

Розділ XII

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ РЕЖИМИ

Сьогодні важко навести приклад прояву державного управління, в якому би не простежувалася дія особливих регламентів і процедур, що відповідає сучасній концепції адміністративно-правових режимів. Приклади цього є різного роду правила (пожежної безпеки, евакуації, ліцензування, внутрішнього розпорядку), які закріплені в різних за юридичною силою джерелах права. В державному управлінні явно простежується сукупність управлінських регламентів, що у своєму комплексному нормативному вираженні створюють спеціальний порядок діяльності державного апарату під час виникнення тих або інших ситуацій. Формує той або інший адміністративно-правовий режим у його реальному змісті і практичному функціонуванні - установлення, регулювання і формування передумов стійкої підтримки того або іншого спеціального порядку за особами адміністративного права.

Наука адміністративного права не завжди акцентує увагу на різноманітних проявах адміністративно-правових режимів і вибудовує свої конструкції разом з іншими галузями права. Але адміністративно-правовим режимам надається дуже вузьке значення. Вже стало традицією трактувати їх лише в контексті правового регулювання заходів, спрямованих на подолання ситуацій надзвичайного характеру (воєнного стану, екологічної ситуації).

Іноді адміністративно-правові режими розглядаються в адміністративному праві як зовсім очевидне явище, котре не потребує спеціального глибокого дослідження. І це досить дивно, оскільки навіть стислий аналіз чинного законодавства свідчить про те, що не тільки стосовно до державного управління, але й до інших галузей права, термін «режим» використовується, як правило, включаючи в себе певну сукупність заходів. У сучасній юридичній літературі з'явилися спроби більш широкого підходу до проблематики адміністративно-правових режимів і як наслідок - розгляд значно більшого їх числа в науково-методичній літературі з адміністративного права.

12.1. Поняття та класифікація адміністративно-правових режимів

Слово «режим» (від франц. «régime» і лат. «regimen» – управління) має такі значення:

- 1) державний устрій, образ управління;
- 2) точно поставлений розпорядок життя, роботи, відпочинку, харчування і т.ін.;
- 3) система правил, заходів, необхідних для тієї чи іншої мети (наприклад, режим економії);
- 4) умови діяльності, роботи, існування будь-чого (наприклад, режим роботи).

В юридичній науці поняття правового режиму розроблялося в основному в рамках загальної теорії права. Серед правових режимів виділяються найбільш загальні, універсальні і похідні, вторинні режими. До першого відносяться загальнодозвільний і загальнозаборонний режими правового регулювання на підставі поділу права на приватне і публічне, а на їхній базі утворюються режими галузей права.

Базову характеристику правових режимів С. С.Алексеев визначає як порядок регулювання, виражений у комплексі правових засобів, що характеризують особливе сполучення взаємодіючих між собою дозволів та заборон, а також позитивних зобов'язань, та утворюють особливу направленість регулювання. Д. М. Бахрах розуміє правовий режим як комплекс суспільних відносин певного виду діяльності, закріплений юридичними нормами і забезпечений сукупністю юридично-організаційних засобів. Він задається параметрами двоякого роду: по-перше, особливою спеціальною значимістю суспільних відносин, їх специфічними цілями і завданнями; по-друге, використанням особливих принципів, форм і методів діяльності, що відображаються в системі прав і обов'язків суб'єктів. Розглядаючи поняття спеціальних адміністративно-правових режимів, Д.М.Бахрах доходить такого висновку, що поняття правового режиму порівняне з поняттям правового статусу. Останнє означає право і обов'язки суб'єкта, пов'язує їх з якими-сь особами, а правовий режим характеризує діяльність і з нею пов'язує права і обов'язки її учасників.

Традиційно розглянуті предмет і метод правового регулювання не розкривають усього різноманіття юридичного

впливу тієї або іншої галузі права, не дають уявлення про атмосферу, в якій вимушені діяти учасники правовідносин. Але і відкидати ці поняття не можна, тому що вони органічно вплітаються в юридичний режим галузі, складаючи основу, каркас усієї побудови.

Об'єкт адміністративно-правового режиму не збігається з поняттям предмета правового регулювання. До останнього відносяться суспільні відносини:

- піддані галузевій правовій регламентації й об'єктивно її припускають;

- що допускають використання галузевих норм, але не урегульовані в силу визначених причин.

До об'єкта режиму включаються тільки ті відносини, що фактично потрапили під дію адміністративно-правових норм, тому що режим не завжди результат впливу, стан упорядкованості соціальних зв'язків.

Аналізуючи галузевий режим адміністративного права, французький вчений-адміністративист Ж. Ведель розглядав його як режим загального права публічної влади, що включає в себе чотири основних принципи:

- адміністративна юстиція, як форма дозволу спорів і конфліктів;

- особливий порядок видання і дії адміністративних актів;

- принцип законності, що означає зв'язаність державної адміністрації правом;

- принцип відповідальності публічної влади за заподіяний збиток або інші винні дії.

На його думку, режим галузі адміністративного права відноситься до публічно-правового і стосується регламентації діяльності державної адміністрації та взаємовідносин з приватними особами.

На основі галузевих правових режимів створюються спеціальні режими вторинного, похідного рівня — режими соціальних процесів, видів діяльності, об'єктів (предметів) і територій. До спеціальних адміністративно-правових режимів традиційно відносяться надзвичайні режими, режим таємності, митні режими, режим охорони державного кордону, режим оперативно-розшукової діяльності.

Спеціальні адміністративно-правові режими встановлюються в сфері державного управління, виступаючи в ролі осо-

бливої правової форми виконавчо-розпорядницької діяльності. Необхідність у ній виникає в тому випадку, коли інші організаційно-управлінські способи і форми впливу, окремі або розрізнені міри не можуть підтримати упорядкований характер даної групи суспільних відносин. Спеціальний адміністративно-правовий режим устанавлюється там, де не ефективний звичайний порядок реалізації юридичних форм, де потрібно зібрати правовий інструментарій у єдиний комплекс процедурно-процесуальних форм, контрольно-наглядових функцій, примусових заходів, що діють у визначеному напрямку попередження, охорони, захисту.

Управлінські відносини, що стають об'єктом спеціального адміністративно-правового режиму, повинні відрізнятися соціальною однорідністю, відособленістю, конкретною цільовою настановою і детермінувати наявність в учасників правовідносин спеціальної сукупності прав і обов'язків. Говорити про спеціальний адміністративно-правовий режим можна лише тоді, коли він одержав своє законодавче закріплення. Як правило, у законі (або іншому нормативно-правовому акті) визначаються вид рішення і його носій, умови введення, суб'єкт здійснюючий режимне керування, запроваджуючий спеціальні міри. Оскільки спеціальні адміністративно-правові режими, як правило, зв'язані з обмеженням, примусом, відповідальністю, то в ідеалі вони повинні одержувати юридичне оформлення у виді закону, а не урядового або відомчого нормативно-правового акта.

Спеціальні адміністративно-правові режими можна класифікувати таким чином:

а) за юридичною чинністю акта, закріплюючого режим, на режими встановлювані законами України і підзаконними нормативно-правовими актами;

б) за територією дії режиму: режим діючий на території всієї держави і його окремої частини;

в) за часом дії: постійні і тимчасові режими;

г) за об'єктом-носієм: на режими територій, окремих об'єктів і видів діяльності;

г) за масштабом свободи громадян і організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав: пільгові й обмежуючі режими;

д) за глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій: звичайні і надзвичайні режими.

В адміністративному праві одержала закріплення точка зору про розгляд спеціальних адміністративно-правових режимів на двох рівнях: інституціональному, як особливе сполучення юридичних засобів та прийомів регулювання, і державно-управлінському, як особливий порядок діяльності державних органів, покликаний забезпечити дотримання встановлених правил.

Елементами спеціального адміністративно-правового режиму є також організаційна і матеріально-технічна підсистеми. Організаційна забезпечує діяльність органів виконавчої влади і виражається в створенні особливих правозастосовчих структур і механізмів їхньої координації, у зборі й обробці інформаційних даних про функціонування об'єкта, розробці комплексних програм взаємодії всіх суб'єктів, що забезпечують підтримку режиму. Дія спеціального адміністративно-правового режиму зв'язана також з рішенням економічних, матеріально-технічних питань: підготовкою сил і засобів, створення спеціальних фондів і джерел фінансування, надання допомоги потерпілим, проведення аварійно-відновлювальних робіт.

12.2. Надзвичайні адміністративно-правові режими

З усієї сукупності спеціальних адміністративно-правових режимів виділяються як окремий клас *надзвичайні спеціальні адміністративно-правові режими* (далі – надзвичайні режими). Надзвичайні режими – це спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарчої діяльності і функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація (далі – НС). У разі виникнення НС як різновид небезпечного соціального явища, соціальне середовище виходить і з-під впливу права. Багато правових механізмів перестають працювати, тому звичайне законодавство не може регулювати відносини, які складаються в таких умовах. Д. М. Бахрах називає надзвичайні режими екстремальними. На нашу думку, термін «екстремальні правові режими» більш чітко відображає сутність явища. Ці правові режими перебувають на межі правової системи з точки зору інтенсивності правообме-

жень. Вони необхідні для специфічного нормативного впливу на ситуацію, що склалася.

Можна сказати, що надзвичайні адміністративно-правові режими — це спеціальні правові режими діяльності органів влади і управління, що допускають обмеження правосуб'єктності фізичних і юридичних осіб, запроваджувані як тимчасовий соціально-об'єктивний і правовий захід забезпечення безпеки особи, суспільства й держави, який визначається конкретно складеними обставинами. Головне в їх змісті те, що вони змінюють правовий статус суб'єктів цієї території; систему органів, що здійснюють управлінський вплив, запроваджують заходи, які використовуються для врегулювання суспільних відносин при надзвичайних ситуаціях.

