов в жизнедеятельности последних. Правовое регулирование юридической ответственности в рамках Конституции Украины и специальных законов, обуславливающих внедрение и действие соответствующих правовых режимов, не отмечается завершенным и системным характером, что объясняется как различным временем принятия соответствующих актов, так и концептуальной неразработанностью вопросов возложения юридической ответственности на государство в условиях особого правового режима. Естественно, что в зависимости от специфики того или иного особого правового режима юридическая ответственность государства должна быть существенно специфицированы.

**Ключевые слова:** ограничительные меры, особые правовые режимы, режим военного положения, режим чрезвычайного положения, состояние общественной опасности, субъекты управленческих правоотношений.

### **Bakumov O. Constitutional and legal bases of ensuring the legal responsibility of the state in modern Ukraine in the conditions of special legal regimes**

*The article investigates the constitutional and legal features of ensuring the legal responsibility of the state in modern Ukraine in the context of the special legal regimes. It is emphasized that a special legal regime should be understood as a special procedure for ensuring the rights and freedoms of Ukrainian citizens living in the territories within which appropriate legal regimes, limited in space, time and in terms of persons, are introduced, and also provide for substantial legal restrictions, which entail significant changes in the organization and functioning of the system of public authorities, different from the ordinary conditions stipulated by the Constitution and laws of Ukraine. These legal regimes include emergencies (state of emergency, martial law, environmental emergency) and hybrid regimes (anti-terrorist operation, joint operations, regime established in the Chernobyl exclusion zone). The main difference between them is expressed in the constitutionalization of the former (which imply the state's retreat from the provision of a number of constitutional rights and freedoms of man) and much less restriction of people in rights, due to extraordinary circumstances not provided for in the Basic Law of Ukraine. It is concluded that the legal responsibility of the state in the conditions of normal and special legal regime cannot be identical, since under the conditions of special legal regime there is a significant restriction of the rights of a certain circle of individuals and legal entities, it is modified as a system of state power, conditions of their functioning, and nature of relations. with individuals and legal entities as a result of increasing the number of restrictions and prohibitions on the life of the latter. Legal regulation of the legal responsibility of the state within*

*the framework of the Constitution of Ukraine and special laws that stipulate the introduction and operation of the respective legal regimes is not marked by a complete and systematic nature, which is explained both by the different time of adoption of the relevant acts and the conceptual failure of the issues of imposing legal responsibility on the state. special legal regime. Naturally, depending on the specifics of a particular legal regime, the legal responsibility of the state should be substantially specified.*

**Keywords:** *restrictive measures, special legal regimes, martial law, state of emergency, state of social danger, subjects of managerial legal relations.*