Використовувані ними правові цінності містять додаткові адміністративно-правові заборони, обмеження й зобов'язання для громадян, організацій і нижчих державних органів, а також додаткові владні повноваження, в тому числі дискреційного характеру для органів державної влади, що здійснюють «режимне регулювання».

Оскільки екстремальні умови диктують безкоштовне виконання індивідуальних і нормативних розпоряджень, максимальне підпорядкування волі суб'єктів загальній меті, надзвичайні режими «вижимають» з галузевого режиму все, що стосується обмежено-заборонного впливу. В результаті зменшується кількість прийомів узгодження і горизонтальної координації, скорочується загальнодозвільна реалізація конституційних прав громадян у сфері управління і збільшуються дозвільні розпорядження й координаційні зобов'язання. Надзвичайний режим завжди тимчасова міра і повинна працювати тільки в період існування НС.

У разі введення надзвичайного режиму важливо дотримуватися принципу адекватного реагування, що покликаний запобігти надмірному втручанню державних органів у конституційний статус особистості. Кожному типові НС відповідає свій вид режиму. Носієм надзвичайного режиму є територія, на якій виникли небезпечні фактори. Об'єктом надзвичайною режиму є суспільні відносини, що впливають на ступінь і характер погрози безпеки, на стан суспільного порядку і життєдіяльності. Вибір того або іншого надзвичайного режи-

му залежить від ступеня кризисності НС і характеристики її елементів:

- ступеня і вид погрози безпеки;
- характеру вражаючих факторів;
- масштабності часового аспекту протікання НС;
- різнопорядковості наслідків їх ланцюгового характеру.

Як вже зазначалося, надзвичайні правові режими дуже щільно пов'язані з правовим статусом особи: ці правові явища містять у собі права й обов'язки суб'єкта. Усі надзвичайні режими обмежують права і свободи громадян, тому такі обмеження повинні, в ідеалі, закріплюватися тільки законом. Згідно із законодавством України існує чотири види надзвичайних спеціальних адміністративно-правових режимів:

- 1) правовий режим воєнного стану;
- 2) правовий режим надзвичайного стану;
- 3) правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації;
- 4) правовий режим особливого стану.

Конкретні параметри правових режимів істотно відрізняються: кожний режим закріплює визначену кількість заборон та позитивних зобов'язань. Вони різні за глибиною змін у конституційному статусі громадян, а також за територією, на якій вводиться режим, та за терміном дії режиму. Вибір конкретного виду надзвичайного режиму залежить від ряду параметрів ситуації, що склалася. Можна виділити такі критерії: тимчасовий аспект ситуації; масштаби впливу негативного фактора; комплексність впливу негативних факторів різного роду; негативні наслідки, що настали і їх тяжкість; прогнозовані негативні наслідки, їх тяжкість і приблизний час настання.

Правову основу надзвичайних режимів складають конституційні норми (п. 31 ст. 64, ст. 85, п.19 ст. 92, п.п. 20,21 ст. 106, п. 10 ст. 138 Конституції України); закони України «Про правовий режим воєнного стану», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру», «Про Раду національної безпеки і оборони», «Про міліцію», «Про пожежну безпеку», «Про Службу безпеки України», «Про прокуратуру», «Про оборону», «Про Збройні Сили України», «Про Прикордонні

війська», «Про дорожній рух», «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію», «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про ветеринарну медицину», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про охорону навколишнього природного середовища» та ін.; відповідні укази Президента України, а також постанови Кабінету Міністрів України, які регулюють питання, що виникають в зазначених умовах; накази, інструкції, правила, що виходять, від відповідних державних органів.

Існують дві підстави для введення надзвичайних режимів: фактична (явище, яке включене у відповідний перелік) та юридична (відповідний акт державної влади). У разі виникнення фактичних підстав, особливо при складному комплексному характері їх походження, перестають працювати звичайні повсякденні соціальні і правові механізми держави. Для виконання визначених завдань влада змінює своє правове забезпечення і вводить надзвичайні режими та організаційне забезпечення: створюються спеціальна система управління, визначені органи державної виконавчої влади наділяються надзвичайними повноваженнями, створюються надзвичайні органи управління (комісії, штаби, комендатури). Все це запроваджується з метою нормалізації обстановки в найкоротший термін, усунення загрози небезпеки, повернення до повсякденної системи управління, надання допомоги постраждалим, ліквідує та локалізує негативні фактори.

Законодавство, що регулює відносини в надзвичайних умовах, передбачає створення спеціальних тимчасових органів – комісій, адміністрацій, комітетів, штабів, комендатур, яким надаються повністю або частково розпоряджувальні та виконавчі повноваження органів виконавчої державної влади на території, де введено надзвичайний режим. Одночасно зі збільшенням повноважень держави в умовах надзвичайного режиму обмежуються права і свободи громадян.

Треба звернути увагу на проблему правової природи актів про введення надзвичайних адміністративно-правових режимів. Ці акти є важливою ланкою в системі суспільних відносин, виражають волю держави в особі Президента і та Верховної Ради України. За допомогою цих актів відбувається переведення нормативних велінь законодавства в конкретні права і

обов'язки державних органів, посадових осіб, громадян. Акт про введення надзвичайного режиму видається на підставі відповідного закону. Повноваженнями з виданням такого акта наділений тільки Президент України, а це означає що акт про введення надзвичайного режиму є акт управління, тому що він має всі ознаки актів державного управління. У цьому акті враховується специфіка ситуації, що склалася, він виступає як юридичний факт, котрий викликає правовідносини різного роду. Так, на основі цього акта виникають адміністративно-правові, а також трудові і господарські відносини. Акт про введення надзвичайного режиму служить основою для видання індивідуальних актів управління, зокрема, про притягнення особи до адміністративної відповідальності за порушення вимог відповідного надзвичайного режиму. Акт має специфіку при набутті ним юридичної сили. Законодавством України закріплено укорочений термін вступу в юридичну силу акта про введення відповідного надзвичайного режиму. Особливістю акта є також те, що він видається із зазначенням строку дії і меж території, на яку буде поширюватися відповідний режим. Важливо також те, що законодавством передбачено обов'язкове затвердження Верховною Радою України Указу Президента України про введення відповідного надзвичайного режиму, а також визначено сам механізм введення. Цей механізм не дає можливості Президенту України самостійно збільшувати повноваження органів виконавчої влади.

Указ Президента України про введення відповідного надзвичайного режиму має обов'язково містити: обґрунтування необхідності введення надзвичайного режиму; межі території, на якій вводиться такий режим; вичерпний перелік заходів, які застосовуються у відповідному надзвичайному режимі; час, з якого вводиться відповідний надзвичайний режим і термін, на який він вводиться; перелічуються державні органи, на які покладається здійснення закріплених заходів.

Таким чином, ми виокремили все загальне, що відноситься до актів введення надзвичайних адміністративно-правових режимів, особливості ж цих актів містяться в їхньому змісті. Для кожного такого акту характерні свої особливості щодо визначення необхідності введення, меж території, часу, строку дії та вичерпного переліку заходів і правообмежень відповідного надзвичайного режиму.

Розглянемо правову природу актів про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму — особливого стану. На відміну від інших надзвичайних режимів він може бути введений актом державного управління, який може бути в письмовій, усній і конклюдентній формі й мати велику кількість суб'єктів, які компетентні його приймати. Такі акти можуть бути актами загального міжгалузевого та галузевого управління, залежно від рівня НС. При об'єктивному рівні НС акт про введення надзвичайного режиму є актом галузевого управління, при місцевому або регіональному рівні НС — актом міжгалузевого надвідомчого управління, а при державному рівні НС — актом загального управління. Не існує чітко закріпленого порядку введення особливого стану, але, як свідчить досвід, перелічені акти будуються на загальних принципах актів про введення надзвичайних адміністративно-правових режимів, які були розглянуті нами раніше. Ці акти дуже відрізняються один від одного, а деякі з них закріплюються в законах про органи державної влади, які можуть вводити режими особливого стану. Необхідно також прийняти нормативно-правовий акт на рівні Кабінету Міністрів України, який би закріпив: загальні принципи введення надзвичайних правових режимів особливого стану, вичерпний перелік органів, які можуть вводити такі режими і в яких конкретно випадках, та вичерпний перелік правообмежень громадян, які можуть бути запроваджені в умовах конкретних НС.

Надзвичайні режими відрізняються один від одного за такими ознаками:

- а) ступенем жорсткості і інтенсивності правообмежень громадян;
- б) ступенем розширення адміністративно-владних повноважень державних органів і посадових осіб;
- в) характером зміни організаційно-управлінського механізму;
- г) механізмом введення надзвичайного режиму;
- г) уповноваженням органом, який може вводити надзвичайний режим;
- д) часом існування режиму.

За жорсткістю і інтенсивністю правообмежень один надзвичайний режим ніби поглинає інший. Так, при введенні режиму зони надзвичайної екологічної ситуації відміняється режим «надзвичайної ситуації» на території впливу негативного

фактора, режим зони надзвичайної екологічної ситуації ніби поглинає правообмеження, які були до цього закріплені режимом «надзвичайної ситуації», і запроваджує додаткові. Те ж саме відбувається у разі введення режиму НС після режиму зони надзвичайної екологічної ситуації і при введенні режиму воєнного стану після режиму НС.

12.2.1. Правовий режим воєнного стану

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», режим воєнного стану — 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 та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини й громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

У період військових дій соціальне середовище на території воєнного конфлікту практично виходить з-під нормативного впливу повсякденного (звичайного) законодавства; руйнуються нормальні громадські зв'язки, змінює режим роботи державний механізм управління.

Правовий режим воєнного стану передбачає найбільш жорсткі та інтенсивні правообмеження для громадян і найширші додаткові повноваження для державних органів серед усіх видів надзвичайних правових режимів. Воєнний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України. Указ Президента України про введення воєнного стану, затверджений Верховною Радою України, негайно оголошується через засоби масової інформації. Пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президентіві України подає Рада національної безпеки і оборони України.

В Указі Президента України про введення воєнного стану зазначаються:

- 1) обґрунтування необхідності введення воєнного стану;

2) межі території, на якій вводиться воєнний стан, час введення і строк, на який він вводиться;

3) завдання військового командування, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану;

4) вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини й громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень;

5) інші питання, що впливають із Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Воєнний стан на всій території України або в окремих її місцевостях скасовується Указом Президента України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України в разі усунення загрози нападу чи небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, про що негайно оголошується через засоби масової інформації. З пропозицією про скасування воєнного стану до Президента України може звернутися Верховна Рада України.

Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України в умовах воєнного стану здійснює керівництво стратегічним плануванням застосування Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, запровадженням та здійсненням заходів правового режиму воєнного стану через Генеральний штаб Збройних Сил України.

У період воєнного стану не можуть бути припинені повноваження Верховної Ради України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також судів, органів прокуратури України, органів дізнання та слідства.

Верховна Рада України у разі введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях збирається у дводенний строк без скликання і працює у сесійному режимі. У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обра-

ної після скасування воєнного стану. Повноваження Верховної Ради України, передбачені Конституцією України, в період воєнного стану не можуть бути обмежені.

В Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військовому командуванню надається право разом з органами виконавчої влади, Радою міністрів АРК та органами місцевого самоврядування, а якщо це неможливо – самостійно запроваджувати та здійснювати такі *заходи правового режиму воєнного стану*:

1) запроваджувати трудову повинність для працездатного населення, не залученого до роботи в оборонній сфері та сфері його життєзабезпечення і не заброньованого за підприємствами, установами та організаціями на період мобілізації та воєнного часу, з метою залучення до виконання робіт, які мають оборонний характер, а також ліквідації наслідків стихійного лиха, аварій і катастроф, епідемій, епізоотій, інших надзвичайних ситуацій, які виникли в період дії воєнного стану;

2) використовувати потужності та трудові ресурси підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони, змінювати режим їх роботи, проводити інші зміни виробничої діяльності, а також умов праці відповідно до законодавства про працю;

3) вилучати для тимчасового використання необхідне для потреб оборони майно міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, територіальних громад, підприємств, установ і організацій усіх форм власності та громадян, у тому числі згідно з Положенням про військово-транспортний обов'язок – транспортні засоби, споруди, машини, механізми, обладнання та інші об'єкти, пов'язані з обслуговуванням транспорту, та видавати про це відповідні документи встановленого зразка;

4) встановлювати охорону важливих об'єктів національної економіки України, які забезпечують життєдіяльність населення;

5) запроваджувати комендантську годину (заборону перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень), а також встановлювати спеціальний режим світломаскування;

6) встановлювати особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів;

7) перевіряти документи у громадян, а в разі потреби проводити огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України;

8) у порядку, визначеному Конституцією і законами України, порушувати питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій, якщо вона загрожує суверенітету, національній безпеці України, її державній незалежності й територіальній цілісності, життю громадян;

9) здійснювати контроль за роботою підприємств зв'язку, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, театральних, концертно-видовищних та інших підприємств, установ і організацій культури, використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для військових потреб і проведення роз'яснювальної роботи серед військ і населення; регулювати роботу цивільних телерадіоцентрів, забороняти роботу аматорських приймально-передавальних радіостанцій особистого і колективного користування та передачу інформації через комп'ютерні мережі;

10) у разі порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану вилучати у підприємств, установ і організацій усіх форм власності, окремих громадян радіопередавальне обладнання, телевізійну, відео- і аудіоапаратуру, комп'ютери, а також у разі потреби інші технічні засоби зв'язку;

11) забороняти торгівлю зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі;

12) вилучати у громадян вогнепальну зброю та боєприпаси, холодну зброю, а у підприємств, установ і організацій також навчальну та бойову техніку, вибухові, радіоактивні речовини і матеріали, сильнодіючі хімічні та отруйні речовини;

13) забороняти призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома військового командування;

14) встановлювати для фізичних і юридичних осіб військово-квартирну повинність з розквартирування військовослужбовців та розміщення військових частин, підрозділів і установ;

15) встановлювати порядок використання сховищ, споруд та інших об'єктів для захисту населення, а також для задоволення потреб оборони;

16) проводити евакуацію населення з місць і районів, небезпечних для проживання, а також підприємств, установ, організацій та матеріальних цінностей, які мають важливе державне, господарське і культурне значення;

17) запроваджувати в разі необхідності нормоване забезпечення населення основними продовольчими і непродовольчими товарами, ліками;

18) усувати з посад керівників державних підприємств, установ і організацій за неналежне виконання ними своїх обов'язків, призначати виконуючих обов'язки керівників зазначених підприємств, установ і організацій.

В умовах воєнного стану забороняється:

- зміна Конституції України;
- зміна Конституції Автономної Республіки Крим;
- проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради АРК і органів місцевого самоврядування;
- проведення всеукраїнських та місцевих референдумів;
- проведення страйків.

В умовах воєнного стану не можуть бути обмежені права і свободи людини і громадянина, передбачені ч. 2 ст.64 Конституції України.

Правовий статус іноземців та осіб без громадянства, юридичних осіб іноземних держав, які перебувають на території України під час дії воєнного стану, визначається Конституцією та законами України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

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 чинним законодавством.

Примусове відчуження об'єктів права приватної власності юридичних і фізичних осіб у зв'язку із запровадженням та

здійсненню заходів правового режиму воєнного стану підлягає наступному повному відшкодуванню їх вартості в порядку, визначеному законодавством.

Україна відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права у разі введення воєнного стану негайно повідомляє через Генерального секретаря ООН державам, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав і свобод людини й громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення. У повідомленні зазначається також дата припинення дії відповідних відхилень від зобов'язань, передбачених Міжнародним пактом про громадянські та політичні права. Про зміни межі відхилень від зобов'язань за Міжнародним пактом про громадянські та політичні права або строку дії обмежень прав і свобод та причин прийняття такого рішення Україна повідомляє Генерального секретаря ООН у порядку, визначеному частинами першою та другою цієї статті.

Правосуддя на території, де введено воєнний стан, здійснюється лише судами. На цій території діють суди, створені відповідно до Конституції України. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається. Скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства забороняється.

12.2.2. Правовий режим надзвичайного стану

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», *надзвичайний стан* — це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях у разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю й здоров'ю громадян, зміні конституційного ладу України шляхом насильства.

Надзвичайний стан може бути введений у разі:

1) виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення;

2) здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;

3) виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

4) виникнення масових безпорядків, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи;

5) спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства;

6) масового переходу державного кордону з території су-міжних держав;

7) необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади.

Надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України.

До введення НС за підставами, передбаченими вищепереліченими пунктами 2-7, Президент України звертається через засоби масової інформації або іншим способом до груп осіб, організацій, установ, які є ініціаторами чи учасниками дій, що можуть бути приводом для запровадження надзвичайного стану, з вимогою припинити свої протиправні дії протягом встановленого у зверненні строку і попередженням про можливість введення надзвичайного стану.

За умов, що вимагають невідкладних заходів для врятування населення або недопущення загибелі людей, НС може бути введено без попередження.

Пропозиції щодо введення НС в Україні або в окремих її місцевостях Президентові України подає Рада національної безпеки і оборони України. У разі виникнення НС техногенного або природного характеру пропозиції щодо його введення подає Кабінет Міністрів України.

Введення НС на території Автономної Республіки Крим або в окремих її місцевостях може ініціювати Верховна Рада АРК.

В Указі Президента України про введення НС зазначаються:

1) обґрунтування необхідності введення НС;

- 2) межі території, на якій вводиться НС;
- 3) час, з якого вводиться НС, і строк, на який він вводиться;
- 4) перелік і межі надзвичайних заходів, вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини й громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням надзвичайного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень;
- 5) органи державної влади, органи військового командування та органи місцевого самоврядування, яким доручається здійснення заходів надзвичайного стану, та межі їх додаткових повноважень;
- 6) інші питання, що впливають із Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану».

Після підписання Указу про введення НС Президент України звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження. Звернення Президента України розглядається Верховною Радою України в невідкладному порядку. Указ Президента України про введення НС, затверджений Верховною Радою України, негайно оголошується через засоби масової інформації або в інший спосіб.

Надзвичайний стан в Україні може бути введено на строк не більш як 30 діб і не більш як 60 діб в окремих її місцевостях. У разі необхідності НС може бути продовжений Президентом України, але не більш як на 30 діб. Указ Президента України про продовження дії НС набирає чинності після його затвердження Верховною Радою України.

Надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях може бути скасований Указом Президента України раніше строку, на який він вводився, в разі усунення обставин, що обумовили необхідність введення НС.

У період НС не можуть бути відповідно припинені чи обмежені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради АРК, Ради міністрів АРК, міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також судів, органів прокуратури України, органів дізнання та слідства.

У разі введення НС в Україні чи в окремих її місцевостях Верховна Рада України приймає рішення про продовження

сесії або її роботи в пленарних засіданнях протягом усього періоду дії НС.

Якщо Указ Президента України про введення НС на всій території України чи в окремих її місцевостях виданий у міжсесійний період, то Верховна Рада України збирається у дводенний строк без скликання і працює у сесійному режимі.

Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій усіх форм власності зобов'язані сприяти негайному прибуттю народних депутатів України на засідання Верховної Ради України та здійсненню їх повноважень. У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування надзвичайного стану.

Це правило поширюється також на діяльність Верховної Ради АРК, якщо на всій або частині її території введено надзвичайний стан. Органи виконавчої влади, Рада міністрів АРК та органи місцевого самоврядування у взаємодії з відповідним військовим командуванням під час дії НС здійснюють заходи, передбачені цим Законом, та забезпечують контроль за дотриманням громадського порядку, забезпеченням конституційних прав і свобод громадян, їх безпеки, захисту інтересів держави на відповідних територіях. Координація діяльності органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах НС в частині, що не належить до повноважень Ради національної безпеки і оборони України, покладається на Кабінет Міністрів України.

Для координації дії зазначених органів, підприємств, установ і організацій в умовах НС з питань підтримання правопорядку і забезпечення безпеки громадян на відповідній території згідно з Указом Президента України про введення НС на місцях створюються оперативні штаби, до складу яких можуть включатися представники СБУ, центральних органів виконавчої влади з питань НС та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, внутрішніх справ та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на чолі з комендантами територій.

Указом Президента України про введення надзвичайного стану в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням або злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей на період надзвичайного стану можуть запроваджуватися такі заходи:

- 1) встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де вводиться НС;
- 2) обмеження руху транспортних засобів та їх огляд;
- 3) посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та економічний розвиток країни;
- 4) заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом;
- 5) заборона страйків.

У разі введення надзвичайного стану з підстав виникнення НС техногенного та природного характеру, крім передбачених заходів, можуть також здійснюватися такі:

- 1) тимчасова чи безповоротна евакуація людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових житлових приміщень;

- 2) встановлення для юридичних осіб квартирної повинності для тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного населення, аварійно-рятувальних формувань та військових підрозділів, залучених до подолання НС;

- 3) тимчасова заборона будівництва нових, розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією НС або забезпеченням життєдіяльності населення та аварійно-рятувальних формувань;

- 4) встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних та протиепідемічних заходів;

- 5) запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності;

- 6) мобілізація та використання ресурсів підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності для відвернення небезпеки та ліквідації НС з обов'язковою компенсацією понесених втрат;

- 7) зміна режиму роботи підприємств, установ, організацій усіх форм власності, переорієнтація їх на виробництво необхідної в умовах НС продукції, інші зміни виробничої діяльно-

сті, необхідні для проведення аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт;

8) усунення від роботи на період НС, у разі неналежного виконання своїх обов'язків, керівників державних підприємств, установ і організацій, від діяльності яких залежить нормалізація обстановки в районі НС, та покладення тимчасового виконання обов'язків зазначених керівників на інших осіб.

З метою ліквідації стихійного лиха чи катастроф у мирний час може здійснюватися цільова мобілізація, обсяги і строк проведення якої визначаються в Указі Президента України про введення НС.

У виняткових випадках, пов'язаних з необхідністю проведення невідкладних аварійно-рятувальних робіт, допускається тимчасове переведення або залучення на добровільній основі працездатного населення і транспортних засобів громадян для виконання зазначених робіт за дозволом відповідного керівника аварійно-рятувальних робіт та за умови обов'язкового забезпечення безпеки праці. Забороняється залучення неповнолітніх, а також вагітних жінок до робіт, які можуть негативно вплинути на стан їх здоров'я.

У разі введення НС додатково можуть здійснюватися такі заходи:

1) запровадження комендантської години (заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби);

2) перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках – проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень та житла громадян;

3) заборона призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома військового комісаріату;

4) обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі;

5) тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів, а у підприємств, установ і організацій – навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин;

6) заборона виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку;

7) регулювання роботи цивільних теле- та радіоцентрів, заборона роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого і колективного користування;

8) особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі;

9) порушення у порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Забезпечення громадського порядку, охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян в умовах НС здійснюється силами і засобами органів МВС, в тому числі внутрішніх військ, військ Цивільної оборони, СБУ відповідно до їх повноважень, встановлених законом.

При запровадженні НС з підстав, коли надзвичайні ситуації техногенного або природного характеру ставлять під загрозу життя і здоров'я значних верств населення і потребують термінового проведення великих обсягів аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт, відповідно до Указу Президента України про введення надзвичайного стану можуть залучатися до виконання цих робіт також військові частини Збройних Сил України та Прикордонних військ України.

Згідно з Указом Президента України про введення НС за умов виникнення НС техногенного та природного характеру, до здійснення заходів надзвичайного стану можуть залучатися військові частини Збройних Сил України та Прикордонні війська України.

В умовах НС забороняються:

- зміна Конституції України;
- зміна Конституції АРК;
- зміна виборчих законів;
- проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради АРК і органів місцевого самоврядування;
- проведення всеукраїнських та місцевих референдумів;

- обмеження прав і повноважень народних депутатів України.

На період дії НС продовжується, у разі закінчення, строк повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, Верховної Ради АРК, Верховної Ради України.

Передбачені Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» обмеження конституційних прав і свобод громадян, які можуть бути застосовані за умов НС, є вичерпними і розширеному тлумаченню не підлягають. Строк їх застосування не перевищує строку, на який вводиться надзвичайний стан. Введення інших обмежень забороняється. В умовах НС не можуть бути обмежені права і свободи людини і громадянина, зазначені у ч. 2 ст. 64 Конституції України. Правовий статус іноземців та осіб без громадянства, а також юридичних осіб іноземних держав, які перебувають на території України під час НС, визначається Конституцією та законами України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Введення НС не може бути підставою для застосування тортур, жорстокого чи принижуючого людську гідність поводження або покарання, для будь-яких обмежень права на життя, на свободу думки, совісті, релігії в розумінні цих прав і свобод, прийнятому в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права й законах України. Будь-які спроби використати введення НС для захоплення влади або зловживання нею тягнуть за собою відповідальність згідно із законом.

Відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права при введенні НС Україна негайно повідомляє через Генерального секретаря ООН державам, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав і свобод людини й громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення. У повідомленні зазначається також термін, на який вводяться відхилення від зобов'язань, передбачених Міжнародним пактом про громадянські та політичні права. У такому ж порядку Україна повідомляє про зміни межі відхилень від зобов'язань за Міжнародним пактом про громадянські та політичні права або строку дії обмежень прав і свобод.

У разі необхідності до ліквідації особливо тяжких надзвичайних ситуацій, викликаних стихійним лихом чи катастрофо-

фами, можуть залучатися аварійно-рятувальні формування інших держав. Ці питання вирішуються за угодами з урядами відповідних держав, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України.

12.2.3. Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації

Цей режим закріплено окремим Законом України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації». *Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації* – це особливий правовий режим, який може тимчасово запроваджувати в окремих місцевостях у разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій і спрямовується для попередження людських та матеріальних втрат, відвернення загрози життю і здоров'ю громадян, а також усунення негативних наслідків надзвичайної екологічної ситуації.

НС екологічного характеру – це вид НС, який класифікується не за походженням, а за негативними наслідками. Під надзвичайною екологічною ситуацією згаданий Закон розуміє НС, за якої на окремій місцевості виникли негативні зміни в оточуючому природному середовищі, які потребують надзвичайних заходів з боку держави. Закон далі пояснює, що негативні зміни в оточуючому природному середовищі – це втрата, виснаження або знищення окремих природних комплексів та ресурсів через надмірне забруднення оточуючого природного середовища, руйнівний вплив стихійних сил природи та інші фактори, які обмежують або виключають можливість життєдіяльності людини та здійснення господарчої діяльності в цих умовах.

Підставами для оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації є:

- значне перевищення гранично допустимих норм показників якості навколишнього природного середовища, визначених законодавством;

- виникнення реальної загрози життю та здоров'ю великої кількості людей або заподіяння значної матеріальної шкоди юридичним, фізичним особам чи навколишньому природному середовищу внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи чи інших факторів;

– негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі на значній території і які неможливо усунути без застосування надзвичайних заходів з боку держави;

– негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі, які суттєво обмежують або виключають можливість проживання населення і провадження господарської діяльності на відповідній території;

– значне збільшення рівня захворюваності населення внаслідок негативних змін у навколишньому природному середовищі.

Окрема місцевість України оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації Президентом України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України. Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації затверджується Верховною Радою України протягом двох діб з дня звернення Президента України.

Кабінет Міністрів України вносить подання про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації на підставі пропозицій центрального органу виконавчої влади, до відання якого віднесені питання екологічної безпеки, Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування або за власною ініціативою. Оголошення окремої місцевості АРК надзвичайної екологічної ситуації або окремих її місцевостей може ініціювати Верховна Рада АРК.

В Указі Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації зазначаються, зокрема:

– обставини, що стали причиною оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації;

– обґрунтування необхідності оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації;

– межі території, на якій оголошується зона надзвичайної екологічної ситуації;

– заходи щодо організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення життєдіяльності населення в зоні надзвичайної екологічної ситуації;

– основні заходи, що запроваджуються для подолання наслідків надзвичайної екологічної ситуації;

- обмеження на певні види діяльності в зоні надзвичайної екологічної ситуації;
- час, з якого окрема місцевість оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації, і строк, на який ця територія оголошується такою зоною.

Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації негайно доводиться до відома населення через засоби масової інформації та систему оповіщення Цивільної оборони.

Запровадження відповідного правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації передбачає виділення державою та/або органами місцевого самоврядування додаткових фінансових та інших матеріальних ресурсів, достатніх для нормалізації екологічного стану та відшкодування нанесених збитків, запровадження спеціального режиму поставок продукції для державних потреб, реалізацію комплексних та цільових програм громадських робіт.

Дія правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації може бути достроково припинена Президентом України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України у разі усунення обставин, що стали причиною оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації, виконання заходів, які необхідно було здійснити для нормалізації екологічного стану на території зони надзвичайної екологічної ситуації.

Припинення дії правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації на території АРК або в окремих її місцевостях може ініціювати Верховна Рада АРК.

Подання Кабінету Міністрів України про дострокове припинення дії правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації готуються з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.

Запровадження правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації передбачає обов'язкове виділення коштів з державного та місцевих бюджетів, резервного фонду Кабінету Міністрів України чи інших джерел, не заборонених законом. За недостатністю цих коштів Кабінет Міністрів України подає Президенту України законопроект про зміни до Державного бюджету України, який подається до Верховної Ради

України для позачергового розгляду як невідкладний. В межах видатків, передбачених місцевими бюджетами на відповідні цілі, органи місцевого самоврядування виділяють фінансові та інші матеріальні ресурси, а за необхідністю додаткові кошти, з дотриманням вимог, встановлених ст. 67 Закону України «Про місцеве самоврядування».

Кабінет Міністрів України або уповноважений ним центральний орган виконавчої влади, в межах виділених коштів, розміщує відповідне державне замовлення на поставки продукції для державних потреб, затверджує та реалізує загальнодержавні комплексні чи цільові програми громадських робіт.

Органи місцевого самоврядування або уповноважені ними органи в межах виділених коштів розміщують відповідні замовлення на поставки продукції для місцевих потреб, затверджують та реалізують місцеві комплексні чи цільові програми громадських робіт.

У разі запровадження в межах зони надзвичайної екологічної ситуації правового режиму НС відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» можуть запроваджуватися, зокрема, такі заходи:

- встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду;
- обмеження руху транспортних засобів та проведення їх огляду з метою необхідної їх обробки, тимчасової затримки в разі виявлення можливого небезпечного їх впливу на життя і здоров'я людей або загрози погіршення екологічної ситуації;
- посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення;
- встановлення обмежень чи заборони на проведення масових заходів, у тому числі у разі загострення епідеміологічної обстановки, крім заходів, заборона та проведення яких встановлюється судом;
- відселення людей з місць, небезпечних для їх проживання, з обов'язковим наданням їм житлових приміщень для постійного або тимчасового проживання;
- встановлення тимчасової заборони на будівництво нових і розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією надзвичайної екологічної ситуації або із забезпеченням життєдіяльності населення;

- встановлення карантину та здійснення інших обов'язкових санітарно-протиепідемічних заходів;

- запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності серед населення;

- проведення мобілізації ресурсів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, зміна режиму їх роботи та профілю виробничої діяльності в межах, необхідних для проведення аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт;

- проведення необхідних робіт щодо надання допомоги тваринам у разі їх захворювання, загрози їх загибелі;

- примусове відчуження об'єктів права приватної власності з обов'язковим наступним повним відшкодуванням їх вартості;

- виконання комплексу робіт щодо нормалізації екологічного стану на території зони надзвичайної екологічної ситуації.

Для виконання невідкладних аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт у зоні надзвичайної екологічної ситуації можуть у разі необхідності залучатися в установленому законом порядку на добровільній основі працездатне населення, транспортні засоби громадян за умови обов'язкового забезпечення безпеки праці.

Забороняється залучати неповнолітніх, а також вагітних жінок до робіт, які можуть негативно вплинути на стан їх здоров'я.

У разі виникнення потреби в терміновому виконанні в зоні надзвичайної екологічної ситуації великих обсягів аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт Президент України може прийняти рішення про залучення до виконання таких робіт військових частин Збройних Сил України та інших військових формувань.

Рішенням про встановлення правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, з метою здійснення заходів для нормалізації екологічного стану, можуть встановлюватися обмеження на здійснення певних видів діяльності шляхом встановлення тимчасової заборони на:

- будівництво та функціонування об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку;

- застосування в господарській та іншій діяльності особливо небезпечних речовин (хімічних, радіоактивних, токсичних, вибухових, окислювальних, горючих, біологічних агентів тощо), засобів захисту рослин, сукупність властивостей яких і/або особливості їх стану можуть погіршувати екологічну ситуацію в цій зоні;

- функціонування санаторно-курортних закладів;

- провадження будь-якої іншої діяльності, що становить підвищену екологічну небезпеку для людей, рослинного й тваринного світу та інших природних об'єктів.

Забезпечення громадського порядку в зоні надзвичайної екологічної ситуації здійснюється силами та засобами підрозділів МВС України, СБУ відповідно до закону.

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, резервного фонду Кабінету Міністрів України, а також інших, не заборонених законом, джерел. Громадянам, залученим до виконання заходів у зоні надзвичайної екологічної ситуації, у тому числі аварійно-рятувальних робіт, у випадках, передбачених законодавством, гарантується оплата праці відповідно до чинного законодавства.

Україна бере участь у міжнародному співробітництві у сфері попередження надзвичайних екологічних ситуацій, ліквідації їх наслідків та надання взаємної допомоги відповідно до міжнародних договорів та законодавства України. Умови надання Україною допомоги іноземним державам і одержання Україною допомоги у сфері попередження надзвичайних екологічних ситуацій і ліквідації їх наслідків на прикордонних територіях визначаються міжнародними договорами, до яких приєдналася Україна, та чинним законодавством України.

В Законі України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» встановлюється порядок переходу від правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації до режиму НС. За наявності достатніх підстав у межах зони надзвичайної екологічної ситуації може бути введено правовий режим НС згідно з

порядком, установленим Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану». Тобто один надзвичайний правовий режим за відповідних підстав поглинає інший або правовий режим стає більш жорстким.

12.2.4. Правовий режим особливого стану

«Особливий стан» – це збірне поняття, яке включає в себе різні режими, опосередковуючи екстремальну ситуацію «регіонального лиха», що диктує необхідність застосування особливих щодо жорсткості і обсягу правообмежень заходів, які поступаються заходам, що використовуються під час НС.

Після кваліфікації ситуації як надзвичайної, автоматично збільшуються повноваження різних владних структур, створюються спеціальні тимчасові органи управління – комісії з НС, запроваджуються правообмеження для громадян, визначається територія впливу негативного фактора. НС, як обстановка на певній території, характеризується неможливістю органів державної влади і управління нормально виконувати свої функції без розширення своїх адміністративно-владних повноважень. Заходи, що застосовуються в таких умовах, менше обтяжують населення і закріплюються в різних нормативно-правових актах. Так, у разі виникнення небезпеки поширення інфекційних захворювань людей на певній території чи в населених пунктах, влада або місцева державна адміністрація застосовують правові заходи, які складають надзвичайний правовий режим відповідної НС. Ці заходи закріплені в Законі України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення». У разі виникнення пожежі застосовують заходи, які закріплені в Законі України «Про пожежну безпеку» і т. ін. Отже, заходи і міри, які застосовуються під час НС, відрізняються від заходів інших надзвичайних режимів. Спеціальні режимні заходи закріплені в законах України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про боротьбу з тероризмом», «Про аварійно-рятувальні служби», «Про цивільну оборону», «Про війська Цивільної оборони», «Про ветеринарну медицину», «Про карантин рослин», «Про службу безпеки України», «Про міліцію», «Про дорожній рух» та в ряді інших.

Розглянемо для приклада два типових правових режими, котрі традиційно сприймаються як різновид надзвичайного

адміністративно-правового режиму особливого стану: карантин рослин та режим зони контртерористичної операції.

Згідно із Законом України «Про карантин рослин», *карантин рослин* – це правовий режим, що передбачає систему державних заходів, спрямованих на захист рослин, продукції їх переробки, сировини, окремих вантажів тощо від карантинних об'єктів, а *особливий карантинний режим* – це особливий правовий режим діяльності державних органів, органів місцевого і регіонального самоврядування, підприємств, установ і організацій, спрямований на локалізацію та ліквідацію вогнищ карантинних об'єктів, який допускає тимчасове встановлення передбачених цим Законом обмежень у здійсненні прав громадян, а також прав юридичних осіб і покладає на них додаткові обов'язки.

У разі виявлення карантинних об'єктів Головний державний інспектор з карантину рослин України, державні інспектори з карантину рослин протягом 24 годин вносять подання про запровадження особливого карантинного режиму до відповідного органу місцевого чи регіонального самоврядування, місцевого органу державної виконавчої влади або Кабінету Міністрів України.

Територія особливого карантинного режиму встановлюється в межах населеного пункту, району, декількох районів, області відповідним органом місцевого чи регіонального самоврядування, місцевим органом державної виконавчої влади, а в межах декількох областей – Кабінетом Міністрів України. Орган, який прийняв рішення про запровадження або зняття особливого карантинного режиму, негайно повідомляє про це розташовані на відповідній території підприємства, установи, організації та громадян, які проживають на цій території.

В рішенні про запровадження особливого карантинного режиму обов'язково зазначаються:

- обставини, що спричинили запровадження особливого карантинного режиму;
- межі території, на якій запроваджується особливий карантинний режим;
- час, з якого запроваджується особливий карантинний режим;
- перелік карантинних обмежень, заходи щодо локалізації та ліквідації карантинних об'єктів.

На території з особливим карантинним режимом можуть здійснюватись такі заходи:

- обмеження виїзду транспортних засобів та їх огляд;
- використання ресурсів підприємств, установ і організацій для локалізації та ліквідації карантинних об'єктів з наступним відшкодуванням збитків;
- заборона вивезення відповідних підкарантинних матеріалів;
- знезараження підкарантинних матеріалів та об'єктів;
- технічна переробка або знищення підкарантинних матеріалів.

Відшкодування збитків, що заподіяні внаслідок неправомірних дій органів та посадових осіб, які забезпечують виконання карантинних заходів, здійснюється відповідно до вимог чинного законодавства.

Найбільш розробленим на сьогодні правовим режимом в рамках особливого стану можна вважати режим зони контртерористичної операції, який закріплений Законом України «Про боротьбу з тероризмом». Згідно з цим законом, *антитерористична операція* – це комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення злочинних діянь, здійснюваних з терористичною метою, звільнення заручників, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичного акту чи іншого злочину, здійснюваного з терористичною метою. Район проведення антитерористичної операції – це визначені керівництвом антитерористичної операції ділянки місцевості або акваторії, транспортні засоби, будівлі, споруди, приміщення та території чи акваторії, що прилягають до них і в межах яких проводиться зазначена операція.

Режим у районі проведення антитерористичної операції – це особливий порядок, який може вводитися в районі проведення антитерористичної операції на час її проведення і передбачати надання суб'єктам боротьби з тероризмом визначених спеціальних повноважень, необхідних для звільнення заручників, забезпечення безпеки і здоров'я громадян, які опинилися в районі проведення антитерористичної операції, нормального функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій.

Координацію діяльності суб'єктів, які залучаються до боротьби з тероризмом, здійснює Антитерористичний центр при Службі безпеки України.

Антитерористична операція проводиться лише за наявності реальної загрози життю і безпеці громадян, інтересам суспільства або держави у разі, якщо усунення цієї загрози іншими способами є неможливим.

Рішення про проведення антитерористичної операції приймається залежно від ступеня суспільної небезпеки терористичного акту керівником Антитерористичного центру при СБУ за письмовим дозволом Голови СБУ або керівником координаційної групи відповідного регіонального органа СБУ за письмовим дозволом керівника Антитерористичного центру при СБУ, погодженим з Головою СБУ. Про рішення щодо проведення антитерористичної операції негайно інформується Президент України.

Антитерористична операція проводиться, коли:

- терористичний акт загрожує загибеллю багатьох людей чи іншими серйозними наслідками або якщо його вчинено одночасно на території кількох областей, районів чи міст;
- ситуація, пов'язана з вчиненням або загрозою вчинення терористичного акту, є невизначеною щодо причин та обставин її виникнення і подальшого розвитку;
- вчинення терористичного акту зачіпає міжнародні інтереси України та її відносини з іноземними державами;
- реагування на вчинення дій з ознаками терористичного акту належить до компетенції різних правоохоронних та інших органів виконавчої влади;
- очевидно є неможливість відвернення або припинення терористичного акту силами правоохоронних та місцевих органів виконавчої влади окремого регіону.

В інших випадках антитерористична операція проводиться за погодженням з керівником Антитерористичного центру при СБУ самостійно координаційною групою відповідного регіонального органа СБУ органом виконавчої влади відповідно до їх компетенції.

Для безпосереднього управління конкретною антитерористичною операцією та керівництва силами і засобами, які залучаються до її здійснення, утворюється оперативний штаб, очолюваний керівником Антитерористичного центру при

СБУ (координаційної групи відповідного регіонального органу СБУ) або особою, яка його заміщує. Порядок діяльності оперативного штабу з управління антитерористичною операцією визначається на основі Положення про нього, яке затверджується Кабінетом Міністрів України. Керівник оперативного штабу визначає межі району проведення антитерористичної операції, приймає рішення про використання сил і засобів, що залучаються до її проведення, а в разі потреби за наявності передбачених законом підстав вносить на розгляд Ради національної безпеки і оборони України пропозиції щодо введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях.

Втручання в оперативне управління антитерористичною операцією будь-яких осіб незалежно від посади не допускається. Законні вимоги учасників антитерористичної операції є обов'язковими для громадян і посадових осіб.

При проведенні антитерористичної операції використовуються сили і засоби (особовий склад, фахівці, зброя, спеціальні і транспортні засоби, засоби зв'язку, інші матеріально-технічні засоби) суб'єктів боротьби з тероризмом, а також підприємств, установ, організацій, які залучаються до участі в антитерористичній операції, у визначеному порядку. Перебування в районі проведення антитерористичної операції осіб, які не залучені до її проведення, допускається з дозволу керівника оперативного штабу.

За погодженням з керівництвом підприємств, установ та організацій, що знаходяться в районі проведення антитерористичної операції, їх роботу під час її проведення може бути припинено частково або повністю. Відповідні фахівці цих підприємств, установ та організацій при проведенні антитерористичної операції можуть у встановленому порядку, за їх згодою, залучатися до виконання окремих доручень.

У районі проведення антитерористичної операції посадові особи, які залучені до операції, мають право:

- 1) застосовувати відповідно до чинного законодавства України зброю і спеціальні засоби;
- 2) затримувати і доставляти в ОВС осіб, які вчинили або вчиняють правопорушення чи інші дії, що перешкоджають виконанню законних вимог осіб, залучених до антитерористичної операції, або дії, пов'язані з несанкціонованою спро-

бою проникнення в район проведення антитерористичної операції і перешкоджання її проведенню;

3) перевіряти у громадян і посадових осіб документи, що посвідчують особу, а в разі відсутності документів – затримувати їх для встановлення особи;

4) здійснювати в районі проведення антитерористичної операції особистий огляд громадян, огляд речей, що при них знаходяться, транспортних засобів та речей, які ними перевозяться;

5) тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях та дорогах, не допускати транспортні засоби, в тому числі транспортні засоби дипломатичних представництв і консульських установ, громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти, виводити громадян з окремих ділянок місцевості й об'єктів, відбуксировувати транспортні засоби;

6) входити (проникати) в житлові та інші приміщення, на земельні ділянки, що належать громадянам, під час припинення терористичного акту та при переслідуванні осіб, які підозрюються у вчиненні такого акту, на територію та в приміщення підприємств, установ і організацій, перевіряти транспортні засоби, якщо зволікання може створити реальну загрозу життю чи здоров'ю людей;

7) використовувати з службовою метою засоби зв'язку і транспортні засоби, у тому числі спеціальні, що належать громадянам (за їх згодою), підприємствам, установам та організаціям, за винятком транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав та міжнародних організацій, для запобігання терористичному акту, переслідування та затримання осіб, які підозрюються у вчиненні терористичного акту, або для доставки осіб, які потребують термінової медичної допомоги, до лікувальних закладів, а також для проїзду до місця злочину.

У ході проведення антитерористичної операції з метою збереження життя та здоров'я людей, матеріальних цінностей, схилення терористів до відмови від протиправних дій, справляння на них стримувального впливу, з'ясування можливості припинення терористичного акту допускається ведення переговорів з терористами. Ведення таких переговорів доручається особам, спеціально уповноваженим на те керівником операти-

вного штабу. У разі, коли мета переговорів з терористами не може бути досягнута через їх незгоду припинити терористичний акт і реальна загроза життю та здоров'ю людей зберігається, керівник антитерористичної операції має право прийняти рішення про знешкодження терориста (терористів).

У разі очевидної загрози вчинення щодо об'єкта або особи терористичного акту і неможливості усунення цієї загрози іншими законними способами терорист (терористи) може (можуть) бути за вказівкою керівника оперативного штабу знешкоджений (знешкоджені) без попередження.

Під час ведення переговорів не можуть розглядатися як умова припинення терористичного акту питання щодо видачі терористам будь-яких осіб, предметів та речовин, котрі безпосередньо можуть бути використані для вчинення актів технологічного тероризму.

Інформування громадськості про вчинення терористичного акту здійснюють керівник оперативного штабу або особи, уповноважені ним на підтримання зв'язків з громадськістю.

Антитерористична операція вважається завершеною, якщо терористичний акт припинено та ліквідовано загрозу життю і здоров'ю заручників та інших людей, які знаходилися в районі її проведення. Рішення про припинення антитерористичної операції приймається керівником оперативного штабу з управління цією операцією. Під час проведення антитерористичної операції керівник оперативного штабу спільно з відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування організовує надання допомоги потерпілим, визначає заходи щодо усунення та мінімізації наслідків терористичного акту, організовує їх здійснення.

Якщо під час проведення антитерористичної операції вимушено заподіяна шкода життю, здоров'ю і майну терористів, то військовослужбовці та інші особи, які брали участь в антитерористичній операції, звільняються від відповідальності за цю шкоду відповідно до чинного законодавства України.

12.3. Адміністративно-правовий режим спеціальних територій

Спеціальний статус окремих частин державної території України формується в зв'язку з потребами безпеки – екологіч-

ної, економічної, громадської, біологічної тощо. Формування спеціального режиму території викликано наявністю на цій території об'єктів військового, наукового, економічного й іншого спеціального призначення, або наявність спеціальних небезпечних об'єктів. На таких територіях існує спеціальний перепускний режим, здійснюється контроль за санітарно-епідеміологічним, радіаційним та екологічним станом території, існує обмеження щодо пересування по території та над територією, обмеження в веденні господарчої та підприємницької діяльності. Все це робиться з метою забезпечення складових національної безпеки, захист інформації, яка складає державну таємницю, профілактики правопорушень на території, забезпечення безпечних умов життєдіяльності населення та захисту оточуючого природного середовища.

Розглянемо декілька адміністративно-правових режимів спеціальних територій. Одним з таких режимів є режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, якій закріплено Законом України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи». Цей правовий режим поділяється на окремі правові режими:

- а) правовий режим зони відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення;
- б) правовий режим гарантованого добровільного відселення;
- в) правовий режим зони посиленого радіоекологічного контролю.

Тобто цей загальний правовий режим залежно від критерію радіаційного забруднення території поділяється на три нерівних за правообмеженнями надзвичайних правових режими. Градація йде від найжорсткішого режиму зони відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення до режиму зони посиленого радіоекологічного контролю, який має найменшу кількість правообмежень громадян.

Особливий режим території у місцях розташування ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, який закріплено Законом України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку». Так, у місцях розташування ядерної установки чи об'єкта, призначених для поводження з радіоактивними відходами,

може бути встановлено особливий режим території. Порядок визначення особливого режиму території встановлюється Кабінетом Міністрів України.

У місцях розташування ядерної установки чи об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, встановлюються санітарно-захисна зона і зона спостереження. Розміри і межі зазначених зон визначаються у проекті згідно з нормами, правилами і стандартами у сфері використання ядерної енергії, узгоджуються з органами державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки і затверджуються місцевими радами. У санітарно-захисній зоні і зоні спостереження повинен здійснюватися контроль за радіаційним станом.

У санітарно-захисній зоні забороняється розміщення жилих будинків та громадських споруд, дитячих та лікувально-оздоровчих установ, а також промислових підприємств, об'єктів громадського харчування, допоміжних та інших споруд, не пов'язаних з діяльністю ядерної установки або об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами.

На території ядерної установки персонал, відвідувачі, їх транспортні засоби можуть бути оглянуті посадовими особами підрозділу охорони з використанням спеціальних засобів виявлення боєприпасів, зброї, радіоактивних, отруйних та наркотичних речовин, інших предметів, за допомогою яких можливе вчинення диверсійних та терористичних актів.

Проведення зборів, мітингів, демонстрацій та інших громадських заходів на території ядерної установки чи об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, а також в санітарно-захисній зоні забороняється. Організація і проведення мітингів, демонстрацій, пікетувань, блокувань транспортних комунікацій та інших громадських заходів за межами території ядерної установки чи об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, їх санітарно-захисних зон, якщо внаслідок проведення таких заходів може виникнути порушення дієздатності систем ядерної установки чи об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, або буде утруднено допуск персоналу, підвезення людей, вантажів, пожежної та іншої спеціальної техніки, забороняється.

До названих вище режимів також віднесено правовий режим території, відведених під сховища радіоактивних відхо-

дів та об'єкти, призначені для поводження з радіоактивними відходами, який закріплений Законом України «Про поводження з радіоактивними відходами». Так, земельні ділянки, що відведені під сховища радіоактивних відходів, виводяться з господарського обороту і відмежовуються від суміжних територій санітарно-захисними зонами. У межах санітарно-захисних зон забороняється:

- проживання населення;
- здійснення всіх видів водокористування, лісокористування та користування надрами, за винятком тих, що затверджені проектами;
- проведення наукових досліджень без спеціальних дозволів;
- здійснення без спеціального дозволу сільськогосподарської, лісгосподарської та іншої виробничої діяльності, спрямованої на одержання товарної продукції, а також будівництво об'єктів соціального та громадського призначення;
- будь-яка інша діяльність, котра не забезпечує режим радіаційної безпеки.

До режимів спеціальних територій відносяться також режими заповідників, водних об'єктів, земель спеціального використання та ін. в тій частині, де відношення регулюються адміністративно-правовими нормами.

12.4. Режим державного кордону, прикордонні та митні режими

Адміністративно-правовий режим державного кордону України закріплено в Законі України «Про державний кордон України» та постанові Кабінету Міністрів України від 27.07.1998 р. «Про прикордонний режим. Режим державного кордону України - це порядок перетинання державного кордону України, плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них, утримання державного кордону України, провадження різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України.

Особи, транспортні засоби, вантажі та інше майно, що перетинають державний кордон України, підлягають прикор-

донному і митному контролю. Здійснюється також санітарно-карантинний, ветеринарний і фітосанітарний контроль, контроль за вивезенням з території України культурних цінностей та інший контроль. Контроль організується і здійснюється у встановленому законодавчими актами України порядку.

Пропуск осіб, які перетинають державний кордон України, здійснюється Прикордонними військами України за дійсними документами на право в'їзду на територію України або виїзду з України. Пропуск транспортних засобів, вантажів та іншого майна через державний, кордон України провадиться відповідно до чинного законодавства України і міжнародних договорів, підписаних Україною. Відповідно до міжнародних договорів Кабінетом Міністрів України може бути встановлено спрощений порядок пропуску осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна через державний кордон України.

Порушниками державного кордону України є:

1) особи, які перетнули або намагаються перетнути державний кордон України будь-яким способом поза пунктами пропуску через державний кордон або в пунктах пропуску через державний кордон України, але з порушенням правил його перетинання;

2) особи, які проникли або намагаються проникнути на українські або іноземні транспортні засоби закордонного прямування з метою незаконного виїзду з території України;

3) іноземні невійськові судна і військові кораблі, які зайшли у територіальне море або внутрішні води України на порушення установлених правил заходження в ці води. Іноземні підводні човни та інші підводні транспортні засоби є порушниками державного кордону України і в тих випадках, коли вони перетинають державний кордон України в підводному положенні або перебувають у цьому положенні під час плавання та перебування у водах України;

4) повітряні судна та інші літальні апарати, що перетнули державний кордон України без відповідного дозволу компетентних органів України або вчинили інші порушення правил перельоту через державний кордон України. Порушенням державного кордону України є також перетинання його будь-якими іншими технічними засобами без відповідного на те дозволу або на порушення встановленого порядку.

Для вирішення питань, пов'язаних з підтриманням режиму державного кордону України, а також для врегулювання прикордонних інцидентів на певній ділянці державного кордону України з числа офіцерів Прикордонних військ України у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку призначаються прикордонні представники України. Прикордонні представники України керуються законодавством України і міжнародними договорами України. Перехід (переїзд) державного кордону прикордонні представники здійснюють на підставі спеціальних повноважень, що надаються Державним комітетом у справах охорони державного кордону України. Не врегульовані прикордонними представниками питання вирішуються у дипломатичному порядку.

З метою забезпечення на державному кордоні України належного порядку Кабінетом Міністрів України встановлюється *прикордонна смуга*, а також можуть установлюватися контрольовані прикордонні райони. Прикордонна смуга встановлюється безпосередньо у вздовж державного кордону України на його сухопутних ділянках або вздовж берегів прикордонних річок, озер та інших водоймищ з урахуванням особливостей місцевості та умов, що визначаються Кабінетом Міністрів України. До прикордонної смуги не включаються населені пункти і місця масового відпочинку населення.

Контрольовані прикордонні райони встановлюються, як правило, в межах території району, міста, селища, сільради, прилеглої до державного кордону України або до узбережжя моря, що охороняється Прикордонними військами України. До контрольованого прикордонного району включаються також територіальне море України, внутрішні води України і частина вод прикордонних річок, озер та інших водоймищ України і розташовані в цих водах острови.

У прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, встановлюється прикордонний режим, який регламентує відповідно до чинного законодавства України правила в'їзду, тимчасового перебування, проживання, пересування громадян України та інших осіб, провадження робіт, обліку та тримання на пристанях, причалах і в пунктах базування самохідних та несамохідних суден, їх плавання та пересування у внутрішніх водах України.

Дозвіл на в'їзд, тимчасове перебування, проживання, провадження робіт і пропуск у прикордонну смугу надають і здійснюють Прикордонні війська України разом з органами внутрішніх справ. У необхідних випадках Прикордонні війська України можуть запроваджувати додаткові тимчасові режимні обмеження на в'їзд і провадження робіт у прикордонній смузі.

Режим у пунктах пропуску через державний кордон України – порядок перебування і пересування всіх осіб та транспортних засобів у межах території прикордонних залізничних і автомобільних станцій, морських і річкових портів, аеропортів і аеродромів, відкритих для міжнародного сполучення, а також здійснення іншої діяльності, пов'язаної з пропуском через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів і іншого майна – визначається згідно із законодавством України компетентними органами за погодженням з Прикордонними військами України. У приміщеннях і місцях, де здійснюється прикордонний контроль Прикордонні війська України встановлюють додаткові режимні правила, що регламентують порядок допуску в них осіб, які беруть участь у контролі та обслуговуванні пасажирів і транспортних засобів закордонного прямування, відправленні з пунктів пропуску транспортних засобів, що вибувають за кордон і прибувають в Україну, а також інші обмеження для запобігання незаконному перетинанню державного кордону України.

Центральне місце інституту *митного режиму* в механізмі митно-правового регулювання обумовлене тим, що всі товари і транспортні засоби переміщуються через митний кордон України відповідно до заявлених митних режимів. Обраний митний режим впливає на можливість переміщення окремих категорій товарів, на порядок митного оформлення і митного контролю, на розмір митних платежів, що підлягають сплаті у відношенні переміщуваних товарів і транспортних засобів, а також визначає коло дій, що можуть бути здійснені у відношенні останніх.

За допомогою митного режиму *визначається*:

- а) порядок переміщення товару через митний кордон України в залежності від його призначення (мети переміщення);
- б) умови перебування товару і припустиме використання його на (поза) митною територією;

- в) права й обов'язки користувача митного режиму;
- г) в окремих випадках додаткові вимоги до даного товару, а також до статусу особи, яка переміщає його через митний кордон України.

Митний режим – це сукупність норм, встановлених законами України з питань митної справи, що залежно від заявленої мети переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України визначають порядок такого переміщення та обсяг митних процедур, які при цьому здійснюються.

Режим зони митного контролю – це встановлені законодавством України з питань митної справи приписи, заборони та обмеження щодо перебування товарів, транспортних засобів та громадян, умови розташування будівель та споруд, а також проведення господарських робіт у зоні митного контролю.

Забезпечення безпеки громадян, а також схоронності товарів, що переміщуються через митний кордон України, дотримання режиму, законності та правопорядку у зоні митного контролю покладається на відповідні митні органи.

Відповідно до мети переміщення товарів через митний кордон України запроваджуються такі види митного режиму:

- 1) імпорт;
- 2) реімпорт;
- 3) експорт;
- 4) реекспорт;
- 5) транзит;
- 6) тимчасове ввезення (вивезення);
- 7) митний склад;
- 8) спеціальна митна зона;
- 9) магазин безмитної торгівлі;
- 10) переробка на митній території України;
- 11) переробка за межами митної території України;
- 12) знищення або руйнування;
- 13) відмова на користь держави.

В основі виділення митних режимів лежить ряд так званих режимообразуючих ознак:

- походження товару (чи є він українським або іноземним);
- напрямом переміщення товару;
- сплата митних пошлін і інших податків, а також надання податкових пільг;

- приміщення під митний режим безпосередньо в силу закону або тільки з дозволу митного органу;
- термін перебування товару під митним режимом;
- статус товару після завершення митного оформлення (цілком або умовно випущений товар);
- деякі інші ознаки.

Декларант самостійно визначає митний режим товарів і транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон України, відповідно до мети їх переміщення та на підставі документів, що подаються митному органу для здійснення митного контролю та митного оформлення.

Зміна митного режиму допускається за умови виконання всіх належних процедур щодо заявленого режиму, дотримання вимог законодавства щодо тарифних і нетарифних заходів регулювання та подання митному органу для здійснення митного контролю та митного оформлення відповідних документів, що підтверджують заявлений режим.

Питання, пов'язані із здійсненням митного контролю відповідно до заявленого митного режиму, регулюються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи, який визначає порядок здійснення такого контролю та надає роз'яснення щодо застосування відповідних митних процедур.

Імпорт – митний режим, відповідно до якого товари ввозяться на митну територію України для вільного обігу без обмеження строку їх перебування на цій території та можуть використовуватися без будь-яких митних обмежень.

Реімпорт – митний режим, відповідно до якого товари, що походять з України та вивезені за межі митної території України згідно з митним режимом експорту, не пізніше ніж у встановлений законодавством строк ввозяться на митну територію України для вільного обігу на цій території.

Експорт – митний режим, відповідно до якого товари вивозяться за межі митної території України для вільного обігу без зобов'язання про їх повернення на цю територію та без встановлення умов їх використання за межами митної території України.

Реекспорт – митний режим, відповідно до якого товари, що походять з інших країн, не пізніше ніж у встановлений зако-

нодавством строк з моменту їх ввезення на митну територію України вивозяться з цієї території в режимі експорту.

Транзит – митний режим, відповідно до якого товари і транспортні засоби переміщуються під митним контролем між двома митними органами або в межах зони діяльності одного митного органа без будь-якого використання таких товарів і транспортних засобів на митній території України.

Тимчасове ввезення (вивезення) – митний режим, відповідно до якого товари можуть ввозитися на митну територію України чи вивозитися за її межі з обов'язковим наступним поверненням цих товарів без будь-яких змін, крім природного зношення чи втрат за нормальних умов транспортування.

Митний склад – митний режим, відповідно до якого ввезені з-за меж митної території України товари зберігаються під митним контролем без справляння податків і зборів та без застосування до них заходів нетарифного регулювання й інших обмежень у період зберігання, а товари, що вивозяться за межі митної території України, зберігаються під митним контролем після митного оформлення митними органами до фактичного їх вивезення за межі митної території України.

Спеціальна митна зона – це митний режим, відповідно до якого до товарів, які ввозяться на території відповідних типів спеціальних (вільних) економічних зон із-за меж митної території України, а також до товарів, які вивозяться з територій зазначених зон за межі митної території України, не застосовуються заходи тарифного і нетарифного регулювання, якщо інше не передбачено законом. Спеціальними митними зонами є частини території України, на яких запроваджено митний режим спеціальної митної зони. Для оподаткування товари, ввезені на території спеціальних митних зон, розглядаються як такі, що знаходяться за межами митної території України.

Спеціальні митні зони створюються відповідно до законодавства України про спеціальні (вільні) економічні зони шляхом прийняття окремого закону для кожної спеціальної митної зони з визначенням її статусу, території, строку, на який вона створюється, та особливостей застосування законодавства України на її території. Законом встановлюються вимоги щодо створення спеціальної митної зони, види товарів, дозволених до ввезення у таку зону, та характер операцій, що здійснюються з товарами у межах зони. У законі також визначаються ви-

моги щодо організації роботи спеціальної митної зони та обов'язки органів управління зони з виконання вимог митного законодавства під час здійснення митного контролю.

Магазин безмитної торгівлі – митний режим, відповідно до якого товари, а також супутні товарам роботи, не призначені для споживання на митній території України, знаходяться та реалізуються під ми і ним контролем у пунктах пропуску на митному кордоні України, відкритих для міжнародного сполучення, інших зонах митного контролю, визначених митними органами України, без справляння мита, податків, установлених на експорт та імпорт таких товарів, та без застосування заходів нетарифного регулювання.

Переробка на митній території України – митний режим, відповідно до якого ввезені на митну територію України товари, що походять з інших країн, піддаються у встановленому законодавством порядку переробці без застосування до них заходів нетарифного регулювання, за умови вивезення за межі митної території України продуктів переробки відповідно до митного режиму експорту.

Переробка за межами митної території України – митний режим, відповідно до якого товари, що перебувають у вільному обігу на митній території України, вивозяться без застосування заходів тарифного та нетарифного регулювання з метою їх переробки за межами митної території України та наступного повернення в Україну.

Знищення або руйнування – митний режим, відповідно до якого товари, ввезені на митну територію України, знищуються під митним контролем чи приводяться у стан, який виключає їх використання, без справляння податків, установлених на імпорт, а також без застосування заходів нетарифного регулювання до товарів, що знищуються або руйнуються. Знищення або руйнування товарів допускається з письмового дозволу митного органу, який надається за умови наявності дозволів інших органів державної влади, що здійснюють відповідно до їхньої компетенції контроль під час переміщення товарів через митний кордон України. Такий дозвіл митним органом не видається, якщо знищення товарів може завдати істотної шкоди навколишньому природному середовищу, а також в інших випадках, що визначаються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі митної

справи спільно із іншими органами державної влади, що здійснюють контроль під час переміщення товарів через митний кордон України.

Відмова на користь держави – митний режим, відповідно до якого власник відмовляється від товарів, що перебувають під митним контролем, без будь-яких умов на свою користь. У режимі відмови на користь держави на товари не нараховуються і не справляються податки й збори, а також не застосовуються заходи нетарифного регулювання. Відмова від товарів на користь держави допускається з дозволу митного органа, який видається у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України.

12.5. Режим державної таємниці та інші спеціальні адміністративно-правові режими

Окрему велику групу спеціальних адміністративно-правових режимів складають режими діяльності та окремих об'єктів. Розглянемо спочатку спеціальні адміністративно-правові режими діяльності (функціонування):

- Єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру;
- окремих видів підприємницької діяльності;
- оперативно-розшукової діяльності;
- службової діяльності в окремих державних органах та ін.

Так, режими функціонування Єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру здійснюються відповідно до Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру». Залежно від обстановки, ступеня поширення прогнозованої або такої, що виникла, надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру за рішенням відповідно Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій в межах конкретної території встановлюється один з таких режимів функціонування системи захисту населення і територій:

- режим повсякденного функціонування – за умов нормальної виробничо-промислової, радіаційної, хімічної, біологічної (бактеріологічної), сейсмічної, гідрогеологічної і гідрометео-

рологічної обстановки, за відсутності епідемій, епізоотій, епіфітотій тощо;

– режим підвищеної готовності – у разі істотного погіршення виробничо-промислової, радіаційної, хімічної, біологічної (бактеріологічної), сейсмічної, гідрогеологічної і гідрометеорологічної обстановки, за наявності можливості виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру;

– режим надзвичайної ситуації – у разі виникнення і під час ліквідації наслідків надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру. Режим надзвичайного стану запроваджується відповідно до законів України.

Останнім часом велику зацікавленість стали викликати спеціальні режими об'єктів. Спеціальними адміністративно-правовими режимами об'єктів є такі спеціальні адміністративно-правові режими:

- державної таємниці;
- вогнепальної зброї;
- отруту;
- наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;
- правовий режим майна у Збройних Силах України та ін.

Дуже важливу роль в забезпеченні національної безпеки України відіграє адміністративно-правовий режим охорони державної таємниці. Розглянемо його як типовий спеціальний адміністративно-правовий режим об'єкта, котрий закріплено в Законі України «Про державну таємницю».

Державна таємниця (секретна інформація) – це вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому законодавством державною таємницею і підлягають охороні державою. Режим секретності – встановлений згідно з вимогами закону та інших нормативно-правових актів єдиний порядок забезпечення охорони державної таємниці. Режим секретності – це категорія, яка характеризує важливість та обсяги відомостей, що становлять державну таємницю, які зосереджені в органах державної влади, місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях.

Державну політику щодо державної таємниці як складову засад внутрішньої та зовнішньої політики визначає Верховна

Рада України. Президент України, забезпечуючи національну безпеку, видає укази та розпорядження з питань охорони державної таємниці, віднесених Законом України «Про державну таємницю» та іншими законами до його повноважень. Рада національної безпеки і оборони України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері охорони державної таємниці. Кабінет Міністрів України спрямовує та координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади щодо забезпечення здійснення державної політики у сфері охорони державної таємниці. Центральні та місцеві органи виконавчої влади, Рада міністрів АРК та органи місцевого самоврядування здійснюють державну політику у сфері охорони державної таємниці в межах своїх повноважень, передбачених законом.

Спеціально уповноваженим органом державної влади у сфері забезпечення охорони державної таємниці є *Служба безпеки України*. Забезпечення охорони державної таємниці відповідно до вимог режиму секретності в органах державної влади, місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, діяльність яких пов'язана з державною таємницею, покладається на керівників зазначених органів, підприємств, установ і організацій. З метою охорони державної таємниці впроваджуються:

- єдині вимоги до виготовлення, користування, збереження, передачі, транспортування та обліку матеріальних носіїв секретної інформації;
- дозвільний порядок провадження органами державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями діяльності, пов'язаної з державною таємницею;
- обмеження оприлюднення, передачі іншій державі або поширення іншим шляхом секретної інформації;
- обмеження щодо перебування та діяльності в Україні іноземців, осіб без громадянства та іноземних юридичних осіб, їх доступу до державної таємниці, а також розташування і переміщення об'єктів та технічних засобів, що їм належать;
- особливості здійснення органами державної влади їх функцій щодо органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, діяльність яких пов'язана з державною таємницею;

- режим секретності органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, що проводять діяльність, пов'язану з державною таємницею;
- спеціальний порядок допуску та доступу громадян до державної таємниці;
- технічний та криптографічний захист секретної інформації.

В органах державної влади, місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, що проводять діяльність, пов'язану з державною таємницею, з метою розроблення та здійснення заходів щодо забезпечення режиму секретності, постійного контролю за їх додержанням створюються на правах окремих структурних підрозділів режимно-секретні органи. Створення, реорганізація чи ліквідація режимно-секретних органів здійснюються за погодженням із Службою безпеки України. До складу режимно-секретних органів входять підрозділи режиму, секретного діловодства та інші підрозділи, що безпосередньо забезпечують охорону державних таємниць, залежно від специфіки діяльності органа державної влади, органа місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації.