

Міністерство внутрішніх справ України
Одеської державний університет внутрішніх справ

С. О. Кузніченко

**НАДЗВИЧАЙНІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ
РЕЖИМИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД
ТА УКРАЇНСЬКА МОДЕЛЬ**

Монографія
Видання 2-ге

Одеса
ОДУВС
2011

УДК342.77.342.9(477)
ББК67.9 (4УКР) 301.163.04-4
К 89

Рекомендовано до друку Вченою радою Кримського юридичного інституту
Одеського державного університету внутрішніх справ
(протокол № 10 від 25 червня 2009 р.)

Рецензенти: **Калюжний Ростислав Андрійович** – доктор юридичних наук, професор,
Арістова Ірина Василівна – доктор юридичних наук, професор,
Конопльов В'ячеслав В'ячеславович – доктор юридичних наук, Заслужений юрист України.

Кузніченко, Сергій Олександрович

К 89 Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель : моногр. / С. О. Кузніченко. Вид. 2-ге. – Одеса : ОДУВС, 2011. – 324 с.

Монографічна робота продовжила дослідження методологічних засад надзвичайних адміністративно-правових режимів. Установлені історичні засади становлення та розвитку інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів. Автор всебічно аналізує процедури введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів. Акцентується увага на механізмі реалізації надзвичайних адміністративно-правових режимів.

Монографія адресована науковцям, практичним працівникам правоохоронних органів, викладачам, слухачам, курсантам та студентам вищих навчальних закладів.

УДК 342.77.342.9(477)
ББК 67.9(4УКР)301.163.04-4

ПЕРЕДМОВА

Захист прав і свобод людини й громадянина є одним із найбільш актуальних завдань сьогодення, що останнім часом стало пріоритетним для всього міжнародного співтовариства.

Надзвичайні ситуації воєнного, соціально-політичного, техногенного та природного характеру, впливаючи на суспільство, створюють особливі умови для діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, правоохоронних органів, військових формувань тощо. Ускладнюючи процес управління, ці умови вимагають спеціального правового, організаційного й матеріально-технічного забезпечення, потребують створення нових нехарактерних для звичайної повсякденної діяльності управлінських структур.

Посилену увагу до інституту надзвичайних правових режимів світова спільнота почала виявляти одразу ж після закінчення Другої світової війни. У 1960-х рр. під егідою Організації Об'єднаних Націй було проведене дослідження конституцій 36 країн світу на предмет встановлення вичерпного переліку загроз державі, що обумовлюють уведення надзвичайного режиму. Такими визначено: зовнішні загрози (війни, міжнародні конфлікти, акт зовнішньої агресії, оборону або забезпечення безпеки держави в цілому або окремої її частини); громадянські війни, повстання, підривні дії революційних елементів; порушення миру, спокою або громадського порядку; загрози конституційному ладу; стихійні лиха, аварії, катастрофи; порушення життєво важливих галузей економіки або соціальних служб.

Незважаючи на те, що надзвичайні правові режими є заходом виняткового характеру й обмежені в часі, на практиці в деяких країнах їх дія може продовжуватися на роки й навіть десятиліття. Наприклад, досі не скасовано надзвичайний режим в Ізраїлі, запроваджений ще 21 травня 1948 р., тобто всього через тиждень після прийняття Декларації про утворення держави Ізраїль. Надзвичайний режим, оголошений у Зімбабве в 1965 р., було знято лише в 1990 р. У Шрі-Ланці за останні 20 років надзвичайний режим вводився більше десяти разів. Воєнний стан діяв у Пакистані з 1971 до 1978 рр., на Філіппінах – з 1972 до 1978 рр. Населення Марокко жило в умовах дії надзвичайного стану з 1965 до 1970 рр., а населення Чилі – 15 років.

Це обумовило потребу запровадження державних заходів, направлених на запобігання, мінімізацію або усунення можливості надзвичайних ситуацій внутрішнього та зовнішнього характеру. З метою нейтралізації та подолання негативних наслідків таких подій можливе запровадження передбачених національним законодавством особливих правових режимів, пов'язаних з тим чи іншим ступенем обмеження окремих прав і свобод громадян. Кінцевою метою цього є відновлення громадського порядку, нормальних умов функціонування державних і громадських інститутів, захисту конституційного ладу, життя, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення обороноздатності країни, та безпеки держави в цілому.

Актуальність дослідження проблем обумовлена необхідністю теоретичного й практичного вивчення проблемних питань, пов'язаних з оптимізацією діяльності вітчизняних державних органів влади, органів місцевого самоврядування, військових формувань та інших структур, що беруть участь у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. У цілому підвищення ефективності цієї діяльності є закономірною вимогою, що постає у суспільствах, у процесі побудови демократичної, правової, соціальної держави, інтегрування у світовий правовий простір.

Натомість міжнародно-правові акти, на відміну від внутрішнього законодавства, що передбачає введення декількох видів надзвичайних режимів, виділяють лише один узагальнений режим надзвичайного стану, під яким розуміють усі види надзвичайних режимів. Сам термін «надзвичайний стан», як правило, використовується у двох значеннях: у першому значенні він відповідає англійському терміну «emergency», який тлумачиться як раптова або неочікувана подія, що вимагає негайних дій (синоніми: крайня необхідність (exigency), критичний стан (pass), криза (crisis)). У другому значенні він відповідає міжнародному терміну «state of emergency», що означає надзвичайний стан.

Філософсько-ідеалістичним підґрунтям становлення правового інституту надзвичайних режимів є вчення Арістотеля, Цицерона, Монтеск'є, в основі яких лежала теорія верховенства суспільного блага над особистим. В останні роки існування Римської республіки при виникненні надзвичайних ситуацій різного характеру Сенат видав «senatus consultum ultimum». Цей акт уповноважував вищих магістрів застосовувати надзвичайні заходи, що передбачали значні правообмеження та надавали додаткові повноваження владним структурам республіки з метою усунення загрози, яка виникла.

Становлення інституту надзвичайного («осадного», «виключного», «особливого» і т. ін.) стану в сучасному розумінні цього правового явища в державно-правовому механізмі більшості країн починається в періоди їх переходу від абсолютизму до конституційної монархії. Однак про виникнення такого стану як окремого надзвичайного режиму, запровадженого з метою врегулювання надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру, можна говорити, починаючи з 21 жовтня 1789 р., коли у Франції було прийнято перший Закон «Про осадний стан».

Окремим аспектам інституту обмеження прав і свобод громадян у XVI–XIX ст. приділялася певна увага у працях зарубіжних правників і філософів: І. Блунчлі, Вольтера, Г. Гроція, В. Гумбольдта, Л. Дюги, Дж. Локка, І. Канта, Ш.Ш. Монтеск'є, Ж.Ж. Руссо, Х. Томазія, Л. Штейна тощо. У XIX – на початку XX ст. деякі питання виключного стану стали предметом наукового аналізу М.А. Бердяєва, Ю.С. Гамбарова, М.Н. Гернети, В.Ф. Дерюжинського, Б.А. Кістяківського, С.А. Котляревського, А.П. Куніцина, В.А. Маклакова, В.С. Соловйова, М.М. Сперанського, Є.Н. Тарновського, С.Л. Франка, Б.М. Чичеріна, Г.Ф. Шерше-невича та інших.

У вітчизняній юридичній літературі теорія надзвичайного стану бере свій початок від дослідження видатного вченого-юриста В.М. Гессена «Виключний стан», що вийшла друком у 1908 р.

Загальнотеоретичні питання правового режиму надзвичайного стану, а також інституту обмеження прав і свобод громадян у зазначеному режимі широко висвітлювались у наукових працях вітчизняних фахівців: В.Б. Авер'янова, В.І. Андрейцева, О.Ф. Андрійко, В.Ф. Антипенко, М.І. Ануфрієва, І.В. Арістової, Л.В. Багрій-Шахматова, О.М. Бандурки, А.В. Басова, О.К. Безсмертного, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, М.М. Гуренко-Вайцман, П.В. Дерев'янка, О.М. Джужі, Є.В. Додіна, О.Ф. Долженкова, Ю.В. Дубка, В.П. Ємельянова, В.В. Зуй, М.І. Іншина, Р.А. Калужного, С.В. Ківалова, І.О. Кириченка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, В.М. Комарницького, А.Т. Комзюка, В.В. Конопльова, О.В. Копана, О.Л. Копиленка, М.В. Корнієнка, О.О. Крестьянінова, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, В.А. Лаптія, В.А. Ліпкана, І.С. Ложкіна, С.О. Магди, А.Ф. Майдікова, О.В. Марцеляка, А.Ф. Мельник, В.Я. Настюка, О.В. Негодченка, Н.Р. Нижник, В.І. Олефіра, В.Ф. Опришка, О.І. Остапенка, І.М. Пахомова, В.П. Петкова, С.В. Петкова, В.М. Плішкіна, В.Ф. Погорілка, І.М. Погрібного, О.О. Погрібного, Г.О. Пономаренко, Л.Л. Попова, П.М. Рабіновича, О.П. Рябченко, М.Б. Саакяна, О.Ф. Скакун, А.С. Спаського, О.Ю. Синявської, В.В. Сташиса, В.Д. Сущенка, В.Я. Тація, О.В. Тимошука, М.М. Тищенко, В.І. Шакуна, В.О. Шамрая, В.К. Шкарупи, О.М. Якуби, Х.П. Ярмачі, О.Н. Ярмиша та інших.

У науковій літературі останніх років окремі питання діяльності органів державної влади в умовах дії режиму надзвичайного стану розглядали такі зарубіжні вчені, як Ю.І. Авдєєв, С.С. Алексєєв, Д.Н. Артамонов, О.Г. Братель, Д.М. Бахрах, О.В. Виноградов, Д.М. Власов, О.М. Воронов, І.Т. Голяков, І.В. Гончаров, В.М. Григор'єв, А.В. Грязнов, В.В. Гушин, О.Л. Дубовик, Г.Г. Зуйков, Ю.В. Іванов, Н.М. Касаткін, Ю.М. Козлов, В.А. Коннов, О.П. Коренєв, О.П. Коротков, Н.А. Костріцина, А.М. Ларін, С.В. Лебідь, В.В. Лозбієв, С.С. Маїлян, А. Матіо, В.І. Махінін, Б.С. Нікіфоров, І.Л. Петрухін, М.М. Полянський, Б.Н. Порфир'єв, С.В. Пчелінцев, В.І. Радченко, В.Б. Рушайло, М.Н. Султигов, Ю.О. Тихомиров, Х. Фольц, С.Д. Хазанов, В.С. Четверіков та ін. Праці названих авторів заклали основу для подальшого дослідження надзвичайних адміністративно-правових режимів.

Водночас, незважаючи на значний науковий доробок у галузі окремого інституту адміністративного права та державного управління у надзвичайних умовах, окреме фундаментальне дослідження на монографічному рівні надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні не проводилося, а також ще не знайшло належного відбиття в юридичній літературі.

Враховуючи викладені обставини, нами проведено теоретико-правове дослідження надзвичайних адміністративно-правових режимів на підставі вітчизняного та зарубіжного досвіду.

У дослідженні зроблено спробу якомога ширше й глибше дослідити передумови виникнення, становлення та розбудов надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні, сучасний стан вітчизняного законодавства у цій

сфері, та шляхи його подальшого вдосконалення. В окремому розділі досліджено історико-правові аспекти надзвичайних режимів у ряді зарубіжних країн (Англії, Франції, Німеччині, Російській Федерації тощо).

Проблеми предмета і об'єкта даного дослідження мають бути проаналізовані, насамперед, з точки зору сутності та особливостей надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні й зарубіжних країнах, а також розробці науково обґрунтованих рекомендацій для її вдосконалення. Це вимагає від автора новелізації наукових позицій, що відображає:

- методологічні засади надзвичайних адміністративно-правових режимів;
- історичні засади й передумови виникнення інститутів цих режимів у закордонних країнах та Україні;
- механізм уведення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів;
- специфіку реалізації таких режимів.

У запропонованій читачеві монографії комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень правової науки розкрито проблеми та сформульоване авторське бачення шляхів їх розв'язання.

Одержані результати становлять науково-теоретичний і практичний інтерес: як основа для подальшої розробки адміністративно-правової теорії; використання у сфері правотворчості, правозастосовної та науково-дослідної діяльності, а також у навчальному процесі. Праця розрахована на науковців, практичних працівників правоохоронних органів і військових формувань, професорсько-викладацький склад, аспірантів, студентів, курсантів і слухачів вищих навчальних закладів юридичної спрямованості, на всіх, хто цікавиться проблемами правознавства.

Автор ні в якому разі не претендує на вичерпність і повноту викладених положень. Автор свідомий того, що деякі питання залишаються для наступного окремого висвітлення.

Автор щиро вдячний рецензентам: доктору юридичних наук, професору Калюжному Ростиславу Андрійовичу (Київський національний університет внутрішніх справ); доктору юридичних наук, професору Арістовій Ірині Василівні (Сумський національний аграрний університет); доктору юридичних наук, Заслуженому юристу України Конопльову В'ячеславу В'ячеславовичу (Одеський державний університет внутрішніх справ) – за цінні зауваження та пропозиції, а також усім, хто заохочував і допомагав при проведенні дослідження.

Автор, як і раніше, буде вдячний читачам за будь-які критично-конструктивні зауваження і пропозиції, побажання та додаткові матеріали щодо концепції роботи.

ГЛАВА 1

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ НАДЗВИЧАЙНИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

Світова спільнота у XXI ст. постійно зіштовхується з суперечливою реальністю: з одного боку – з безпрецедентне зростання інформаційних, технологічних та інших можливостей людини, з іншого – посилення низки загрозливих факторів для національної безпеки окремих держав, і для світової безпеки в цілому (терористичні акти, збройні, релігійні, міжконфесійні конфлікти тощо).

Характерною ознакою розвитку сучасної цивілізації стає збільшення ризиків її існування. В більшості випадків це пов'язано з небезпечними явищами техногенного і природного характеру. Загальновідомо, що кількість стихійних лих та інших небезпечних явищ природного характеру у світі щорічно зростає. Кількість аварій, катастроф техносфери збільшується за експоненційними законами. Не є виключенням й Україна. Згідно з прогнозами фахівців у сфері техногенно-природної безпеки у найближчій перспективі очікується зростання числа таких негативних явищ.

Ситуації, що загрожують суспільно-політичному життю, активізували питання пристосування правоохоронних органів і військових формувань до їх діяльності в надзвичайних ситуаціях. Адже на етапі подальшої розбудови правової демократичної держави об'єктивним явищем є зростання суспільно-політичної активності громадян, а відтак і підвищення ймовірності проведення різних масових заходів, часто несанкціонованих, і навіть масових заворушень, обумовлених загостренням соціально-політичних, економічних, міжетнічних, релігійних та інших суперечностей. Треба враховувати й те, що, за останні 10-15 років суттєво змінилася структура злочинності. Загальноживаними стали такі слова, як «кілер», «тероризм», «екстремізм» тощо. Показово, що лише за 9 місяців 2009 р. працівниками органів внутрішніх справ України зареєстровано майже 42 тис. злочинів, скоєних у громадських місцях, вилучено 2,5 тис. одиниць вогнепальної зброї, понад 110 тис. патронів, 266 гранат, 157 мін і саморобних вибухових пристроїв, а також 150 кг вибухових речовин. Щороку реєструються сотні ситуацій надзвичайного характеру, унаслідок яких гинуть та отримують ушкодження люди. За даними Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи лише за 9 місяців 2009 р. на території України зареєстровано 210 надзвичайних ситуацій (техногенного характеру – 107, природного характеру – 88, соціально-політичного характеру – 15), унаслідок яких загинули 268 осіб (з них 32 дітей) та 1376 осіб постраждали (з них 427 дітей). За своїми масштабами вони розподілилися на: державного рівня – 1, регіонального рівня – 24, місцевого рівня – 82, об'єктового рівня – 103. Водночас залишаються напруженими політичні відносини з Російською Федерацією, невизначеними – з Республікою Придністров'я, а також з Організацією Північноатлантичного договору (НАТО).

Міжнаціональна суперечність в Автономній Республіці Крим щодо статусу кримськотатарського народу поки що так і не вирішена.

Велика кількість глобальних небезпек різного ступеня вимагає створення спеціальних адміністративно-правових механізмів регулювання суспільних відносин, що виникають у надзвичайних ситуаціях. Одним із провідних серед них є комплексний міжгалузевий правовий інститут надзвичайних адміністративно-правових режимів, який останнім часом стає ключовим елементом правового забезпечення національної безпеки в розвинених державах світу.

1.1. Феномен адміністративно-правового режиму

1.1.1. Феномен режиму в праві

Останнім часом у правових дослідженнях дедалі частіше стикаємося із поняттям «феномену» [49, с. 4]. Феномен – це термін грецького походження (phainomenon) – явище, що надане нам досвідом чуттєвого пізнання, на відміну від ноумена – явища, що досягається розумом і становить сутність феномена [118, с. 477].

«В історії філософії поняття «феномен» інтерпретується залежно від тлумачення людського досвіду:

- а) як прояв і вираження сутності чи ідеї;
- б) як пізнавана дійсність – світ явищ (феноменів), які упорядковуються науковими методами й апіорними схемами трансцендентального суб'єкта;
- в) як суб'єктивні переживання, комбінації відчуттів, психічні асоціації, до яких зводиться досвід і вся реальність» [458, с. 22].

Учення про феномени сягають часів давньогрецької філософії, вони згадуються у працях Канта, Гегеля, Ніцше, Шопенгауера, Брентано, Штумпфа, Гартмана, Ітардена, Локка, Берклі, Юма. Але найбільш розроблену концепцію феноменології надав науці німецький філософ Едмунд Гуссерль. Завдяки цьому філософу феноменологія стала однією з провідних галузей у філософії XX ст. і має вагомий вплив на подальший розвиток філософії. Концепція свідомості й світу будується Гуссерлем на основі поняття інтенціональності (направлення свідомості на об'єкт). За його концепцією феномен отожднюється з явищем, сутністю та самим буттям об'єкта [136, с. 336].

У феноменологічному описі об'єкта виявляється властивість емерджентності, тобто сума описань окремих ознак або частин об'єкту не є адекватною до описання ознак самої речі, а є чимось більшим за ту суму, самостійною і майже вільною від цих частин. Феноменами є майже все, що створене людством і знаходиться у свідомості особистості. Усі правові явища є феноменами, оскільки мають антропогенну природу.

Особливо яскраво феноменологічна концепція відображається при описі такого правового явища, як правовий режим. Особлива методологічна ознака цього явища полягає у тому, що основним його елементом є об'єкт, поряд з яким будується відповідна філософська чи правова конструкція.

Серед правових феноменів вирізняють: систему права, галузі права, правові інститути, догми права, правові принципи, правовідносини, норми права та інші категорії правової науки. В юридичній науці нині дедалі частіше використовуються складні юридичні конструкції, що зумовлено розвитком правової науки, яка потребує оперування більш об'ємними та ширшими абстрактними поняттями, які узагальнюють накопичений досвід та знання, виводять науку на вищий рівень абстрагування, підвищують ефективність правозастосовної діяльності.

Сам феномен правового режиму пов'язаний із систематизацією права, розподілом системи права на галузі, підгалузі, субінститути, інститути. На кожному рівні розподілу існують відповідного рівня режими. Так, під час розподілу права на публічне і приватне, використовуються відповідні режими. Також існують режими галузей, підгалузей, субінститутів, інститутів та об'єктів в окремих випадках.

Сьогодні, увагу вчених та практиків значно більше цікавлять правові режими, які реалізуються в адміністративно-правовій сфері. Це викликано такими причинами:

- режимне регулювання перейшло на якісно інший рівень, вийшло із тисків відомчої нормотворчості;
- державне управління відчуває потребу в особливих регулятивних якостях правових режимів, що дозволяють ефективно організовувати діяльність органів виконавчої влади, визначеної території та в різних управлінських ситуаціях;
- з'являється дедалі більше об'єктів, територій, предметів, які не можуть обійтися без режимних правил діяльності, що здатні створювати умови для їх стабільного функціонування;
- особливі правові режими є адекватною адміністративною формою діяльності у надзвичайних ситуаціях, що дозволяє, з одного боку, застосовувати надзвичайні заходи, а з іншого – гарантувати їх відповідність конституційному статусу особи. Надзвичайна ситуація завжди супроводжується дестабілізацією суспільного життя, порушенням її звичайного ритму;
- правові режими дають змогу об'єднувати та диференціювати адміністративно-правові засоби залежно від характеру суспільних відносин, що регулюються [418, с. 5].

Треба зазначити, що найбільше досліджень спеціальних правових режимів проводиться саме вченими-адміністративістами. Навіть етимологічно термін «режим» походить від французького «*regime*» – порядок (упорядковування) та латинського «*regimen*» – управління.

У тлумачних словниках термін «режим» має декілька основних значень, основними серед яких є:

- 1) система правил, заходів, методів для досягнення будь-якої мети;
- 2) установлений порядок життєдіяльності;
- 3) умови діяльності [281, с. 586].

Усі значення, віддзеркалені у понятті правового режиму. Умовою у такому разі є відповідний об'єкт. Системою правил є відповідні норми права, а

порядок – це процес реалізації норм, що розглядаються (або сукупність процедурно-процесуальних форм).

На думку Ю.О. Тихомирова, під адміністративно-правовим режимом слід розуміти специфічний порядок діяльності суб'єктів права у різних сферах суспільного життя. Він установлюється у законах та підзаконних актах і направлений на їх цільову та функціональну діяльність на тих ділянках, де потрібні додаткові засоби для підтримання необхідного державного стану [447, с. 324-327].

І.С. Розанов характеризує адміністративно-правовий режим як установлену в законодавчому порядку сукупність правил діяльності, дій або поведінки громадян та юридичних осіб, як порядок реалізації своїх прав у певних умовах і ситуаціях, забезпечення і підтримання суверенітету й оборони держави, інтересів безпеки й охорони громадського порядку спеціально створеними для цієї мети службами державного управління [414, с. 85].

С.В. Ківалов під адміністративно-правовим режимом розуміє поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, що проявляється у централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин [6, с. 206-208].

Розглядаючи процедурний режим застосування адміністративних штрафів працівниками міліції, Р.С. Алімов під ним розуміє:

- провадження у справах про застосування адміністративних штрафів;
- засоби забезпечення законності в адміністративно-штрафній діяльності;
- презумпцію невинуватості як елемент захисту прав особи в адміністративно-штрафній діяльності [25, с. 9-11].

На думку професора С.В. Ківалова, адміністративно-правові режими характеризуються такими ознаками: визначена спеціальними нормами права поведінка фізичних та юридичних осіб; вимушена детальна регламентація діяльності державних органів і громадських організацій; введення додаткових правил або вилучення із загальнообов'язкових норм правових норм; встановлення особливого контролю за належним дотриманням правопорядку у сфері дії особливого режиму і встановлення деяких обмежувальних заходів [110, с. 59].

Автори підручника «Адміністративне право України: Академічний курс» під адміністративно-правовим режимом розуміють певне поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, опосередкованого імперативним методом юридичного впливу, який виявляється у тому, що суб'єкти правовідносин займають юридично нерівні позиції [14, с. 269].

Крім того, автори вирізняють такі елементи адміністративно-правового режиму: мета; імперативний метод правового регулювання; режимні правила; спеціальні «режимні» органи; відповідальність за порушення режимних правил; особливі адміністративно-правові засоби встановлення і форми виникнення прав та обов'язків, способів юридичного впливу, захисту прав тощо; визначення просторово-часових рамок дії адміністративно-правового режиму [14, с. 270-272].

В.В. Ласточкін, розглядаючи поняття адміністративно-правового режиму, говорить про нього, як про сукупність правових установок і необхідних організаційних управлінських заходів, що забезпечують порядок реалізації окремими громадянами своїх прав і обов'язків, а також порядок діяльності державних органів і громадських організацій, які найадекватніше відповідають інтересам забезпечення безпеки й охорони громадського порядку на даній ділянці державного управління [110, с. 159-160].

У науці вирізняють наступні ознаки адміністративно-правових режимів:

- 1) вживання у сфері діяльності публічної адміністрації, у зв'язку з виконанням нею своїх обов'язків щодо забезпечення безпеки, охорони та захисту;
- 2) наявність у розпорядженнях, які створюють режимні правила, заборонних правових норм, що обмежують загальну правосуб'єктність фізичних і юридичних осіб;
- 3) обов'язкова участь як основного суб'єкта публічної адміністрації, що реалізує державні повноваження;
- 4) вживання адміністративно-правових методів [462, с. 82].

При встановленні елементів конкретних адміністративно-правових режимів законодавцем враховується:

- 1) специфіка суспільних відносин, для врегулювання яких використовуватиметься режим;
- 2) специфіка об'єкта регулювання;
- 3) специфіка статусу суб'єкта, що здійснює режимне регулювання і контрольно-наглядові функції.

Характерними ознаками адміністративно-правових режимів є:

- визначена спеціальними нормами права поведінка фізичних, юридичних та посадових осіб;
- детальне регулювання діяльності публічної адміністрації;
- введення деяких додаткових правил або вилучення із загальнообов'язкових правових норм;
- встановлення особливого контролю за дотриманням правопорядку в галузі дії особливого режиму та встановлення деяких обмежувальних заходів [418, с. 21].

До змісту адміністративно-правових режимів професор В.Б. Рушайло відносить такі елементи, як:

- цільове призначення;
- правові принципи;
- об'єкт адміністративно-правового регулювання;
- юридичний стан суб'єктів;
- адміністративно-правовий інструментарій [418, с. 27].

Професор О.М. Бандурка та професор Н.М. Тищенко зазначають про наявність адміністративно-процесуального режиму. Вказані автори називають такі його частини:

- а) принцип адміністративно-правової діяльності;
- б) способи здійснення процесуальних робіт;

- в) гарантії забезпечення адміністративно процесуальної діяльності;
 - г) правовий статус суб'єктів адміністративно-процесу [34, с. 34].
- С.Д. Хазанов у структурі адміністративно правового режиму вирізняє:
- а) його цільові завдання;
 - б) правові принципи;
 - в) об'єкт адміністративно-правового регулювання;
 - г) юридичне положення суб'єктів;
 - д) адміністративно-правовий документ [462, с. 37].

Тобто вирізняє деяку закономірність у розгляді галузевих режимів адміністративного права і процесу.

Важливо підкреслити, що галузевий адміністративно-правовий режим не можна зв'язувати з існуванням окремих адміністративних норм і правовідносин. Режимне регулювання зв'язане з комплексом юридичних засобів – принципів, способів та методів регулювання, процесуальних форм відповідальності та захисту. На основі галузевих правових режимів (первинні режими) створюються спеціальні режими довільного рівня (вторинні режими) – режими соціальних процесів, видів діяльності, об'єктів та території [179, с. 14].

На думку професора С.В. Ківалова, кожен спеціальний адміністративно-правовий режим становить самостійний правовий інститут з організаційними забезпечувальними елементами, що направлений на встановлення оптимальних, з позиції держави, відносин конкурентної галузі порівняно у вузькій, однак життєво важливій сфері, яка забезпечує безпеку особи, суспільства і держави [110, с. 160]. Відновна й обмежувальна сторона режиму завжди виступає в єдності. Режимні правила мають на меті забезпечення: ізоляції й локалізації негативного фактора, створення умов для якнайшвидшого переходу до повсякденного режиму життєдіяльності. Режимність правовідносин показує високий рівень врегулювання розглядуваних відносин їх детальну регламентацію. Високий рівень формалізації та визначеності правових норм, які наповнюють відповідний режим, пов'язана з інтенсивними правообмеженнями.

На нашу думку, не можна порівнювати галузевий правовий режим та спеціальний правовий режим, адже це правові феномени різного рівня правового усвідомлення.

Нині можна виокремити такі основні ознаки спеціальних (вторинних) правових режимів, які:

- закріплюються у нормативно-правових актах;
- забезпечуються та охороняються державою;
- специфічним чином регламентують конкретні галузі суспільних відносин, відокремлюючи конкретний рівень діяльності, що пов'язана з особливо значимими об'єктами правового регулювання;
- становлять особливий порядок правового регулювання, що складається із сукупності юридичних засобів (дозволів, заборон, позитивних зобов'язань та нетипових правових приписів (презумпції, фікції, дефініції та ін.) та характеризуються визначенням їх угрупованням, що надає певний напрям регулювання;

- є сукупністю матеріальних та процедурно-процесуальних норм;
- мають чітко визначену мету регулювання;
- створюють конкретний рівень, сприятливий чи несприятливий (сукупність обмежень та пільг) для задоволення інтересів суб'єктів права.

Доцільно сказати, що й дотепер адміністративне право розробляє власні конструкції з постійним озиранням на інші фундаментальні галузі права. На нашу думку, спеціальні правові режими виникли саме з глибини адміністративного права і є його характерною ознакою та здобутком.

Професор Д.М. Бахрах наголошує, що майже не існує спеціального правового режиму, що можна зі 100% гарантією зберегти до конкретної галузі права [47, с. 415]. Але феномен спеціального адміністративно-правового режиму в такому разі вказує на ситуації, коли матеріальні норми знаходяться у трудовому, екологічному, земельному праві, а процедура адміністративно-правова. На підтвердження цього, професор Д.М. Бахрах також відзначає, що «включення в правові режими, що забезпечують безпеку, охорону територій, об'єктів, установ норм різної галузевої приналежності не змінює природи основних регулятивних засобів цих режимів, – вони, безумовно, є адміністративно-правовими» [47, с. 415].

На нашу думку, це пов'язане з тим, що матеріальні норми цих режимів належать до інших галузей права, а процедурна складова – адміністративно-правова. Так, досить часто у вітчизняній практиці цивільні правовідносини перебувають у галузі адміністративно-правового регулювання, насамперед там, де з метою регулювання певних суспільних відносин не вистачає можливостей окремо кожної із зазначених галузей права. Це загалом не означає «посягання» на самостійну роль цивільного права у регулюванні майнових відносин, але свідчить про те, що держава додатково застосовує адміністративно-правовий метод регулювання у тих випадках, коли регульовані відносини становлять інтерес для держави [14, с. 136].

Водночас є очевидним, «що категорія правового режиму саме тому і є настільки привабливою для юристів, оскільки дозволяє «висвітлити» визначений комплекс правових засобів, втягнутих у процес регулювання тих чи інших відносин, як єдине ціле, незалежно від їх галузевої приналежності чи місця в системі права ... (це) ... дозволяє уникати непотрібного дублювання юридичних норм, удосконалювати прийоми юридичної техніки» [92, с. 74]

Досить цікавий підхід до спеціальних правових режимів існує у виконавчо-трудовому праві. До того ж, концепція правового режиму була детально розроблена ще за радянських часів [430].

На нашу думку, на сьогодні це найбільш розроблена концепція серед всього спектра публічно-правових режимів.

Описуючи режим відбування позбавлення волі у виправно-трудових колоніях, автори відзначають його загальні «режимні» властивості, зокрема такі, як:

- підстава на певних правилах, виконання яких передбачає здійснення кожним своїх обов'язків;
- забезпечення порядку;

- забезпечення правильної діяльності.

Специфічними рисами, на думку авторів, є:

- ті правообмеження, які утворюють сутність позбавлення волі як міри покарання;

- установлення режиму нормами виправно-трудового права;

- особливі цілі режиму – виправлення й перевиховання засуджених, попередження здійснення злочинів як засудженими, так й іншими особами;

- особливий механізм забезпечення його вимог.

Далі вони роблять висновок, що режим – це порядок виконання (відбування) позбавлення волі у виправно-трудових установах, установлений нормами виправно-трудового права для досягнення цілей покарання [430, с. 79-80].

Автори вказують на цікаву деталь у взаємодії режиму і статусу: «режим установлює межі дозволеного в поведінці засуджених і тим самим формує їх правовий статус» [430, с. 80]. Водночас, вони акцентують увагу й на меті – режим як засіб досягнення цілей покарання. Режим здатний примушувати до дотримання його правил тих, хто не бажає їх дотримуватися. У результаті, поведінка засуджених упорядковується і згодом у них виробляється звичка дотримуватися певних елементарних правил поведінки. У вивченому випадку дотримання порядку починає сприйматися як єдинорозумне й доцільне як для самого засудженого, так і для суспільства [430, с. 80].

Режими слідчого ізолятору та виправно-трудової установи професор Д.М. Бахрах відносить до адміністративно-правового [47, с. 417].

Дехто з дослідників визначає адміністративно-правові режими суб'єктів [83, с. 48-49], але відстоюємо на позиції того, що не можна вживати термін адміністративно-правовий режим суб'єкта. За своїм змістом це режими діяльності цих спеціальних суб'єктів щодо конкретних об'єктів режиму. Визначення об'єкта як діяльності дає змогу побачити нелогічність існування режиму суб'єкта. Щодо суб'єкта існує інша конструкція – це правовий статус. Усі правові явища, якщо вони пов'язані з певним суб'єктом, утворюють комплексну юридичну конструкцію правового статусу. На нашу думку, правовий режим – це юридична конструкція, що виникла із глибини матерії адміністративного права, є найбільш використовуваною у цій галузі й найбільш розробленою. Інші галузі права запозичують цю конструкцію для своїх потреб, саме в адміністративному праві.

Дослідження режимів найвищого рівня (публічного права взагалі), адміністративного права та його підгалузей не є метою нашого дослідження. Безпосереднім завданням цієї роботи є всебічне дослідження інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів. Ці режими мають значну кількість загальних ознак, що надає нам можливість аналізувати їх у сукупності.

Нині можна простежити певні тенденції у дослідженні правових режимів та, особливо, надзвичайних адміністративно-правових режимів. Крім спеціалізованих монографічних досліджень [418; 475; 484], майже не існує підручника чи посібника з адміністративного права, де автори спеціально не зосереджувати увагу на феномені надзвичайного адміністративно-правового режиму.

Феномен правового режиму безпосередньо пов'язаний із правовим регулюванням. У правовому режимі обов'язково вирізняється мета на виконання якої він існує. Режим показує високий рівень врегулювання правовідносин, їх детальну регламентацію.

Варто зосередитися на тезі, що правовий режим завжди має чітко визначену мету правового регулювання, яка й визначає вектор (напрямок) регулювання. Така мета впливає на характер і побудову правового режиму. Часто мета правового режиму безпосередньо закріплюється у режимному нормативно-правовому акті. Так, наприклад, ст. 2 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [152] безпосередньо присвячена меті такого режиму. Метою введення надзвичайного стану є усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, для відновлення зміни конституційних прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства. Ст. 2 можна назвати спеціальною нормою-метою одним із видів нетипових правових приписів. У багатьох випадках мета режиму витікає із загального змісту нормативно-правового акта. Так, аналіз положень Закону України «Про державну таємницю» [328] дозволяє зробити висновок, що метою адміністративно-правового режиму таємності є охорона державної таємниці та забезпечення національної безпеки України. Відносно надзвичайного адміністративно-правового режиму виділяємо наступні цілі:

- охорона життя та здоров'я громадян;
- забезпечення прав та свобод громадян;
- забезпечення національної безпеки держави;
- забезпечення громадського порядку та громадської безпеки;
- приведення суспільного життя у звичайний стан;
- локалізація й ліквідація фактора небезпеки тощо.

Ці цілі досягаються за допомогою спеціальних різних правових засобів, які включаються у структуру правового режиму. Ми підтримуємо думку, яка є розповсюдженою у правовій науці, що цілі та засоби щільно пов'язані між собою.

В.Б. Рушайло у своєму дослідженні наголошує на одній меті, що, на його думку, характерна для адміністративно-правових режимів – це забезпечення державної й громадської безпеки. Звідси його прогалини у розумінні розглядуваного складного феномена. Він взагалі не приділяє уваги економічним інтересам держави та пільговим адміністративно-правовим режимам.

Загальною метою адміністративно-правових режимів, як вважає В.Б. Рушайло, є створення на шляху правопорушників надійних правових перешкод, які б суттєво перешкождали, а в деяких випадках повністю усували можливість досягнення протиправної мети [418, с. 20].

Цікавий вислів, на нашу думку, стосується питання різного рівня мети правового регулювання. Так, у науці виокремлюють:

- а) безпосередньо юридичну мету та
- б) соціальну мету [304].

Якщо юридична мета пов'язана з відповідністю поведінки до правових норм, то соціальна мета вже пов'язана з аксіологічними властивостями права.

У результаті комплексного дослідження законодавства нами виокремлено такі цілі адміністративно-правових режимів:

- забезпечення національної безпеки;
- захист екологічних інтересів держави;
- охорона прав та свобод громадян;
- забезпечення громадської безпеки та охорона громадського порядку;
- забезпечення державної таємниці.

З одного боку, залежно від поставленої мети здійснюється вибір засобів для її досягнення, з іншого – сама мета повинна виходити з реально існуючих юридичних засобів, необхідних для її досягнення [221, с. 4-17].

Часто в режимі законодавець закладає не одну, а декілька, до того ж різнорівневих цілей. Але така ситуація знижує ефективність правового регулювання певного об'єкта, тому що досить часто не можливе досягнення одночасно двох або більше цілей. Інша річ, коли досягнення однієї мети є частиною досягнення мети більш високого рівня.

Ідея правового режиму така, що якими б жорсткими не були міри введення режиму – права і свободи повинні обов'язково дотримуватися. У цьому є зміст установлення режиму.

Важливу роль у встановленні конкретного правового режиму має принцип доцільності, який доводить, що встановлений режим повинен бути найбільш пріоритетним, з погляду прав свобод, законних інтересів людини, цілей самого правового регулювання тощо.

Автори одного з найавторитетніших в Україні підручника єдиною метою для всіх адміністративно-правових режимів визначають забезпечення загальної безпеки у країні [14, с. 270]. Такої самої думки притримується і професор С.В. Ківалов [110, с. 159-170].

У процесі функціонування того чи іншого соціального адміністративно-правового режиму може досягатися не одна, а декілька соціальних цілей. Основне, щоб цілі одного режиму не суперечили іншому. До речі, можлива ситуація, коли досягнення декількох цілей стає неможливим. Тоді правозастосовник будує дерево цілей за їх пріоритетністю. Так, часто виникають ситуації, коли існують декілька різних цілей. Наприклад, в умовах проведення антитерористичної операції існує дві цілі:

- 1) забезпечення життя і здоров'я заручників;
- 2) забезпечення чи знешкодження терористів [146, с. 111].

Досить часто не можливо знешкодити терористів без пошкодження заручників. Неузгодженість цілей віддзеркалюється на механізмі правового регулювання. Так, дозвіл спецслужбам щодо застосування зброї та спеціальних засобів супроводжується заборонаю застосування таких засобів, від яких можуть постраждати заручники.

Ще однією суттєвою особливістю існування феномена правового режиму є наявність чітко визначеного напрямку, основи, вектора правового регулювання. Саме на такий стрижень нанизуються всі правові засоби. Це або дозвіл, або позитивне зобов'язання, або заборона, тобто основний спосіб правового регулювання, який формує характер правового регулювання.

У правовому режимі, на відміну від інших правових явищ, відзеркалено імперативний характер регулювання суспільних відносин. Це спеціальний порядок, затверджений державою та забезпечений реальними заходами виконання правових приписів. Слід зазначити, що спеціальні правові режими надають публічно-правової окраси юридичній матерії. Режимне регулювання знову наштовхує на питання первинності та вторинності, імперативності та диспозитивності у праві. Щодо цього питання, доречно підкреслити ряд цікавих особливостей. Визнаючи пріоритетність диспозитивності у праві, що базується на працях філософів нового часу, наголосити, що після передання владних повноважень від народу до адміністрації та набуття легітимності такого кроку, на нашу думку, імперативність зрівнюється з диспозитивністю та навіть перевищує її на окремих напрямках правового регулювання.

Розкриття сутності адміністративно-правових режимів з позицій теорії права не можливе без їх класифікації. Класифікації, у свою чергу, повинні ґрунтуватися на критеріях, що визначають правовий зміст, а також з урахуванням специфіки суспільних відносин, що регулюються.

Так, адміністративно-правові режими здійснюють правове регулювання певних суспільних відносин, впливають на структуру правовідносин – об'єкти, суб'єкти та зміст. Ці складові частини правовідносин будуть одними з основних критеріїв класифікації названих правових явищ.

Оскільки об'єктом режиму є певна діяльність, то можна класифікувати режим такої діяльності за стадіями.

Наприклад, адміністративно-правові режими, що становлять режим обігу зброї, можна класифікувати на: виробництва, торгівлі, передавання, колекціонування, експонування, обліку, перевезення, використання, знищення та ін. [83, с. 43].

Але, класифікація впливу властивостей певних предметів матеріального світу на характер правових режимів, що складаються щодо них, має дуже велике значення.

Треба зазначити, що близькі предмети, які входять в єдине родове поняття «зброя», будуть мати суттєві відмінності у побудові відповідного режиму. Так, режим зброї масового знищення надто відрізняється від режиму холодної зброї.

Класифікація адміністративно-правових режимів за стадіями діяльності дає змогу більш чітко з'ясувати правову природу цих режимів, визначити ті правові засоби, що необхідні для стійкого функціонування правовідносин у даній сфері, побудувати режимні правила, що формують модель поведінки суб'єктів правовідносин, встановити юридичні гарантії функціонування режимів.

В основу класифікації також можна внести їх належність до галузі державного управління [218, с. 81].

С.С. Маїлян виокремлює адміністративно-правові режими, що діють у звичайних умовах, надзвичайних та змішаних [218, с. 82].

На нашу думку, залежно від наповнення адміністративно-правового режиму нормами за їх юридичним характером існують режими, що наповнюються нормами матеріальними, процедурно-процесуальними і лише процедурно-процесуальними.

За метою адміністративно-правові режими класифікуються на: забезпечення громадської та національної безпеки, забезпечення екологічної безпеки, захисту законних прав і свобод громадян та законних інтересів юридичних осіб.

Класифікація правових явищ дозволяє залучити в поле зору дослідника весь об'єм матеріалу, що класифікується, обіймати більший діапазон об'єктів, що вивчаються, уникнути односторонності їх наукової інтерпретації. Головне – класифікація дає можливість при визначенні її критеріїв виявити нові ознаки, якісні особливості даних предметів та явищ [22, с. 12-19].

Виходячи з аналізу праць професора С.С. Алексєєва, варто наголосити, що його погляди збігаються у тому, що класифікація спеціальних правових режимів може бути проведена:

- за суб'єктивним складом;
- з погляду техніко-юридичних прийомів регулювання (загальні правові режими і режими винятки);
- за характером юридичних дій (особливі та звичайні);
- за об'єктом;
- за структурою правового режиму (прості та складні);
- за джерелом правового регулювання (законні та договірні);
- за кількісним складом суб'єктів (односуб'єктні, багатосуб'єктні).

Серед усіх способів правового регулювання, які обов'язково входять у структуру режиму, один обов'язково є домінантою. У теорії права, в зв'язку з цим, вирізняють такі правові режими:

- загальнодозвільного профілю – базуються на дозволах;
- дозволяючого профілю – базуються на заборонах;
- режими, що базуються на позитивних зобов'язаннях [20, с. 193-201].

Проводячи класифікацію правових режимів, Б.Я. Бляхман здійснює це за такими підставами:

- за предметом правового регулювання: конституційний, адміністративний, трудовий, кримінальний тощо;
- за юридичною природою: матеріальний та процесуальний;
- за суб'єктами: ветеранів, жертв сталінських репресій, козаків тощо;
- за формою вираження: нормативний і договірний [20, с. 12].

Спеціальні адміністративно-правові режими С.Д. Хазанов класифікує так:

- за рівнем юридичного закріплення на: федеральні (загальнодержавні) і суб'єктів федерації (регіональні);
- за територіальною поширеністю на режими, що діють на всій території Росії (держави), на території суб'єктів федерації (регіонів) і на території органів місцевого самоврядування (муніципалітетів);

- за часом дії на: тимчасові, постійні та термінові;
- за об'єктом носія на: режими територій, окремих об'єктів і документів, видів діяльності [463, с. 45].

Ю.О. Тихомиров адміністративно-правові режими поділяє на такі:

- перша група охоплює адміністративно-правові режими щодо визначеного державного стану (надзвичайного, воєнного стану, охорони державних кордонів);
- друга група включає у себе функціональні адміністративно-правові режими, які забезпечують функції управління і сфери діяльності (податковий, санітарний, екологічний тощо);
- третя група включає режими легалізації, які стосуються як офіційної реєстрації юридичних та фізичних осіб, так і нормативних вимог до деяких видів діяльності [447, с. 327].

Ю.М. Козлов та Л.Л. Попов вирізняють адміністративно-правові режими за своєю дією: за часом, простором, колом суб'єктів адміністративного права [4, с. 468].

Спеціальні адміністративно-правові режими можуть бути класифіковані на:

- територіальні режими – режими воєнного, надзвичайного стану, карантину, лікувально-оздоровчої місцевості;
- об'єктні режими – режим об'єкта атомної енергетики, режими ізоляторів тимчасового тримання;
- режими обігу предметів, що становлять серйозну суспільну небезпеку або мають вагомe державне значення – режими зброї, наркотичних засобів, сильнодіючих отруйних речовин, документів, які містять державну таємницю;
- функціонально-діяльнісні режими – режими діяльності органів виконавчої влади (Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи), анти-терористичної операції [418, с. 44].

За критерієм юридичних якостей спеціальні адміністративно-правові режими поділяються на: ординарні та екстраординарні. Останні вводяться у разі екстраординарних ситуацій, що дають право органам державної влади на застосування надзвичайних заходів для нормалізації обстановки та відновлення правопорядку [418, с. 48].

У своїй праці професор С.В. Ківалов наводить таку класифікацію спеціальних адміністративно-правових режимів:

- а) залежно від об'єкта:
 - територіальні режими;
 - об'єктні режими;
 - режими поведінки з предметами, які представляють підвищену небезпеку або мають важливе державне значення;
- б) за предметом регулювання;
- в) за часом дії:
 - постійні;
 - тимчасові;
 - ситуаційні [110, с. 161].

Класифікуючи адміністративно-правові режими, В.Б. Рушайло підкреслює, що об'єктом режиму є носій (заповідник, пункт пропуску через державний кордон тощо) [418, с. 40-41]. З останнім категорично не погоджуємося і вважаємо, що об'єктом у цьому разі є діяльність державних органів щодо створення, функціонування, ліквідації заповідника, тобто динаміка правовідносин щодо зазначеного матеріального носія.

Побудова юридичних конструкцій адміністративно-правового режиму, безумовно, базується на імперативному типі правового регулювання, що здійснює сутнісний вплив на вибір підходів до класифікації таких режимів.

Класифікація – система пов'язаних понять (класів, об'єктів) у будь-якій галузі знань або діяльності людини, що використовується як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями та класами об'єктів.

До правил формальної логіки, що пов'язані з поділом об'єму поняття, належать:

- у класифікації треба застосовувати одну й ту саму підвалину;
- об'єм членів класифікації повинен дорівнювати об'єму основного явища;
- поділ на класи має бути безперервним;
- підвалини поділу мають бути ясними та віддзеркалювати сутність явищ.

Варто зазначити, що на кожному етапі розвитку науки класифікація конкретного явища умовна та відносна. З розвитком досліджень проводяться уточнення і доповнення класифікації [98, с. 90-100].

Класифікація адміністративно-правових режимів також дозволяє виокремити певні прогалини у правовому регулюванні деяких об'єктів.

Класифікація адміністративно-правових режимів має важливе науково-практичне значення, оскільки дає змогу систематизувати знання щодо цих режимів, з'ясувати які структурні частини складу правовідносин повинні бути врегульованими, які засоби необхідно для цього застосовувати. Завдяки дослідженню класифікації можна оптимально побудувати юридичні конструкції окремих адміністративно-правових режимів.

Характерним моментом регулювання потрібно враховувати наявність на одній території зразу декількох спеціальних адміністративно-правових режимів. Так, у зоні території, яка постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи [377], знаходиться інший режим державного кордону з Республікою Білорусь [324].

Дехто з дослідників проголошує класифікацію адміністративно-правових режимів за ступенем і масштабом свободи громадян та організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав. Тут виокремлюються пільгові та обмежувальні режими. Пільгові режими надають певним суб'єктам додаткові права і свободи (пільги) (наприклад, пільги героям Радянського Союзу чи героям України). Обмежувальні режими, навпаки – запроваджують особливі правила використання суб'єктами своїх прав і свобод або встановлюють заборони (наприклад, режим державної служби пов'язаний із заборобою зайняття підприємницькою діяльністю) [14, с. 273].

Залежно від умов державного управління – це режими, що діють у звичайних умовах, і режими в особливих (надзвичайних, екстремальних умовах). Виокремлюють ще два класи виняткових режимів, зокрема, це: надзвичайні режими (надзвичайного стану, воєнного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації) та екстраординарні режими (антитерористичної операції, карантину, надзвичайної ситуації тощо). Виняткові режими, оскільки вони знаходяться на межі правової системи, у своєму змісті мають найбільш обмежуючі права та свободи громадян заходи й використовуються винятково в умовах глобальної небезпеки, з метою забезпечення життя і здоров'я громадян та захисту національних інтересів України.

Існуючі спеціальні адміністративно-правові режими можна класифікувати за кількома підставами. Так, багато вчених, зокрема й професори Д.М. Бахрах і І.С. Розанов, застосували розподіл адміністративно-правових режимів за такими критеріями:

- за об'єктом: режими окремих об'єктів і документів (державний кордон, наркотичні засоби, джерела підвищеної небезпеки, секретні документи тощо);
- за видами діяльності (охорона кордону, попередження і ліквідація надзвичайних ситуацій тощо);
- за тимчасовим фактором: постійні (державного кордону, прикордонної зони, паспортний, таємності тощо) й тимчасові, ситуаційні, пов'язані з екстремальними обставинами (карантин, воєнний стан, надзвичайний стан та ін.);
- за територією: загальнодержавні (державного кордону, паспортний, таємності й ін.), регіональні (прикордонний режим, режим заповідної зони, закриті адміністративно-територіальні утворення й ін.) [44, с. 84; 415].

У правовій науці вирізняють також критерії класифікації правових режимів. Це зумовлено тим, що поняття «правовий режим» досить багатогранне і складне, як підстава класифікації – може бути покладена велика кількість критеріїв.

Найбільш традиційною є класифікація режимів за галузевою ознакою (предмета правового регулювання, методу правового регулювання). Критерієм класифікації у такому разі слугують норми, що містяться у структурі режиму, тобто приналежність цих норм до однієї з галузей права. На основі цього критерію можна вирізнити загальний правовий адміністративний режим діяльності органів виконавчої влади (адміністративного права), загальний правовий режим цивільного права, екологічного права тощо. Цікавий аспект вирізняють М.І. Матузов та О.В. Малько [225, с. 112]. Вони підкреслюють, що ґрунтуючись на приналежності норм права, які становлять той або інший режим, варто відрізнити галузеві (режими, що переважно містять норми однієї галузі права) і комплексні режими (режими, що містять норми декількох галузей права).

Усередині галузі залежно від специфіки правовідносин, співвіднесення прав і обов'язків суб'єктів, наявності в їх правах обов'язків або додаткових пільг, обмежень можна вирізнити також загальногалузеві, спеціально-галузеві та особливо-галузеві режими. Основними для виокремлення розгляданого критерію класифікації, на думку С.С. Алексєєва, послугують

дозволи і заборони, зокрема – загальні дозволи і загальні заборони або типи, що базуються на них, правового регулювання.

Як інший критерій підрозділу режимів на види можна використовувати особливості об'єкта і суб'єкта права [54, с. 47].

У своєму дисертаційному дослідженні В.Д. Мельгунов досліджує характеристики спеціальних та особливих режимів «... якщо в основу підрозділу заставляються тільки особливості суб'єкта або об'єкта, то правовий режим можна охарактеризувати як спеціальний. Якщо в основу ввести особливості суб'єкта й об'єкта, то такі режими можна виділяти як особливі. Аналогічно, використовуючи як критерій підрозділу суб'єкта режиму, юридичні режими можна підрозділити на режим біженців, режим змушених переселенців, режим іноземних громадян та ін. Взявши за основу безпосередній об'єкт регулювання, можна виділити режими державного кордону, власності, надзвичайного стану, заповідників, окремих земель» [54, с. 113].

М.І. Матузов та О.В. Малько для класифікації режимів використовують такі підстави як: їх зміст (режими валютні, митні, податкові та ін.); форма вираження (режим законний і договірний); рівень нормативних актів, що встановлюють режим (режим державний, регіональний, муніципальний); сфери використання (внутрішньодержавний, міждержавний режим) [226; 227].

Звичайно, політичний режим, сформований у державі, впливає на формування галузевих правових режимів. Так, правовий режим галузі цивільного права в СРСР 1961–1991 рр. відрізнявся від режиму цієї ж галузі в Україні в 2003–2009 років. Ця галузь права базується на публічно-правових принципах, які були відображені в Цивільному кодексі, прийнятому в 1961 р.

Однак, ставити ці різні за рівнем абстраговані правові поняття не можна в один ряд і більше того, намагатися вставити їх у єдину класифікацію правових режимів. Політико-правові режими, режими регулювання (або галузеві режими) й спеціальні режими (режими об'єктів).

Є правові та є технічні режими, які містяться у правових актах, проте наповнюються не правовими нормами, а технічними.

Змішування трьох різнорівневих понять призводить до плутанини правозастосовника. Зокрема, не слід плутувати спеціальні правові режими із соціальними режимами, а також з технічними та біологічними режимами. Якщо перші наповнені спеціальними нормами, то другі й треті – технічними нормами [424, с. 282–287].

Технічні й біологічні режими вирізняємо залежно від генезису об'єкта режиму. Однак, в теорії права йдеться про те, що «технічні норми засновані на пізнанні законів природи й особливостей технічних об'єктів (знарядь виробництва й ін.) і становлять специфічну мову спілкування людини з матеріальними об'єктами. Нехтування технічними нормами призводить до відповідної реакції з боку сил природи на конкретні дії людини (каліцтво, травми, хвороби)» [424, с. 285]. Тобто, взаємодія людини із природними об'єктами, яким властивий власний режим, носять однаково технічний характер, як і взаємодія людини з об'єктами техносфери (яка створена людьми повністю).

Технічні норми, звичайно, мають соціальне забарвлення, за невиконання таких норм до змісту технічних і біологічних режимів суб'єкта притягують до юридичної відповідальності. Ряд правових норм мають бланкетний характер і безпосередньо відсилають до норм технічних.

У майже 7500 нормативно-правових актів, що зареєстровані у Міністерстві юстиції України, застосовується термін «режим». У багатьох випадках це стосується технічних та біологічних режимів, достатня кількість спеціалізованих режимів, одиничні випадки – це політико-правові режими та режими галузей права.

Немає потреби та й навіть правозастосовника переобтяжує ситуація, коли використовується поняття «правовий режим» до конкретних суб'єктів (в літературі має місце поняття «режим іноземних громадян»). Однак режим повинен пов'язуватися з об'єктом правовідносин, а не із суб'єктом. Для суб'єктів правовідносин є юридична конструкція правового статусу.

Нарівні з цим, соціальний і правовий режим різні явища, але взаємозалежні. Наприклад, режим польотів і правовий режим польотів над територією м. Києва. Отже, правова форма перетворює соціальний режим у юридичний.

На нашу думку, досить важливою є класифікація режимів за критерієм закріплення їх у нормативно-правових актах за юридичною силою. Зокрема, їх можна поділити на:

- режими, що закріплені у Конституції України;
 - режими, що закріплені у міжнародних нормативно-правових договорах, ратифікованих Україною;
 - режими, що закріплені у законах України;
 - режими, що закріплені у підзаконних нормативно-правових актах.
- Залежно від території дії що поділяються на:
- режими, що діють на території України та інших держав;
 - режими, що діють на території України;
 - режими, що діють на території певної адміністративно-територіальної одиниці;
 - режим спеціалізовано-визначеної території;
 - режим, що діє на території міста, села, селища;
 - режим, що діє на території підприємства, установи, організації.

Необхідно зауважити, що конкретні параметри адміністративно-правових режимів дійсно можуть розрізнятися. Їх можна розпізнавати за такими ознаками:

- глибиною змін у конституційному статуті громадян та організацій;
- часом дії;
- територією дії;
- процедурою введення та закінчення;
- уповноваженими органами введення адміністративно-правових режимів тощо.

Отже, варто наголосити на тому, що спеціальні адміністративно-правові режими можуть класифікуватися:

- за юридичною силою акта, що закріплює режим: на режими, встановлені законами України і підзаконними нормативно-правовими актами;

- за територією дії режиму: режим, що діє на території всієї держави, її окремої частини;
- за часом дії: постійні та тимчасові;
- за об'єктом-носієм: на режими територій, окремих об'єктів і документів, режими видів діяльності;
- за масштабом свободи громадян та організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав: пільгові й обмежуючі режими;
- за глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій: звичайні та надзвичайні режими.

Правовий режим обов'язково пов'язаний зі свободою розсуду. Якщо зовсім обмежити свободу розсуду, то режим стає зрегульованим, якщо розширити розсуд – це значить – зробити режим невизначеним.

В юридичній науці сформувалось декілька підходів щодо визначення поняття та змісту адміністративного розсуду. Так, Ю.П. Соловей під адміністративним розсудом розуміє оцінку фактичних обставин, підстави (критерії) якої не закріплені у правових нормах досить повно чи конкретно, і яку здійснює орган (посадова особа) під час вибору в межах, що допускаються нормативними актами, оптимального варіанта вирішення конкретного управлінського питання [431, с. 7].

Адміністративний розсуд покликаний сприяти ухваленню оптимального рішення, тобто максимально повно забезпечувати досягнення встановлених правом цілей [168].

Часто це явище породжується неконкретністю або колізією правових норм, неналежною кодифікованістю адміністративного законодавства, наявністю оціночних понять, низьким рівнем правової культури державних службовців.

Адміністративний розсуд повністю пов'язаний з правом і не має нічого спільного зі свавіллям, як дією на свідоме порушення законодавства. Сутність розсуду полягає у вольовому співвідношенні доцільності та законності.

Розглядаючи адміністративний розсуд, не слід забувати про його першоджерела, тобто про дискреційні повноваження.

В.Г. Лебединський називав «дискреційним правом» органів управління їх повноваження щодо здійснення оперативних дій, необхідних для правильного функціонування даної установи чи підприємства. Учений вбачав, що передбачення правом такої гнучкості є необхідним [211, с. 134-136].

Французький вчений Г. Бребан вважав, що дискреційні повноваження, які означають свободу адміністрації оцінювати ситуації та приймати за ними рішення, надають адміністрації простір у здійсненні вибору між вільними рішеннями. Вона має право діяти або не діяти, а коли діє, то може вибирати один або декілька з можливих варіантів дій [58, с.192].

Існування права дискреційної влади, з одного боку є найкращим вираженням правової держави, з іншого – свобода адміністрації має бути обмежена здійснюватися у рамках законності для повної реалізації прав і свобод громадян та їх захисту. Дискреційне право є законним і невід'ємним елементом публічної влади. Воно дає можливість посадовій особі диференціювати ситу-

ації залежно від обставин, вичерпний перелік яких не можливо зазначити у нормі права.

Орган виконавчої влади, використовуючи такі повноваження, зобов'язаний, передусім, правильно оцінювати ситуацію, наявні у справі факти і застосовувати до встановлених фактів діючі правові норми, не допускаючи при цьому зловживання владою. Загальні інтереси, спільне благо, а не особисті корисливі інтереси покладаються в основу мотивації вибору.

Ш.Л. Монтеск'є писав: «Відомо вже з досвіду століть, що кожна людина, яка має владу, схильна зловживати нею, і вона йде у цьому напрямі, поки не досягне встановлених меж. Щоб не було можливості зловживати владою, необхідний такий порядок речей, при якому різні влади могли б взаємно стримувати одна одну» [237, с. 289].

Наявність ознак розсуду може існувати тільки у відносно-визначених та альтернативних нормах. Також слід визначити, що розуміємо під «відносно-визначеним» елементом норми права. Аналізуючи зміст даного поняття, зазначимо, що відносно-визначена гіпотеза не містить достатньо даних про обставини дії норми, обмежує умови застосування норми певним колом формальних вимог. Альтернативна гіпотеза ставить дію юридичної норми залежно від одного або кількох фактичних обставин (умов).

Відносно-визначена диспозиція – диспозиція, яка не містить істотних ознак поведінки учасників відносин, достатньо повних відомостей про їх права й обов'язки. Альтернативна диспозиція – диспозиція, яка характеризується тим, що вказує на кілька правових наслідків, але припускає настання лише одного з них.

Відносно-визначена санкція – санкція, в якій межі юридичної відповідальності за порушення норми права зазначені від мінімальної до максимальної або лише до максимальної. Правозастосовним органам надается можливість вирішувати справу, зважаючи на конкретні обставини. Альтернативна санкція – санкція, в якій названі або перелічені через з'єднально-роз'єднувальний сполучник «чи» («або») кілька видів юридичної відповідальності, з яких правозастосовник обирає лише один – найдоцільніший для випадку, що вирішується [426, с. 289-290].

В адміністративно-правовій літературі, крім вищезазначених, також зазначаються норми, які містять оціночні поняття.

Оскільки адміністративний розсуд нерозривно пов'язаний з реалізацією органами виконавчої влади, покладених на них завдань і повноважень, то власне їх розмаїття, а також різновидність адміністративної діяльності зумовлює існування кількох його видів [448, с. 32].

Г.Й. Ткач пропонує таку класифікацію:

– перший вид адміністративного розсуду пов'язаний із ситуацією, коли норма матеріального права, встановлюючи можливі варіанти рішень, залишає на розсуд органу (посадової особи) вибір одного з цих варіантів (наприклад, вибір одного з передбачених санкцією правової норми заходів впливу за адміністративне правопорушення). У цьому випадку вільний розсуд може про-

являться як в оцінці юридичного факту, так і у виборі одного з видів стягнень, але в останньому випадку розсуд обмежується санкцією, передбаченою відповідною статтею. На вибір стягнення впливають результати оцінки юридичного факту, особи правопорушника та інших обставин справи. Отже, у процесі юрисдикційної діяльності можливість вдаватись до адміністративного розсуду досить обмежена;

- другий вид адміністративного розсуду має місце тоді, коли норма права уповноважує орган або посадову особу діяти на власний розсуд при реалізації власних повноважень. Йдеться про повноваження органів виконавчої влади щодо надання громадянам певних суб'єктивних прав. Наприклад, законодавець у п. 9 «б» ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [356] уповноважує виконавчі комітети рад на надання неповнолітнім, студентам, пенсіонерам права на безкоштовне й пільгове користування об'єктами культури, фізкультури і спорту. Вони також мають право встановлювати громадянам пільги щодо оплати за утримання дітей у школах-інтернатах, за харчування дітей-сиріт у школах, надавати допомогу певним категоріям громадян. У даній ситуації настання зазначених правових наслідків не пов'язується з конкретними умовами, чітко визначеними правовою нормою. Остаточне рішення залежить від органу влади, хоча воно також не повинно виходити за межі його компетенції та повноважень;

- третій вид адміністративного розсуду пов'язаний з оцінкою публічного інтересу та адміністративною інтерпретацією оціночних понять «доцільність», «необхідність», «з важливих підстав». Загалом, кожен припис містить у собі якусь частку здорового глузду. Використання у змісті законів виразів «орган може», «дбає», «забезпечує», «веде діяльність», «запобігає» є досить частим. Для прикладу, можна звернутись до дисциплінарних приписів державної служби, зокрема до стягнень за порушення обов'язків (ст. 14 Закону України «Про державну службу» [327]). Відомо, що є декілька стягнень, процедура накладання – різна, а також декілька способів захисту. Так, нормативний припис вказує лише на порушення обов'язків, проте інших елементів матеріального права не передбачає. Інтерпретатором їх проявів, реалізатором встановлених у них повноважень є адміністрація (посадова особа). Презумується, що вона діє у спосіб, який відповідає тому, чого очікує суспільство і прагне адміністрація;

- ще один вид адміністративного розсуду випливає з матеріальних норм права, які органи виконавчої влади (адміністрації) конкретизують не у формі адміністративного рішення, а у формі організаційної чи матеріально-технічної діяльності. Така діяльність врегульована правом лише у своїй основі. Цей вид діяльності пов'язаний з найширшим застосуванням адміністративного розсуду. У сучасних правових країнах засадничим джерелом дискреційних повноважень публічної адміністрації є норми права, які встановлюють публічні завдання для адміністративних органів, що виконуються за допомогою матеріально-технічної або суспільно-організаційної діяльності та спостерігається тенденція до їх розширення. Це свідчить про те, що органи публічної адміністрації не пропускають жодної нагоди розширити свої дискреційні

повноваження, щоб використати їх для найефективнішого впливу на громадян [448, с. 32-33].

Підсумовуючи вищевикладене, треба підкреслити, що на даному етапі розвитку юридичної науки у галузях виокремлюються інститути, які переживають значний розвиток. Великого розповсюдження правові режими одержали в адміністративному праві, що пов'язано із слабкою систематизацією даної галузі. Варто підкреслити, що галузевий адміністративно-правовий режим не можна зв'язувати з існуванням окремих адміністративних норм і правовідносин. Режимне регулювання зв'язане з комплексом юридичних засобів – принципів, способів та методів регулювання, процесуальних форм відповідальності та захисту.

Правовий режим завжди має чітко визначену мету правового регулювання, яка й визначає вектор (напрямок) регулювання. Така мета впливає на характер і побудову правового режиму. Крім того, важливу роль у встановленні конкретного правового режиму має принцип доцільності, який вказує, що встановлений режим має бути найпріоритетнішим з погляду прав свобод, законних інтересів людини, цілей самого правового регулювання тощо.

Побудова юридичних конструкцій адміністративно-правового режиму, безумовно, базується на імперативному типі правового регулювання, що здійснює сутнісний вплив на вибір підходів до класифікації таких режимів. Цей режим є спеціальним порядком, що затверджений державою та забезпечується реальними заходами виконання правових приписів.

1.1.2. Сутність адміністративно-правового режиму

Проблема розбудови єдиної цілісної концепції правових режимів існує на сьогодні як в теоретичній, так і в галузевій юридичній літературі. Однак, донині значимої розробки цієї проблеми, на нашу думку, не має. Водночас, автори у тій чи іншій формі звертаються до правових режимів. Найчастіше до правового режиму зверталися у разі необхідності детального опису регулювання правовідносин щодо об'єкта особливої значимості.

Уперше згадки щодо правового режиму знаходимо у галузевій науці, де йдеться про правовий режим у чистому вигляді. У багатьох випадках науковці використовують термін «правовий режим» як такий, що давно відомий науці та має загальновизнану наукову концепцію. Проте правові режими є малодослідженими у національній правовій доктрині.

В законодавстві України є достатня кількість нормативно-правових актів, які використовують термін правовий режим. Так, у ст. 92 Конституції України [128] зазначено, що виключно законами України визначаються: правовий режим власності (п. 7); правовий режим державного кордону (п. 18); правовий режим воєнного і надзвичайного стану (п. 19); зон надзвичайної екологічної ситуації; порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального (п. 8).

Посилання на правові режими містяться і в галузевих кодексах. Так, у п. 1 ст. 180 Цивільного кодексу України [471] «тварини є особливим об'єктом цивільних прав. На них поширюється правовий режим речі, крім випадків, встановлених законом». У п. 2 ст. 18 Земельного кодексу України зазначено, що «категорії земель України мають особливий правовий режим» [95]. У ст. 133 Цивільного кодексу України [471] міститься поняття «правовий режим майна суб'єктів господарювання»; у п. 4 ст. 163 «правовий режим цінних паперів»; у ст. 394 «правовий режим іноземних інвестицій»; у п. 4 ст. 148 цього кодексу зазначено, що «правовий режим використання окремих видів природних ресурсів (землі, вод, лісів, надр, атмосферного повітря, тваринного світу) встановлюється законами». Розділ VIII Цивільного кодексу України [471] має назву «Спеціальний режим господарювання» і глава 41 цього кодексу має назву «Інші види спеціальних режимів господарської діяльності».

В інших законах, цей термін, достатньо розповсюджений: ч. 1 ст. 16 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [398] називає правовий режим функціонування та припинення діяльності об'єднань; ст. 63 Закону України «Про вищу освіту» [317] називає правовий режим майна вищих навчальних закладів; у ст. 1 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [349] зазначено, що спеціальна економічна зона – спеціальний правовий режим господарчої діяльності, а ч. 4 ст. 13 цього закону називає спеціальний правовий режим економічних зон.

Досить широко термін «правовий режим» використовується і на підзаконному рівні. Проте, не дивлячись на значне використання поняття «правовий режим» у нормативно-правових актах, слід констатувати, що самі правові режими є малодослідженими у юридичній науці, зокрема адміністративно-му праві [218, с. 100; 434, с. 149-179]. Наприклад, в юридичній науці відсутня єдина загальновизнана концепція такого феномена. До того ж, у законодавстві щодо режимів використовується полісемія (багатозначність поняття) та широка синонімія (позначення одного поняття різними термінами). Такі явища заважають правозастосовній практиці, а отже знижують ефективність дії відповідних норм права, ускладнюють діяльність публічної адміністрації.

Щодо поняття, структури та змісту правового режиму в науці виникає чимало дискусій. Дослідження проводяться як на загальнотеоретичному рівні, так і на рівні галузевих наукових розвідок.

Досить близькими є поняття «режим» та «регламент». Навіть у деяких працях говорять про режим як про державно-управлінський регламент. Регламент (польск. «reglament»; франц. «reglement», де «regle» – правило):

1) правила, які регулюють порядок якої-небудь діяльності, наприклад, регламент зборів;

2) назва деяких актів міжнародних конгресів [428, с. 433].

Дійсно, етимологічно ці два терміни подібні, проте юридична наука наповнила їх різним правовим змістом. Правові регламенти, в основному, використовуються для детального опису діяльності державних органів, що не можуть закріпитися за допомогою адміністративних процедур (наприклад,

Регламент Верховної Ради України [410], Регламент Конституційної Ради, Регламент Конституційного Суду України [411] тощо).

Правовий режим належить до багатоаспектних правових явищ, оскільки контамінує різні пласти правової матерії, що суттєво ускладнює його аналіз.

Якщо зважати на кількісні показники використання терміна «режим» у праві, то можна прослідкувати певну динаміку змін. З 1940 до 1991 рр. автору вдалося виявити близько 300 правових актів, де вживався цей термін, з 1991 по 1993 р.р. було прийнято близько 230 нормативно-правових актів, де використано цей термін, і з кожним роком зростає кількість нормативно-правових актів, де він реалізується. Так, наприклад, у 2009 р. цей термін використано у понад 7500 нормативно-правових актах. Нині вчені наголошують на інтенсивності розвитку інституту правових режимів в Україні [14, с. 148].

С.М. Петров у своїх працях висловлює думку щодо всеосяжної режимної організації державного управління (що надає можливості уявляти державне управління як вичерпну сукупність відповідних режимів) [289, с. 27].

Правовий режим – це безумовно зовнішня правова форма. Різниця між зовнішньою та внутрішньою правовими формами у тому, що внутрішня – це зв'язок між елементами права, а зовнішня – це зв'язок між правом та неправовими явищами, які потребують юридичної регламентації. Основою правового режиму є відповідний соціальний режим, який реально існує у суспільстві.

Треба зауважити, що явно або неявно проблема правової форми, форми права, зовнішніх і внутрішніх правових форм була присутня й у загальнотеоретичній, і в галузевій літературі як у дореволюційний і радянський періоди, так і є присутньою нині.

Головним та суттєвим у правовій формі для нас є стійкий, об'єктивно виражений зв'язок явища між складовими елементами.

До внутрішніх правових форм зараховують, насамперед, правову норму, правову процедуру, правовідносини, юридичний факт, а також великі блоки системи права, такі, як: приватне і публічне право, матеріальне і процесуальне право, внутрішньодержавне і міжнародне право.

Правовий режим – багатостороннє правове явище, яке охоплює різні юридичні прошарки, що істотно обтяжують аналіз такого явища.

Варто нагадати про просту і складну правові форми, які трактуємо так: прості правові форми віддзеркалюють одне із значень правової форми, у цілому – це або спосіб існування правової матерії, або модель відносин, або процедури, або стану. Складні ж правові форми містять у собі кілька значень, наприклад, правова норма – це спосіб існування, вираження права й певна модель поведінки.

Крім того, вирізняють правові форми, які опосередковують трансформацію різних правових явищ. Вони завжди складні, тому останні й трансформуються у певні правові явища і належать до правових форм. Особливо яскраво це виявляється у різних структурах системи права, які відображають зміст правової форми як організації чого-небудь і переходять з одного в інше за допомогою правової форми: процедури, дії, або так званої «трансформації».

Деякі вчені під час дослідження правового режиму говорять про нього як про юридичну (тобто правову) форму [54, с. 7]. Погоджуємось з думкою про те, що правовий режим – це, по-перше, правова форма, до того ж, досить своєрідна, оскільки кожне явище навколишнього світу має форму і зміст.

Форма і зміст як провідні взаємозалежні категорії філософії, практично завжди явно чи неявно беруть участь у процесі пізнання. Так, традиційно склалося розуміння форм права, як джерел права. На нашу думку, використання поняття «форма права» за таких умов не зовсім коректна.

Аналіз розуміння правової форми вченими, які спеціалізуються на окремих галузях права, так і серед фахівців у галузі теорії держави і права показав, що немає серед них загального розуміння єдиної концепції правової форми [43, с. 10-81].

У випадку із правовим режимом – спостерігаємо перебіг, трансформацію внутрішньої правової форми у зовнішню правову форму, що доводить до розуміння відсутності чіткої межі між внутрішньою та зовнішньою правовими формами, оскільки немає права, як «речі в собі», право завжди пов'язане із чимось не правовим [180, с. 298].

Б.Я. Бляхман вважає, що правовий режим, як форма систематизації правових норм – це «... система законодавства, що складається не тільки з галузей, інститутів, а ще й із сукупності правових режимів...» [54, с. 6].

Професор С.С. Алексєєв став одним із перших у радянській науці, хто почав детально досліджувати феномен правового режиму, звернувши увагу на глибинну правову природу цього явища. Загалом, під правовим режимом він розумів порядок регулювання, що виражений у комплексі правових засобів, які характеризуються особливим угрупованням, взаємодіючих між собою дозволів, заборон та позитивних зобов'язань, до того ж таких, що створюють особливий напрям регулювання [20, с. 185]. Цієї позиції дотримуються автори підручника з адміністративного права України за редакцією професора Ю.П. Битяка [7, с. 280].

М.І. Матузов і А.В. Малько розглядають правовий режим як особливий порядок правового регулювання, що виражається поєднанням юридичних засобів, створюючи бажаний соціальний стан і конкретний ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів суб'єкта права. Тобто режим – це система умов і методів здійснення правового регулювання, нібито «розпорядок» дії права, його функціональна характеристика [226].

У свою чергу Д.М. Бахрах визначає правовий режим як систему норм права, яка регулює людську діяльність, відносини між людьми щодо певних об'єктів [45, с. 13].

І.С. Розанов пов'язує поняття «правового режиму» з регулюванням проблем, які стосуються сфери міжнародної та внутрішньодержавної безпеки. У цьому аспекті під правовим режимом, він розуміє сукупність правових актів та організаційно-технічних заходів, що утворюють у відповідній сфері безпеки своєрідний комплексний юридико-організаційний інститут [414, с. 261].

В.Б. Ісаков, досліджуючи сутність поняття «правовий режим», зазначав, що його засадою є соціальний режим, який закріплений у правових нормах і

забезпечений сукупністю юридичних засобів. Зокрема, соціальний режим він розуміє як відносно стійкий взаємозв'язок соціального об'єкта (явища, процесу, інституту) з іншими соціальними об'єктами, який забезпечує досягнення певних цілей. Аналізуючи співвіднесення правового та соціального режимів, він стверджує, що юридична форма останнього – це тільки один із засобів закріплення та забезпечення соціального режиму [100, с. 258-259]. Розглядаючи структуру правового режиму, В.Б. Ісаков вирізняє в ній такі елементи, як: правосуб'єктність, що становить правове положення об'єкта – носія режиму; юридична відповідальність та юридичні гарантії, які забезпечують захист та підтримання цього режиму; пільги та привілеї, що має носій режиму у взаємодіючих з іншими учасниками суспільних відносин [100, с. 261].

На думку В.Б. Рушайла, правовий режим – це закріплені у законодавстві права, обов'язки та відповідальність; система заходів, які використовуються для досягнення поставлених цілей; система правового впливу, що полягає у специфіці прийомів регулювання та його механізми [418, с. 14].

Попередній аналіз поняття «правовий режим» свідчить, що нині не існує єдиної загальновизнаної та обґрунтованої на монографічному рівні концепції цього юридичного феномена, що змушує науковців різних галузей права шукати слушної концепції, що за відсутності єдиної загальнотеоретичної бази приводить ще до більшої плутанини у цьому питанні. Законодавець також використовує цей термін неоднозначно у різних нормативно-правових актах.

Повертаючись до досліджень С.С. Алексєєва, згадаємо його думку про те, що правовий режим – це окрема сторона правового впливу на суспільні відносини, що відмежовує його від механізму, способів, методів та типів правового регулювання [20, с. 184-206].

Нарівні з цим, ряд видатних науковців у галузі теорії держави та права ототожнюють типи правового регулювання та правові режими. Такої позиції наприклад, дотримується професор О.Ф. Скакун [424, с. 538-539].

Але, підтримуємо позицію вчених, які розрізняють як окремі явища правової дійсності, правові режими та типи правового регулювання. Так, на думку С.С. Алексєєва, типи правового регулювання відображають на яких загальних засадах (загального дозволу чи загальної заборони) побудоване правове регулювання, і втілюються у правових режимах, реалізуються у них за їх допомогою, здійснюють регулюючий вплив. У свою чергу, правові режими можуть поєднувати різноманітні типи правового регулювання і забезпечувати комплексний вплив на суспільні відносини [20, с. 104-105].

Розвиваючи цю думку, доходимо висновку, що типи правового регулювання, як не типові правові приписи, входять до змісту правових режимів, визначають «вектор» спрямованості режиму, реалізуються у режимах. Саме через правові режими здійснюється правовий вплив типів правового регулювання на суспільні відносини. У певний історичний період розвитку права типи правового регулювання переросли у правові режими [144, с. 8]. І саме у цьому є правова значимість і цінність типів правового регулювання. Однозначно, що правові феномени типів правового регулювання і правових режимів досить щільно пов'язані і до

виокремлення правових режимів типи правового регулювання самостійно здійснювали регулюючий вплив на правовідношення, але після появи феномену правового режиму. Такий вплив здійснюється типами правового регулювання лише опосередковано через правові режими.

Це розуміння буде важливим під час розгляду правових режимів публічного та приватного права. Вважаємо, що загальний режим публічного права майже збігається із спеціальнодозвільним типом правового регулювання, а загальний режим приватного права із загально-дозвільним типом правового регулювання. Формула спеціально-дозвільного режиму «заборонено все, крім прямо дозволеного законом», а загальнодозвільного «дозволено все, крім прямо забороненого законом».

Е.Ф. Шамсумова наголошує, що соціальна цінність типів правового регулювання полягає в їх трансформуванні у правові режими. Типи правового регулювання є складовою частиною, компонентом правових режимів, саме завдяки цим режимам вони (типи) здійснюють регулюючий вплив на суспільні відносини, у цьому ракурсі розкривається їх сутність, що характеризує фактичну соціальну значимість [476, с. 88].

Варто наголосити на тому, що типи правового регулювання були прототипом правових режимів і саме на їх ґрунті побудовано первинні режими публічного та приватного права, з яких структуровані режими галузей та підгалузей права. Якщо розглядати глибше, то стає зрозумілим, що фундаментом для типів правового регулювання були загальні дозволи та загальні заборони [20]. До того ж, метод адміністративного права будується на двох типах: правового регулювання загальних заборон та загальних дозволів [14, с. 75].

Нарівні з цим, О.Ф. Скакун виокремлює типи (види) правового регулювання і називає їх правовими режимами [424, с. 538], де пояснює дефініцію, що «Тип правового регулювання – це особливий порядок правового регулювання, який виражається у певному сполученні способів (дозволів і заборон) і, який створює стан більшого або меншого сприяння для задоволення інтересів суб'єкта права».

Далі вона зазначає, що тип правового регулювання встановлює тип правового режиму, нагадуючи, що існує два типи правового регулювання: загальнодозволяючий (за яким будуються цивільні, трудові, сімейні, житлові, екологічні та ін. подібні правовідносини, тобто для регулювання таких відносин використовуються норми, які зараховуємо до приватного права); спеціальнодозволяючий (за якими будуються конституційні, адміністративні, кримінальні, фінансові та ін. подібні правовідносини, тобто для регулювання таких відносин використовуються норми, які відносимо до публічного права).

Отже, в основі розподілу права на публічне і приватне реалізується правовий режим, і більше того, загальнодозволяючі та загальнозаборонні правові режими є первинними щодо інших правових режимів.

Для кожної галузі права характерний свій режим (як сукупність регулятивних форм, способів правового регулювання, станів, нетипових правових приписів та ін.). Саме правовий режим, а не предмет і метод, вказують на те,

що конкретні відносини регулюються нормами права, які належать конкретній галузі. Навіть, якщо всередині галузі існують однорідні відносини, які вимагають особливого підходу при їх регулюванні, бачимо режими підгалузей і правових інститутів.

І нарешті, коли у сферу правового регулювання потрапляють об'єкти, які вимагають особливо ретельного спеціального підходу при регулюванні, коли необхідно виділити особливості процесу регулювання щодо даного об'єкта, розглядаємо спеціальні правові режими окремих об'єктів і видів діяльності. Отже, об'єкт має особливу соціальну значимість, таку як: небезпека та особливий соціальний інтерес.

Йдеться про статус суб'єкта, як про новий правовий феномен, хоча можемо описати і без його участі зміст, права й обов'язки (матеріальні та процесуальні) та юридичну відповідальність у зв'язку з конкретними суб'єктами. Те саме застосовуємо і щодо об'єкта. Усі правові явища зв'язуємо з конкретним об'єктом і отримуємо режим: загальнодозволяючий (приватне право) і загальнозабороняючий (публічне право); галузевий режим – галузевий об'єкт (режим конституційного, кримінального, цивільного права); режим інститутів – родовий об'єкт (власності подружжя, митні режими); режим окремих об'єктів – видовий об'єкт (режим наркотиків, зброї) та ін.

Варто, звернутися до наступних видів правових режимів залежно від об'єкта: загальний; спеціальний; індивідуальний; галузевий; родовий; видовий; конкретний.

Отже, поняття «правовий режим» – змістовніша юридична категорія ніж «тип правового регулювання». Саме завдяки режимам типи правового регулювання виявляють себе як вихідні його засади [476, с. 87-88].

Взагалі, у працях сучасних учених-юристів [476, с. 114-120; 134, с. 30-33; 419, с. 15-16] доволі змістовно розглянуто співвіднесення юридичного режиму та інших близьких до нього за змістом, структурою та ін. категорій юридичної науки (правове становище, правовий модус, метод, спосіб, тип, механізм правового регулювання та ін.) та наведені їх відмінності. На підставі цього аналізу вони стверджують, що правовий режим є самостійним поняттям теорії права. Також підтримуємо наведену позицію.

Хоча, багато дослідників ставлять знак рівності між режимом і механізмом правового регулювання [425, с. 540], проте ми вважаємо таку позицію неправильною. Механізм правового регулювання – взята в єдності система правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок («належне у праві стає суцим») [425, с. 540].

Механізм збирає воедино явища правової дійсності:

- засоби правового регулювання (норми, правовідносини);
- способи правового регулювання (дозвіл, зобов'язання, заборона);
- форми реалізації права (використання, виконання, дотримання, застосування).

Механізм правового регулювання створюють елементи:

- принципи права, норми права, нетипові правові приписи (спеціалізовані норми права), об'єктивовані в нормативно-правових актах;
- правовідносини, суб'єктивні права й обов'язки в їх індивідуалізації (конкретизації);
- акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків;
- акти застосування норм права.

Правовий режим – це комплекс соціальних взаємозв'язків (суспільних відносин) деякого об'єкта або виду діяльності, закріплений юридичними нормами і забезпечений сукупністю юридико-організаційних засобів [466, с. 7].

Розвиваючи думку В.Є. Хандожко, зазначимо, що характерними ознаками спеціальних адміністративно-правових режимів є:

- детальна регламентація діяльності державних органів, громадських організацій та їх об'єднань;
- певна поведінка індивідуальних суб'єктів правовідносин (громадян України, іноземних громадян, апатридів, узятих під варту, військовослужбовців та інших суб'єктів, що мають специфічний для даних умов правовий статус);
- введення додаткових або вилучення із загальноприйнятих правових норм;
- установлення особливого контролю за належним порядком розвитку правовідносин даної сфери;
- установлення і застосування різних видів відповідальності за порушення режимних норм (кримінальна, адміністративна й дисциплінарна);
- пряма заборона окремих дій;
- реєстрація певних видів діяльності, діяльності окремих категорій громадян [466, с. 8].

Що стосується конкретних параметрів функціонування того або іншого спеціального адміністративно-правового режиму, то вони можуть істотно розрізнятися. І це виявляється в наявності більшої або меншої кількості заборон і позитивних зобов'язань або більше розгорнутої мережі пільг і дозволів. Вони розрізняються масштабом волі громадян і організацій з використання суб'єктивних прав, за глибиною змін правового статусу індивідуальних і колективних суб'єктів адміністративно-правових відносин, за кількістю та якістю функціональних обов'язків, що покладено на органи державного управління, за часом і територією дії й інших критеріїв.

У відповідних нормативно-правових актах, які вчасно доводять до суб'єктів кожного конкретного режиму, як правило, визначено: якого роду дозвіл і від якого органу потрібно на здійснення того або іншого виду режимної діяльності; які дії підлягають реєстрації; які дії заборонено без спеціального на те дозволу; які види відповідальності й конкретні санкції можуть бути за допущені порушення режиму, порядок оскарження й заяви претензій на дії державних органів і посадових осіб, що перевищили свої повноваження у сфері даного адміністративно-правового режиму.

А.С. Спаський справедливо розглядає правовий режим як правову форму динаміки правовідносин. Але, на нашу думку, треба акцентувати увагу на

розумінні об'єкта правового режиму суспільних відносин і саме соціальна ситуація, яка породжує або змінює суспільні відносини, є тим основним елементом, що породжує правовий режим. Ситуаційний підхід у праві характерний для розуміння управлінського аспекту права та відповідно режимного регулювання [433, с. 230-287].

Дійсно, правовий режим об'єднує два тісно пов'язаних елементи – соціальний зміст та правову форму.

«Соціальний режим можна визначити як відносно стійкий взаємозв'язок соціального об'єкта (явища, процесу, інституту) з іншими соціальними об'єктами, який забезпечує досягнення деяких цілей» [100, с. 259].

Подальше удосконалення правових режимів може здійснюватися двома напрямками: по-перше, шляхом оптимізації соціального змісту режиму, уточнення його економічних, екологічних, психологічних та інших параметрів; по-друге, за рахунок більш точного та обґрунтованого вибору правових засобів, що його забезпечують [100, с. 262].

У структурі соціального режиму В.Б. Ісаков виокремлює об'єкт-носії режиму, під яким розуміє різні соціальні одиниці – суб'єкти права, соціальні інститути, соціальні процеси, предмети оточуючого середовища, території та законодавства [100, с. 259].

Другим елементом соціального режиму вважається середовище, в якому існує об'єкт-носії, щодо якого й встановлюється режим. Третій елемент соціального режиму визначає його зміст, до якого входять дві групи параметрів: по-перше, умови, які створюють зовнішнє середовище носію режиму; по-друге, вимоги до носія режиму, межі його активності, рівень відповідальності суб'єктів за виконання своїх функцій тощо [100, с. 260].

«... завдання соціального режиму, зміст його існування, полягає у тому, щоб забезпечити оптимальне функціонування об'єкта-носія режиму в системі суспільних відносин» [100, с. 261].

Розглядаючи «юридичну оболонку» режиму, В.Б. Ісаков наголошує, що у разі детального аналізу доходимо до засобів правового регулювання, які становлять механізм правового регулювання – норми права, юридичні факти, правовідносини, акти реалізації прав та обов'язків [100, с. 261].

Правовий режим і є моделлю конкретної форми врегулювання суспільних відносин, а також врегульований стан таких відносин. Можливо розуміти режим і як тип масовидного процесу, те, що вже склалося й давно існує у дійсності. Існують зони інтенсивного правового регулювання й не інтенсивного [20, с. 69], правовий режим крім комплексу (визначеної сукупності) засобів регулювання вказує на інтенсивність правового регулювання [20, с. 68].

Усі дослідники надають визначення правового режиму, зроблене у працях С.С. Алексєєва, як базове в юридичній науці. Проте більшість дослідників зазначають, що запропонована С.С. Алексєєвим концепція розуміння правового режиму потребує певного уточнення.

Суттєвий вплив на теорію правового режиму мають погляди вченого-адміністративіста професора Д.М. Бахраха, який у своїх працях акцентує увагу

на тому, що правовий режим – це система норм, яка регулює діяльність, відносини між людьми з приводу певних об'єктів. Учений розглядає правовий режим, як комплекс суспільних відносин певного виду діяльності, що закріплений юридичними нормами та забезпечений сукупністю юридико-організаційних засобів [47, с. 201].

Як справедливо зазначає А.С. Спаський, «... позиція Д.М. Бахраха здебільшого відображає категорійний інструментарій теорії управління, що призводить до перебільшення значення категорії «діяльність» в юриспруденції у проектуванні змісту управлінського режиму в сутність правового» [433, с. 230-287].

Так, відповідні концепції правового режиму «інструментальна» та «управлінська» суттєво вплинули на законодавця і прийняті в Україні нормативно-правові акти містять розуміння режиму в одному або в іншому аспекті.

Правовий режим – це особливий правовий порядок, що встановлений для певних сфер суспільних відносин чи суспільства в цілому (прикордонний режим, митний режим, режим у місцях позбавлення волі, правовий режим земель і майна, режим законності тощо). Загальними ознаками правового режиму є наявність відповідних обмежень, заборон або пільг. Правовий режим виражає нерозривний зв'язок правової форми і змісту врегульованих правом відносин, характеризується моментом стабільності. Визначальною засадою правового режиму є характер його юридичної бази. Нею зумовлюються змістовний і політичний аспекти правового режиму. У загальнодержавному масштабі останній може бути демократичним авторитарним чи тоталітарним [481].

Більшість учених, які досліджували теоретичні засади феномена правового режиму, наголошують на подвійності категорій «правовий статус» та «правовий режим» [20; 47; 54; 419].

У першому випадку всі правові явища дійсності пов'язуються із суб'єктом, а в другому з об'єктом регулювання. Якщо статус – це статистичне комплексне правове явище, то режим – динамічне, яке пов'язане з постійними змінами в об'єкті.

Треба наголосити, що у правовій науці вирізняють об'єкт права, об'єкт правового регулювання та об'єкт правовідношення. Питання про об'єкти у праві є одним із тих, що викликає полеміку й досі. Саме за об'єктом правового регулювання режими поділяються на рівні. Перший рівень (глобальний) – це режими публічного та частого права (загальнозабороняючий та загальнодозволяючий). Другий рівень – це режими інститутів, субінститутів та окремих об'єктів.

Оскільки більшість науковців наголошують на тому, що правовий режим цілком пов'язаний із феноменом правового регулювання, нас більше цікавитиме саме об'єкт правового регулювання. Під об'єктом у загальному контексті розуміють:

- те, що існує поза нами та незалежно від нашої свідомості, явища зовнішнього світу, матеріальної дійсності;
- явище, предмет, на який спрямована яка-небудь дія;

– підприємство, установа, а також все те, що є місцем будь-якої діяльності [281, с. 377].

Більшість учених у галузі теорії держави і права підкреслюють, що залежно від характеру та видів правовідносин об'єктами їх виступають:

– матеріальні блага (речі, предмети, цінності), характерні головним чином для цивільних, майнових правовідносин;

– нематеріальні особисті блага (життя, честь, здоров'я, гідність, свобода, безпека). Характерні для кримінальних та процесуальних правовідносин;

– поведінка, дії суб'єктів, різного роду послуги та їх результати. Це насамперед правовідносини, що виникають на підставі норм адміністративного права у сфері управління, побутового обслуговування, господарчої, культурної та іншої діяльності;

– продукти духовної творчості (витвори мистецтва, живопису, музики, літератури, наукові відкриття тощо), характерні для цивільних правовідносин;

– цінні папери, офіційні документи, можуть стати об'єктом правовідносин, що виникають при їх втраті, оформленні дублікатів тощо [442, с. 530].

Більшість учених ототожнюють предмет та об'єкт правового регулювання [21, с. 376; 92, с. 90; 425, с. 261-262].

Різниця між предметом та об'єктом правового регулювання найчіткіше виявляється у зіставленні предмета кримінально-правової охорони та об'єкта злочину, предмета цивільного права (майнові та деякі особисті немайнові відносини) та об'єкта (речі, блага, продукти інтелектуальної творчості тощо).

Взагалі у науці підтримується складна позиція – де під об'єктом правового регулювання розуміється лише вольова поведінка людей, що включена до певних видів суспільних відносин, які піддаються правовому регулюванню [21, с. 376; 298, с. 633].

Базою для правового режиму є певний соціальний режим, що має об'єкт соціального регулювання – конкретні суспільні відносини, а відповідно і правовий режим правовідносин.

Вважаємо термін об'єкт правового регулювання більш вдалим для застосування щодо предмета правового регулювання, оскільки здебільшого термін «предмет» наштовхує юриста-правозастосовника розглядати певні предмети матеріального світу як самостійний елемент правового регулювання. Але оточуючі нас предмети матеріального світу з погляду права не є важливими (як сукупність фізичних та хімічних характеристик), а тільки з позиції того, що з приводу цих предметів люди виступають у відносини, здійснюють певну діяльність, яка потрапляє під регулюючий вплив норм права.

Об'єкт правового режиму – локалізований у просторі та часі фрагмент суспільних відносин щодо певного предмета навколишнього світу, що характеризується якісною певністю змісту й стабільним складом суб'єктів.

Згідно з філософським розумінням об'єкта, це те, на що направлено діяльність суб'єкту, або в нашому випадку правового впливу. Об'єктом правовідносин в адміністративному праві визначається поведінка (діяльність)

суб'єктів, а предметом правовідносин – блага (речі, цінності), щодо яких виникають такі відносини [47, с. 47; 130, с. 55; 436, с. 408].

Дехто з учених під об'єктом правовідносин розуміє як самі об'єкти, так і предмети (поведінка, воля, свідомість, матеріальні цінності, нематеріальні блага тощо) [110, с. 66]. Б.Я. Бляхман робить припущення, що об'єктом правового режиму є різні варіації об'єктів і суб'єктів права та їх сумісний правовий стан [54, с. 21].

Феномен правового режиму дозволяє дослідити різноманітні за об'ємом правообмеження, надзвичайні заходи з погляду їх нормативно-правової регламентації. Варто зазначити, що здебільшого говорять про «режим польотів», «режим інформації», «режим зброї», а не про «правовий режим правовідносин», що складається щодо польотів, інформації, зброї інших предметів, явищ і процесів оточуючого матеріального світу. Тобто такі предмети відзеркалено у назвах відповідних режимів.

Складається думка, що об'єктом правового режиму як системи регулятивних правових засобів, є не правовідносини, а предмети матеріального світу, з приводу яких такі відносини виникають. Проте, це не правильно. Об'єктом правового регулювання все ж таки виступають не предмети матеріального світу, а діяльність людей (суб'єктів права). Правовий режим як юридичний феномен є певним визначенням порядку (регламентом) правового регулювання, і своїм об'єктом може мати лише те, що може бути піддано правовому впливу, а не фізичному, як речі. Тобто це певні види правовідносин, а не предметів матеріального світу, щодо яких ці відносини виникають.

Так, наприклад, спеціальний адміністративно-правовий режим вогнепальної зброї можна охарактеризувати через сукупність повноважень органів і посадових осіб дозвільної системи, прав і обов'язків громадян, якими вони наділяються щодо зброї та порядок їх здійснення. Тобто спостерігаємо взаємозв'язок між суб'єктами (громадянами та органами дозвільної системи) з приводу конкретного предмета матеріального світу (вогнепальної зброї) [198, с. 27]. Це нам показує, що правовий режим як праворежуючий комплекс має своїм об'єктом не предмет матеріального світу, а правовідносини, що виникають з приводу такого предмета. Це говорить про те, що для скорочення назви системного утворення – правового режиму законодавець пішов шляхом побудови такої мовної конструкції. Це підтверджує й С.С. Алексєєв, який вказує що «режим об'єкта – лише скорочене словесне означення порядку регулювання, вираженого в характері та об'ємі прав щодо об'єкта» [21, с. 374].

Скорочення назв юридичних термінів є однією із функцій юридичної техніки в галузі нормоутворення. Тобто, коли говоримо про спеціальний адміністративно-правовий режим вогнепальної зброї, то насправді йдеться про порядок регулювання правовідносин, що виникають між визначеними законодавством суб'єктами з приводу обороту вогнепальної зброї, до того ж, такий порядок регулювання характеризується як результат впливу системи взаємопов'язаних та чітко визначених правових засобів. Але не можна не враховувати й певних фізичних та хімічних властивостей предметів матеріального

світу на характер розбудови конкретного правового режиму. Режим вогнепальної зброї буде суттєво відрізнятися від режиму хімічно-небезпечних об'єктів. Ці режими будуть суттєво вирізнятися за характером, властивостями і кількістю регулятивних засобів, за загальним вектором правового регулювання.

У своєму дисертаційному дослідженні А.С. Спаський справедливо виокремлює два основних підходи щодо розуміння правового режиму: сутнісний та управлінський. Один – характерний для науковців у сфері теорії держави і права та будується на поглядах професора С.С. Алексєєва, другий – характерний для вчених у сфері адміністративного права й будується на поглядах професора Д.М. Бахраха. Як представник науки теорії держави і права, А.С. Спаський стає також на підґрунті сутнісного підходу, визначаючи правовий режим як правову форму правовідносин [433, с. 149-179].

Е.Ф. Шамсумова також говорила про те, що правовий режим, реалізуючись у структурі правового регулювання, є специфічною його формою, більш високим ступенем розвитку дії права, який не поглинається іншими поняттями та посідає чільне місце у категорійному апараті юриспруденції [476, с. 137-138]. Як особливу форму правового регулювання, правовий режим визначає й П.В. Косминіна [134, с. 49].

Погоджуємося, що правовий режим є правовою формою й більше того – формою правовідносин, оскільки провідне місце у змісті правового режиму відіграє його об'єкт. Об'єктом же правового режиму, виходячи з природи такого правового феномена, є правовідносини, тобто опосередкована правом діяльність суб'єктів з приводу певних предметів [433, с. 87-89].

Так, можливо репрезентувати правовий режим будь-якого об'єкта (правовідносин), але не завжди такі відносини, особливо в галузі приватного права, потребують суворого правового регулювання та обов'язкової врегульованості суспільних відносин. Законодавець, вводячи правові режими, віддзеркалює власне ставлення, розставляє акценти на конкретних правовідносинах.

А.С. Спаський робить правильний висновок щодо домінування опису суб'єктно-об'єктних відносин та використання категорійного апарату науки управління при управлінському підході до визначення правового режиму й не припустимість такого домінування у правових дослідженнях.

Прикладом використання в одному дослідженні категорійного апарату як теорії управління, так і теорії держави та права, що веде до певної невизначеності та плутанини, є дослідження С.С. Маїяна. В одних випадках автор використовує термін «суб'єкт» у значенні «суб'єкт управління», в іншому – як «суб'єкт права», не акцентуючи на різному розумінні цих понять, що веде до незрозумілості багатьох теоретичних конструкцій, побудованих автором [218, с. 12-58].

Категорії будь-якої науки відображають її сутність, тому завданням фахівців у сфері юриспруденції є вдосконалення існуючих і формування та обґрунтування нових понять правової науки. Запозичення категорійних рядів інших суспільних наук призводить до логічних помилок, теоретичної плутанини в юриспруденції, що негативно відображається під час процесу правотворчості та правореалізації.

Вважаємо, що до розгляду та дослідження правового режиму потрібно підходити з позиції впливу права на суспільні відносини, а не управління людською діяльністю та її процесами, яка без наявності правової форми не має ніякого значення для юриспруденції.

Правовідношення – це правова форма, в той же час, режим – це також правова форма, але форма форм – це метаформа.

Кожен правовий режим складає чітку структуру, яка має декілька рівнів.

Перший рівень юридичного абстрагування включає так звані нетипові правові приписи (аксіоми, презумпції, функції, норми-принципи).

Другий рівень включає матеріальні правові засоби: правові норми, правовідносини, юридичні факти.

Третій рівень базується на процесуальних правових засобах: актах реалізації і актах провадження.

Четвертий рівень включає етично-психологічні правові засоби: правосвідомість, правову культуру, правові установки [54, с. 21].

Юридичним режимам властиві такі основні ознаки:

- 1) вони встановлюються законодавством і забезпечуються державою;
- 2) з їх допомогою держава специфічним чином регламентує конкретні сфери суспільних відносин, виділяючи при цьому ті або інші суб'єкти й об'єкти права;
- 3) вони становлять особливий порядок правового регулювання, що складається із сукупності юридичних засобів і характеризується певним їх поєднанням, правовим регулюванням;
- 4) вони створюють певний ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення суб'єктів права [54, с. 9].

Правовий режим зумовлений інтересами держави, волею законодавця, специфікою і характером суспільних відносин, що вимагають особливих підходів, форм і методів правового регулювання. Сутність юридичних режимів полягає у тому, що відповідно до потреб соціального життя суспільства законодавець передбачає систему строгих правил, які розповсюджуються на всіх осіб. Це дозволяє ввести чіткий, однаковий для всіх порядок у регулюючі відносини, необхідний і значимий для забезпечення високої організованості та розвитку цивільного суспільства.

Так, доречно виокремити фактичний і юридичний склад правового режиму.

Фактичний склад – це сукупність юридичних фактів (умови), при яких режим починає діяти; юридичний склад – це матеріальні й процесуально-процедурні норми права, нетипові правові приписи тощо.

Особливо треба акцентувати увагу, що крім усього зазначеного правовий режим ще є системою матеріальних та процедурно-процесуальних норм або лише процедурно-процесуальних. Саме процедурно-процесуальний аспект зводить до цікавої обставини, що детально досліджувати інститут правових режимів першими стали саме вчені у сфері загальнотеоретичних питань в юридичному процесі (наприклад, В.М. Горшенев).

Поняття правового режиму широко застосовується не лише в законодавстві України, а й у законодавстві інших країн та в міжнародних нормативно-правових актах.

Аналіз міжнародних нормативно-правових актів у законодавстві решти країн, де міститься термін «правовий режим», проведено у ряді наукових робіт [484; 476; 92, с. 53].

Детально треба розглянути і тезу щодо режиму як порядку правового регулювання (регламенту). Теорія правового режиму щільно пов'язана з теорією правового регулювання. «Правове регулювання – це управління людьми, наділеними свідомістю, волею, складною системою мотивації поведінки, емоціональною сферою. Психологічна структура особистості – це інтелект, воля, мотиви, цілі, установки тощо, які лежать в основі психологічного механізму дії права» [100, с. 250].

Протягом свого розвитку суспільство виробило різноманітну систему засобів і способів регламентації поведінки людей. Засоби відповідають на запитання, чим регулюється поведінка людей, а способи – як здійснюється цей цілеспрямований вплив [440, с. 219].

Засоби – норми права, індивідуальні приписи, владні веління, засоби фізичного, психічного, організаційного примусу. Під правовим регулюванням С.С. Алексєєв розуміє вплив норм права, інших спеціально-юридичних засобів на поведінку людей і на суспільні відносини з метою їх упорядкування і прогресивного розвитку [440, с. 219].

Особливо слід наголосити на тому аспекті, що правове регулювання – це впорядкування суспільних відносин, а результатом правового регулювання є правопорядок, який також можна з певною умовністю вважати режимом. Етимологічно, режим – це і є порядок [440, с. 220].

Більшість учених наголошують на тому, що режим – це не просто порядок правового регулювання, а як комплексне утворення, що включає у свій зміст усі способи та засоби правового регулювання у певній пропорції [54; 45; 50; 83; 92; 100; 110; 218; 418; 432; 433; 440; 462; 475; 484; 476], зі зміною зовнішніх обставин пропорції змінюються, місце заборон займають дозволи тощо.

«Засоби відповідають на питання, чим регулюється поведінка людей, а способи – як здійснюється цей цілеспрямований вплив» [440, с. 220].

Засоби розглядаються на декількох рівнях: перший рівень – юридичного абстрагування, що включає в себе так звані нетипові правові приписи (аксіоми, дефініції, презумпції, фікції, принципи тощо); другий рівень – матеріально-правові засоби (норми права, правовідносини, юридичні факти тощо); третій рівень – процедурно-процесуальні правові засоби (акти реалізації, акти застосування тощо); четвертий рівень – морально-психологічні правові засоби (правосвідомість, правова культура, правові установки тощо) [54, с. 20-21].

Під способом правового регулювання, в основному, розуміють дозвіл, позитивне зобов'язання та заборону (пасивне зобов'язання) [424, с. 537]. Саме завдяки способам та засобам нормативність права переводиться в упорядку-

вання суспільних відносин. Засоби та способи щільно пов'язані. Кожному способу відповідають конкретні засоби.

Важливим є питання щодо виникнення у процесі правового регулювання суб'єктивних прав та обов'язків суб'єктів правовідносин. Такі права й обов'язки є досить важливими для об'єктивної характеристики правового режиму.

У структурі правового режиму всі елементи чітко адаптовані один до одного й включаються залежно від динаміки соціальної ситуації. Вибір засобів правового режиму залежить від багатьох обставин: особливостей впливу негативного фактора на суспільство, генезис цього фактора, часова характеристика впливу, соціальної цілі врегулювання. «У кожному конкретному випадку це буде не просто хаотичний набір правових засобів та способів, а певна структурована система «укрупнений блок» у загальному арсеналі правового інструментарію, що об'єднує в єдину конструкцію визначений комплекс правових засобів» [23, с. 171].

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що в юридичній науці відсутня єдина загальновизнана концепція правового режиму. Феномен правового режиму пов'язаний із систематизацією права, розподілом системи права на галузі, підгалузі, субінститути, інститути. На кожному рівні розподілу існують відповідного рівня режими. Так, при розподілі права на публічне і приватне використовуються відповідні режими – загальнодозволяючий чи загальнозабороняючий.

Правовий режим безпосередньо пов'язаний із правовим регулюванням, він показує високий рівень врегулювання правовідносин, їх детальну регламентацію.

На основі вищевикладеного, доходимо висновку, що режим – це чітко прописаний в законодавстві правовий інститут. Режими пов'язані з об'єктами, які мають особливе соціальне значення. Їх згруповано в два класи. Ті, що захищають економічні інтереси держави та інтереси безпеки.

1.1.3. Поняття, класифікація та зміст надзвичайних адміністративно-правових режимів

На підставі розробленої у попередньому розділі категорії адміністративно-правового режиму переходимо до понять, які на ньому базуються і є меншими за об'ємом, а саме: екстремальні адміністративно-правові режими та надзвичайні адміністративно-правові режими.

Кожна система описується через мета-систему. Надзвичайний адміністративно-правовий режим описується через спеціальний адміністративно-правовий режим, ті у свою чергу – через адміністративно-правовий режим, через правовий режим взагалі, що розкривається через соціальний режим у філософському розумінні.

Правове регулювання відносин, що виникають в умовах різних природних катаклізмів, техногенних аварій і катастроф, соціально-політичних та військових конфліктів історично здійснювалось за допомогою актів, що регламентують застосування заходів надзвичайного характеру. Різноманітні небезпечні

явища вимагають нормативного впливу, що відрізняється від існуючого в нормальних умовах. Правове регулювання у таких умовах, як зазначалося вище, пов'язане з поняттям спеціального адміністративно-правового режиму.

Проблеми національної безпеки нині стоять у центрі уваги більшості країн світу. Активізація євроінтеграційних процесів та глобалізація суспільства виводить нас до глобального середовища безпеки, яке нині характеризується великою кількістю небезпек різної генези. Новітні наукові дослідження сьогодні вже стосуються питань розробки глобальних доктрин самозбереження людства [405].

В останні роки значно загострився стан України за багатьма аспектами національної безпеки. На цей стан впливають як фактори внутрішнього розвитку держави, так і зовнішньополітичні фактори.

Минуле десятиліття позначилося кардинальними змінами воєнно-політичного стану в світі, що не могло не вплинути на внутрішнє становище України. Зміни відбулися в геополітичному, воєнному, економічному, соціально-правовому становищі в Україні. Ці зміни позначили нові аспекти забезпечення безпеки. Аналізуючи стратегію національної безпеки України [394], воєнну доктрину України [320] та інші подібні акти, вирізняємо такі зовнішні та внутрішні аспекти. Зовнішні аспекти:

- відсутність стійкої воєнно-політичної стабільності, виникнення на території колишнього СРСР і в світі взагалі спірних міжнаціональних, правових, територіальних та інших проблем, які, у свою чергу, можуть перерости у воєнні конфлікти;
- дестабілізація мирних ініціатив ряду держав з найважливіших воєнно-політичних аспектів міжнародної безпеки;
- наявність росту незаконного обігу ядерних і хімічних матеріалів;
- незаконна міграція;
- контрабанда зброї, боєприпасів, отруйних речовин.

До внутрішніх аспектів належать:

- дестабілізація становище в кредитно-фінансовій та науково-виробничій діяльності;
- міжнаціональні, міжрелігійні та міжконфесійні протистояння;
- гострі кризові явища у соціально-політичній сфері;
- переростання організованої злочинності в антисоціальну систему та ін.

І хоча питання національної безпеки України знаходиться під пильною увагою науковців [243], навіть пропонується створення нового комплексного наукового напрямку – націобезпекознавства [212], досі не достатньо уваги авторами-дослідниками приділяється питанню визначення ролі екстремальних (надзвичайних) адміністративно-правових режимів у змісті системи національної безпеки. Вважаємо, що такі режими є ключовим елементом системи забезпечення національної безпеки України.

Національна безпека – це один із найважливіших факторів стабільного розвитку держави відповідно до її внутрішньої та зовнішньої політики. Це

комплексне соціальне явище, яке складається із взаємопов'язаних елементів: національних інтересів, загроз національній безпеці та захисту національної безпеки. Методи захисту є досить різноплановими, але їх головна властивість – це адекватність загрозам та зниження рівня небезпеки.

З погляду на природу норм права, що наповнюють сферу правового регулювання у галузі національної безпеки, доцільно підкреслити, що ці норми беззаперечно належать до публічного права, їх більшість реалізується в адміністративно-правових інститутах.

Галузь правового регулювання забезпечення національної безпеки України, на нашу думку, більш ніж інші галузі наповнюється спеціальними правовими режимами. Так, ст. 9 Закону України «Про основи національної безпеки України» [362], закріплюючи повноваження суб'єктів забезпечення національної безпеки, прямо говорить про повноваження Верховної Ради України щодо схвалення рішення введення надзвичайного й воєнного стану. Відповідно до ст. 1 даного закону, національна безпека – захищеність життєво важливих інтересів людини й громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам; національні інтереси – життєво важливі матеріальні, інтелектуальні й духовні цінності Українського народу, як носія суверенітету та єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток; загрози національній безпеці – наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України.

Погоджуємось з ученими, що надзвичайні адміністративно-правові режими є формою забезпечення національної безпеки в умовах виникнення факторів глобальної небезпеки для національних інтересів України [231].

Досить цікаво, що професор С.В. Ківалов відносить надзвичайні адміністративно-правові режими не до режимів забезпечення національної безпеки, а до режимів підтримання обороноздатності держави [110, с. 160].

Режим – це чітко прописаний у законодавстві правовий інститут. До того ж, у рамках дослідження дійшли висновку, що всі режими пов'язані з об'єктами, які мають особливе соціальне значення. Їх згруповано у два класи: такі, що захищають економічні інтереси держави та інтереси безпеки. Це наступні режими: митний режим, режим державного кордону, режим таємності, паспортний режим, режим лісокористування, спеціальний режим господарської діяльності, режим інвестування, режим надзвичайного стану, режим воєнного стану, режим зони надзвичайної екологічної ситуації, режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, режим проведення антитерористичної операції, режим надзвичайної ситуації, режим карантину та багато інших.

Отже, всі ці режими реалізуються у сфері національної безпеки, об'єкти цих режимів пов'язані з її забезпеченням. Усі ці режими закріплені у відповідних законах України. Але зараз варто розглянути лише невеличку частину

цих режимів, а саме екстремальні режими. Ці режими направлені на локалізацію і ліквідацію негативного фактора. Вони є правовим забезпеченням діяльності держави в умовах реальної або потенційної небезпеки і включаються відповідно з інтенсивністю впливу негативного фактора на суспільство, що зараз сприймається згідно із законодавством України як надзвичайна ситуація. Аналіз надзвичайних ситуацій буде проведено надалі.

На нашу думку, це досить важлива й необхідна конструкція, яка дозволяє привести до єдиного знаменника (порівняти між собою) різні фактори небезпеки – техногенну аварію й епідемію, паводок та масові заворушення, збройний напад та терористичний акт. І хоча зараз законодавець знову, використовуює термін «надзвичайна ситуація» лише для опису небезпеки у галузі техногенно-природної небезпеки, вважаємо, що через певний час цей термін, як і після прийняття Державного класифікатора надзвичайних ситуацій, знову буде використано для опису небезпек різної генези.

Д.М. Бахрах називає надзвичайні режими – екстремальними. На нашу думку, термін «екстремальні правові режими» чіткіше відображає сутність явища. Ці правові режими перебувають на межі правової системи з погляду на інтенсивність правообмежень. Вони необхідні для специфічного нормативного впливу на ситуацію, що склалася.

Варто сказати, що екстремальні адміністративно-правові режими – це спеціальні правові режими діяльності органів влади й управління, що допускають обмеження правосуб'єктності фізичних і юридичних осіб, запроваджувані як тимчасовий соціально-об'єктивний і правовий захід для забезпечення безпеки особи, суспільства і 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 правові засоби містять додаткові адміністративно-правові заборони обмеження і зобов'язання для громадян, організацій та нижчестоящих державних органів, додаткові владні повноваження, зокрема дискреційного характеру для органів державної влади, що здійснюють «режимне регулювання».

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

На нашу думку, сьогодні дійсно треба розподіляти надзвичайні та екстремальні режими. Вважаємо, що «екстремальні режими» ширше поняття, яке

включає в себе й надзвичайні режими. Якщо екстремальні режими – це режими діяльності в умовах виникнення, чи високої вірогідності виникнення надзвичайних ситуацій різної генези, які вводяться з метою локалізації й ліквідації впливу негативного фактора на суспільство, то надзвичайний режим – це певний клас екстремальних режимів, але основною ознакою їх виділення є пряме посилення Конституції на ці режими та обов’язкове вирішення певних питань щодо цих режимів на рівні міжнародного права. Надзвичайних режимів в Україні – три, це: воєнний стан, надзвичайний стан та режим зони надзвичайної екологічної ситуації.

На нашу думку, нині прийшов час розподілити режими, виокремити надзвичайні режими з усього спектру подібних екстремальних режимів. Можливо, назвати такі режими винятковими або екстраординарними. Головне – акцентуючи, що за своїми властивостями – це досить різні інститути, хоча мають близьку правову природу.

Спеціальні адміністративно-правові режими, що вводяться у разі виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру, які надають органам державної влади право на застосування надзвичайних заходів з метою нормалізації обстановки та поновлення правопорядку, можна визначити як екстремальні режими. Під час виникнення надзвичайних ситуацій різного роду, необхідно задіяти нормативний вплив, відмінний від того, що діє у звичайних умовах. Ця перебудова юридичного інструментарію відбувається за допомогою екстремальних режимів.

Розглянемо групу екстремальних адміністративно-правових режимів, яка у науці адміністративного права отримала закріплення в узагальнюючому понятті – «особливий стан». «Особливий стан» – збірне поняття, яке включає у себе різні режими, опосередковуючи екстремальну ситуацію «регіонального лиха», що диктує необхідність застосування особливих щодо суворості й обсягу правообмежень заходів, які поступаються заходам, що використовуються під час режиму надзвичайного стану» [47, с. 208]. Однак, на практиці всі ознаки особливого стану як збірного поняття переносяться на правовий режим – «надзвичайної ситуації». Закон України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру» [346] безпосередньо називає режим «надзвичайної ситуації» нарівні з режимом надзвичайного стану. Після кваліфікації ситуації як надзвичайної, автоматично збільшуються повноваження різних владних структур, створюються спеціальні тимчасові органи управління – комісії з надзвичайних ситуацій, запроваджуються правообмеження для громадян, визначається територія надзвичайної ситуації – територія впливу негативного фактора.

Надзвичайна ситуація характеризується окремо й детально. Заходи, що застосовуються в таких умовах, менше обтяжують населення і закріплюються у різних нормативно-правових актах. Так, у разі виникнення небезпеки поширення інфекційних захворювань людей певної території чи в населених пунктах, органи влади застосовують правові заходи, які становлять екстремальний правовий режим відповідної надзвичайної ситуації. Ці заходи закріплено

Законом України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» [333]. У разі виникнення пожежі застосовують заходи, закріплені Законом України «Про пожежну безпеку» [365] тощо. Отже, заходи, що застосовуються під час режиму надзвичайної ситуації, відрізняються від заходів надзвичайних режимів, вони менш суворі.

«...Про режим надзвичайної ситуації можна говорити тоді, коли наявні певні обмеження і заборони, але надзвичайний стан не оголошується» [77, с. 419].

Законодавство, що регулює відносини в екстремальних умовах, передбачає створення спеціальних тимчасових органів: комісій, адміністрацій, комітетів, штабів, комендатур, яким надаються повністю або частково виконавчо-розпорядчі повноваження органів виконавчої влади території, на якій введено режим.

Існують дві підстави введення екстремальних режимів: фактична підстава (явище, яке включене у відповідний перелік) та юридична (відповідний акт державної влади). У разі виникнення фактичних підстав, особливо за складного комплексного характеру їх походження, припиняють роботу звичайні повсякденні соціальні й правові механізми держави. Для виконання визначених завдань влада змінює своє правове забезпечення – вводить надзвичайні режими та організаційне забезпечення: створюється спеціальна система управління, визначені органи державної виконавчої влади наділяються надзвичайними повноваженнями, створюються надзвичайні органи управління (комісії, штаби, комендатури). Усе це запроваджується з метою нормалізації обстановки у найкоротший термін, усунення загрози небезпеки, повернення до повсякденної системи управління, надання допомоги постраждалим, ліквідації та локалізації негативних факторів.

Суспільна небезпека як інтегративна властивість безпосереднього фактора небезпеки утворюється внаслідок системної взаємодії складових його структурних елементів, полягає в здатності такого фактора заподіяти істотну шкоду до найважливішим цінностям суспільства, поставлених під охорону закону.

Підставою для введення екстремальних адміністративно-правових режимів є наявна небезпека, що загрожує (цінностям, національним інтересам).

Екстремальні адміністративно-правові режими викликаються двома підставами, взятими в єдності:

- 1) глобальною небезпекою, що загрожує національним інтересам;
- 2) непереборністю цієї небезпеки іншими засобами, крім введення екстремальних адміністративно-правових режимів.

Отже, виникнення однієї лише небезпеки ще недостатньо для виправдання введення екстремальних адміністративно-правових режимів. Така необхідність визнається винятковою, викликаною надзвичайно небезпечною обстановкою, при якій держава змушена вдатися до інстинктивних правообмежень осіб, які перебувають на її території, як до останнього крайнього засобу усунення небезпеки, що загрожує, оскільки інші засоби відсутні або недостатні.

Фактична підстава екстремальних адміністративно-правових режимів – це небезпека, яка загрожує державі й суспільству (не окремій особистості у

загальному порядку але, якщо небезпека загрожує президенту, народному депутату, державному діячу, то ця небезпека може визнаватися небезпекою державного рівня) [79].

Очевидно, що небезпека сама по собі не існує, вона завжди має своє джерело.

Небезпека, як фактична підстава екстремальних адміністративно-правових режимів, може загрозовувати певним національним інтересам тут, які виступають як об'єкти цієї небезпеки. До їх складу належать: життя, здоров'я людини, цілісність держави тощо.

Небезпека характеризується тим, що вона повинна бути існуючою, тобто наявною. Початковий момент виникнення небезпеки зв'язується не тільки з тим, що виникла сама погроза заподіяння шкоди. Необхідно підкреслити, що така загроза повинна бути безпосередньою. Залежно від джерела небезпеки безпосередність загрози може характеризуватися в одних випадках як можливість заподіяння шкоди негайно, відразу негайно, а в інших – через якийсь час.

Правова підстава має місце протягом усього часу існування небезпеки. Водночас, припинення загрози заподіяння шкоди свідчить про відсутність правової підстави екстремальних адміністративно-правових режимів. Отже, правова підстава існує не з моменту виникнення, а протягом усього часу реалізації небезпеки до моменту припинення її загрози.

Фактична підстава введення екстремальних адміністративно-правових режимів – відсутність можливості усунути небезпеку, що загрожує, у сформованій обстановці іншими засобами. Обстановка, сформована у зоні дії негативного фактора, має свідчити про те, що держава змушена обмежити права громадян і осіб, які перебувають на її території, оскільки інші засоби усунення небезпеки відсутні або є недостатніми.

При введенні екстремального режиму важливо дотримуватися принципу адекватного реагування, покликаного запобігти надмірному втручання державних органів у конституційний статус особистості. Носієм екстремального режиму є територія, на якій виникли небезпечні фактори. Об'єктом екстремального режиму є суспільні відносини, що впливають на ступінь і характер загрози безпеки, на стан громадського порядку й життєдіяльності.

Вибір того або іншого режиму залежить від ступеня кризовості надзвичайної ситуації й характеристики її елементів:

- ступінь і вид загрози безпеки;
- характер вражаючих факторів;
- масштабність і часовий аспект протікання надзвичайної ситуації;
- різнопорядковість наслідків, їх ланцюговий характер.

Отже, екстремальні правові режими досить щільно пов'язані з правовим статусом особи: останні правові явища містять у собі права й обов'язки суб'єкта. Усі екстремальні режими обмежують права і свободи громадян, тому такі обмеження повинні, в ідеалі, закріплюватися тільки законом.

Конкретні параметри правових режимів істотно відрізняються: кожен режим закріплює визначену кількість заборон та позитивних зобов'язань. Вони

різні за глибиною змін у конституційному статусі громадян, а також за території, на якій вводиться режим, та за терміном дії режиму.

Вибір конкретного виду режиму залежить від ряду параметрів ситуації, що склалася. Можна виокремити 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 [150].

В Україні лише нещодавно склалась комплексна концепція екстремальних режимів, прийнято основні базові закони України: «Про правовий режим надзвичайного стану» [376], «Про правовий режим воєнного стану» [374], «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350], «Про захист населення й територій від надзвичайних ситуацій техногенного й природного характеру» [346], «Про боротьбу з тероризмом» [310] тощо й ряд інших. Усі ці закони є комплексним підґрунтям ефективного регулювання суспільних відносин, що виникають в особливих умовах, відновлення законності та правопорядку на території виникнення суспільно-небезпечного фактора. Проте простого кількісного збільшення правових засобів недостатньо для врегулювання правовідносин такого рівня складності.

Виходячи з наведеного, пропонуємо визначення терміна «екстремальний адміністративно-правовий режим». Екстремальний адміністративно-правовий режим – це режим розбудований на загальних регулятивних підставах, який виник у результаті впливу комплексу правових засобів порядок регулювання суспільних відносин в умовах надзвичайних ситуацій (впливу факторів глобальної загрози національній безпеці України), пов'язаних з обмеженням правового статусу особи, збільшенням компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування (створення спеціальних режимних органів).

Інститут надзвичайних адміністративно-правових режимів виріс з дореволюційного інституту виключного стану. Тому, досить цікаве визначення такого прототипу досліджуваного інституту.

Під виключним станом розуміємо сукупність виняткових повноважень, як би вони не склалися, надаваних урядовій владі у разі настання обставин, що загрожують зсередини або ззовні існуванню держави [64, с. 74].

Введення надзвичайного стану спричиняє накладення певних міжнародних зобов'язань на держав – учасників угод з прав людини. Наприклад, ст. 4 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [234] передбачає, що (1) під час надзвичайного стану в державі, за якого життя нації перебуває під загрозою і про наявність якого оголошується офіційно, держави-учасниці цього Пакту можуть вжити заходів на відступ від своїх зобов'язань лише настільки, наскільки цього вимагає гострота становища, за умови, що такі заходи не є несумісними з іншими зобов'язаннями за міжнародним правом і спричиняють дискримінації виключно на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження... (3) Будь-яка країна, що бере участь у цьому Пакті, використовуючи право відступу, повинна негайно інформувати інші держави, що беруть участь у цьому Пакті «за посередницт-

вом Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй про положення, від яких вона відійшла, й щодо причин, що спонукали до такого рішення». Це положення, відповідно до Пакту, також імplementовано у Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376].

Пропонуємо такі режими називати надзвичайними, оскільки, по-перше, розглядуваний термін вказує на великий рівень паронормальності умов, у яких вони існують, по-друге, у багатьох зарубіжних країнах існує лише один загальний надзвичайний режим, міжнародні нормативно-правові акти застосовують термін «надзвичайний режим». Відокремлення надзвичайних режимів з цієї сукупності екстремальних режимів дозволяє краще усвідомити їх правову природу та механізми дії, показує, що останні знаходяться на межі правового регулювання і потребують зовсім іншого механізму впливу.

До складу екстремальних режимів, крім надзвичайних, входять усі режими, передбачені законодавством України для реагування на надзвичайні ситуації різної генези. Це й режим проведення антитерористичної операції, режим зони надзвичайної ситуації, режим мобілізації, режим евакуації тощо. Пропонуємо такі режими називати екстраординарними. Ці режими розглядалися вченими як узагальнений режим особливого стану, що ставився нарівні з воєнним і надзвичайним станом [418], автор також раніше притримувався цієї думки.

Надзвичайні режими – це досить складний правовий інструментарій. У багатьох випадках, коли гіпотеза дозволяє ввести той або інший режим, політична еліта не йде на подібний крок з метою уникнення загострення ситуації.

Населення досить негативно ставиться до надзвичайних режимів особливого до надзвичайного стану. На це впливає як фіктивне введення надзвичайного стану в 1991 р. в СРСР, так і нерозробленість цього інституту за радянських часів, оскільки вважалося, що цей правовий інститут є як засобом силового придушення робітничого руху, так і недостатня правова пропаганда цього інституту.

Можливе порівняння цього інституту з інститутом крайньої необхідності, в якому знаходиться держава. Якщо вона не введе відповідного надзвичайного режиму існування, то опиниться під великою загрозою. Норми права, що стабілізують обстановку в звичайних умовах, припиняють функціонування, до того ж, заздалегідь розроблені правові механізми не дають органам влади застосовувати необґрунтовано суворих заходів, які «дуже хочеться» ввести під час глобальної небезпеки. Крім того, такі режими можуть переходити один в один. Так, у законодавстві передбачено, що при загостренні обстановки режим зони надзвичайної екологічної ситуації може трансформуватися у надзвичайний стан, а надзвичайний стан, введений за умов масового переходу державного кордону, – у воєнний стан. Ці три режими вирізняються за інтенсивністю правообмежень, але правообмеження, що входять до режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, нібито розширюються у надзвичайному стані, також пов'язані між собою надзвичайний та воєнний стан. Вирізняють також екстремальні режими, які переходять у надзвичайні, що є об'єктивно правильним.

Розглядаючи інші особливі режими, що входять у поняття екстремальних режимів, варто підкреслити, що вони виникли з розуміння особливого стану, яке вводилося в СРСР наприкінці 80-х років XX ст., коли режиму надзвичайного стану Конституцією не передбачалося. Якщо у надзвичайних режимах вплив негативного фактора розвивається миттєво, то в особливих режимах – достатньо повільно. На відміну від надзвичайних режимів, які можуть не вводитися, за політичними обставинами особливі режими вводяться завжди, і майже не мають політичного окрасу. Так, наприклад, режим карантину вводиться за всіх умов, які передбачені відповідною гіпотезою, чи режим проведення антитерористичної операції, режим зони аварії та ін. Ці режими менш обтяжливі для населення і добре сприймаються.

Захист прав і свобод людини і громадянина – одна з найактуальніших проблем сьогодення, яка давно перестала бути сферою зацікавленості окремих держав та правозахисних організацій і перейшла в розряд пріоритетних завдань усього світового співтовариства.

Велика кількість глобальних небезпек різної генези потребують створення спеціальних правових механізмів регулювання суспільних відносин, що виникають у таких ситуаціях. Одним з головних елементів такого механізму є комплексний правовий інститут надзвичайних адміністративно-правових режимів. Треба зазначити, що останнім часом інститут надзвичайних режимів стає ключовим елементом у правовому забезпеченні національної безпеки розвинених держав світу.

Посилена увага світового співтовариства до інституту надзвичайних режимів почалася одразу ж після Другої світової війни. Перші зведені списки підстав для введення надзвичайних режимів складено ще наприкінці 50-х років західногерманськими вченими А. Холманом і Х. Фольцем. У 60-х роках під егідою Організації Об'єднаних Націй було проведено дослідження Конституцій 36 країн світу з метою встановлення вичерпного переліку загроз державі, при виникненні яких може бути введений надзвичайний режим. До них належали:

- зовнішня загроза (війна, міжнародний конфлікт, акт зовнішньої агресії, оборона або забезпечення безпеки держави у цілому або окремої її частини);
- громадянська війна, повстання, підіривні дії революційних елементів;
- порушення миру, спокою або публічного порядку;
- загрози конституційному ладу;
- стихійне лихо, аварія, катастрофа;
- порушення життєво-важливих галузей економіки або соціальних служб [474, с. 28-30].

Детально ці питання будуть розглянуті далі.

Відповідно до положень, закріплених у Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права [423], обмеження, що запроваджуються у державі, повинні визначатися законами та відповідати загальному інтересу суспільства.

Слід зазначити, що Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [234] визначає перелік прав і свобод, що можуть бути обмежені винятковими

випадками. Також, цей Пакт визначає перелік прав і свобод, які не можуть бути обмежені у жодному разі.

У разі запровадження на території держави обмежень прав і свобод, вона зобов'язана негайно повідомити про це світове співтовариство (через Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй), про положення, від яких вона відступила, і про причини, що спонукали до такого рішення, а також про термін дії цих обмежень [157].

Значні труднощі та важливість питання, що досліджується викликали потребу тлумачення положень Міжнародного Пакту «Про громадянські і політичні права» [234]. У 1984 р. прийнято Сіракузькі принципи тлумачення обмежень і відхилень від положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [423]. Наприклад, визначено принцип: ніякі обмеження прав і свобод не повинні застосовуватися з іншою метою, ніж та, з якою їх введено.

Незважаючи на те, що надзвичайні правові режими є заходом виняткового характеру й обмежені у часі, на практиці у деяких країнах його дія найчастіше розтягується на роки і навіть десятиліття. Так, досі залишаються в силі надзвичайний стан в Ізраїлі та султанаті Брунеї і військовий стан у Сирії, запроваджені ще 21 травня 1948 р. (тобто через тиждень після прийняття Декларації про утворення держави Ізраїль) у 1962. Надзвичайний стан, що був оголошений у Зімбабве 1965 р., був скасований лише у 1990 р. У Шрі-Ланці за останні 20 років надзвичайний стан діяв спочатку з 1971 по 1977 р.р., а потім з 1977 по 1993 рр. і вводився ще п'ять разів. А надзвичайний стан, запроваджений в 13 провінціях Туреччини у грудні 1978 р., до вересня 1980 р. був поширений на всі 67 провінцій держави і до кінця 80-х років залишився в силі у дев'яти із них. Воєнний стан діяв у Пакистані з 1971 по 1978 рр., на Філіппінах з 1972 по 1978 рр. Населення Марокко жило в умовах дії надзвичайного стану з 1965 по 1970 рр. У Малайзії з 1963 по 1977 рр. надзвичайний стан вводився чотири рази (двічі на території всієї держави, двічі – в окремих суб'єктах федерації). Населення Чилі в умовах дії надзвичайного стану жило 15 років [84, с. 15-17]. Навіть останнє затоплення, що виникло в Європейських країнах (весна 2006 р.), зумовило введення у деяких країнах надзвичайного стану (Німеччина, Угорщина, Чехія, Румунія, Словачків тощо). Усього на початку 2006 р. надзвичайний стан діяв більш ніж у 30-ти країнах світу [432].

У конституціях держав світу закріплені такі види надзвичайних режимів:

- воєнний стан (Сполучені Штати Америки, Росія, Великобританія, Польща та ін.)
- надзвичайний стан (Сполучені Штати Америки, Великобританія, Канада, Індія, Кіпр, Франція, Німеччина, Іспанія, Польща, Болгарія, Фінляндія, Куба, Туреччина, Камерун та ін.);
- осадний стан (Бельгія, Франція, Аргентина, Бразилія, Іспанія, Алжир, Ангола, Сенегал, Конго та ін.);
- воєнний стан не на театрі військових дій (Болгарія, Румунія, Індія, Югославія, Філіппіни, В'єтнам та ін.);
- стан суспільної небезпеки (Італія);

- стан напруги (Федеративна Республіка Німеччина);
- стан оборони (Фінляндія, Коста-Ріка);
- стан загрози (Іспанія);
- стан тривоги (Габон) [84, с. 26].

Зважаючи на, вищенаведений перелік, слід зазначити, що у деяких державах існує єдиний режим, який об'єднує всі види надзвичайних режимів. В інших державах, є декілька таких режимів, які регулюють відносини в умовах виникнення різних видів небезпек (залежно від генезису і рівня небезпеки). Наприклад, Конституція України закріплює три види надзвичайних режимів:

- 1) режим воєнного стану, як реагування на надзвичайні ситуації воєнного характеру;
- 2) режим надзвичайного стану, як форма правового реагування на надзвичайні ситуації техногенного, природного та соціально-політичного характеру;
- 3) режим зони надзвичайної екологічної ситуації, як форма реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру.

Цікавий приклад розподілу надзвичайних режимів по вертикалі існує в Іспанії. Так, Конституція цієї держави визначає три режими: стан загрози, надзвичайний та осадний стани. Кожному з цих режимів характерні різні за інтенсивністю правообмеження, різні процедури введення та строки дії. Стан загрози є «найм'якшим» режимом, оскільки вводиться Парламентом строком на 15 діб, у разі порушення нормальної роботи суспільних служб і забезпечення предметами першої необхідності. Строк дії цього режиму може бути продовжений рішенням Парламенту. Якщо ситуація ускладнюється, то Рада Міністрів, за попередньою згодою Парламенту, вводить надзвичайний стан строком на 30 діб. У разі коли фактор загрози існує й далі, починає інтенсивно впливати на ситуацію країни, то Парламент вводить осадний стан. Цей режим не має обмеження у часі [84, с. 26].

Деяко подібне існує й в Україні. Три надзвичайних режими взаємопов'язані й можуть переходити один в один. Кожному з трьох надзвичайних адміністративно-правових режимів характерні також різні за інтенсивністю правообмеження, різні процедури введення та відповідно строки дії. Режим надзвичайного стану може змінити режим зони надзвичайної екологічної ситуації та режим воєнного стану може прийти на зміну режиму надзвичайного стану при погіршенні ситуації. Отже, українське законодавство передбачає широкий спектр конкретного режиму в рамках відповідних режимних законів. Надзвичайний стан у конкретному випадку відрізняється від надзвичайного стану в іншому випадку. Кожен режим у своєму змісті має різні за інтенсивністю правообмежень заходи, відрізняється кількістю таких заходів часовими факторами, розбудовою системи державного управління на режимній території, збільшенням компетенції режимних органів тощо.

Слід зазначити, що міжнародно-правові акти, на відміну від внутрішнього законодавства, яке визначає введення декількох надзвичайних режимів, вирізняє лише один, узагальнений надзвичайний режим і під ним розуміють усі види надзвичайних режимів.

Сам термін «надзвичайний стан» у розумінні надзвичайного режиму, як правило, використовують у двох значеннях. У першому значенні він відповідає англійському терміну «emergency», який тлумачиться як «раптова або неочікувана подія, що вимагає негайних дій (синоніми: крайня необхідність (exigency), критичний стан (pass), криза (crisis). У другому значенні, він відповідає міжнародному терміну «state emergency», що означає надзвичайний стан [428, с. 17].

Особливо важливим аспектом досліджуваного інституту є проблема визначення суб'єкта введення надзвичайного адміністративно-правового режиму. Це питання розглядатиметься далі, проте варто наголосити, що регулювання цього інституту парламентським, а не підзаконним нормативно-правовим актом, є ознакою високого рівня розвитку правових та демократичних засад суспільства. Такий акт (закон) не обмежує органи виконавчої влади та місцевого самоврядування у можливості швидкого реагування на складну ситуацію з метою нормалізації суспільного життя, забезпечення життєдіяльності населення території, відновлення правопорядку, а з іншого – визначає чіткі межі мінімального правового статусу особи, які ні в якому разі порушувати не можна.

За радянських часів більшість екстремальних режимів закріплювалися не в законодавчих актах, а на підзаконному рівні, до того ж, виключна більшість таких нормативно-правових актів мала гриф таємності, що заважало юристам детально досліджувати такі явища. Оскільки екстремальні адміністративно-правові режими пов'язані з обмеженням прав і свобод людини, то відповідно до п. 1 ст. 92 Конституції України [128] вони повинні закріплюватися лише у законах, але, на жаль, ще існують випадки закріплення цих правових феноменів на підзаконному рівні.

Надзвичайні адміністративно-правові режими закріплені безпосередньо у законах України відповідно до п. 19. ст. 92 Конституції України [128]. Вчені наголошували на обов'язковості закріплення надзвичайних адміністративно-правових режимів у законах ще на початку ХХ ст.

«Не підлягає ніякому сумніву, що надзвичайний стан завжди й негайно припиняє чинні закони, і на якийсь, більш-менш короткий час, замість чинних, установлює нові істотно обмежуючі суб'єктні публічні права громадян. Тому, з погляду основного конституційного принципу, надзвичайний стан не може бути встановлений інакше, як законом» [64, с. 79].

Ідея про часткову легітимність введення надзвичайного режиму головою виконавчої влади до підтримання такого рішення парламентом належить М.В. Гессену, який перший обґрунтував, що до прийняття підтримуючого нормативно-правового акта парламенту надзвичайний адміністративно-правовий режим є лише фактичним станом і тільки. Тобто він не може бути визнаний і взятий під захист суду.

«Не підлягає ніякому сумніву те, що законодавчий порядок оголошення надзвичайного стану найбільше відповідає природі правової держави» [64, с. 111]. Але, «... й у тих державах, у яких de jure надзвичайний стан не може вводиться інакше, як у законодавчому порядку, de facto він вводиться перед, але урядовою владою» [64, с. 112].

Крім того, професор М.В. Гессен наголошує на юридичній відповідальності органів виконавчої влади, оскільки «уряд, що оголошує осадний стан, несе перед парламентом не тільки політичну, й юридичну відповідальність» [64, с. 103].

Отже, надзвичайні адміністративно-правові режими належать до «прикордонної» галузі права. Цей інститут за своєю природою є надто суперечливим. Протиріччя містяться у тому, що, з одного боку, законодавець об'єктивно не має можливості передбачити всі можливості ситуації, які пов'язані з інтенсивним впливом на суспільство негативного фактора глобальної небезпеки, що надає владі широкі дискреційні повноваження, а з іншого боку, названі повноваження можуть (і часто, як показує історичний досвід застосування надзвичайних адміністративно-правових режимів, виконавча влада зловживає своїми розширеними повноваженнями) бути використані для широкого застосування силових заходів неадекватних ситуацій.

«Надмірна влада, що раптово була надана в республіці громадянину, утворює монархію і навіть більше ніж монархію. У монархії закони охороняють державну структуру або пристосовуються до неї, тому принцип правління стримує правителя; у республіці ж громадянин, який заволодів надзвичайною владою, має більше можливостей зловживання нею, оскільки він не стикається з жодною протидією з боку законів, що не передбачали цієї обставини» [237, с. 174].

Немає необхідності доводити, що, з погляду елементарних вимог юридичного тлумачення, розповсюдження виняткових законів, за аналогією, на випадки не передбачені є безумовно неприпустимим, навіть у тому випадку, якщо така аналогія існує [64, с. 99].

Користуватися надзвичайними заходами слід вкрай обережно, не породжуючи рецидиву в звичайних умовах. Щодо надання виконавчій владі надзвичайних повноважень при виняткових обставинах учені дискутують досить давно. У житті держави є моменти, коли настають виняткові обставини... За таких виняткових обставин виконавчій владі мають бути надані відповідні виняткові повноваження, а сфера виконавчої діяльності уряду повинна бути розширена включенням до цієї сфери питань законодавчого характеру [216, с. 8].

Для того, щоб досягнути максимального ефекту зазначених методів правового регулювання, але не допустити владного свавілля, захистити основні права і свободи громадян, гарантувати щоб концентрація владних повноважень не використовувалась в антисупільних цілях, система надзвичайних адміністративно-правових режимів повинна чітко відповідати конституційним нормам та міжнародним принципам, ґрунтуватись на твердій законодавчій базі, що покликана регулювати механізм введення та рамки дії надзвичайного адміністративно-правового режиму.

Проте, ні національне законодавство України, ні норми міжнародного права не надають владі точної моделі поведінки в умовах надзвичайних адміністративно-правових режимів. Умови та обставини, у зв'язку з якими виникає необхідність введення надзвичайних адміністративно-правових режимів, досить різні та

непередбачувані, тому міжнародні стандарти та конституційні норми встановлюють норми заборони. Їх завдання у тому, щоб навіть в умовах найжорсткішого надзвичайного адміністративно-правового режиму обмежити громадянина від свавілля влади, забезпечити його основні права і свободи.

Особливої уваги заслуговує питання галузевої приналежності надзвичайних режимів. Деякі автори наголошують на беззаперечному адміністративно-правовому забарвленні таких режимів [42; 47; 52; 84; 110; 418; 433], деякі – на конституційно-правовому характері таких режимів [69; 84].

Слід підкреслити, що безсумнівно, надзвичайні адміністративно-правові режими – це комплексні правові утворення, про які зазначалися вище. Вони здебільшого наповнені нормами конституційного й адміністративного права, але основне галузеве забарвлення – це адміністративно-правове [202]. Так, Д.М. Бахрах зазначає, що правовий режим галузі права є сукупністю юридичних засобів регулювання – галузевий юридичний інструментарій, що опосередкований галузевим методом правового регулювання і базується на принципах, специфічних для цієї галузі [45, с. 202].

Водночас, С.С. Алексєєв зазначає, що галузевий режим створює специфічне середовище (атмосферу) функціонування правових заходів, що дозволяє визначити діючу в певній ситуації сферу законодавства, а суб'єктам права чітко орієнтуватися у специфіці застосування та дії правових засобів, що притаманні відповідній галузі права [20, с. 191-192].

Зміст цих режимів наповнюється винятковими повноваженнями державних органів [64, с. 57-62]. Погоджуємося з думкою В.В. Гушчина, який говорить про надзвичайні режими як про адміністративно-правові, тому що їх зміст реалізується за допомогою юридично-організаційного впливу органів управління за допомогою використання адміністративно-правового інструментарію [77, с. 416]. Доцільно підкреслити, що такі режими наповнені позитивними зобов'язаннями та заборонами і повноваження державних органів, які в умовах існування надзвичайного режиму реалізуються за допомогою адміністративно-правових методів. Зміст режимів наповнюється заходами адміністративного примусу [149]. До того ж, режимні заходи закріплені здебільшого у нормах адміністративного права.

Під час реалізації цих режимних заходів простежується чітка асиметрія суб'єктів правовідносин. В умовах дії режиму посилюється вплив імперативного методу правового регулювання, навіть ряд правовідносин, що традиційно мають цивільно-правовий характер, змінюють свої риси на адміністративно-правові. Також виникають такі явища, як транспортна та трудова повинність, реквізиція майна тощо.

Автори, які стоять на позиції конституційно-правового забарвлення надзвичайних режимів, наголошують на обмеженні конституційно-правового статусу громадян та певних змін у політичній системі країни в таких режимах [69], але правові обмеження чітко прописані у законах України «Про правовий режим воєнного стану» [374], «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] та «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350]. Такі

обмеження спрямовані на створення умов для відновлення нормативного (повсякденного) режиму діяльності. Перерозподіл владних повноважень у вищих органах державної влади в умовах існування надзвичайних режимів прямо заборонений. Наприклад, ст. 11 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] наголошує, що у період надзвичайного стану не можуть бути припинені чи обмежені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також суддів, органів прокуратури України, органів дізнання та слідства. Відповідно до ст. 21 цього закону, в умовах надзвичайного стану забороняються:

- зміна Конституції України;
- зміна Конституції Автономної Республіки Крим;
- зміна виборчих законів;
- проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування;
- проведення всеукраїнських та місцевих референдумів;
- обмеження прав і повноважень народних депутатів України;
- на період дії надзвичайного стану продовжується, у разі закінчення, строк повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Верховної Ради України.

Відповідно до 2, 4 ст. 125 Конституції України [128], створення надзвичайних та особливих судів не допускається.

Вважаємо, що сама правова природа надзвичайних режимів сприяє відносинам влади-підпорядкування, створюючи домінування у правовому регулюванні позитивних зобов'язань та заборон, формуючи умови для вертикальних правовідносин.

Кожному фактору небезпеки за генезою та рівнем небезпеки, який оцінюється за критеріями класифікації надзвичайних ситуацій, відповідає свій екстремальний режим (надзвичайний або екстраординарний). Відповідний орган державної влади залежно від параметрів надзвичайної ситуації проводить юридичну кваліфікацію складеної ситуації і на підставі конкретного нормативно-правового акта приймає рішення щодо введення екстремального адміністративно-правового режиму. До того ж, певне наповнення режимних заходів у кожному конкретному випадку буде вирізнятися з метою адекватного та об'єктивного впливу на складену ситуацію [181].

Важливо підкреслити, що інститут надзвичайних адміністративно-правових режимів дійшов такого розвитку, що може адекватно реагувати на фактори глобальної загрози національній безпеці України.

У разі виникнення фактора небезпеки (відповідної надзвичайної ситуації), який закон визначає як умову введення конкретного режиму (фактична підстава введення режиму передбачена ст. 4 Закону України «Про правовий

режим надзвичайного стану» [376], ст. 5 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350], ст. 2 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [374]), Президент України видає указ про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму з конкретним наповненням надзвичайними заходами. Поряд з цим, перелік заходів формується таким чином, щоб бути адекватним до ситуації, що склалася. Так, наприклад, відповідно до ст. 6 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [350] в Указі Президента України про введення надзвичайного стану зазначаються:

1) межі території, на якій вводиться надзвичайний стан (залежно від території впливу фактору небезпеки);

2) час, з якого вводиться надзвичайний стан і строк, на який він вводиться (залежно від інтенсивності впливу негативного фактора на суспільство та прогнозованого часу, необхідного на локалізацію (ліквідацію) негативного фактора);

3) перелік і межі надзвичайних заходів (відповідно до розділу IV Закону наводиться комбінація заходів, що є на погляд Президента адекватними до складеної ситуації та наводяться межі застосування конкретних заходів, тобто проводиться «тонке шліфування» заходів для більш адекватного реагування на ситуацію);

4) органи державної влади, органи військового командування та органи місцевого самоврядування, яким доручається здійснення заходів надзвичайного стану, та межі їх додаткових повноважень.

Тобто визначаються суб'єкти застосування надзвичайних заходів, органи отримують розширену спеціальну компетенцію на час існування режиму. Так, спостерігаємо ще один механізм добору надзвичайних заходів під конкретну ситуацію. Складається система: захід – орган, що вповноважений його здійснювати. Усе це дозволяє говорити про закінчений механізм адекватного реагування на надзвичайну ситуацію складену фактором глобальної небезпеки. Як зазначалося вище, у законі закладається модель режиму і лише реальна ситуація – фактична підстава дає можливість провести юридичну кваліфікацію і ввести режим, адекватний до ситуації, що склалася. Тобто на кожен складену надзвичайну ситуацію можна відповісти конкретним надзвичайним адміністративно-правовим режимом із визначеним змістом.

Окремим механізмом затвердження Указу Президента України про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму залучається ще один елемент, який дозволяє коректувати вже сформований правовий режим. Так, законодавець може внести свої поправки в режим, скасовуючи ті чи інші заходи, зменшуючи час чи територію режиму тощо. Цей механізм дозволяє ще підняти рівень об'єктивності та адекватності режиму надзвичайної ситуації, як фактична підстава, що викликала цей режим.

Надзвичайні адміністративно-правові режими викликаються лише сукупністю юридичних фактів, тобто зумовлені складеним фактичним складом (надзвичайна ситуація, Указ Президента України про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму, індивідуальні акти відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування тощо).

Водночас, наприкінці 80-х – початку 90-х років XX ст. в СРСР розпочалась розбудова концепції надзвичайного адміністративно-правового режиму, велися жваві суперечки щодо розвитку цього інституту, його принципів та змісту. Особливу цікавість викликають матеріали щодо розподілу надзвичайного адміністративно-правового режиму на види залежно від генези глобальної небезпеки.

«Як же співвідносяться між собою військовий, особливий і надзвичайний стан? Комісія І З'їзду народних депутатів СРСР щодо розслідування подій, які мали місце у м. Тбілісі 9 квітня 1989 р., запропонувала законодавчо регламентувати зміст і порядок введення цих трьох станів самостійних, розрахованих відповідно на випадки збройних конфліктів, внутрішніх хвилювань і стихійних лих. Однак ця пропозиція не була прийнята» [72, с. 9].

Тобто ідея розподілу надзвичайних адміністративно-правових режимів на такі, що реагують на надзвичайні ситуації воєнного, соціально-політичного та природно-техногенного характеру виникла близько 20 років тому під час перших спроб розбудови концепції надзвичайного адміністративно-правового режиму [153].

Історичні дослідження також вказують на різні види надзвичайного адміністративно-правового режиму залежно від генези глобальної загрози. «Теорія вирізняє дві форми надзвичайного стану: військовий (або осадний) стан у власному значенні цього слова, що вводиться у випадках зовнішньої війни, і фіктивний військовий (або осадний) стан, що вводиться у випадках внутрішньої смути» [64, с. 74].

Щодо надзвичайних ситуацій воєнного характеру існує свій механізм реагування (надзвичайний адміністративно-правовий режим воєнного стану), на надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру та техногенного і природного характеру – свій механізм (надзвичайний адміністративно-правовий режим – надзвичайного стану), а надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру – ще один механізм (надзвичайний адміністративно-правовий режим – режим зони надзвичайної екологічної ситуації). У зв'язку з цим виникає ряд проблемних аспектів.

Відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376], затверджено єдині підстави введення режиму надзвичайного стану для трьох класів надзвичайних ситуацій. Це соціально-політичні надзвичайні ситуації, надзвичайні ситуації природного характеру та надзвичайні ситуації техногенного характеру. Виникає питання: чи є обґрунтованим єдиний надзвичайний режим у діяльності державних органів, органів місцевого та регіонального самоврядування в умовах різних класів надзвичайні ситуації? З одного боку – це масові безпорядки, здійснення численних терористичних актів тощо, а з іншого – стихійні лиха, пандемії, панзоотії, особливо великі пожежі, катастрофи. Принципово різним за своєю природою і характером щодо об'єктивних явищ дійсності має відповідати диференційована реакція держави і суспільства, залежно від особливостей кожного класу надзвичайні ситуації (зокрема, правильно відокремлено від інших надзвичайний режим воєнного стану).

Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] встановлює спільні для природних, техногенних та соціально-політичних надзвичайних ситуацій підстави та умови введення надзвичайного стану, але передбачає особливості кожної надзвичайної ситуації. Однак, незважаючи на всі позитивні положення, поєднання в одному законодавчому акті принципово різних підстав оголошення надзвичайного стану та різних за інтенсивністю правообмежень є неприпустимим. Ці підстави та обмеження змішані й переплетені таким чином, що їхнє диференційоване використання є вкрай ускладненим, або навіть неможливим. Автор неодноразово у своїх працях зазначав, що із поняття «режиму надзвичайного стану» треба вивести ті заходи і правообмеження, які стосуються надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, ввівши їх у зміст поняття окремого надзвичайного правового режиму, який буде регулюватися окремим законом [156]. Щодо цього виникає питання: чи доцільно у двох законах, які закріплюють два різні надзвичайні правові режими, мати однакові положення, що дублюють один одного? До того ж, у ч. 3 ст. 8 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350] встановлюється порядок переходу від правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації до режиму надзвичайного стану. За наявності достатніх підстав у межах зони надзвичайної екологічної ситуації може бути введено правовий режим надзвичайного стану згідно з порядком, установленим Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376].

Професор С.В. Ківалов також наголошує на дублюванні положень цих двох законів [110, с. 164]. Розглянемо надзвичайний спеціальний адміністративно-правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації. Цей режим закріплено окремим Законом України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [450]. Надзвичайний стан екологічного характеру – це вид надзвичайного стану, який класифікується не за походженням, а за негативними наслідками. Під надзвичайною екологічною ситуацією Закон розуміє надзвичайну ситуацію, за якої на окремій місцевості виникли негативні зміни в оточуючому природному середовищі, які потребують надзвичайних заходів з боку держави. А далі цей закон 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 у цих умовах.

З цього пояснення можна зробити висновок, що під надзвичайною ситуацією екологічного характеру законодавець розуміє надзвичайну ситуацію природного (руйнівний вплив стихійних сил) і техногенного (надмірне забруднення оточуючого природного середовища) характеру та інші фактори, які обмежують або виключають можливість життєдіяльності людини чи здійснення господарчої діяльності в таких умовах, які ведуть до змін в оточуючому середовищі. Тобто це не всі надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру, а лише ті, за яких виникли негативні зміни (виснаження або

знищення окремих природних комплексів та ресурсів), тобто це ті надзвичайні ситуації, які мають довготривалий вплив на природне середовище, де проживає або здійснює господарчу діяльність людина [169].

У цьому плані необхідно відзначити, що з великою ймовірністю під час розробки Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350] на законодавця вплинув Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [377], тому законодавець пішов шляхом створення закону, який регулює відносини у сфері техногенно-екологічної безпеки.

Крім заходів та правообмежень, які дублюють відповідні положення Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376], Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350] містить декілька притаманних тільки йому заходів та правообмежень. Треба підкреслити, що прийняття цього закону є адекватним реагуванням законодавця на різке збільшення кількості надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в Україні [169].

Особливо необхідно розглянути питання щодо включення до екстремальних (надзвичайних) режимів режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Деякі вчені зараховують режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, до екстремальних адміністративно-правових режимів [110]. Аналізуючи Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [377], можна дійти висновку, що такий режим не можна віднести до екстремальних адміністративно-правових режимів.

Згідно із Законом України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [377], відповідний 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 такий загальний правовий режим залежно від критерію радіаційного забруднення території поділяється на три нерівних за правообмеженнями правових режимів. Градація йде від найжорсткішого режиму зони відчуження та безумовного (обов'язкового відселення) до режиму зони посиленого радіоекологічного контролю, який має найменшу кількість правообмежень громадян.

Дійсно, бачимо сукупність режимів наповнених правообмеженнями, які були викликані надзвичайною ситуацією техногенного характеру не тільки загальнодержавного, а навіть планетарного рівня. Але ці режими не мають більшості ознак екстремальних адміністративно-правових режимів. По-перше, ці режими не мають ознаки тимчасовості, це постійний правовий режим. По-друге, не існує в режимах розширення компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, не створюються тимчасові режимні органи. Компетенція органів детально закріплена законом, створений постійний

спеціальний орган управління – Адміністрація зони (спеціальний підрозділ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи – ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [377]). По-третє, ці режими встановлено органом законодавчої влади, а не виконавчої чи органом місцевого самоврядування. По-четверте, відсутня спеціально встановлена процедура введення, призупинення, продовження та скасування цього режиму.

За всіма ознаками – це спеціальний адміністративно-правовий режим певної території й може бути віднесений до санітарних режимів.

У багатьох нормативно-правових актах, присвячених питанням національної безпеки, використовується термін «особливий період» [337; 370; 400].

У той же час, у Законі України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [358] йдеться, що особливий період – період функціонування національної економіки, органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, Збройних Сил країни, інших військових формувань, сил цивільного захисту, підприємств, установ і організацій, а також виконання громадянами України свого конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, який настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій [358]. Закон України «Про оборону України» [361] дає наступне визначення: особливий період – період функціонування органів державної влади, Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, органів місцевого самоврядування, органів управління у справах цивільної оборони й сил цивільної оборони, а також галузей національної економіки, підприємств, установ та організацій, який настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні, або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій [361]. До того ж Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [358] називає разом з надзвичайним адміністративно-правовим режимом мобілізацію, а саме: ст. 10 цього Закону вказує, що Верховна Рада України відповідно до Конституції України [128] здійснює законодавче регулювання питань мобілізаційної підготовки та мобілізації, визначає відповідні видатки з Державного бюджету України, затверджує протягом двох днів з моменту звернення Президента України укази про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію; ст. 11 – відповідно до повноважень, визначених Конституцією України, Президент України: приймає рішення щодо введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про

загальну або часткову мобілізацію та про демобілізацію із внесенням їх на затвердження Верховною Радою України; встановлює режим роботи органів державної влади, інших державних органів під час мобілізації та у воєнний час.

Зазначений закон під мобілізацією розуміє комплекс засобів, здійснюваних з метою планомірного переведення національної економіки, діяльності органів державної влади інших державних органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій на функціонування в умовах особливого періоду, а Збройних Сил України, інших військових формувань, сил цивільного захисту – на організацію і штати воєнного часу. Мобілізація може бути загальною або частковою та проводиться відкрито чи приховано.

Тобто бачимо, що мобілізація щільно пов'язана з особливим періодом. Виходячи з аналізу вищезазначених законів, особливий період взагалі не можна розуміти як режим, це комплексне поняття, яке описує час впливу глобального негативного фактору воєнного характеру.

Це поняття споріднене поняттю «надзвичайної ситуації», але має змістовне навантаження пов'язане з функціонуванням органів державної влади та місцевого самоврядування під час мобілізації, воєнного часу й частково відбудований період після воєнних дій. Тобто, охоплює етапи виникнення фактору небезпеки, інтенсивного його зросту, етапу локалізації та ліквідації фактору небезпеки й відновлення нормальної життєдіяльності. Аспект функціональності дійсно вказує на режимність регулювання, але це стосується режиму діяльності в особливий період, а не розуміти особливий період як режими.

Так, відповідно до надзвичайної ситуації, Положення про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру [330], правильно називає режим діяльності у надзвичайній ситуації поряд з режимом надзвичайного стану.

Щодо терміна «воєнний час», то доцільно підкреслити, що він означає час дії надзвичайного адміністративно-правового режиму воєнного стану, а не є окремим видом надзвичайного адміністративно-правового режиму, та потрапив до законодавства України у процесі імплементації міжнародних нормативно-правових актів, ратифікованих державою.

Мобілізація як діяльність також має свій правовий режим, проте говорити про мобілізацію як про надзвичайний режим, на нашу думку, не коректно. Це стосується й евакуації як комплексу заходів щодо організованого вивезення (виведення) населення з районів (місць), зон можливого впливу негативного фактора і розміщення його у безпечних районах (місцях) у разі виникнення безпосередньої загрози життю та заподіяння шкоди здоров'ю людей.

Так, розділ 4 «Порядок проведення евакуації» Положення про порядок проведення евакуації населення у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру [339], на нашу думку, детально прописує правовий режим евакуації населення в умовах виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

Підсумовуючи проведені наукові розвідки, слід підкреслити, що для надзвичайного адміністративно-правового режиму характерно:

- а) зонування території режимного регулювання;
- б) установлений час режимного регулювання або факт, із якого припиняється режимне регулювання (закінчення війни, ліквідація пожежі тощо);
- в) створення спеціальних міжвідомчих органів і систем керування режимними заходами;
- г) особливі режимні правила життєдіяльності населення, перебування й пересування режимною територією, користування майном тощо;
- д) спеціальна заздалегідь установлена процедура введення, зміни та скасування;
- е) заздалегідь установлений перелік режимних правообмежувальних заходів;
- ж) жорсткість санкцій відповідних правових норм;
- з) система превентивного контролю за дотриманням режимних норм;
- і) призупинення діяльності окремих органів державної влади і місцевого самоврядування;

к) надання надзвичайних (додаткових) повноважень органам виконавчої влади.

У загальному розумінні надзвичайний адміністративно-правовий режим становить систему погоджених правових норм (елементів правового інституту), що визначають:

- фактичні підстави введення (фактор небезпеки і кількісні та якісні показники його впливу на суспільство);
- державний орган (органи), що уповноважений вводити режим;
- процедуру введення;
- процедуру продовження дії;
- процедуру скасування;
- процедуру зміни режиму;
- часові та територіальні межі;
- зміни у компетенції державних органів, що задіюються для забезпечення режиму;
- створення тимчасових режимних органів (за необхідності);
- вичерпний перелік правообмежень громадян та прав юридичних осіб і покладання на них додаткових обов'язків;
- детально регламентований порядок діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій;
- вичерпний перелік надзвичайних заходів, що застосовуються в умовах введення надзвичайного адміністративно-правового режиму;
- у федеральних державах – тимчасові зміни в розмежуванні повноважень між федеральними органами та органами влади суб'єктів федерації.

Наприкінці доречно розставити певні акценти. По-перше, приділена недостатня увага фахівців у сфері забезпечення національної безпеки України до екстремальних адміністративно-правових режимів, що веде до зниження ефективності заходів цієї галузі. По-друге, для нормального застосування дослідженого правового інституту треба розробити комплекс заходів правової пропаганди. По-третє, виокремлення з усього спектру екстремальних режимів надзвичайних правових режимів дозволить на новому методологічному

рівні дослідити ці комплексні правові явища, розробити відповідні концепції їх наповнення і взаємопереходу одних в інші.

Формування закінченої цілісної концептуальної моделі надзвичайних адміністративно-правових режимів – пріоритетне завдання, рішення якого треба прискорити, беручи до уваги обставини внутрішньої та зовнішньої напруги.

Надзвичайні режими відрізняються один від одного наступними ознаками: а) за ступенем жорсткості і інтенсивності правообмежень громадян; б) за ступенем розширення адміністративно-владних повноважень державних органів і посадових осіб; в) за характером зміни організаційно-управлінського механізму; г) за механізмом введення надзвичайного режиму; д) за уповноваженим органом, який може вводити надзвичайний режим; є) за часом існування режиму. За жорсткістю й інтенсивністю правообмежень один надзвичайний режим ніби поглинає інший. Так, при введенні режиму надзвичайного стану відміняється режим зони «надзвичайної ситуації» на території впливу негативного фактора, режим надзвичайного стану ніби поглинає правообмеження, які були до цього закріплені режимом зони «надзвичайної екологічної ситуації», запроваджуючи додаткові. Аналогічна ситуація відбувається у разі введення режиму воєнного стану після режиму надзвичайного стану.

1.2. Правовідносини як категорія інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів

Правовідносини, що виникають під час дії надзвичайних адміністративно-правових режимів, становлять один із найважливіших елементів механізму регулювання суспільних відносин у разі виникнення надзвичайних ситуацій. Проте, юристи неохоче досліджують особливості правовідносин у період екстремальних (конфліктних) ситуацій на тій підставі, що невідомо, як буде працювати теоретична модель цих правовідносин на практиці, відсутність правової концепції унеможливує ефективну регламентацію правовідносин, які виникають під час надзвичайних адміністративно-правових режимів. Нині проблемам визначення правовідносин, як категорії інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів, не приділялося достатньої уваги, наукові дослідження цієї проблеми обмежувались певними галузевими працями [432, с. 287]. Однак, питання змісту, форми, сутності, ролі, місця, механізмів та природи правовідносин, як загальноправової категорії, в юридичній науці досліджуються давно, проте єдності поглядів щодо правової категорії «правовідносини» в юридичній науці відсутня.

Визначенням змісту поняття «правовідносини» було присвячено багато праць. У дорадянські часи існували дві ідеї щодо визначення поняття «правовідносин»: одні науковці – прихильники давньоримської теорії правовідносин, інші – послідовники західноєвропейської наукової школи. Представником першого напрямку був М.М. Коркунов, який вважав, що правовідносини – це взаємодія двох суб'єктів, пов'язаних один із одним взаємними правами та

обов'язками. За його переконанням, юридичні правовідносини вкривають обидві сторони дії об'єктивного права: правову можливість та правову зв'язаність, а основним у правовідносинах є обов'язок [132, с. 139, 143-144]. Схожу позицію висловлював і Д.Д. Грим [73, с. 20]. Інших поглядів щодо проблеми правовідносин дотримувалися Л.І. Петражицький та Ф.В. Таранановський, які піддавали критиці позицію М.М. Коркунова та інших його прихильників. За їх переконанням, правовідносини – це реальний вольовий зв'язок його учасників (двох та більше), між якими встановлюються взаємні обов'язки та домагання [288, с. 344-354; 440, с. 143]. Проте, обидві позиції не віддзеркалюють у повному обсязі сутності правового поняття «правовідносини».

Наступним етапом розвитку наукових поглядів щодо визначення поняття «правовідносини» є радянський період. Найбільш розповсюдженим у цей період визначення правовідносин було судження про те, що правовідношення – це суспільне відношення, врегульоване нормою права, яке дістає своє вираження у конкретному зв'язку між зобов'язальними та правомочними його учасниками [86; 109; 242; 436; 450; 452; 466; 483].

Радянські дослідники, здебільшого вважали, що правовідносини потрібно розглядати як єдність форми та змісту, сукупність елементів, що є рівноправними, які створюють певну систему або правову структуру. В.М. Протасов зазначав, що правовідношення як правова структура – це самостійне суспільне відношення, суб'єктів якого пов'язують або ставлять у правову залежність юридичні права та обов'язки, яке впливає на поведінку людини відокремлено або у взаємодії з іншою суспільною структурою [404, с. 121]. Це дає змогу встановити, що право регламентує не суспільні відносини, а поведінку суб'єктів і робить це за допомогою запровадження правовідносин у певну сферу суспільних відносин (життєдіяльності суспільства). Водночас, будь-яка поведінка характеризується виключно діями (дією або бездіяльністю) суб'єкта тільки у певних відносинах, які є формою її виразу. Отже, якщо право регулює поведінку, то воно регулює і відношення, в якому реалізується остання.

Сучасний етап розвитку правової теорії характеризується відсутністю єдності поглядів науковців на проблему правовідносин. Аналізуючи сучасні позиції, які існують у науковій літературі, можна встановити, що нині є принаймні три концепції розгляду правовідносин, перша з яких – це природна (соціальна) концепція правовідносин, представником якої є Г.В. Назаренко [241, с. 85], друга – позитивістська теорія правовідносин [71, с.150], де третя, яка, за нашим переконанням, є найбільш вдалою теорію, – поєднує у собі дві вищенаведені. Поєднання найбільш значних проявів правовідносин дозволило вивести універсальне поняття, яке дає змогу встановити його глибоку сутність як сукупність одночасно рівнозначних та протилежних елементів та ознак, певну систему, що поєднує найбільш обґрунтовані положення основних теорій правовідносин. Визначення правовідносин можливе тільки у двох аспектах одночасно: по-перше, правовідносини – це відносини, в яких їх учасники виступають у ролі носіїв взаємопов'язаних прав і обов'язків, передбачених та забезпечених законом; по-друге, це суспільні

відносини, що повинні будуватися відповідно до моделі, прописаної нормою права (правового акта) [224, с. 62].

Вищенаведене уможливорює констатацію, що правовідносини – це провідний правовий інструмент, який: надає перспектив щодо реалізації норм права; забезпечує правове регулювання взаємодії між суб'єктами права; забезпечує їх права та свободи; встановлює обов'язки та обмеження щодо приватних та публічних суб'єктів [161].

Правовідносини виникають не тому, що є норма права (хоча, це обов'язкова формальна ознака), а тому, що певні суспільні відносини мають потребу правової регламентації. Потреба правової регламентації є поштовхом для волевиявлення держави з метою надання цим відносинам правової форми, після чого з'являється правова норма та на її підставі виникають правовідносини. Аналогічний історичний генезис пройшли надзвичайні правовідносини, які сформувались у суспільній свідомості, були усвідомлені законодавцем, «одягнені» у правову форму – набули статусу правовідносин. Варто зазначити, що правова форма відображає право як систему щодо інших факторів суспільного життя, тобто характеризує право як форму економічного розвитку, державної політики, науково обґрунтованого управління соціальними процесами тощо [108, с. 114].

Існування законів, які передбачають можливість введення того чи іншого надзвичайного адміністративно-правового режиму, дає змогу державній владі переводити суспільні відносини, що функціонують у екстремальних ситуаціях, під свій виключний контроль, охорону та захист; надає їм упорядкованості, певної стабільності, стійкості, бажаної спрямованості. Завдяки цьому в учасників збільшується або зменшується об'єм прав. Ми приєднуємось до думки О.Ф. Скакун про те, що правовідносини можна конкретизувати за їх ознаками. Основні ознаки правовідносин:

- 1) є різновидом суспільних відносин, соціальним зв'язком;
- 2) є ідеологічними відносинами – результатом свідомої діяльності (поведінки) людей;
- 3) є вольовими відносинами, що поєднують у собі волю держави та волю учасників цих відносин;
- 4) є провідною формою реалізації норм права (їх виникнення, зміна та припинення, передбачене нормами права);
- 5) мають, як правило, двосторонній характер і є особливою формою взаємного зв'язку між конкретними суб'єктами, що проявляється через їх права, обов'язки, повноваження та відповідальність;
- 6) охороняються державою, забезпечуються заходами державного впливу [424, с. 375-376].

Проте, правовідносини, що виникають в умовах надзвичайних адміністративно-правових режимів, характеризуються додатковими специфічними ознаками на тій підставі, що вони мають високий рівень політичної, економічної, соціальної та правової значимості. Саме правовідносини, що виникають під час надзвичайних ситуацій, відіграють важливу роль у формуванні демократичного суспільства.

Першою специфічною ознакою, яка характеризує ці правовідносини, є той факт, що виникнення, трансформація та припинення правовідносин в умовах надзвичайних адміністративно-правових режимів врегульовано виключно нормами законів України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350], «Про правовий режим надзвичайного стану» [376], «Про правовий режим воєнного стану» [374]. За усталеною позицією в теорії права виняткові (надзвичайні, ситуативні) нормативно-правові акти є різновидом тимчасових правових актів [424, с. 351]. При цьому підставою введення в дію або припинення дії положень виняткових (ситуативних) нормативно-правових актів є не календарні дати, а наявність або відсутність визначених у законодавстві надзвичайних обставин [298, с. 682]. Відповідно до вищевизначеного, правовідносини, що виникли на підставі таких законів, мають тимчасовий характер.

Другою специфічною ознакою правовідносин, що виникають за умови надзвичайних обставин, є їх основна спрямованість на забезпечення захисту та охорони інтересів національної безпеки України. Такого роду спрямованість цих відносин зумовлює той факт, що вони можуть обмежувати та припиняти існування постійно діючих правовідносин, наприклад, у разі оголошення певної території зоною надзвичайної екологічної ситуації, може бути обмежене право вільного переміщення фізичних осіб [154].

Третьою специфічною ознакою правовідносин є особливий характер волевиявлення при виникненні, існуванні, трансформованні та припиненні правовідносин в межах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів. Їх динаміка зумовлена виключно волею держави, тобто має односторонній та публічний характер.

Волевиявлення держави в правовідносинах у межах дій надзвичайних режимів виражається через сукупність послідовних дій виконавчої та законодавчої гілок влади та проявляється у реагуванні на певні негативні явища, які об'єктивно відбуваються або можуть незабаром відбутися. Держава змушена реагувати на ці надзвичайні обставини, змінювати порядок регулювання суспільних відносин шляхом введення одного із видів надзвичайних адміністративно-правових режимів, які передбачені чинним законодавством України. З початком дії одного з видів надзвичайних адміністративно-правових режимів динаміка усіх правовідносин проходить під впливом його положень і повинна йому відповідати. Особливість надзвичайних адміністративно-правових режимів проявляється у тому, що публічні (державні) інтереси домінують над приватними (особистими), а держава та її органи підпорядковують своїй волі волю інших суб'єктів та тимчасово обмежують їх права, окрім тих, що не можуть бути порушені відповідно до Конституції України [128]. Отже, втілюючи свою волю в умовах введеного надзвичайного адміністративно-правового режиму, держава змушує брати участь в адміністративно-правових відносинах усіх інших суб'єктів, не враховуючи їх особисті інтереси. Особиста воля фізичних та юридичних осіб певним чином обмежується, водночас вона може бути спрямована на виникнення, зміну, припинення інших видів правовідносин у межах дії правових приписів надзвичайних адміністративно-

правових режимів. Наприклад, у зоні надзвичайної екологічної ситуації запроваджуються безкоштовні інженерні роботи із залученням сил і засобів фізичних та юридичних осіб з метою усунення небезпеки прориву дамби на водосховищі.

Волевиявлення держави за надзвичайних обставин забезпечує реалізацію так званої «теорії державної (або національної) користі», яку можна охарактеризувати словами В.М. Гессена: «... якщо у нормальних умовах державного та суспільного життя сучасна держава визнає і гарантує індивідуальну свободу, то в умовах надзвичайних вона поступається нею заради безпеки, а може, й існування держави». При цьому, зазначає він, законодавство правової держави, що регулює дискреційні виняткові повноваження влади, має відповідати як найменш двом обов'язковим умовам. По-перше, повинне забезпечувати дійсну винятковість дискреційних повноважень, тобто забезпечити застосування таких повноважень тільки за наявності обставин, дійсно надзвичайних. По-друге, має обмежити рамками безумовної необхідності об'єм дискреційних повноважень, надати уряду стільки влади, скільки необхідно для порятунку держави від небезпеки, що їй загрожує і не на краплю більше [64, с. 79-80]. Наведене свідчить про те, що дискреційні повноваження держави є необхідним інструментом для забезпечення виконання суспільнокорисної волі держави, однак, воля держави щодо обмеження прав і свобод фізичних та юридичних осіб на шляху досягнення національно-корисної мети має бути певним чином обмежена та врегульована.

Отже, більшість правовідносин у надзвичайних ситуаціях виникають, розвиваються та припиняються завдяки волевиявленню держави, що конкретизується у волевиявленні органів державної влади та їх посадових осіб. Ось чому під час виникнення надзвичайних ситуацій ці правовідносини спрямовані на скорішу ліквідацію цих ситуацій та їх наслідків. Після ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків припиняються і відповідні адміністративно-правові правовідносини, які виникли з волі держави. Пов'язано це з тим, що воля держави досягла зазначеної мети, а суспільні відносини (та їх складова частина – правовідносини) повертаються до нормального руслу.

Четвертою специфічною ознакою надзвичайних правовідносин є тимчасовий характер. Згідно з чинним надзвичайним законодавством, воєнний стан та режим зони надзвичайної екологічної ситуації вводиться на певний строк, який зазначається в Указі Президента України, а відповідно до ст. 7 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376], надзвичайний стан в Україні може бути введено на строк не більше 30 діб і не більш як 60 діб в окремих її місцевостях, але за необхідністю він може бути збільшений до 30 діб.

На підставі наведеного можна констатувати, що правовідносини під час існування надзвичайних адміністративно-правових режимів – це особлива правова форма діяльності держави, в особі органів державної влади та їх посадових осіб, що спрямована на попередження, усунення та ліквідацію загрози об'єктам національної безпеки України, а також на усунення негативних наслідків від надзвичайних ситуацій, які мали місце.

Проте, розгляд правовідносин не може бути повним без розгляду їх структури. Питання структури правовідносин досі залишається дискусійним у теорії права. Переважна більшість теоретиків права зазначає, що до структурних елементів правовідносин належать: об'єкт; суб'єкти та зміст правовідносин [116, с. 227; 444, с. 113], крім зазначених, так званих традиційних елементів структури правовідносин, теоретики права також відносять і юридичний факт [293, с. 72]. Структурні елементи правовідносин постійно кореспондують один з одним, знаходяться у тісному взаємозв'язку між собою, відсутність одного з елементів унеможливорює існування правовідносин взагалі.

Першим елементом, який входить до структури правовідносин, є їх об'єкт. Науковці пропонують різні визначення об'єкта правовідносин, деякі під об'єктом правовідносин розуміють різноманітні цінності [298, с. 773], а інші те, на що впливають правовідносини [105, с. 230] тощо.

Однак, за нашим переконанням, об'єктом правовідносин виступають суспільні відносини, які виникають, існують, трансформуються та припиняються між суб'єктами правовідносин та які врегульовані відповідними нормами права. Вважаємо, що розкриття змісту поняття «об'єкт правовідносин» є можливим виключно через призму суспільних відносин на тій підставі, що суспільні відносини – це універсальна філософська категорія, яка поєднує у собі всі існуючі погляди щодо визначення змісту об'єкта правовідносин. Суспільні відносини інтегрують у собі соціальні або суспільні інтереси, блага, матеріальні та нематеріальні цінності, сфери життєдіяльності суб'єктів правовідносин.

Окремо слід зазначити, що деякі вчені висловлюють думку про те, що до структури правовідносин не відноситься об'єкт, що правовідносини є безоб'єктними [3, с. 70-72; 451, с. 122-125]. Ця теорія піддавалась та піддається критиці, наприклад, О.В. Єрмолаєва зазначає, що вчені, які визнають існування безоб'єктних правовідносин, допускають у своїх висновках певні прогалини. Вони визнають цінність об'єкта як для розвитку правовідношення, так і для його структури. Доречно погодитися з позиціями багатьох авторів, які визнають, що правовідношення не обмежується тільки наявністю суб'єктів, що наділені правами та обов'язками. Недарма більшість з них намагалася розглянути та включити в теорію правовідносин дослідження «ефекту», «результату», «блага» тощо. Це здійснювалося з метою отримання повної картини виникнення, розвитку та припинення юридичного відношення [90, с. 110].

Щодо наведеного, вважаємо, що об'єктом правовідносин під час дії надзвичайних ситуацій є сукупність суспільних відносин, врегульованих нормами надзвичайного законодавства та основним завданням яких є забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки України та інших держав. Об'єктами правовідносин за надзвичайних умов є не тільки інтереси держави, нормальний порядок державного регулювання та управління, а й інтереси світової спільноти, суспільства, природне середовище, нарешті, сама людина, тобто, суспільні відносини у надзвичайних ситуаціях наповнюються інтересами держави з метою забезпечення національної безпеки.

За нашим переконанням, об'єкти правовідносин, що врегульовані нормами надзвичайного законодавства, перебувають у певній ієрархічній послідовності: загальний, видовий та безпосередній об'єкт правовідносин, що виникли під час дії надзвичайного адміністративно-правового режиму. Сукупність усіх суспільних відносин, які врегульовані нормами надзвичайного законодавства – це так званий загальний об'єкт правовідносин, що виникли в умовах надзвичайного режиму.

Відповідно до чинного надзвичайного законодавства, можна виокремити такі види об'єктів правовідносин у сфері надзвичайних ситуацій (видовий об'єкт): суспільні відносини надзвичайної екологічної ситуації; суспільні відносини надзвичайного стану; суспільні відносини воєнного стану.

Безпосередній об'єкт – це конкретні суспільні відносини, що врегульовані нормами надзвичайного законодавства та спрямовані на забезпечення національної безпеки України та інших держав, наприклад, введення карантину на певній місцевості, вилучення майна у разі воєнної необхідності тощо.

Крім наведеної ієрархічної класифікації, об'єкти правовідносин, врегульовані нормами національного надзвичайного законодавства, можна класифікувати на підставі територіальної ознаки: регіональні, загальнодержавні та міжнародні суспільні відносини, що врегульовані нормами надзвичайного законодавства.

Наступним структурним елементом правовідносин виступають суб'єкти правовідносин. Між суб'єктами правовідносин виникають певні зв'язки щодо об'єктів правовідносин, тобто суб'єкти зумовлюють виникнення, існування, трансформування та припинення правовідносин, встановлюють їх зміст, форму та сутність.

Традиційно до суб'єктів правовідносин правова теорія відносить фізичних, юридичних осіб (комерційні, політичні та релігійні організації), органи державної влади (суб'єкти владних повноважень) та державу – комплексний суб'єкт правовідносин. Держава – це правосуб'єктна організація, учасник різноманітних правовідносин, незалежно від кількості осіб, які становлять державу, вона у правовому відношенні бере участь як один суб'єкт (правосуб'єктна організація) [424, с. 594].

Враховуючи той факт, що специфіка правовідносин у надзвичайних ситуаціях майже нівелує участь фізичних та юридичних осіб (приватних осіб) у правовідносинах, а також, що держава та її органи виступають обов'язковим суб'єктом (публічні особи), доцільно обмежитись розглядом виключно публічних осіб, як суб'єкта правовідносин за надзвичайної ситуації.

Держава у динаміці правовідносин, які виникають під час існування надзвичайних адміністративно-правових режимів, завжди виступає комплексом своїх представників (органи державної влади). За умови наявності надзвичайної ситуації у правовідносинах держава представлена одразу декількома представниками, які мають різноманітну компетенцію, владну та функціональну належність. Тому, серед суб'єктів владних повноважень можна виокремити домінуючих (провідних), безпосередніх та опосередкованих (абстракт-

них) суб'єктів правовідносин за її участю. Наприклад, під час проведення операції щодо ліквідації наслідків землетрусу домінуючим суб'єктом цього правовідношення (представником держави) є Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. Решта органів державної влади або безпосередньо беруть участь у наведеному правовідношенні, або опосередковано. Щодо правовідносин, в яких яскраво виражений один представник держави, завжди опосередковано присутній інший, який забезпечує режим законності й відповідно до своєї компетенції зобов'язаний здійснювати контроль або нагляд за дотриманням законодавства цієї сфери. Опосередкована участь державних органів у правовідносинах (прокуратури, народних депутатів України, контрольно-ревізійного управління та ін.) залежить від декількох обставин. По-перше, діяльність домінуючих та безпосередніх учасників правовідносин повинна відповідати закону, по-друге, відсутня реалізація опосередкованими суб'єктами права на захист (охорону) суспільного інтересу, тобто відсутні інші юридичні факти динаміки охоронних правовідносин за участю держави, наприклад, проведення планової перевірки або ревізії органами Державної контрольно-ревізійної служби. Отже, опосередкована участь державних органів та їх службових осіб у правовідносинах має правозахисний характер. Наведена тенденція (опосередкованої участі державних органів у правовідносинах) притаманна всім правовідносинам за участю держави.

Крім наведеної класифікації суб'єктів правовідносин, які входять до складу комплексного суб'єкта – держави, їх можна також класифікувати на підставі ініціативного права введення надзвичайного адміністративно-правового режиму. Відповідно до зазначеного та норм чинного надзвичайного законодавства, загальну сукупність суб'єктів правовідносин, які об'єднуються в один термін держав, можна поділити на дві окремі групи:

1) суб'єкти – ініціатори введення надзвичайного адміністративно-правового режиму, тобто ті, що беруть участь в оголошенні надзвичайного режиму. Згідно з нормами надзвичайного законодавства до них належать:

- Президент України – суб'єкт правовідносин, який подає Указ про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму;

- Верховна Рада України – суб'єкт правовідносин, який затверджує Указ про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму;

- Рада національної безпеки та оборони України – суб'єкт правовідносин, який надає пропозиції щодо видання Указу про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму (до речі, РНБО України – це єдиний орган, який надає пропозиції Президентові України щодо введення режиму воєнного стану);

- Кабінет Міністрів України – суб'єкт правовідносин, який надає Президентові України пропозиції щодо видання Указу про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму (за винятком режиму воєнного стану);

- Верховна Рада Автономної Республіки Крим – суб'єкт правовідносин, який має право звернутися до голови держави з проханням щодо введення

або надзвичайного стану, або зони надзвичайної екологічної ситуації на території АР Крим, або в окремих її місцевостях;

2) інші суб'єкти надзвичайних правовідносин, які не мають ініціативного права щодо введення надзвичайного адміністративно-правового режиму, однак беруть у них активну участь. До такого роду суб'єктів надзвичайних правовідносин належать міністерства, відомства, їх територіальні представництва, державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та їх службові особи.

Окремо слід зазначити, що у разі введення надзвичайного адміністративно-правового режиму змінюється суб'єктний склад правовідносин, зокрема, з'являються нові суб'єкти, виникнення яких пов'язане із введенням того чи іншого режиму. На підставі наведеного варто зазначити, що специфіка держави, як комплексного суб'єкта, також проявляється у створенні нових структурних елементів суб'єкта правовідносин.

Також елементом структури правовідносин є їх зміст. В юридичній літературі існує декілька поглядів щодо визначення сутності змісту правовідносин.

Так, прихильники першої концепції В.М. Сирих, М.С. Кельман та О.Г. Мурашин вважають, що зміст правовідносин містить у собі два аспекти: юридичний – який охоплює суб'єктивні права та обов'язки, та фактичний – який характеризується діяльністю особи, що забезпечує реалізацію прав та обов'язків [437, с. 316; 107, с. 120-121].

Прихильники другої теорії, зокрема: А.В. Поляков, В.М. Протасов, Р.О. Халфіна, виокремлюють зміст та внутрішньоструктурну правову форму правовідношення. Під першим вони розуміють поведінку його учасників, а під другою – права та обов'язки суб'єктів [298, с. 774-775; 404, с. 70; 465, с. 90-91].

За нашим переконанням, друга позиція є найбільш ґрунтовною та логічною на тій підставі, що зміст будь-яких відносин між суб'єктами – це їх взаємозв'язок (активна чи пасивна поведінка), а форма – це змістовне вираження такої поведінки. В об'єктивно існуючих соціальних відносинах форма проявляється у соціальних законах, а в правових – у правах та обов'язках, які закріплені у певних правових нормах. Проте, слід зазначити, що у будь-якому матеріальному змісті явища можна вирізнити й інший спосіб існування, вираз змісту (політичний, економічний тощо). Однак, змістовне вираження правовідносин формалізоване, тобто має відповідати правовій нормі, що впливає із правових текстів. Ось чому об'єднання їх у змісті з поведінкою (фактичний та юридичний зміст), призводить до розгляду правовідносин як деякого ступеня конкретизації зобов'язальної та можливої поведінки, визначеної законодавцем. У такому разі із правовідносин виключається діяльність суб'єктів, їх взаємна поведінка, взаємодія та взаємовідносини. Зміст та форма не створюють один елемент структури правовідношення, вони взаємозумовлені та відображають одне явище – правовідносини. Це положення змістовно розкриває А.В. Поляков: «Поведінка, яка не має форми, не є змістовною. Змістовна, осмислена поведінка відповідає певній мірі. Такою мірою для суб'єкта є правова норма, тобто закріплені в ній суб'єктивні права та правові обов'язки. Таким чином, поведінка суб'єктів правовідношення має правову форму –

форму суб'єктивних прав та правових обов'язків його учасників» [298, с. 775]. Щодо співвіднесення змісту та форми правовідношення, то існує думка, що зміст визначає форму. При цьому можна виділити два елементи цього процесу:

а) зміст визначає форму опосередковано, за допомогою волі народу, в особі держави, яка встановлює правову форму відповідно до пізнаних закономірностей змісту;

б) зміст безпосередньо визначає поведінку учасників відношень, формуючи їх волю [465, с. 94].

У правовідносинах форма реалізує своє службове призначення щодо змісту за допомогою активного впливу на нього. Зміст правовідносин визначає свою форму через правотворчий процес. У свою чергу, законодавець підтримує постійну активність форми правовідносин шляхом удосконалення змісту об'єктивного права, виходячи із закономірностей розвитку регульованої сфери суспільного життя [404, с. 71]. Отже, будь-яка поведінка може бути сприйнята як правова тільки у тому, коли вона буде соціально осмисленою, тобто отримає певну правову форму. Правова поведінка суб'єктів правовідносин завжди втілена у правовій формі, тобто у формі суб'єктивних прав та юридичних обов'язків його учасників. При цьому суб'єктивні права та обов'язки формалізовані, тому що вони нормативні, тобто закріплені у правовій нормі [298, с. 775].

Отже, співвіднесення змісту та внутрішньоструктурної правової форми правовідносин у надзвичайних ситуаціях полягає у тому, що остання втілюється в об'єктивному праві, яке закріплене у надзвичайному законодавстві, та встановлює певні межі поведінки суб'єктів надзвичайних правовідносин. У свою чергу, зміст правовідносин реалізує їх форму, тому що без певного об'єктивного прояву поведінки суб'єкта він не може впливати на динаміку цих відносин, що унеможливорює досягнення кінцевого результату, а саме попередження, усунення та ліквідацію загроз об'єктам національної безпеки України. Отже, бажаного результату за допомогою правовідносин можна досягти лише у тому разі, коли його зміст відповідає його формі, а форма обумовлюється змістом. Зміст правовідносин, за умови виникнення надзвичайного адміністративно-правового режиму, суттєво змінюється, набуває іншу специфіку, порушується баланс співвідношення прав та обов'язків суб'єктів. Зміст надзвичайних правовідносин, закріплений у Конституції та законах України, з одного боку, збільшує повноваження суб'єктів владних повноважень та покладає додаткові обов'язки на фізичних та юридичних осіб, а з іншого – обмежує права та обов'язки приватних осіб.

Як зазначалося вище юридичний факт є структурним елементом правовідносин. За переконанням О.Ф. Скакун, юридичний факт – передумова правовідношення і його структурний елемент. Юридичні факти виступають не тільки підставою виникнення, розвитку чи припинення певних правовідносин, а й цілеспрямований рух останніх є головним наслідком дії юридичних фактів [424, с. 400]. Юридичний факт нерозривно зв'язаний із життям правової норми, він виступає каталізатором правовідносин та життєдіяльності норми права.

Теорія права вважає, що найпоширенішими юридичними фактами правовідносин є:

- 1) звернення фізичних та юридичних осіб (заяви, повідомлення та скарги), які спрямовані на реалізацію ними своїх прав або виконання обов'язків;
- 2) індивідуальні акти органів держави та її посадових осіб;
- 3) правопорушення (виявлення та встановлення їх фактів);
- 4) різноманітні договори, які укладаються між суб'єктами правовідносин [441, с. 197; 278, с. 167].

Деякі з наведених юридичних фактів можуть передувати юридичному факту виникнення надзвичайного адміністративно-правового режиму, однак, надзвичайно-правові відносини не можуть виникнути автоматично, обов'язковою ознакою їх виникнення є наявність спеціального юридичного акта – Указу Президента України про введення того чи іншого виду надзвичайного адміністративно-правового режиму, цей Указ є юридичним фактом, який зумовлює динаміку надзвичайних правовідносин.

На підставі вищенаведеного, правовідносини, що існують у надзвичайних адміністративно-правових режимах, можна класифікувати:

- 1) за можливістю обмеження:
 - правовідносини, що обмежуються;
 - правовідносини, що не обмежуються (конституційні);
- 2) на підставі ієрархічної класифікації об'єкта правовідносин:
 - загальний об'єкт надзвичайних правовідносин;
 - видовий об'єкт надзвичайних правовідносин;
 - безпосередній об'єкт надзвичайних правовідносин;
- 3) за характером надзвичайного режиму:
 - правовідносини надзвичайного режиму природного характеру;
 - правовідносини надзвичайного режиму техногенного характеру;
 - правовідносини надзвичайного режиму соціально-політичного характеру;
 - правовідносини надзвичайного режиму воєнного характеру;
- 4) на підставі змістовного характеру це відносини:
 - що забезпечуються правовим режимом воєнного стану;
 - що забезпечуються правовим режимом зони надзвичайної екологічної ситуації;
 - що забезпечуються правовим режимом надзвичайного стану;
- 5) на підставі суб'єктного складу:
 - правовідносини, що складаються між публічними та приватними особами;
 - правовідносини, що складаються між суб'єктами владних повноважень;
- 6) на підставі територіальної поширеності:
 - регіональні (зональні) надзвичайні правовідносини;
 - загальнодержавні надзвичайні правовідносини;
 - міжнародні надзвичайні правовідносини.

Аналіз викладеного дає змогу встановити, що під надзвичайними правовідносинами слід розуміти – тимчасові суспільні відносини, що виникли з

волі держави, врегульовані нормами чинного надзвичайного законодавства України та спрямовані на ліквідацію загроз національній безпеці України.

Отже, сучасний етап розвитку правової теорії характеризується відсутністю єдності поглядів науковців на проблему правовідносин. Поділяємо думку про те, що правовідносини – це провідний правовий інструмент, який: дає можливість реалізації норм права; забезпечує правове регулювання взаємодії між суб'єктами права; забезпечує їх права та свободи; встановлює обов'язки та обмеження щодо приватних та публічних суб'єктів.

Правовідносини, що виникають в умовах надзвичайних адміністративно-правових режимів, характеризуються додатковими специфічними ознаками на тій підставі, що вони мають високий рівень політичної, економічної, соціальної та правової значимості.

Отже, правовідносини під час існування надзвичайних адміністративно-правових режимів – це особлива правова форма діяльності держави в особі органів державної влади та їх посадових осіб, яка спрямована на попередження, усунення та ліквідацію загрози об'єктам національної безпеки України, а також на усунення негативних наслідків від надзвичайних ситуацій, які мали місце.

1.3. Теоретичні засади формування та систематизації надзвичайного законодавства

Розглядаючи надзвичайні адміністративно-правові режими, неможливо залишити поза увагою питання надзвичайного законодавства, під яким у багатьох країнах розуміють сукупність законів, що описують названі режими, деталізують окремі положення надзвичайних адміністративно-правових режимів – описують системи управління в умовах існування таких режимів, систему матеріально-технічного забезпечення тощо [474, с. 10-11, 18-32].

До надзвичайного законодавства у широкому розумінні вчені відносять деталізуючі підзаконні нормативно-правові акти, де закріплюються повноваження окремих органів виконавчої влади в умовах введення надзвичайного адміністративно-правового режиму [474, с. 11].

Беручи до уваги молодість надзвичайного законодавства для української юриспруденції, не можна не відзначити недостатнього рівня наукового дослідження цього інституту. Більшість праць присвячено або специфіці діяльності правоохоронних органів, або особливостям обмеження конституційних прав і свобод громадян. Але надзвичайне законодавство впливає не тільки на правоохоронну діяльність, а й на всю систему державного управління і місцевого самоврядування, видозмінює адміністративно-правові основи організації виконавчо-розпорядчої діяльності.

Спроби використання правового інституту надзвичайного стану в Москві та Душанбе 1991 р. в політичній боротьбі призвели до того, що у суспільній свідомості цей правовий режим став асоціюватися з інструментом державної

політики авторитарного режиму, що має досить опосередкований зв'язок з правом. У зв'язку з цим комплексні наукові дослідження повинні показати правову природу надзвичайного законодавства як засобу, що не дозволяє свавільно обмежувати права та свободи громадян під час виникнення великомасштабних соціально-небезпечних явищ та є юридико-управлінським інструментарієм, що дозволяє органам державної влади швидко усунути небезпеку, привести суспільне життя у звичайний стан.

У різних країнах накопичено багатий досвід щодо регулювання надзвичайних правовідносин. Але нині рівень дослідження цих проблем в українській правовій науці та правовій науці держав Співдружності Незалежних Держав – взагалі не має достатнього рівня. Усі праці, присвячені фундаментальним дослідженням теорії надзвичайного законодавства, розроблені ще в дореволюційний період. За приклад слід узяти праці В.Ф. Дерюжинського «Habeas Corpus Акт та його призупинення по англійському праву» 1895 р. [80]; В.М. Гессена «Виключний стан» 1908 р. [64]; Я.М. Магазінера «Надзвичайно-указне право в Росії» 1911 р. [216] та О.С. Алексєєва «Виникнення надзвичайно-указного права та його політичне значення» 1913 р. [18]. Тобто існував навіть підхід щодо формування спеціальної галузі права – надзвичайно-указного права. Я.М. Магазінер так визначав цей комплексний інститут права: «... сутність надзвичайно-вказного права є у тому, що при відомих обставинах та на відомий час акти монарха мають силу суперечити закону та призупиняти його дію, тобто за цих умов указ має силу закону» [216, с. 54].

Варто розглянути надзвичайне законодавство в історичному аспекті. Один із сучасних дослідників надзвичайного законодавства О.Г. Александров у своїй праці дає таке визначення цього феномена: «Надзвичайне законодавство – це спеціальні нормативні акти, що приймаються державою за особливих (надзвичайних) обставин, якими голова держави або за його дорученням найвищі державні чиновники наділяються винятковими, дискреційними повноваженнями, що обмежують або призупиняють дію загальних законів з метою впливу на політичну або іншу ситуацію, запобігання екстремальному розвитку соціальних процесів та забезпечення громадського порядку, що вводяться в країні в цілому або у межах її окремих територій, коли іншими заходами це зробити неможливо» [17, с. 148-161].

Інтенсивний розвиток надзвичайного законодавства в Російській імперії, у складі якої перебувала більша територія сучасної України наприкінці ХІХ – початку ХХ ст., було пов'язане з ескалацією соціально-політичних протиріч, що виражалися у масових безладдях, терористичних актах та інших діях, направлених на повалення існуючого державного ладу.

Дуже цікаво, що на початок ХХ сторіччя надзвичайні укази були прямо заборонені в конституціях Франції (ст. 13), Бельгії (ст. 67), Греції (ст. 35), Італії (ст. 6), Румунії (ст. 93), Сербії (ст. 116), Швеції (ст. 87). Також характерно, що в таких країнах як: Німеччина, Норвегія, Іспанія, Португалія, Угорщина, Голландія, Англія надзвичайно-указного права імператора не було [216, с. 9].

Основна ідея надзвичайно-указного права після прийняття Основних законів Російської імперії в редакції 1906 р. полягала у тому, що згідно зі ст. 87 цього нормативно-правового акта в надзвичайних умовах (масові безладдя, стихійні лиха, катастрофи), коли бракує часу для скликання парламенту, монарх видає надзвичайний указ, який має силу закону, до затвердження такого акта парламентом протягом двох місяців після початку його роботи [17, с. 28-32].

Проте детальний розгляд цього історичного матеріалу буде проведено у наступній главі.

За радянських часів було декілька праць, що піддавали критиці правовий інститут надзвичайного законодавства у «буржуазному» праві [94; 475]. Наведемо типові висловлювання тих часів щодо надзвичайного законодавства: «Правлячі кола буржуазії, що перебувають у постійному страху перед можливістю активізації класової боротьби пролетаріату та посиленням опору демократичних сил її антинаціональної політики, заздалегідь передбачили створення спеціального механізму, який у разі необхідності міг звільнити державні органи від стискаючих їх рамок законності» [474, с. 14].

Зважаючи на ідеологічне налаштування, слід визнати, що досліджуваний інститут спочатку був дійсно однією із форм диктату, який створювався для придушення політичної активності опозиційних владних сил. Але надалі цивілізоване суспільство дійшло до розуміння, що без певних обмежень конституційного статусу особи у виняткових випадках глобальної небезпеки обійтися не можливо. І навіть сама демократична влада в умовах небезпеки при заздалегідь нерозробленому правовому інституті державного управління у надзвичайних ситуаціях буде зловживати дискреційними повноваженнями, бо не матиме часу на адекватне та об'єктивне розроблення відповідного правового механізму. На сьогодні у більшості демократичних держав світу надзвичайне законодавство детально розроблене і є частиною системи забезпечення національної безпеки.

Надзвичайне законодавство виступає не лише основним серед правових гарантій попередження і ліквідації факторів глобальної небезпеки, а також мірою, що направлена проти можливого зловживання владою своїми дискреційними повноваженнями, виступає гарантією забезпечення основних прав і свобод громадян в умовах виникнення глобальної небезпеки.

Якщо виокремити у чинному законодавстві правовий інструментарій, що функціонує у різних нетипових управлінських ситуаціях, що пов'язані з існуванням соціально-небезпечних факторів, то можна стверджувати, що включиться механізм «правового реверсу», що суперечать звичайно-діючому. Загальнодозвільний процес реалізації окремих прав та свобод замінюється детальним регламентуванням, обмеженою можливістю їх здійснення. Звичайні юридичні засоби в таких умовах, нібито втрачають регулятивні правові якості, тим самим даючи право на існування інших правових інструментів. Надзвичайновиключні правові приписи, хоча й несуть окрему, заздалегідь визначену, шкоду окремим суб'єктам, проте, в цілому, мають напрям на задоволення суспільних інтересів, їх охорону та захист. Обмеження конк-

ретних окремих особових інтересів у вигляді виключної заздалегідь розробленої форми, для нормальної життєдіяльності соціуму є загально допустимою правовою презумпцією. Тобто можна стверджувати про специфічний метод правового регулювання, який хоча й вкладається у рамки традиційного методу науки адміністративного права, але має і суттєві розбіжності.

Становлення надзвичайного законодавства як комплексного правового інституту має на меті створення системи гарантій та засобів забезпечення прав і законних інтересів громадян, правопорядку і законності в державі.

У науці існує два загальноновизнані підходи щодо законодавства. Це широкє та вузьке розуміння. У широкому розумінні – це як закони, так і підзаконні нормативно-правові акти. У вузькому – це лише закони та постанови законодавчого органу щодо введення їх у дію.

Згідно із тлумаченням Конституційного суду України терміну «законодавство» у рішенні Конституційного суду України в справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої ст. 32 Кодексу законів про працю України [412] включає закони України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті у межах їх повноважень та відповідно до Конституції України.

Галузь законодавства – структурний розподіл системи законодавства, що віддзеркалює тяжіння ієрархічного розміщення нормативно-правових актів до побудови в горизонтальній площині, тобто не галузевій побудові, що або відповідає галузі права, або стає засобом об'єднання нормативних актів за предметним та цільовим критерієм [417, с. 85-86].

У теорії права традиційно виокремлюються профілюючі (первинні, фундаментальні) спеціальні та комплексні галузі права.

Існує обґрунтована позиція щодо ототожнення комплексної галузі з галуззю законодавства [100, с. 213]. Специфічними є комплексні галузі, оскільки норми, які їх наповнюють, мають подвійну прописку в профілюючій або спеціальній та в комплексній галузі.

С.С. Алексєєв справедливо підкреслює, що «... на відміну від спеціальних, а до того ж профілюючих галузей, тут не має первинного елемента режиму – єдиного методу регулювання, що об'єднує всі юридичні особливості в одно ціле, але є «власні» юридичні засоби, деякі принципи та загальні положення, «власна» галузь законодавства, що надає діючим нормам особливо-го забарвлення» [20, с. 213].

Досить важливою для нас є структура системи законодавства. У науці виокремлюються:

- галузева структура законодавства – за предметом правового регулювання;
- субординаційна – за юридичною силою;
- державно-організаційна – за територіальним значенням. За галузевою приналежністю є галузеве законодавство, внутрішньогалузеве та міжгалузеве (комплексне) [424, с. 276-277].

«... «винайти» галузь на папері та «ввести» її в систему права, так би мовити, «одним розчерком пера» неможливо, які б вагомі аргументи на користь цього не наводилися. Тільки фактичний стан справ, реальне існування у самому праві особливого юридичного режиму є єдиним показником того, існує чи не існує де-факто та чи інша галузь права» [22, с. 219].

«На кожному черговому етапі розвитку суспільства масив правових норм «кристалізується» біля декількох масштабних системоутворюючих факторів. До них можна віднести: систему нормотворчих органів, систему суб'єктів права, основні соціально-економічні задачі, етапи, шляхи та засоби їх рішення тощо» [22, с.218].

З одного боку, в кожній комплексній галузі права (галузі законодавства) є певна профілююча, до якої комплексна галузь найбільше тяжіє, яка підпадає під координуючий вплив галузевого режиму. Для надзвичайного законодавства – це адміністративне право.

З іншого – це змішаний інститут адміністративного права, який склався в прикордонній зоні з іншими галузями права і має вкраплення цих галузей (в основному, конституційного права).

Надто віддзеркалює цей процес – становлення трудового права. Спочатку – це підгалузь цивільного права, далі – перехід від комплексної до спеціальної галузі й нині – трудове право має вже профілююче значення щодо права соціального забезпечення тощо.

«За наявності необхідних економічних, соціально-політичних та суспільних підґрунть в юридичній науці можуть бути вироблені моделі можливих юридичних режимів» [22, с. 221].

Правозастосовувач не просто знаходить статтю відповідного нормативно-правового акта, він застосовує до складеної ситуації відповідний режим галузі (підгалузі, інституту). Системність настановує правозастосовника тлумачити ту чи іншу норму через призму її єдності з іншими нормами розглядуваної галузі, підгалузі, інституту. «Нова галузь права виникає лише за наявності назрілих потреб життя, необхідних матеріальних підстав. Шляхом активної цілеспрямованої правотворчої роботи до тканини права безпосередньо вводиться новий режим регулювання, однак він «вписується» не повторюючи, не дублюючи інші режими, в системі права з її чіткими, закономірними зв'язками» [22, с. 220]. Особливо важлива кодифікаційна робота, яка дозволить вводити нові загальні принципи, відпрацьовуючи специфічні засоби регулювання. «Саме в результаті такої кодифікаційної роботи в підгалузі права або спеціальній комплексній галузі може формуватися специфічний правовий режим – нова основна галузь права» [22, с. 220].

На нашу думку, з часом буде проведена перша кодифікація у сфері надзвичайного законодавства. Три закони щодо надзвичайного адміністративно-правового режиму зведуться в єдиний кодифікований акт, адже для цього є всі підґрунтя й тенденції, що спостерігаються на сьогодні. Цей кодекс стане основою комплексної галузі надзвичайного законодавства, де будуть ґрунтуватися інші нормативні акти. На сьогодні можна бачити тенденції щодо вио-

кремлення з адміністративного права окремої підгалузі – «Адміністративно-правове регулювання міжгалузевого державного управління у сфері забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави».

До того ж, якщо раніше лише провідні російські вчені-юристи виокремлювали цю підгалузь, яка стосувалася державного управління в умовах надзвичайних ситуацій різної генези [130, с. 45-72], то зараз з'являються відповідні праці в Україні [300].

Визнається в науці, що галузі законодавства створюються як на базі певних галузей права, так і без галузі права. У нашому випадку поки що не створено спеціальної галузі права, але ті тенденції, які існують у суспільстві й прогнози вчених щодо певного збільшення кількості виникнення глобальних небезпек різної генези [97] говорить про достатню ймовірність появи найближчим часом відповідної спеціальної галузі права.

Про те, що увага вчених до систематизації норм, пов'язаних з факторами глобальної безпеки, посилена – стверджують як академічні дослідження [303], так і перші систематичні збірки законодавства зазначеної сфери. У 1998 р. Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи розпочато друкування збірника (багатотомного) «Надзвичайні ситуації. Основи законодавства України» [240], де зібрані закони України, постанови ВРУ, укази Президента України, постанови КМУ, містять норми, які регулюють правовідносини в умовах небезпек різної генези (надзвичайних ситуацій).

Ще одним аргументом щодо створення спеціальної галузі права є той факт, що під час небезпеки правозастосовувач має обмаль часу для знаходження відповідної норми права і прийняття рішення, більше того є достатньо велика кількість людей, які взагалі в умовах стресу не можуть приймати адекватних рішень. Якби норми «зліталися» на запрошення абонента, тоді б не виникало питань щодо систематизації. Можливо, у подальшому на певних кроках розбудови інформаційного суспільства, у разі достатнього рівня розвитку правових пошукових систем, і не виникатиме проблеми систематизації, та на сьогоднішній день має бути наукове підґрунтя для закріплення і пошуку норм права.

Надзвичайне законодавство – це комплексна галузь законодавства, що включає нормативно-правові акти, які містять норми конституційного, трудового, адміністративного, екологічного та інших галузей права.

Виходячи з наведеного аналізу, треба констатувати, що надзвичайне законодавство України є системою надзвичайних нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в умовах введення на певній території (всієї держави або окремого регіону) надзвичайного або екстраординарного правового режиму в інтересах забезпечення національної безпеки України.

Надзвичайне законодавство – це багатогранне правове явище, яке регулює суспільні відносини особливого роду, зв'язані з виникненням для суспільства фактора глобальної безпеки. Основне наповнення комплексної галузі – це регулятивні норми з виокремленням окремого охоронного інституту – юридичної відповідальності в умовах надзвичайних ситуацій. Як надзвичайне законодавство

– це багатоаспектний правовий феномен, пов’язаний з регулюванням правовідносин в умовах виникнення факторів глобальної небезпеки.

Для кращого розуміння цього феномена наведемо класифікацію пакетів нормативно-правових актів, що його наповнюють.

На нашу думку розглядаючи правову природу та внутрішні характеристики надзвичайних нормативних актів, їх слід поділити на чотири великих групи. У першу чергу треба виокремити групу міжнародно-правових актів. Відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України [128], чинні міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Україна ратифікувала міжнародно-правові акти, що стосуються окремих аспектів надзвичайних та екстраординарних режимів. Зокрема, це такі акти, як: Міжнародний пакт про громадянські та політичні права [234], Конвенція Ради Європи про захист прав людини та основних свобод [121], Конвенція проти катувань та інших жорстких нелюдських та тих, що принижують гідність, видів звернення та покарання [123] та інші.

До другої групи входять закони, які передбачають процедуру та механізм введення надзвичайних адміністративно-правових режимів та екстраординарні адміністративно-правові режими. Це відповідні статті Конституції України [128], законів України «Про правовий режим воєнного стану» [374], «Про правовий режим надзвичайного стану» [376], «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350], «Про боротьбу з тероризмом» [310], «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» [346], «Про аварійно-рятувальні служби» [308], «Про ветеринарну медицину» [312], «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» [333], «Про захист населення від інфекційних хвороб» [345], «Про Правовий режим територій, що підлягала радіоактивному забрудненню в результаті Чорнобильської катастрофи» [377] тощо.

До третьої групи входять закони та підзаконні нормативно-правові акти, що деталізують окремі положення надзвичайних заходів, стосуються повноважень державних органів, органів місцевого самоврядування щодо реалізації названих заходів в умовах введеного режиму. Зокрема, це: закони України «Про цивільну оборону» [400], «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» [397], «Про службу безпеки України» [392], «Про Раду національної безпеки і оборони України» [382], «Про прокуратуру» [380], «Про прикордонні війська України» [379], «Про пожежну безпеку» [365], «Про перевезення небезпечних вантажів» [364], «Про охорону навколишнього природного середовища» [363], «Про оборону України» [361], «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [358], «Про місцеві державні адміністрації» [357], «Про міліцію» [355], «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» [319]; Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадянських формувань з охорони громадського порядку» [329], постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення доповнень до Правил застосування

спеціальних засобів по охороні громадського порядку в Україні» [318], «Про державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій» [325], «Про затвердження положення про організацію оповіщення й зв'язку у надзвичайних ситуаціях» [337] та ін.

Особливо серед підзаконних нормативно-правових актів слід виокремити акти міністерств та інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, які регулюють внутрішньовідомчі відносини. Це найбільша за кількісними ознаками група актів. До них належать накази, інструкції, розпорядження, статuti тощо. Такі акти створюються для реалізації функцій державного управління в умовах введення надзвичайних та екстраординарних режимів і розповсюджують свою дію на всі відомчі органи, установи, підприємства, органи та посадових осіб. Для системи органів внутрішніх справ це, наприклад, такі акти: Положення про цивільну оборону Міністерства внутрішніх справ України, Положення про надзвичайну протиепідеміологічну комісію при Міністерстві внутрішніх справ України [336], Про медичне забезпечення особового складу органів і підрозділів внутрішніх справ та внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України при виконанні оперативно-службових завдань у період проведення заходів по ліквідації наслідків аварій, катастроф і за інших екстремальних ситуацій та при охороні громадського порядку в умовах масових заворушень та проведенні масових заходів [354] тощо.

Окрему четверту групу становлять акти, якими вводяться режими і закони, що затверджують укази Президента України про введення надзвичайних адміністративно-правових режимів, це, зокрема: Указ Президента України від 03.12.2005 «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» [311], Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про оголошення території у межах населених пунктів Болеславчик, Мічурне, Підгір'я, Чаусове-1, Чаусове-2 Первомайського району Миколаївської області зоною надзвичайної екологічної ситуації» [343], Постанова Верховної Ради України від 10.11.1998 р. «Про затвердження Указу Президента України «Про заходи щодо ліквідації наслідків стихійного лиха у Закарпатській області» та відповідні укази Президента України [347].

Якщо перші три групи належать до так званого постійного законодавства, то остання група є завжди тимчасовою і закінчує свою дію в чітко установленний термін, передбачений відповідним нормативно-правовим актом. Тобто пропонуємо розрізняти постійне та тимчасове надзвичайне законодавство.

Надзвичайне законодавство діє як єдина, узгоджена, ієрархічна система, де зазначені акти встановлюють об'єм та межі повноважень органів влади та обмеження правового статусу особи, відступ від цих норм недопустимо. Тому, в міжнародних нормативно-правових актах, у Конституції та законах України встановлені норми заборони, що дозволяють захистити від свавілля влади основні права та свободи громадян, конституційний лад та правопорядок у державі. У цьому контексті особливий інтерес викликає аналіз нормативно-правових актів надзвичайного характеру, що прийняті в умовах глобальної небезпеки з певними зловживаннями.

Від надзвичайного законодавства слід відрізнити «квазінадзвичайне законодавство», під яким розуміємо ряд підзаконних нормативно-правових актів, наповнених повноваженнями органів державної влади, але дія яких безпосередньо не пов'язана із введенням надзвичайного або екстраординарного режиму. Такі випадки, в основному, існують у нестабільні періоди розвитку держави. Хоча подібні акти подаються як необхідність і навіть створені з метою збереження конституційного ладу, прав і свобод громадян, проте фактично є незаконним використанням надзвичайних засобів.

На багато випадків прийняття актів квазінадзвичайного законодавства натрапляємо в недавньому минулому під час розпаду СРСР, починаючи з постанови Державного комітету щодо надзвичайного стану в СРСР № 1 від 19.08.1991 [331].

У Росії це укази Президента РРФСР «Про призупинення діяльності Комуністичної партії РРФСР» [261], «Про майно КПРС та комуністичної партії РРФСР» [272] та «Про діяльність КПРС та КП РРФСР» [251], які отримали відповідну правову оцінку Конституційним судом Російської федерації [263].

Відсутність інституту Президента в Україні на той час дозволила більш гнучко підходити до зазначених питань, подібні акти були прийняті указами Верховної Ради УРСР. Так, 6 липня 1991 р. було прийнято Указ Президії Верховної Ради України «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» [396], а 30 серпня 1991 р. було прийнято Указ Президії Верховної Ради України «Про заборону діяльності Компартії України» [334]. І хоча такі укази отримали також належну правову оцінку (обидва втратили чинність на підставі рішення Конституційного Суду України [413]).

Такими указами всупереч існуючій тоді Конституції законодавству й міжнародним договорам призупинялась діяльність названих організацій, а надалі заборонялась, керівництво партій розпускалося, а майно конфісковувалося, хоча подібні заходи відповідно до чинного тоді Закону СРСР «Про правовий режим надзвичайного стану» [259] були можливі лише в умовах введення відповідного надзвичайного адміністративно-правового режиму.

Варто запитати: з якої причини вся ця формалістика, коли кризовий стан, що потребує негайних, навіть надзвичайних заходів. Закон, правовий порядок нікому не дано порушувати. Якщо необхідно внести зміни до чинного законодавства, то чому це не зміг зробити парламент, якому і належить це право? Тут не може бути посилян на фактор неупередженості. У таких питаннях не повинно бути поспіху, тому що це проблема прав особи, проблема демократії та законності в державі [139].

Прикладами правильного вирішення питань збільшення повноважень владних структур в умовах глобальної небезпеки є Закон України «Про надання додаткових повноважень Голові Верховної Ради України» [359] та постанова Верховної Ради України «Про політичну обстановку на Україні і негайні дії Верховної Ради України зі створення умов не повторення надалі військового перевороту» [367].

Отже, становлення надзвичайного законодавства як комплексного правового інституту має на меті створення системи гарантій та засобів забезпечення прав і законних інтересів громадян, правопорядку та законності в державі.

ГЛАВА 2

ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ ВИНИКНЕННЯ ІНСТИТУТУ НАДЗВИЧАЙНИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

2.1. Особливості становлення та розвитку інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в західних країнах

Дослідження надзвичайно-правових режимів як соціально-юридичного явища не буде глибоким та повним без урахування історичних аспектів його формування та становлення.

Від початку свого існування людство перебувало не в ідеальних умовах. З історії відомо багато прикладів, які це підтверджують: локальні військові конфлікти, великі війни, масштабні природні явища (виверження вулканів, землетруси, пожари, паводки та ін.) – ставили під загрозу існування народів та цивілізацій.

Двадцяте століття, яке щойно минуло, не стало винятком, навпаки – ознаменувалося войовничістю. Як стверджують дослідники, війни цієї епохи терпіли найглибших змін щодо соціально-політичного змісту, військово-технічного обліку, характеру зброї, масштабів, руйнівності, впливу на суспільне життя [87, с. 12]. Цей період часу також був насичений природними явищами, стихійними лихами, епідеміями.

Загроза нормальному та безпечному існуванню людства залишається й у наші дні. Відчуття катастрофи, що наближається, стало настільки реальним, що, мабуть, немає такої людини, яка б не замислювалася над тим, що чекає її попереду. Підстав для цього більш ніж достатньо: це й загроза ядерної війни, діяльність міжнародного тероризму, можливість екологічної катастрофи і навіть кінця світу [186; 199]. Суттєвим фактором, що впливає на стабільність у світі останнім часом, є загальна фінансова та економічна криза.

На початках розвитку людської цивілізації уявлення про природні явища мало релігійне пояснення. В основі більшості релігійних систем, а також і монотеїстичних (пізніших) лежать пророцтва про кінець світу. Це досліджує есхатологія (від грец. ἔσχατος – «кінцевий», «останній» + λόγος – «слово», «знання») – сукупність релігійних уявлень про кінець світу, про кінцеву долю людства [246, с. 651].

Як правило, прихід кінця світу зв'язують з приходом месії – Ісуса Христа, Саош'янта, Майтрея (у буддистській міфології), Машиаха (в іудаїзмі). Месія приходить, щоб перемогти зло і звершити страшний суд, фоном якого є світова катастрофа – руйнування світу, повинь, світова пожежа. Після очищення – світ знову відроджується [41, с. 4].

Майже всі катастрофи, описані в релігійних творах, мали реальне обґрунтування, тобто викладені під впливом масштабних природних подій, які мали

трагічні наслідки для людства. Так, наприклад, багато дослідників раннього християнства допускають, що Іоан Богослов під час опису Апокаліпсиса опирався не тільки на страти, про які йдеться у Ветхому заповіті, але також використовував сучасні йому розповіді про недавні катастрофи (землетруси, виверження вулканів, повені та ін.) [41, с. 17].

Завданням людства на сьогодні є те, щоб вищезазначені пророцтва не стали реалією, адже для цього є всі підстави, починаючи із загрози глобальної екологічної катастрофи, до ймовірності світової ядерної війни, яка ставить під загрозу існування людської цивілізації на планеті.

Однак, повернемось до зародження інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів. Їх прояв, нехай навіть дещо у примітивному вигляді, міг бути тільки за такого суспільного ладу, де вже були основні поняття забезпечення основних інтересів та прав людини. Надзвичайно важливим при побудові кожної правової концепції є філософські теорії, погляди щодо розглядуваного питання. Помітний крок у напрям пізнання державно-правових явищ зроблено в політико-правових ученнях давніх мислителів: Арістотеля, Платона, пізніше Цицерона. Основними функціями держави – вважалося забезпечення вищого блага для людини, тобто блаженне забезпечення життя, звідси й висловлювання: «благо народу – вищий закон» [438, с. 347].

З погляду на досліджуване питання, цікавою є думка Цицерона, у працях якого попередні уявлення давньогрецьких авторів про взаємозв'язок держави і права, політики і закону одержали своє нове вираження у трактуванні держави як публічно-правової спільності.

Однак, цим не вичерпується вклад Цицерона, він є одним із перших авторів, який доводить необхідність надзвичайних засобів, говорячи про те, що «Великі нещастя потребують значних заходів» (*silus populi suprema lex esto*). Пізніше Монтеск'є продовжив цю думку, за словами якого, виникають обставини, коли необхідно на деякий час (*pur un moment*) накинути покрив (*mettre un voile*) на свободу, як інколи його накидали на статуї богів [64, с. 64].

Прийнято вважати, що прабатьком сучасного інституту надзвичайних правових режимів є *Senatus consultum ultimum*, спеціальний акт, що приймався Сенатом останніми роками Римської Республіки у разі виникнення різного роду небезпечних явищ. Цей акт уповноважував вищих магістрів застосовувати заходи, що включали у себе значні обмеження прав для громадян і додаткові повноваження для владних структур, з метою встановлення звичайних, нормальних умов суспільного життя у Римі [57; 453].

Як приклад, наведемо випадок з історії Риму, коли народний трибун Сатурнін та його прибічники були осаджені на Капітолій військами Марія, який діяв, опираючись на рішення Сенату про надзвичайний стан [456, с. 65].

Щодо введення воєнного стану необхідно згадати титул XVI «Про воєнну справу Дагестів Юстиніана», де містилися окремі норми, що стосувалися повноважень влади в умовах воєнних дій [287, с. 591-598].

Наступний період Середньовіччя характеризується глибокою реакцією, всевладдям та тиранією. При цьому розглядати у даному періоді заходи, які

за певних обставин обмежують свободу людини – не має сенсу, адже народ не мав жодних прав і свобод взагалі.

Поняття, надзвичайного, воєнного стану з’являються в період переходу від феодалізму до капіталізму, від абсолютизму до конституціоналізму. В абсолютних монархіях Середньовіччя про режими виключного стану не могло йтися, адже навіть «звичайний стан» був достатньою мірою винятковим [64, с. 8].

На думку М.М. Алексеева, в історії людства існують епохи творчості та епохи застою. Він відокремлює два мутаційних періоди історії людства. Це період, що починається у VII ст. до н.е. та період, що починається у XIII ст. н.е. [19, с. 7]. Цікаво, що підходи до розуміння режимів також мають два центри розвитку. Перший, згадуваний інститут *Senatus consultum ultimum* [495; 502], та інститут осадного стану, який виникає за чисельних військових протистоянь між німецькими князівствами під час осад фортець у Середні віки [504; 509].

Дослідження інституту надзвичайних режимів не можливе без аналізу становлення та розвитку правових засад особистої свободи особи (природжені права людини на життя, свободу, волю слова, волю переконань, право на самозахист тощо), адже без прав не може йтися і про їх обмеження.

Вважаємо за доцільне розпочати наше дослідження з історичного аналізу формування надзвичайних режимів європейських країн.

2.1.1. Розвиток та становлення надзвичайного законодавства Англії

Передумови виникнення інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів країн Європи складаються за першого обмеження абсолютизму. Ці режими мали стати своєрідним засобом захисту прав та свобод громадянина від свавілля влади в умовах різного роду небезпечних явищ. Найпоказовішим при цьому є розвиток такого явища у Великобританії.

Процес виникнення і становлення правових засад особистої свободи особи у Середньовічній Англії мав свою, досить цікаву історію. Ще на початку XIII ст. у результаті загальнонаціонального руху монархія пішла на значні поступки, підписавши «Велику хартію вольностей» (*Magna Charta Libertatum*) [11, с. 161; 480, с. 13]. Цей документ став фундаментом, за яким протягом століть створювався інститут англійського громадянського суспільства і правової держави. Багато вчених досить високо оцінюють значення Хартії, як основу англійської свободи. Крім того, він вважався першим конституційним актом [66, с. 323].

У Хартії вперше законодавчо закріплено основні положення свободи людини, 39 ст. цього документа повідомляє, що «жодна вільна людина не буде оштрафована або замкнута до в’язниці, або позбавлена володіння, або якимось іншим чином обездолена, ми не підемо до нього й не пошлемо по нього, тільки як за законним рішенням рівних йому (його перів) і за законом країни» [477, с. 65]. Надавалися гарантії правосуддя, крім того, населення наділялося правом встановлювати і контролювати податки.

Окрім цієї постанови Великої Хартії надзвичайно важливе значення для історії розвитку гарантії особистої свободи має також ст. 26, в якій сказано, що «не дається і не береться що-небудь за наказ щодо розслідування смерті або каліцтва, але видається він (наказ) безоплатно і безвідмовно». Найближча мета даної статті – попередження надто тривалого ув'язнення, в якому утримується підозрюваний до суду [80, с. 8].

Як відомо, ще з давніх часів в Англії обвинувачений мав право до суду перебувати на свободі у разі поручительства з боку інших осіб. Однак, натрапляємо на винятки з цього правила, якщо справа стосувалася вбивства. З метою поліпшення становища осіб, які обвинуватилися у вчиненні вбивства, їм надавалося право отримати від суду особливий наказ, який надавався шерифу. Відповідно до цього з'ясовувались обставини події й за певних умов (наклеп на підозрюваного, його дії для самозахисту або у разі нещасного випадку) обвинувачений мав право перебувати на свободі до моменту розгляду судової справи [490, с. 218].

Серед вироблених у «Великій хартії вольностей» спеціальних способів захисту проти неправильного позбавлення свободи, особливе місце займає Habeas Corpus, який внаслідок своєї простоти та швидкості досягнення кінцевої мети – забезпечення особистої свободи, був найзручнішим [80, с. 16].

Свою назву ця процедура одержала від слів: «Habeas Corpus ad Subjiriendum», якими суд велів привести до нього особу (corpus – «тіло») ув'язненого. Ці слова становлять найважливішу частину розпорядження, від яких утворена назва наказу і процедури [484, с. 25].

Згодом Habeas Corpus був «визнаний конституційним засобом» захисту особистої свободи. Кожна особа, яка вважає себе незаконно позбавленою свободи, зверталася до Королівського суду з проханням видати їй Writ of Habeas Corpus, тобто наказ суду доставити затриманого. Розгляд справи відбувався у порядку скороченого судочинства, під час якого визначалося, чи підпадає ця особа звільненню та чи може бути відпущена під поручительство [80, с. 15].

За всіх своїх переваг порядок забезпечення особистої свободи за допомогою процедури Habeas Corpus, як вважають дослідники цього питання, не був позбавлений ряду важливих недоліків. Так, наприклад, видача наказу Habeas Corpus до видання акта про нього у 1679 р., була у повній залежності від розсуду суддів. Вони не були зобов'язані видавати його, і це на практиці призводило до випадків тяганини взагалі чи невидачі таких наказів без будь-якої на те підстави. При цьому судді не несли за це відповідальності [483, с. 57; 468, с. 161-164].

Звісно, підписання Великої Хартії, яка передбачала широке коло прав та забезпечувала свободу людей, не означало його безперечне дотримання. Ні монарх, ні аристократія не бажали втратити численних привілеїв, що склалися протягом не одного століття, і, прагнучи абсолютної влади, тією чи іншою мірою намагалася позбавити англійців їх невід'ємних прав. Аристократія і королі досить часто ігнорували документ, скасовували окремі положення. Тому англійці старанно виборювали ідеї щодо одержання природних прав і свобод зазначених в Magna Charta Libertatum. Підтвердженням того є неодноразові повстання народних мас [66, с. 331].

Особливим посиленням абсолютизму відзначалась епоха Тюдорів. Безпідставні арешти, підозри у вчиненні злочинів стали звичайним явищем. Створений того часу Суд Зоряної Палати стояв на сторожі королівських інтересів [111, с. 247].

Говорячи про судові органи Середньовічної Англії, варто згадати такий винятковий трибунал, як Суд Верховної Комісії, який розглядав переважно духовні справи і був аналогом іспанської інквізиції, переслідуючи всі єретичні та «небезпечні» доктрини. Каралися особи, які не приходили на загальні богослужіння та ті, хто був присутній або організовував таємні зібрання. Суд мав право допитати всіх осіб, які вважалися підозрілими, карали всіх, хто не корився наказам. До того ж покарання, в основному, мало характер духовної цензури, необмежених штрафів та тюремних ув'язнень. Серед жертв цього трибуналу були католики, а згодом переважно пуритани [80, с. 21].

Також у середині XVI на початку XVII сторіччя широке розповсюдження отримали і воєнні суди. Усе, що, на думку влади, мало хоча б найменшу тенденцію до непомірності, призводило до застосування воєнних законів. У цей період отримала розвиток система адміністративного нагляду та тюремних ув'язнень, яка відрізнялась широкими зловживаннями. Переслідуючи піддавалася особа, поведінка якої вважалась небезпечною для уряду та суспільного ладу [80, с. 22.]. Отже, всі ці зловживання галузі судочинства, свавілля органів влади показують слабкість гарантій особистої свободи і значне порушення основних прав народу Англії того часу.

Нові обerti забезпечення прав і свобод громадян, обмеження абсолютизму влади отримав розвиток після підписання Карлом I, під тиском парламенту «Петиції про право» («Petition of Right») 17 червня 1628 р. [68, с. 225], скасування Зоряної Палати, суду Верховної Комісії й інших установ з юрисдикцією надзвичайного характеру [80, с. 63] та безперечно, після англійської революції, яка призвела до падіння монархії і розвитку республіки, та мала, на думку вчених, великий вплив на всю подальшу історію Європи й Америки [104, с. 52].

Наступні роки, не зважаючи на чисельні протистояння, характеризувалися прийняттям ряду важливих нормативних актів, серед яких Habeas Corpus Act, прийнятий парламентом у травні 1679 році, «Декларація прав» 1689 р. [111], яка згодом була перетворена у «Білль про права» [104, с. 51].

Забезпечення особистої свободи громадян Великобританії у зазначений період було першим правовим інцидентом охорони громадянських і політичних свобод особистості, адже без прав і свобод особистості, що охороняються законом, не може бути і правообмежень. Але, у рамках нашого дослідження необхідно безпосередньо розглянути становлення інститутів надзвичайних правових режимів Великобританії.

У першій половині XVII ст. з'явилися передумови формування інституту надзвичайного права. Перше судове рішення, присвячене режиму надзвичайного стану, було прийнято за кілька років до Англійської буржуазної революції 1648 р. Одне із судових рішень 1637 р. вперше оголосило королівською прерогативою вживання надзвичайних заходів, закріпивши у загальному пра-

ві Великобританії поняття «надзвичайних обставин». Йшлося про розгляд справи Джона Хемпдена, який відмовився платити податок (так звані «корабельні гроші»), що стягувалися для спорядження кораблів під час виникнення небезпеки для держави. Спосіб обкладання таким видом податку визначався у відповідних грамотах, скріплених великою державною печаткою й адресованих шерифом усіх або тільки приморських графств. Таким чином, у разі виникнення надзвичайних обставин королівська служба додатково укомплектовувалася особовим складом, зброєю та провіантом. У 1637-1638 рр. «надзвичайні обставини» були викликані повстанням у Шотландії, коли король намагався встановити над нею більш жорсткий контроль [84, с. 58-59].

Адвокатам Джона Хемпдена не вдалося довести неправомірність застосування надзвичайних засобів і Суд Казначейства виніс рішення на користь корони. Окрім цього прецеденту в цей період було прийнято не менш 10 судових рішень, що регламентували різні аспекти суспільних відносин у період надзвичайного стану. Затверджувалося право корони і посадових осіб при виникненні війни, повстання, бунту чи заколоту відображати силою і вживати всіх необхідних заходів для відновлення порядку. Дозволялося вторгнення на територію іншої держави з метою зведення фортифікаційних споруджень для захисту королівства, значно обмежувалися права та свободи громадян, їхнє майно могло бути реквізоване, у разі надзвичайних обставин кожен громадянин Великобританії зобов'язаний був нести поліцейську службу [84, с. 60-61].

Треба зазначити, що форми вживання надзвичайних заходів, з метою забезпечення громадської безпеки в Англії, значно відрізнялися від аналогічних заходів континентальних країн Європи. Спеціального закону з цього приводу не було, а під час настання певних обставин парламентом видавався спеціальний закон – «*ad hoc*», який затверджував отримання надзвичайних повноважень органами виконавчої влади. Згадана «Петиція про право» 1628 р. передбачала застосування таких повноважень тільки у порядку, встановленому законом, не робилося навіть виключень для вищої урядової влади (Тасмної Ради), короля і найближчих соратників. У країнах Європи для цього було достатньо видання урядового акта чи розпорядження глави держави. Крім цього, значно відрізняється характер і сутність надзвичайних повноважень, адже характерний для континентальної Європи осадний стан має виражений репресивний характер, його особливістю є надання влади військової адміністрації, широке застосування військового судочинства та адміністративних стягнень. Ці заходи не застосовувалися в Англії, панування права – відмінна риса конституції цієї країни.

Серед надзвичайних заходів англійського права найпоширенішим було припинення «*Habeas Corpus Act*». Як вважали деякі політики, його застосування було «кінцем англійської конституції». М.Г. Янгол у своїй праці досить переконливо спростовує думку, яку висловлювали багато дослідників минулого, зокрема вважалося, що єдиним заходом надзвичайного законодавства в Англії є зазначене припинення «*Habeas Corpus Act*», і, як приклад, наводить інші акти надзвичайного характеру [484, с. 42-43]. Один з таких – Акт 18 грудня

1795 р. скасував свободу зібрання. Улаштування політичних мітингів зумовлювалося попередньою заявкою з'їзду світових суддів. Світовий суддя мав право припинити будь-які збори, «презирство, що збуджувало ненависть до особи чи її величності, чи до законного уряду, чи до конституції британського королівства». За порушення положень документа винні засуджувалися до страти. Акт 1819 р. із призначенням семирічного заслання замість страти за невиконання наказу судді про розпуск мітингу – відтворює постанову Акта 1795 р. А в 1799 р. видано акт «Про будь-яке угруповування, що складається з окремих груп, вважалось незаконним союзом, а будь-яка особа, що перебуває з ним у зносинах, визнавалася винною в участі у незаконному союзі і підлягала покаранню до семирічного заслання [484, с. 43].

Виходячи з вищенаведеного, доречно зауважити, що в Англії від періоду Середньовіччя і до періоду формування конституційної монархії система виняткового законодавства характеризувалася тим, що був відсутній закон, який передбачав у майбутньому ті виняткові повноваження, якими наділяється адміністрація чи військова частина при настанні надзвичайних обставин. Поза тим, надання виняткових повноважень адміністративної влади здійснювалось не інакше, як шляхом закону, виданого «ad hoc» щодо настання надзвичайних обставин [64, с. 84].

На відміну від інших європейських держав, характерною особливістю інституту надзвичайного стану у Великобританії впродовж 300 років був відсутнім закон, що передбачав надання виняткових повноважень адміністративній чи військової владі у разі виникнення надзвичайних обставин. Перші законодавчі акти про надзвичайний стан в інших країнах були прийняті, в основному, в другій половині XIX ст. (Франція – 1848 р., Пруссія – 1851 р., Австрія – 1869 р., Іспанія – 1870 р., Росія – 1880 р.) [84, с. 61]. Як зазначають дослідники, надзвичайне законодавство Англії включно до 1920 р. регулювалося нормами загального права і тимчасовими законами [135, с. 124-137; 245; 299, с. 147-150; 472].

2.1.2. Проблеми становлення і розвитку надзвичайного законодавства Франції

У другій половині XVIII ст. Франція потрапила у становище, коли капіталістичному розвитку країни значно перешкоджали феодальні порядки та застарілий лад абсолютної монархії [68, с. 234]. Тривала боротьба французького народу за свої права і свободи згодом вилилася у революцію.

Немає потреби описувати детально цей період історії, адже він був насичений подіями, і це зайняло б багато часу, проте основні моменти, які дають загальне уявлення про становлення конституційного ладу та інституту надзвичайних режимів, необхідно розглянути.

По-перше, доцільно згадати про такий представницький орган, як Генеральні штати. Ще з давніх часів французькі королі скликали на нараду великих синьйорів і вище духовенство, де головним завданням Генеральних штатів було надання дозволу щодо податків [480, с. 13]. Стани, що входили до скла-

ду Штатів, не мали згоди та єдиної позиції для регулювання відносин у суспільстві. Саме це заважало даному органу серйозно обмежувати абсолютну владу короля й впливати на керування країною.

Крім того, включно до XIII століття французька монархія мала необмежену владу, Генеральні штати скликалися вкрай рідко, а за правління деяких королів не скликалися зовсім [470, с. 59]. Про наявність недоторканих прав і свобод людини не могло бути й мови, адже за наказом короля будь-яка людина була позбавлена волі без слідства і суду [489].

Сильне загострення соціальних та економічних протиріч усередині суспільства припадає на 80-ті рр., зазначеного століття. Цей період відзначався низкою народних повстань. Король Людовик XVI, йдучи на поступки опозиції, був змушений у серпні 1788 р. дати свою згоду на скликання Генеральних штатів, що не збиралися у Франції протягом 178 років. У квітні 1789 р. в Парижі відбулося повстання, яке королівська гвардія жорсткою придушила, проте це вже не зупинило прагнення французів до свободи.

Напружена боротьба відбувалася й у внутрішньополітичній сфері, її результатом було проголошення Національних зборів депутатами третього стану 17 червня 1789 р. [68, с. 235-236] як вищого урядового і законодавчого органу Франції, покликаного виробити для французького народу основні закони.

Початком французької буржуазної революції прийнято вважати штурм Бастилі 14 липня 1789 р. [104, с. 90]. Отже, парижани відповіли на намагання короля розпустити Національні збори. Влада у країні перейшла до буржуазії, яка намагалась зрушити феодально-абсолютистський лад, ідеологи революції ототожнювали її ідеали інтересами не тільки французької нації, а навіть усього людства.

У 1789 р. прийнято найважливіший документ Французької революції – «Декларацію прав людини і громадянина» [66, с. 323]. Вона позбавляла короля абсолютної влади, а феодальний клас – усіх привілеїв, усталених протягом не одного століття. Проголошувався принцип національного верховенства – тобто нація ставала єдиним джерелом будь-якої влади [68, с. 236]. Тому, досить закономірно можна назвати реакцію короля, який не затвердив цього документа, та збирався за допомогою військової сили придушити революцію, розігнати Установчі збори. Однак цьому завадив революційний виступ народних мас, під впливом яких король підписав усі рішення Установчих зборів.

Розглядувана подія закріпила перші перемоги над абсолютизмом і феодальними порядками, визначила новий політичний устрій у суспільстві, ознаменувала перемогу принципів буржуазного права над Середньовічними привілеями.

Згідно з Декларацією, основним завданням уряду було забезпечення прав і свобод громадянина. Документ мав сімнадцять статей, в яких вказувалися природні, невід'ємні й священні права людини та проголошувалися такі положення: «люди народжуються та залишаються вільними і рівними у своїх правах, суспільна різниця може базуватися лише виходячи із загальної користі», «свобода полягає в можливості робити все те, що не приносить шкоди іншому», «закон може забороняти лише діяння, шкідливі для суспільства, усе, що не заборонене законом, те дозволене» [477, с. 90].

Відтоді починається розвиток надзвичайного законодавства Франції, що зумовлено прагненням буржуазії закріпити здобутки революції, представити нове суспільство як непорушне і природне.

Слід зауважити, що прийняті в «Декларації» принципи не реалізовувались належним чином. Нова влада прагнула представити буржуазне суспільство як природне і непорушне. Потрібен був механізм, що дозволив би утримати владу, зберегти спокій у суспільстві, використовуючи різні, зокрема і виключні заходи. Таким механізмом став «Закон про осадний стан», прийнятий Установчими зборами 21 жовтня 1789 р. [467, с. 87]. Він дозволяв застосовувати військову силу для придушення народних повстань. Цей документ можна визначити як перший у своєму роді правовий акт Франції надзвичайного характеру. Закон встановлював порядок припинення масових виступів. Осадний стан оголошувався уповноваженим чиновником у супроводі військового підрозділу особам, що зібралися для оголошення осадного стану, і, якщо натовп не розходився, застосовувалася зброя (після троекратного повторення, і у разі, якщо ті, що зібралися, не розійдуться, до них застосовувалася сила зброї). Активісти натовпу піддавалися тюремному ув'язненню, а у разі виявлення у них зброї – страти. У 1789–1791 рр. країну охопили селянські повстання і виступи робітників. Установчі збори змушені були застосовувати війська, національну гвардію, а також надзвичайних уповноважених для придушення виступів [484, с. 62].

Серед інших актів надзвичайного характеру необхідно зазначити «Закон щодо зборів робітників і ремісників того самого стану й однієї професії» від 14 червня 1791 р., згідно з яким заборонялися страйки, збори, робочі спілки та професійний рух взагалі [66, с. 563; 467, с. 92].

Відповідно до конституційних змін, 3 вересня 1791 р. Франція була оголошена конституційною монархією, яка повинна була ознаменувати остаточну перемогу над феодально-абсолютистським устроєм у державі [66, с. 563].

Однак, багато тяжких випробувань мало ще пройти французьке суспільство, виборюючи право на свободу: війна проти Австрії, а потім і проти Пруссії, арешт та страта Людовика XVI, яacobінська революційно-демократична диктатура, термидорианська реакція, переворот 18 брюмера 1799 р., правління Наполеона, відновлення Бурбонів, реставрацію монархії й знову її зміну на республіку.

Говорячи про становлення інституту надзвичайних режимів, варто згадати ще один документ, що був прийнятий у світі зазначених подій.

Під час війни проти Австрії, а потім і проти Пруссії, Людовик XVI вступив у змову з інтервентами з метою відновлення монархії. Народ вимагав від Законодавчих зборів, які прийшли на зміну Установчим зборам, уживання всіх можливих заходів для оборони країни і революції. Під впливом народу був прийнятий декрет, який проголошував – «Вітчизна у небезпеці», була проведена загальна мобілізація [68, с. 238].

4 листопада 1848 р. після революції у Франції була проголошена Конституція, принципами якої стали: свобода, рівність, братерство. Згідно з нею, на чолі республіки ставав президент, як гарант внутрішньої та зовнішньої безпеки

держави. Він обирався загальним голосуванням на 3 роки, а Законодавчі збори – на 4 роки [467, с. 132-138].

Варто додати, що ця Конституція повністю ігнорувала інтереси суспільства, оскільки прийнята в обстановці терору, що склався після придушення повстання робітників у червні того самого року. До повноважень президента входило призначення і зсув усіх чиновників та суддів, командування військами, керівництво зовнішньою політикою. Отже, створюючи сильну владу, буржуазія розраховувала ефективно протистояти всім революційним проявам суспільства. Наділення президента настільки великою владою робило неминухими конфлікти між ним і Законодавчими зборами [483, с. 101].

Для дослідження надзвичайного законодавства Франції цікавим є факт введення надзвичайного (осадного) стану в 32 департаментах після державного перевороту 2 грудня 1851 р. на чолі обраним трьома роками раніше – президентом республіки, принцом Луї Бонапартом, племінником Наполеона I, яким введено жорстокий поліцейський терор, багато республіканців піддалося засланням в колонії чи тюремному ув'язненню [500, с. 181]. Оновлення Другої імперії з авторитарним бонапартистським режимом призупинило на деякий час становлення республіканського ладу Франції. Остаточо цей лад і система поділу влади були закріплені у Франції Конституцією 1875 р., що проіснувала до 1940 р.

Особливість французького надзвичайного законодавства полягає у наявності особливого закону, який можна визначити як потенційно діючий. За звичайних умов існування суспільства положення розглядуваного документа не діють, вони вступають у силу при настанні виняткових обставин. Закони, що регулюють осадний стан у Франції, були видані у 1848, 1849, 1878 рр. [80, с. 379].

Правило, зазначене у ст. 1 Закону 1848 р., згідно з яким осадний стан Франції оголошується тільки законом, не завжди дотримувалося. У разі неможливості термінового зібрання засідання палати осадний стан, відповідно до ст. 2 Закону, оголошується президентом республіки за узгодженням з радою міністрів. Після оголошення протягом двох днів палати збираються самостійно. Якщо ж палата депутатів розпущена, до закінчення виборів президент може оголосити за узгодженням з радою міністрів осадний стан тільки на території воєнних дій. При цьому, згідно зі ст. 3 Закону, голова держави зобов'язаний організувати збори палат у найкоротший термін.

Цікавим є той факт, що законодавець намагається якомога точніше визначити умови введення осадного стану. Так, згідно із Законом 1849 р., такими умовами є неминуча небезпека у вигляді зовнішньої війни або внутрішнього збройного повстання. Конкретно визначені на законодавчому рівні обмеження застосування надзвичайних заходів є запорукою дотримання прав і свобод громадянства, що гарантує обмеження свавілля виконавчої влади.

Слід зазначити, що французьке законодавство щодо осадного чи воєнного стану здійснило суттєвий вплив на аналогічні акти більшості європейських держав.

Надзвичайні заходи, що застосовувалися владою Франції у випадках зовнішньої або внутрішньої небезпеки, мали практично однаковий характер.

Відповідно до виду загрози, французьке законодавство вирізняє дійсний і фіктивний осадні стани. У першому випадку – в разі війни з іншими державами, у другому – у разі озброєного народного виступу. Військова диктатура встановлювалася в обох випадках.

Необхідно зазначити, що такий підхід до визначення осадного стану не ввівся одразу, адже в законі революційної Франції 8 липня 1791 р. передбачалося введення його тільки у разі військових дій. Але внутрішня нестабільність в суспільстві, чисельні спроби захоплення влади й повстання – стали передумовою розвитку тенденції застосування всього арсеналу надзвичайних заходів і до так званого фіктивного осадного стану.

Н.Г. Янгол у своєму дослідженні, виділяючи сутність осадного стану у Франції, узагальнює такі ознаки: із введенням осадного стану повноваження громадської влади щодо охорони безпеки і порядку (*pour le maintien de l'ordre et de police*) переходить цілком у руки військової влади; злочини і правопорушення: проти безпеки республіки, проти конституції, проти порядку і суспільного світу, яке б не було звання головних винуватців і співучасників, передаються на розгляд військових судів (Закон 1849 р., ст. 8); військова влада наділяється надзвичайними повноваженнями поліцейського характеру, що обмежують особисту свободу в її різноманітних проявах. Так, вона має право: робити обшуки як вдень, так і вночі у житлах громадян; виявляти осіб, що піддані суду, а також осіб, які не мають постійного місця проживання у місцевостях, що знаходяться на осадному стані; вимагати видачі зброї і бойових припасів та робити з цією метою обшуки і виїмки; забороняти вихід друкованої продукції, забороняти збори озброєних чи тих, хто підтримує безладдя (Закон 1849 р., ст. 9, § 1-4) [483, с. 105-106].

Застосування військового судочинства відбувалося за наказом генерала-командувача дивізією. У справах про зраду, шпигунство, та злочини проти армії їх передання до військового суду було обов'язковим. Такий порядок зберігся у Франції за невеликими змінами дотепер. Апеляція на вироки військового суду не допускалася, досить обмеженим було й оскарження у касаційному порядку. Склалися ці суди виключно з військовослужбовців. Однак, на цивільних осіб військові суди могли накладати лише ті покарання, які передбачені кримінальним законодавством.

Отже, не зважаючи на всі труднощі і протиріччя становлення законодавства Французької революції, треба зазначити його значний вплив на розвиток інституту надзвичайних режимів у багатьох західноєвропейських країнах.

Закони про осадний стан, що вийшли за різних часів існування Франції, поклали початок реалізації невід'ємних природжених прав людини. Вони закріплювали такі завоювання народу країни як виборче право, широкі демократичні свободи тощо. Особливою рисою надзвичайного законодавства Франції є відсутність його дії в умовах повсякденного життя і постійна готовність для його введення за наявності певних причин.

2.1.3. Особливості розвитку надзвичайного законодавства Німеччини

Після Великої Французької революції та проголошення республіки, у Франції значно поширилися революційні тенденції майже у всіх державах Європи й особливо у сусідніх країнах.

Треба приділити окрему увагу становленню надзвичайного законодавства на німецьких землях. Однак, до того, як розглядати це питання безпосередньо, необхідно у загальних рисах розповісти про стан політичного та суспільного життя, що склалося у XIX ст. в Німеччині. Це дозволить визначити ті умови, що вплинули на формування тут надзвичайних адміністративно-правових режимів.

Німеччина початку XIX ст. становила конфедерацію формально незалежних та слабо пов'язаних поміж собою держав, у кожній з яких панувало повне свавілля самодержців. Отже, країна лишалася в кайданах абсолютизму та феодалізму [68, с. 265]. Цей період охарактеризувався широкими виступами народних мас. Основними вимогами були: скасування феодальних привілеїв, скликання парламенту, надання прав і свобод громадянам. Одним із головних завдань Германської буржуазно-демократичної революції було також досягнення державної єдності. Революційний рух мав розповсюдження на територію Пруссії, маючи характер вуличних боїв.

Треба сказати, що результатом цих виступів стало створення у березні 1848 р., першого в історії країни ліберального уряду [66, с. 641]. До його складу входила буржуазія, яка ставила за мету об'єднання Німеччини на чолі з Пруссією, проте слід зазначити, що уряд багато у чому діяв в інтересах монархії, намагався стримати революцію від подальшого розвитку й не допустити остаточної зміни суспільного ладу.

Ідея об'єднання німецьких земель мала декілька варіантів реалізації: перший – об'єднання навколо Пруссії за винятком володінь монархії Габсбургів; другий – об'єднання всіх територій Німецького союзу в єдиній німецькій державі на чолі з Австрією і третій – перетворення Німеччини у федеративну республіку, на зразок Швейцарії, зі слабкою центральною владою і збереженням значної частки незалежності за дрібними державами. Демократи і радикальна інтелігенція боролися за створення єдиної, демократичної Німецької Республіки. На початку травня 1848 р. відбулися вибори в пруські Національні збори. На цей період у Німеччині правила династія Гогенцоллернів, а в Австрії – династія Габсбургів [484, с. 70].

Внутрішні протистояння та незлагодженість у суспільстві не дозволяли реалізувати демократичні засади, що були проголошені після революції. Демократичні сили зазнали поразки, було проголошено заборону зборів, мітингів, обеззброєно цивільне ополчення. Однак, не зважаючи на це, революція мала значний вплив на подальший розвиток Німеччини [63, с. 515-516; 66, с. 641].

Отже, суспільна і політична ситуація в Німеччині тих часів була вкрай нестабільна й не однозначна. Такі умови суттєво вплинули на розвиток надзвичайного законодавства на цих землях.

Як зазначалося вище, на Європейські держави значно вплинуло французьке надзвичайне законодавство, не була винятком і Німеччина. Положення імператорської конституції 1871 р., а також пруського закону, що регулював введення осадного стану значною мірою відтворювали аналогічні положення закону Франції «Про осадний стан» [274]. Не зважаючи на це, є й суттєві розбіжності, які стосуються порядку введення, оскільки у німецькому законодавстві не було суворих обмежень щодо порядку введення осадного стану.

Стаття 68 імперської конституції надавала право оголошення надзвичайного стану виключно імператору. Воєнний чи осадний стан у межах окремої німецької держави міг бути введений місцевим монархом. Через відсутність загального імператорського закону з цього питання не на всі землі розповсюджувався пруський закон 1851 р. Така ситуація спостерігалася, наприклад, у Баварії, де порядок оголошення осадного стану та його наслідки визначалися окремим імперським законом, за відсутності якого застосування надзвичайних заходів регламентувалося власним законодавством [80, с. 386].

Відповідно до закону 1851 р., осадний стан у Німеччині міг бути оголошений у разі внутрішньої, суспільної небезпеки (озброєне повстання) чи при вторгненні ворога на територію країни. Імператор особисто приймає рішення про його введення шляхом видання імператорського указу [494, с. 307]. Термін дії стану конкретно не визначався. До місцевих жителів положення даного указу доводилися публічно у громадських місцях після його публікації в офіційних виданнях. Крім того, в обов'язок імператора входило доведення указу до відома парламенту, не зважаючи на те, що згода депутатів не враховувалася.

Щодо особливостей австрійського законодавства, то слід визначити його проміжне місце між розглянутою раніше французькою та німецькою системами. В Австрії, відповідно до закону від 5 травня 1869 року, припинення конституційних гарантій декретується імператорським розпорядженням, однак за колективною відповідальністю міністерств. Імператорський декрет повинен негайно провадитися для затвердження палат, що скликалися терміново. В Австрії припинення конституційних гарантій допускалося у разі внутрішніх безладів чи навіть «значного поширення зрадницької пропаганди, що загрожує державному ладу чи безпеці громадян» [484, с. 73-74].

Особливістю реалізації надзвичайних режимів на німецьких землях, як і в багатьох континентальних Європейських країнах, є перехід влади до військового командування, однак є й принципи відмінності. Так, у Пруссії виконання влади переходить до військового командування, всі розпорядження якого є обов'язковими як для органів місцевого самоврядування, так і для цивільних осіб, але військова диктатура мала більш м'яку форму, тобто не відбувався перехід повноважень поліції до військових. Відмінності виникали й під час здійснення військового судочинства. Військові суди мали змішаний склад, три військових та два цивільних члени, один з останніх призначався головою суду. Протягом 24 годин виконувалися вироки суду. Смертні вироки підлягали конфірмації головнокомандуючого. Треба зазначити, що припи-

нення дії конституційних гарантій особистої свободи у Пруссії було можливим і без оголошення осадного стану у разі повстання чи війни.

У Пруссії надзвичайний стан мав характер військової диктатури, а в Австрії – диктатури громадської. За законом 5 травня 1869 р. надзвичайний стан в Австрії виражався єдино, у припиненні конституційних гарантій, зокрема: недоторканості особи, житла і кореспонденції, свободи зборів, свободи слова і друку. Це значною мірою підсилює поліцейські повноваження влади [484, с. 75].

Говорячи про надзвичайні заходи, треба згадати, що окремі закони в Австрії допускали заснування військових судів для розгляду злочинів, вчинених цивільними особами, які не мають відношення до військової служби. У результаті дії цих законів було страчено близько 100 осіб, понад 10 тисяч осіб ув'язнено [63, с. 528].

Відповідно до вищевикладеного, можна зробити висновок, що не зважаючи на суттєвий вплив французького законодавства, режим осадного, воєнного стану в країнах континентальної Європи має свої специфічні риси. З одного боку, порядок введення надзвичайного стану однією особою (імператором або навіть місцевим монархом) міг мати негативний вплив на забезпечення прав і свобод населення, з іншого – відсутність переходу поліцейських повноважень у руки військової влади надавала надзвичайному стану більш м'якої форми. Відсутність звичайних гарантій правосуддя певною мірою могло компенсуватися введенням у трибунал представників загальногромадянських судів, які володіли великим процесуальним досвідом, крім того, це дозволяло внести у діяльність воєнних судів атмосферу правомірності та спокою.

2.2. Становлення інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів на українських землях на початку XX століття

2.2.1. Загальні засади формування інституту надзвичайних режимів в Україні в період до першої половини XIX століття

Розглядаючи питання встановлення інституту надзвичайних режимів в Україні, слід сказати, що наша держава пройшла тривалий та нелегкий шлях до незалежності. Народ України не одне століття виборював свої права і свободи. У різні історичні періоди Україна була частиною могутніших держав та імперій. Тому, для аналізу досліджуваного питання спочатку треба хоча б у загальних рисах визначити ці періоди.

Спираючись на наукові дослідження розвитку України, можна вирізнити дев'ять періодів [102, с. 7-8; 103, с. 5].

1. Початок державно-правового розвитку на теренах України (середина I тис. до н.е. – середина I тис. н.е.). Цей період пов'язаний з існуванням найдавніших рабовласницьких державних утворень у Північному Причорномор'ї та Приазов'ї. І це не тільки греки-колоністи, скіфи та кочові племена, а й

пращури слов'ян. Правові та політичні інститути, які на той час були досить передовими, а також соціально-економічні й культурні надбання вплинули на розвиток ранньослов'янського населення Середнього Подніпров'я.

2. Початок давньоруської державності й права (VI – середина XIV ст.) охоплює існування Київської Русі, Галицько-Волинського князівства.

3. Литовсько-руська форма української державності (II половина XIV – середина XVI ст.). Давньоруська державно-правова організація – успадкована Великим князівством Литовським.

4. Період існування Запорозької Січі – військово-демократичної форми української державності (XVI – середина XVII ст.).

5. Існування української козацької держави – Гетьманщини (середина XVII – II половина XVIII ст.), яка згідно з березневою угодою 1654 р. входила до складу Росії.

6. Входження українських земель до складу Російської та Австро-Угорської імперій (XVIII – початок XX ст.).

7. У період з 1917 по 1920 рр. були спроби відродження української національної держави.

8. Період становлення і розвитку України в радянський період (1917–1991 рр.).

9. Період розбудови незалежної Української держави.

Для дослідження надзвичайних режимів немає потреби звертати увагу на початок розвитку України, адже, як зазначалося, самі поняття надзвичайного, виняткового, осадного чи військового станів з'являються у період переходу від феодалізму до капіталізму, від абсолютизму до конституціоналізму. Тобто в такий період інститут особистої свободи почав отримувати поширення в суспільстві. Однак, варто зауважити, що загальні засади отримання особою природжених прав в Україні почали формуватися задовго до зазначеного періоду.

На етапі формування й розвитку давньоруської держави характерною була так звана військова демократія, що поєднувала елементи громадянського самоврядування та публічної влади [102, с. 277]. Історичні джерела досить часто описують народ у ролі радників князів. За таких обставин, як суб'єкт політичних відносин, представлено як «віче». Деякі дослідники визначали Давньоруську державу як вічеву, яку навіть не можна описати термінами «княжіння» чи «волость» [457, с. 19]. І, незважаючи на те, що у Київській Русі «віче» не стало постійним органом влади, все ж воно було одним з найархаїчніших інститутів народовладдя.

Віче скликалося перед початком військових дій, під час облоги, інколи – на знак протесту проти політики князя. На віче укладалися «ряди» (договори) з обраними населенням князями, і цю практику можна вважати витоками вітчизняного конституціоналізму. Але водночас, у той період цими правами і свободами користувалися далеко не всі. Не слід забувати про людей, які були позбавлені свободи взагалі. Таким чином, у віче могли брати участь усі чоловіки, крім холопів. Перша згадка про віче у Києві належить до 1068 р., а остання – до 1202 р. За найпоширеніших етапів історії існують згадки про існування розглядуваного органу, наприклад, у Новгороді та Пскові [102, с. 38].

Слід зазначити, що такої форми народного правління, як Віче, вже у період Галицько-Волинського князівства не існувало. Помітну роль у політичному житті князівства відігравала боярська рада. Вона була різновидом олігархічної форми правління, що протистояла єдиновладдю князя. До складу боярської ради входили найвпливовіші бояри-землевласники, галицький єпископ, найвищі державні посадовці.

Аналогічним органом, який представляв усе населення та був найвищим військовим, адміністративним і судовим органом, була загальна військова рада за часів існування Запорозької Січі. Вона скликала за потреби й обов'язково на великі свята: Різдво, Великдень, Покрову. Це були загальні збори запорозького козацтва, які відбувалися на січовому майдані. Загальна військова рада вирішувала найважливіші питання – обрання кошового отамана, військової старшини, початок війни та укладання миру, розподіл земель, покарання злочинців. Раз на рік на раді звітували кошовий отаман і військова старшина.

Однак, були й деякі недоліки в організації роботи ради. Оскільки такий широкий за складом орган не міг належно здійснити обговорення та вирішення питань, неможливо було підрахувати голоси, тому на око чи на слух визначалася думка більшості присутніх. Існували ради (сходки) у куренях і паланках [102, с. 98].

Треба зазначити, що в наступних періодах інститут загальних прав людини, її свобод, а також принципи народовладдя не отримали подальшого розвитку. Українське селянство досить тривалий час перебувало у закріпаченому стані. Причиною цьому була не тільки політика іноземних держав, до складу яких входила Україна на різних етапах своєї історії, а й місцеве дворянство, яке намагалося зберегти свої феодальні привілеї якомога довше і будь-яким способом. Також варто приділити увагу питанню щодо становлення інституту надзвичайного стану на українських землях. Ще за часів існування Великого князівства Литовського у Литовських статутах приділялася увага питанню надзвичайної ситуації. У кінці XIV ст. у результаті роздроблення Русі більша частина території сучасної України входила до складу князівства. Інші території – до складу Польщі та Молдови. І вже після об'єднання Литви та Польщі Україна стала складовою частиною Речі Посполитої [103, с. 126-128].

Наприкінці XV ст. значну роль у державному управлінні починають відігравати «Пани-Рада» та Сейм. Це значно обмежувало абсолютну владу князя. Основні питання державної політики могли вирішуватися тільки у разі узгодження з цими органами [103, с. 158].

Чисельні соціально-політичні та зовнішні конфлікти надавали привід для закріплення у Литовських статутах надзвичайних заходів для подолання надзвичайних обставин [57, с. 74]. Такий акт надавав широкі повноваження органам державної влади та управління. Зокрема, за III статутом, який набрав чинності з 1588 р. на території Великого князівства Литовського, а також на підвладних князівству українських землях, Великий князь отримував значні повноваження: очолював військо, виконавчо-розпорядчі органи, призначав службовців на державні посади [103, с. 188-189].

Щодо становлення інституту надзвичайного стану варто зазначити наступне. Литовський статут передбачав дії влади при виникненні надзвичайної ситуації (соціального або зовнішнього конфлікту). Так, наприклад, Великий князь та Пани-Рада мали право оголошувати загальну мобілізацію, використовувати всі потрібні засоби для оборони держави, серед яких, наприклад, накладення додаткових (надзвичайних) податків і видання державних скарбів у заставу [57, с. 74; 469, с. 60-134].

Надзвичайно цікавим є питання щодо особливості громадської організації та управління в Запорозькій Січі. Громадського організацією козацтва була «громада», яка, незважаючи на домінуючу роль заможного козацтва, переважно базувалася на демократичних принципах.

Запорозька Січ із самого початку свого існування перебувала в умовах постійної небезпеки з боку сусідніх держав і особливо кримських татар. Таким чином, Січ постійно перебувала у надзвичайних умовах, тобто у військовому стані. Внаслідок цього на той час існувала надто сувора система покарань. За тяжкі злочини присуджували до смертної кари, яка поділялася на просту (відрубання голови, повішання, розстріл) та кваліфіковану (четвертування, колесування, утоплення, спалення, посадження на палю, підвішування на гак, закопування живим у землю, заливання горла розтопленим оловом). Практикувалися також тілесні ушкодження (відрубання руки, відрізання носа, вуха, язика), биття кийками, канчуками, прив'язування до гармати тощо. Особливою формою покарань можна вважати ті, які мали ганебний характер (прив'язування до ганебного стовпа на майдані, посадження на дерев'яну кобилу, публічне шельмування) [102, с. 141].

Судочинство та виконання вироків здійснювалося публічно. Суд під час винесення вироку враховував громадську думку, проте, призначені судом вирoki фактично не підлягали оскарженню.

Тяжкими злочинами визнавалися вбивства, заподіяння побоїв козаку, крадіжки, дезертирство, гомосексуалізм, невиконання наказу, пияцтво під час походів тощо. Найтяжчим злочином вважалося вбивство козаком свого товариша, за що, безумовно, карали смертю, інколи навіть закопували живим у землю разом із покійником [102, с. 99].

Аналіз організації козацького самоврядування і судочинства дає підстави стверджувати, що тут мало місце відродження української державності. Виконання властивих державі внутрішніх і зовнішніх функцій здійснювала система органів військово-адміністративної влади. На думку авторів, Запорозька Січ була військово-політичною організацією, автономним християнсько-демократичним державним утворенням, що постало на руїнах княжої держави [102, с.100].

Лівобережна Україна, Слобожанщина та Запорозька Січ на початку XVIII ст. входили до складу Російської імперії. На той час у, в складі Речі Посполитої залишалася Правобережна частина України [103, с. 277]. Цей період відзначився появою цікавого документа, який мав назву: «перша Конституція України гетьмана Пилипа Орлика». Його повна назва – «Пакти та конститу-

ційні закони та вільності Війська Запорізького між ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним Гетьманом Війська Запорозького, та між старшиною, полковниками Війська Запорозького» [469, с. 186-200]. Деякі положення цього документа закріплювали можливість вживання надзвичайних заходів при відповідних обставинах. Таким положенням, наприклад, було надання Гетьману широких повноважень у випадках, коли поза сесіями Генеральної Ради виникали надзвичайні обставини. При цьому прийняття рішень відбувалося з відома генеральної старшини [469, с. 196].

Зміст історичних документів дає підстави дослідникам стверджувати що і Литовські статuti, і «Перша Конституція України Гетьмана Пилипа Орлика» містили окремі елементи інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів, такі, як: визначення механізму надання додаткових повноважень представникам влади у разі виникнення надзвичайних ситуацій різного генезису. Такими повноваженнями можна вважати: здійснення загальної мобілізації, накладання додаткових, надзвичайних податків [42, с. 16]. Однак це, як було зазначено, лише елементи названого інституту, про відокремлення надзвичайного режиму можна говорити тільки після прийняття першого Закону Франції «Про осадний стан» 21 липня 1789 р. Досить детально описано цей документ у попередньому підрозділі дисертаційного дослідження, зараховуючи його до правової основи надзвичайних режимів. Варто лише зазначити, що цей Закон вперше регламентує порядок введення осадного стану, визначає порядок застосування заходів надзвичайного характеру, особливості здійснення правосуддя.

2.2.2. Розповсюдження надзвичайного законодавства Російської імперії на українських землях

Наступний період історії України характеризується об'єднанням майже всіх українських земель, однак, не в незалежну державу, а перебуваючи під владою Росії. У першій половині XIX ст. внаслідок відсутності державності України майже повністю зникає національна правова система. Окремі норми українського права збережено, проте вони не суперечили й навіть були визнані та закріплені у законах Російської імперії. Отже, сфера публічного права у визначений період регламентувалася виключно законодавством Росії [102, с. 340–357]. Тому, вважаємо за доцільне зосередити увагу на характеристиках та особливостях розвитку російського надзвичайного законодавства.

Історія Росії від початку XIX ст. була насичена різноманітними процесами в економічній, соціальній та політичній сферах. Доконституційна Росія, на думку дослідників минулого, надавала взірцем необмеженої монархії [216, с. 10]. У країні наростало загострення протиріч між діючим механізмом державної влади та новими суспільними відносинами, що зароджувалися на той час.

Реформи, здійснені на початку царювання Олександра I, не змінили сутності самодержавного ладу. Значний вплив на ідею політичного перетворення в Росії викликали події в Європейських країнах, зокрема Французька революція, а також перемога над Наполеоном. Але попри це, після придушення

повстання декабристів 1825 р. замість реформ відбувалося посилення кріпосництва. Так, Микола I намагався зміцнити абсолютну монархію. Одним із наслідків стало перетворення особливої канцелярії Міністерства внутрішніх справ у Третє відділення Власної Його Імператорської Величності канцелярії [415, с. 143], до обов'язку якого входило: завідування вищою поліцією, збирання зведень про осіб, які перебувають під наглядом поліції, висилка і розміщення людей підозрілих і шкідливих; завідування місцями тримання державних злочинців [484, с. 80].

Політико-адміністративна влада на місцях завжди знаходилася у руках губернаторів, призначених царем, діяльністю яких керувало Міністерство внутрішніх справ. Практикувалося також у деяких випадках об'єднання декількох губерній під владою Санкт-Петербурга, що, як правило, були одночасно й командуючими військових округів [486, с. 26-36].

Наділення генерал-губернаторів надзвичайними повноваженнями відбувалось як відповідь на терор народовольців з метою успішної боротьби з кривою. На території України такі посади були засновані в Харкові, Одесі та Києві [64, с. 91].

Так, наявність подібних повноважень у місцевій адміністрації, а також розширена компетенція правоохоронних органів дозволило О.Н. Ярмишу в його дослідженні охарактеризувати місцеву владу як адміністративно-поліцейський апарат [486, с. 26]. Вважаємо, що більш детальний розгляд таких особливостей дозволить дослідити особливості державного управління у той період існування Російської імперії.

Функціонування інституту губернаторства забезпечувало зміцнення абсолютної монархії. Створення міністерств надало губернаторам подвійної ролі у державному апараті, по-перше, безпосередня підпорядкованість імператорові з наданням йому широких наглядових повноважень, по-друге, підпорядкованість міністру внутрішніх справ, тобто поступове перетворювання на чиновника цього відомства. Важливо зазначити той факт, що влада губернатора поширювалась і на судові органи, затвердження вироків у деяких категоріях справ, що розглядалася кримінальним судом, відбувалося через його затвердження.

У подальшому зростали карально-поліцейські функції губернатора, серед яких можна вирізнити: можливість ревізувати всі цивільні установи губернії, незалежно від відомства, закривати приватні товариства, клуби, з 1876 р. право видавати «обов'язкові постанови». Особливе посилення влади губернаторів спостерігається після видання 14 серпня 1881 р. Положення, яке ретельніше розглянуте нижче. Спостерігається значна роль губернаторів в організації поліцейського нагляду, який мав гласний та негласний характер та значно поширений вплив на судову систему. Губернатор головував у справах про спілки і товариства. У його руках зосереджувалася вся міць поліцейського апарату губернії: він безпосередньо призначав поліцеймейстерів і повітових справників з помічниками, а також станових приставів [486, с. 29-31].

Щодо поліції слід сказати, що її діяльність значно змінилася в результаті запровадження так званої поліцейської реформи 60-х років XIX ст. Спочатку

вона мала законодавче закріплення у двох основних актах й указі Олександра II, «Тимчасових правилах про влаштування поліції у містах і повітах губернії, що підлягають загальному установленню». Однак, як зазначають дослідники, норми визнаних тимчасових правил діяли фактично понад півстоліття, а запроваджена реформа так і не відбулася. Серед змін у системі поліції слід відзначити об'єднання в єдине поліцейське управління повітової та міської поліції на чолі зі справником, який призначався урядом, заснування посади дільничних урядників, поліцейського резерву у повітах і закони сільської стражі [486, с. 65].

Поширення революційно-налаштованого руху в 60-70 роки XIX ст. привело до збільшення і активації апарату політичної поліції, яка під своїм наглядом намагалася тримати ліберальну інтелігенцію і студентство. Реформування жандармського апарату проходило відповідно до положення «Про корпус жандармів», на основі цього документа функціонував зазначений орган аж до Жовтневої революції [486, с. 95].

Скасування у 1861 р. кріпосного права дало початок проведення в Росії ряду реформ державного апарату, і, як наслідок, радикальні зміни в управлінні країною. Окрім звільнення селян від кріпосної залежності було проголошено зрівняння прав усіх станів, відокремлення суду від адміністрації, запровадження земського й міського самоуправління. Реформуванню значною мірою підпадала правоохоронна система Росії. Що стосується виняткових повноважень, якими органи влади були наділені, до 1855 р. вони не були закріплені законодавчо. У той час значного поширення набула адміністративна висилка і заслання. З метою обмеження застосування таких заходів 2 грудня 1855 р., прийнято закон, відповідно до якого згода на висилку надавалася тільки за взаємною згодою Головнокомандувача III відділенням і міністра внутрішніх справ. Однак, це не суттєво змінило ситуацію, адже навіть після Закону 1855 р. представники місцевої адміністративної влади мали можливість висилати політично неблагонадійних і шкідливих для суспільства осіб.

Період правління Олександра III охарактеризувався зміцненням авторитету верховної влади, посиленням нагляду та впливу уряду на судочинство і суспільне життя, велася рішуча боротьба з кривою [291, с. 502].

14 серпня 1881 р. в царській Росії було затверджено «Положення про заходи щодо охорони громадського порядку і суспільного спокою». Багато авторів починають аналіз надзвичайного законодавства саме з цього акта [407, с. 71; 214, с. 43; 460, с. 43].

Проте у жодному разі не можна погодитися з тим, що влада не використовувала надзвичайні повноваження до прийняття вищезазначеного положення. Показником дії нормативних актів надзвичайного характеру є поширене використання армії і військового судочинства щодо цивільних осіб. Застосування владою таких заходів було спрямоване на попередження посягань на державну владу та суспільний порядок. Надзвичайність заходів полягала у тому, що навіть за відсутності війни цивільне населення підлягало покаранню за законом військового часу.

Широкі повноваження генерал-губернаторів дозволяли їм оголошувати місцевість на воєнному стані навіть не маючи на те височайшого дозволу, після цього всі особи, які підозрювались у злочинах проти існуючого суспільного ладу, засуджувалися військовими судами, які виносили рішення відповідно до законів військового часу. Правилами щодо військового судочинства, затвердженими ще у 1862 р. значна роль відводилася прокурору, що надавало процесу явно звинувачувальний характер. А вже з 1863 року до військового суду, на рівні з чоловіками, притягалися жінки, до яких повною мірою застосовувалися норми Польового карного положення. «Правила про порядок накладення стягнень на бунтарів, затриманих зі зброєю в руках або заарештованих у звинуваченні у співучасті з бунтівниками» передбачали досить скорочений розгляд справи, було спростовано участь захисту і навіть попереднього слідства [17, с. 88-89].

З цього приводу слід навести приклад, коли київський генерал-губернатор, князь М.М. Анненков наказом № 140 від 26 травня 1863 р. зобов'язав військові суди при визначенні причетності обмежуватися рапортом військового керівництва, а потім здійснювати допити і, залежно від віку, походження та обставин справи, виносити вирок. На території київського військового округу діяло 6 військово-польових судів. Дослідники наводять таку сумну статистику їх дії: за період з 19 жовтня 1863 р. по 1 січня 1865 р. було засуджено 9 361 особу, зокрема : 128 осіб – до смертної кари, 972 – до каторги, 573 – виселені до Сибіру та у віддалені місцевості, 854 особи були виселені та позбавлені особливих прав, 345 осіб направлені на військову службу рядовими, 864 – відіслані до арештантських рот цивільного відомства, 1 509 осіб були відіслані до інших місць імперії, 4 096 осіб були відіслані з краю «на выдворение в казённые земли империи» [17, с. 88-89].

Таким чином на теренах Російської імперії в II половині XIX сторіччя, практика протягування цивільних осіб до військового судочинства була досить поширеною. Усього з 1863 по 1866 рр. за бунт проти Верховної влади військові суди та слідчі комісії було засуджено 23911 цивільних осіб, з них 624 особи страчено. За офіційними даними того часу з 1863 по 1867 рр. у військових судах розглядалося 678 справ щодо цивільних осіб з політичних мотивів, 15 осіб засуджено до смертної кари, 72 – до каторги, 47 – вислано до Сибіру й 554 особи засуджені до іншого покарання. У період з 1867 по 1878 рр. з таких самих мотивів було засуджено 681 цивільну особу, з них 29 вироків до смертної кари, 208 – до каторги, 195 осіб вислано, 149 – засуджено до інших покарань, 59 – виправдано, 49 – відпущено за маніфестом царя [17, с. 90].

Незважаючи на те, що застосування військового судочинства було спрямоване насамперед проти політичних та ідеологічних ворогів влади, – цивільні особи засуджувалися й за інші мотиви. До військових судів направлялися винні у підпалах, а також особи, яких звинувачували у розповсюдженні різних звернень від імені влади і царя.

Під час російсько-турецької війни (1877-1878 рр.), військовий стан було оголошено у військових округах, що розташовувалися в південній частині імперії. Встановлювалась особлива відповідальність цивільних осіб за

вчинення ними тяжких злочинів, серед яких: бунт, знищення військового або іншого державного майна, руйнування важливих для армії шляхів, телеграфу, залізниці тощо. Згодом розширювався склад злочинів і територія застосування законів воєнного часу. Крім того, головнокомандувач наділявся практично необмеженими повноваженнями щодо притягнення цивільних осіб до військового судочинства [478, с. 46].

Друга половина XIX ст. у Росії характеризувалась значним загостренням та поширенням революційного руху, численними замахами на життя політичних і державних діячів. Серед більш резонансних подій того періоду було вбивство головного жандарма Мезенцева М.В. 4 серпня 1878 р. та замах на імператора Олександра II 2 квітня 1879 р. На думку тодішньої влади, цивільне судочинство не відповідало умовам, що склалися у державі. Єдиним шляхом подолання терору вважалося застосування надзвичайних засобів, зокрема і поширене використання військових судів [452, с. 208]. Серед офіційних актів, спрямованих на реалізацію такої політики можна назвати найвищий імператорський Указ «Про тимчасове підпорядкування справ, про державні злочини й деякі злочини проти посадових осіб, ведення військового суду, який встановлений для військового часу» від 9 січня 1878 р., та Указ від 5 квітня 1879 р. «Про призначення тимчасових генерал-губернаторів у Петербурзі, Харкові, Одесі й надання ним і генерал-губернаторам Москви, Києва, Варшави деяких особливих прав для охорони порядку й громадського спокою у ввіреному їм краї» [17, с. 92-93].

Генерал-губернатор мав право передавати справи військовому суду не тільки у випадках, передбачених указом від 9 серпня 1878 р., а й при вчиненні будь-яких злочинів, що були спрямовані проти держави та суспільного ладу. Таким чином, констатуємо, що таке поширене потрактування надавало представнику влади значної дискреції під час застосування військового судочинства. Безмежна і нічим не стримана диктатура була більш поширена прийняттям актів, метою яких було досягнення максимальної швидкості у розгляді справ військовими судами та виконання винесених вироків.

Серед виняткових повноважень генерал-губернаторів необхідно зазначити:

а) можливість висилати в адміністративному порядку осіб, проживання яких у даній місцевості визнавалося шкідливим;

б) застосування особистого затримання, безпосередньо на свій розсуд, усіх осіб, незважаючи на звання і стан, у тих чи інших випадках, коли вони вважали це за потрібне;

в) призупиняти або забороняти зовсім видання журналів і газет, напрям яких генерал-губернатор вважатиме шкідливим;

г) взагалі вживати заходів, які згідно з місцевими обставинами визнають необхідними для охорони спокою та державної безпеки. Вони мали право призупиняти дію загального законодавства. При цьому їх влада засновувалася на законах воєнного часу [17, с. 94-99].

Наводячи статистичні дані, слід сказати, що за період з 9 серпня 1878 по 1901 рр. військовим судом розглянуто 245 політичних справ. За ними

засуджено 1 871 цивільну особу, зокрема 189 – страчено, 749 – вислано на каторгу, 714 – вислано до Сибіру, 323 – виправдано [464, с. 109]. Загальна кількість справ, розглянутих у військово-судовому відомстві, не враховуючи цивільних осіб, була значно більшою.

Повертаючись до питання прийняття Положення від 14 серпня 1881 р., варто сказати, що цей документ, набувши чинності, скасував дію актів, про які йшлося раніше. Важливість цього Положення полягає у тому, що це був, власне, перший нормативний акт у Російській імперії, який повною мірою можна вважати основою надзвичайного адміністративно-правового режиму. Положення вміщувало певну класифікацію надзвичайних станів, які вводилися залежно від умов, що склалися. Відповідно до кожного стану, передбачалися й режимні правила. До речі, особливості розгляду справ у військовому суді стали залежати саме від наявності того чи іншого виду надзвичайного стану.

Не вдаючись до тонкощів військового судочинства, треба зазначити, що прийняття Положення не внесло суттєвих змін до цієї сфери. Механізм притягнення цивільних осіб до військового суду набував дедалі більшого поширення. Незважаючи на залежність застосування військового судочинства від певного стану, на практиці воно діяло всюди й практично з однаковою жорсткістю. Причиною цього було багато невідповідностей і протиріч у чинному на той час надзвичайному законодавстві.

Як зазначалося вище, великий інтерес для нашого дослідження викликає розподіл надзвичайних станів за певними видами відповідно до Положення від 14 серпня 1881 р. Тому, вважаємо за необхідне детальніше розглянути пропонувані питання.

Відомий російський вчений О.Г. Александров у своїй праці присвяченій надзвичайному законодавству Росії періоду другої половини XIX – початку XX ст., досить вдало визначив два етапи його становлення. Перший – до прийняття Основних законів Російської імперії в редакції 1906 р., другий – після цього й до I Світової війни. Так, перший етап включає два періоди, відповідно до й після прийняття «Положення про заходи щодо охорони державного порядку і суспільного спокою» 1881 року [17, с. 12-13].

Перший період охарактеризований дією понад як двадцяти неузгоджених між собою актів надзвичайного характеру, що вносило й неузгодженість до практичної діяльності різних адміністративних органів. Показовим було те, що здійснення та застосування надзвичайних заходів на основі прямих указів імператора залежало від місцевої адміністративної влади – генерал-губернаторів та губернаторів, не маючи чіткої та правової регламентації. Завважимо, що уряд майже не брав участі у даному процесі [17, с. 13].

Положення від 14 серпня 1881 р. передбачало два види надзвичайних заходів: посилену охорону (р. 1. п. 4), що вводилася на рік, і надзвичайну охорону (п. 6. а, б), що вводилася на шість місяців. Однак, розглянутими положеннями далеко не вичерпується види надзвичайного стану. Насправді ж кількість «надзвичайних станів», застосовуваних у Росії для боротьби з кримолюю, було набагато більше. Тому, дослідники розрізняють:

- 1) положення про посилену й надзвичайну охорону;
- 2) виняткові заходи для охорони громадської безпеки, що вводяться у місцевостях, не оголошених на надзвичайному стані;
- 3) воєнний й осадний стан, що вводиться на розсуд Верховної влади не тільки у випадках зовнішньої війни, й у випадках внутрішніх повстань;
- 4) виняткові повноваження, надані місцевій адміністративній владі особливими як загальними, так і сепаративними законами [483, с. 129].

Вважаємо за необхідне більш детально зупинитися на характеристиці зазначених видів надзвичайних режимів, визначивши такі ознаки.

Посилена охорона оголошувалася у місцевостях, коли порушення суспільного спокою набувало значного масштабу, за наявності злочинних посягань проти державного ладу або безпеки приватних осіб та їх майна. Крім того, посилена охорона вводилась, коли були підстави вважати, що здійснюється підготовка до зазначених дій, і якщо заходи, передбачені звичайним законодавством, не могли забезпечити охорону порядку належним чином.

Варто звернути увагу на той факт, що з початку свого існування інститут надзвичайного стану активно використовувався на українських землях, які на той час входили до складу Російської імперії. Так, окрім введення стану посиленої охорони у Петербурзькій, Московській, Катеринославській, Бессарабській губерніях та в містах: Воронежі й Ростові-на-Дону, він був оголошений у Харківській, Полтавській, Чернігівській, Київській, Волинській, Подільській, Херсонській губерніях. а також у Кримських уїздах, Маріуполі й Одеському градоначальстві. Окремі норми цього положення, розповсюджувались на всій території Російської імперії. Йдеться про статті 28-31, які відповідно до ст. 2 того самого документа розповсюджуються на всі місцевості, а не тільки на ті, що оголошені в надзвичайному положенні.

Згідно з цими статтями, допускалося проведення ряду адміністративних заходів, які передбачали стан посиленої охорони [17, с. 71]. Цікавим також є те, що одночасно з оголошенням у якій-небудь місцевості одного з видів надзвичайного стану в деяких суміжних губерніях і областях чи навіть у всій державі могли бути введені особливі правила, що надають адміністрації надзвичайні повноваження. Таким чином, надзвичайне законодавство діяло тією чи іншою мірою на всій території Росії.

Щодо сутності посиленої охорони, її можна вважати різновидом громадської диктатури, права й обов'язки з охорони державного порядку й суспільного спокою покладалися на постійну адміністративну владу – постійних чи тимчасово призначених генерал-губернаторів або на губернаторів і градоначальників. Незважаючи на досить широкі дискреційні повноваження адміністративної влади, закон, проте, намагається визначити, в яких саме випадках має бути введена посилена охорона.

Порядок введення посиленої охорони був таким. Прерогатива застосування такого заходу – забезпечення безпеки належала міністрові внутрішніх справ. Навіть у разі введення посиленої охорони генерал-губернаторами у межах підвідомчої їм території, обов'язковим було затвердження міністра.

Оголошення вищезазначеного стану представниками місцевої адміністрації без одержання попереднього дозволу центральної влади могло бути з причини неможливості або обмежено на здійснення зв'язку засобами пошти, телеграфу чи залізничного транспорту. При порушенні порядку щодо введення стану, Міністр внутрішніх справ скасовував останній. Положення посиленої охорони певної місцевості вводилося терміном на один рік. Через Раду міністрів про це негайно повідомлялось Управляючому Сенату та царю. Аналогічний порядок зберігався й у разі продовження стану.

Стан посиленої охорони передбачав надання органам місцевої адміністративної влади додаткових повноважень, які мали превентивний та репресивний характер. У першому випадку це виражалось у припиненні гарантій особистої свободи, встановлених у законодавстві, у другому – прискорення судочинства, посилення відповідальності за здійснення злочинів, які вважались найнебезпечнішими.

Серед основних превентивних заходів можна виокремити такі, як: здійснення у будь-який час доби обшуків і виїмки в усіх без винятку приміщеннях, затримання на термін до двох тижнів усіх осіб, підозрюваних у вчиненні державних злочинів або в причетності до протизаконних дій, але цей термін міг бути подовжений за наказом губернатора чи градоначальника до одного місяця. Такі заходи здійснювалися у межах компетенції начальників поліції й жандармських управлінь, а також їх помічників. Щодо генерал-губернаторів, губернаторів і градоначальників, то вони отримували повноваження забороняти будь-які народні, суспільні й навіть приватні зібрання, закривати торгові й промислові заклади як на певний строк, так і на весь час, оголошеного положенням посиленої охорони. Отже, йдеться про порушення гарантій свободи зборів та припинення гарантій свободи торгівлі та промислів [483, с. 131-132].

Вчинення адміністративною владою репресивних заходів полягало у наданні їй права встановлення каральних санкцій за певні види злочинів, видання обов'язкових постанов, що належать до попередження порушень громадського порядку й державної безпеки, також права передавати окремі справи про злочини на розгляд військових судів за законами воєнного часу. Вироки цих судів затверджувалися генерал-губернаторами, а в місцевостях, які не були їм підлегли – командувачами військами, яким надавалися права, аналогічні до прав головнокомандувача у воєнний час і передбачені відповідними статтями військово-судового статуту, зокрема, право не розглядати у касаційному порядку касаційних скарг [486, с. 56-59].

Вищезазначені, обов'язкові для виконання постанови повинні були стосуватися забезпечення державного та суспільного спокою, однак ця вимога не завжди дотримувалась. Місцева влада досить часто зловживала отриманими повноваженнями, встановлюючи правила, що не були пов'язані із заходами безпеки. Міністерство внутрішніх справ не в змозі контролювати всі надзвичайні постанови, й по всій країні продовжували діяти місцеві акти, які регламентували порядок найму робітників, встановлювали різні санітарні правила, змінювали діяльність статутів різних структур тощо. Це стосувалось збільшення податків та різного роду повинностей [65].

Надзвичайна охорона оголошувалася у тих місцевостях, де населення перебувало у «тривожному настрої» й для поновлення порушеного порядку в найкоротший термін необхідне було вживання виняткових заходів. Усі положення, що були закріплені правилами щодо режимів посиленої охорони, розповсюджувалися й на режим надзвичайної охорони. Однак, останній вводився Положенням Ради Міністрів за поданням міністра внутрішніх справ і затверджувалася імператором. Термін дії стану надзвичайної охорони – шість місяців, проте, у разі необхідності, міг продовжуватися у тому самому порядку.

Цей вид надзвичайного стану також являв собою особливу форму громадянської, а не військової диктатури. Введення в місцевості стану надзвичайної охорони надавало генерал-губернатору статус головнокомандуючого. Водночас, значно розширилися повноваження місцевої влади як превентивного, так і репресивного характеру.

Серед превентивних повноважень були: право дозволяти, припиняти або закривати екстрені та чергові збори станових, міських і земських установ і в кожному окремому випадку визначати питання, що підлягають усуненню з обговорення визначених зборів (ст. 26, п. 7 Положення); право припиняти періодичні видання на весь час оголошеного надзвичайного стану (п. 8 ст. 26 Положення); право закривати навчальні заклади на термін не більше одного місяця, причому про продовження цього терміну міністр внутрішніх справ може надати подання у Раду Міністрів (п. 9 ст. 26 Положення); право накладати секвестр на нерухомість і арешт на рухоме майно й доходи від них (п. 4 ст. 26 Положення); і ряд інших виключних прав. Крім того, треба зазначити право установи для сприяння органам поліції особливих військово-поліцейських команд із вказівками щодо встановлених прав і обов'язків [17, с. 77-78].

Із введенням у дію положення надзвичайної охорони місцевої адміністрації значно додаються і репресивні повноваження. За порушення обов'язкових постанов, виданих головнокомандувачем, останній в адміністративному порядку приймав рішення щодо ув'язнення на три місяці або арешт такого самого терміну, або накладення грошового штрафу до трьох тисяч карбованців (п. 5 ст. 26 Положення). Щодо розгляду справ про злочини і правопорушення військовим судом, то, на відміну від порядку, встановленого положенням посиленої охорони, під час надзвичайної охорони головнокомандувачу надавалося право вилучення з загальної підсудності не окремих конкретних справ, а визначених категорій злочинів і правопорушень, з передачею їх до розгляду військового суду (п. 3 ст. 26 Положенням) [483, с. 134].

Деякий час існувала найжорстокіша форма військово-польових судів, які були створені за власною ініціативою царя. Вироки таких судів не підлягали оскарженню, вступали в силу негайно і виконувалися протягом доби з моменту оголошення. Складалися вони з п'яти офіцерів, які призначалися командиром гарнізону, не зважаючи на те, чи мали вони юридичні знання [486, с. 210].

Підсумовуючи вищесказане щодо особливостей станів посиленої та надзвичайної охорони, необхідно зазначити порядок їх скасування. Так, припинення дії надзвичайних режимів встановлювалось зверненням губернаторів і

градоначальників до генерал-губернатора і міністра внутрішніх справ одночасно, останній давав запит Кабінету Міністрів і з височайшого дозволу положення могло бути знято. Припинення надзвичайного стану – означало відродження дії звичайного законодавства та відміну всіх тимчасових виняткових постанов. Однак, не завжди це здійснювалось на практиці. Після закінчення терміну дії зазначених режимів, у разі необхідності їх продовження, міністр внутрішніх справ звертався до кабінету міністрів.

Поширене застосування таких заходів надзвичайного характеру дозволяло владі діяти на власний розсуд, значно обмежуючи найголовніші права і свободи людини. Як сказано вище, надзвичайний стан за окремих періодів охоплював значну кількість територій імперії. Однак, не слід вважати, що у місцевостях, де не оголошувався надзвичайний стан, влада не використовувала виняткових повноважень для боротьби із внутрішніми ворогами й не обмежувала свобод громадян.

Існували навіть окремі «Правила для місцевостей, що не оголошені у винятковому стані», згідно з якими поліцейському та жандармському місцевому керівництву надавалося право піддавати осіб, які підозрюються у скоєнні державних злочинів, до попереднього арешту на строк до семи днів і здійснювати у них обшуки та виїмки. У свою чергу губернатори і градоначальники мали право звільняти з посад деяких державних установ «неблагонадійних» осіб. Більш того, як і при дії правил надзвичайного стану, вчинення цивільними особами небезпечних з точки зору влади злочинів (опір владі, напад на посадових осіб, представників поліції чи військ під час виконання ними службових обов'язків) надавали право міністру внутрішніх справ щодо узгодження з міністром юстиції передавати підозрюваних осіб до воєнного суду, які виносили вироки відповідно до законів воєнного часу.

Слід зазначити, що реалізація «Правил про адміністративне висилання» не надавала чітко визначених підстав для висилання в адміністративному порядку, які б були закріплені на законодавчому рівні. Натомість, існувала досить розмита норма, яка дозволяла вживати такий захід щодо особи, яка визнавалася шкідливою для державного порядку або громадського спокою. Адміністративному виселенню могла піддаватися людина, яка визнавалася неблагонадійною і підозрювалася у причетності до незаконних дій. Рішення про адміністративне висилання розглядалося на особливій нараді, яка складалася з п'яти осіб: голови та по два представника від Міністерства внутрішніх справ України і Міністерства юстиції України. Постанова наради затверджувалася міністром внутрішніх справ [17, с. 79-80].

Особа, на яку накладалося адміністративне висилання, мала перебувати у певному місці строком від одного до п'яти років. Однак рішенням особливої наради строк висилання особи міг збільшуватись. Дані свідчать про те, що адміністративне висилання того часу мало значне поширення. Загальна кількість осіб, виселених у Сибір осіб тільки за період 1882–1898 рр. становила 227 099 осіб, з них тільки 49 222 за рішенням суду. Тобто в абсолютній більшості випадків виселення відбувалося в позасудовому адміністративному порядку [286, с. 270].

Адміністративне виселення застосовувалось щодо осіб, які порушували правила, затверджені Положенням «Про види на проживання» 1894 р. Крім того, у ст. 881 «Загальної установи губернської» передбачувалась можливість висилання тих, кому проживання у певній місцевості було заборонене, наприклад, євреїв, які проживали за межами місць, зазначених дією цього закону; циган, які кочували; осіб, які підозрювались у крадіжці скота, також виселенню піддавались особи, які перебували під поліцейським наглядом. Іноземці виселялись за рішенням міністра внутрішніх справ або воєнного міністра в підлеглих йому місцевостях [85, с. 70-71].

Інститут адміністративного виселення був настільки розповсюдженим явищем, що відповідний захід міг бути здійснений навіть за рішенням сільського сходу. Із селянських громад висилалися особи, присутність яких вважалася небезпечною для місцевого спокою.

Також, для більш повного аналізу надзвичайних станів, які існували на той час у Російській Імперії, необхідно надати характеристику *воєнного й осадного станів*.

Воєнний стан розповсюджувався на райони режиму воєнних дій, а також на місця, що мали особливе значення для державних чи військових інтересів. Місцевий генерал-губернатор підпорядковувався командувачеві армією, якій мав право скасовувати будь-які розпорядження місцевої влади з питань охорони громадського порядку й суспільного спокою та видавати нові акти, обов'язкові для виконання. Воєнний стан також характеризується широким застосуванням воєнного судочинства щодо цивільних осіб, які вчинили державні та інші тяжкі злочини.

Осадний стан вводився у фортечних районах під час зовнішньої війни. У разі захоплення місцевості ворогом комендант повідомляє про введення осадного стану жителям місцевості й фортечного району, вступає щодо них у права, надані Головнокомандувачу місцевості, оголошеної на воєнному стані. Усі жителі місцевості надходять у розпорядження коменданта, що може використовувати їх на власний розсуд для вирішення будь-яких завдань, які вважатиме за необхідність для більш ефективної оборони місцевості [483, с. 149-150].

Оновлення військового законодавства, яке розпочалося в Росії ще з II половини XIX ст. значно вплинуло на процес формування режимів воєнного та осадного станів. Були послідовно прийняті такі нормативні акти, як: Положення про польове управління військами у військовий час 1868 р., Положення про польове управління військами 1876 р. та Положення про польове управління військами 1890 р. [407, с. 75].

Серед переваг, зазначених актів було те, що вони передбачали значне скорочення та вдосконалення військово-адміністративного апарату, створення додаткових резервів військ, поліпшення питання мобілізації у разі введення надзвичайного режиму. Серед недоліків – відсутність чіткого механізму оголошення та скасування воєнного стану.

Досить детально правове регулювання такого режиму зазначалося у «Правилах про місцевості, оголошені такими, що знаходяться на воєнному

стані». У розглянутому документі вказувався порядок оголошення та скасування воєнного стану, повноваження військового командування, взаємодія військового командування з цивільною владою, притягнення цивільних осіб до військового суду, особливі права та обов'язки адміністративних органів із забезпечення громадського порядку. Оголосити воєнний стан міг безпосередньо імператор, головнокомандувач або командувачі армій у межах підвладних районів.

У першому випадку разом з оголошенням стану одночасно могла проводитися мобілізація. Основною ознакою воєнного стану є перехід влади до військового командування. При цьому командувачу армії та уповноваженим особам надавалися практично необмежені повноваження щодо цивільного населення. Військова влада мала право забороняти виїжджати із зони воєнного стану окремим особам та вивозити будь-яке майно, що могло бути використане у військових цілях, реквізувати майно, знищувати споруди, що перешкоджали військовим діям. Крім того, командування також мало право вживати на власний розсуд інших заходів надзвичайного характеру, що не були у Правилах, однак після цього результати щодо вжитих заходів доповідались імператорові [407, с. 76-77].

Щодо цивільної влади і поліції, то під час дії воєнного стану їхня роль, в основному, зводилася до підтримання громадського порядку адміністративно-правовими засобами (видання обов'язкових для виконання постанов, заборона зібрань та мітингів, закриття торговельних та інших установ, навчальних закладів, призупинка періодичного друку тощо). Також завданням влади було всьляке сприяння військам, вирішення різних організаційних та матеріальних питань. Важливим моментом було те, що військове командування наділялося правом скасування розпоряджень цивільної влади з виданням власних розпоряджень [407, с. 78].

Уже в новому столітті інститут воєнного стану в Росії набув подальшого розвитку. У 1901 р. імператором затверджене «Положення про управління фортецями», в якому встановлювалися обов'язки мешканців безперечно виконувати будь-які накази коменданта. Цивільне населення могло залучатися до різних робіт, спрямованих на зміцнення порядку, у разі необхідності, мешканці повинні були здавати необхідні речі, медикаменти, матеріали (з оплатою за встановленою вартістю). Воєнний стан автоматично перетворювався на осадний, коли наближалась армія супротивника, внаслідок чого надзвичайні повноваження коменданта фортеці розширювалися й ставали аналогічними до повноважень головнокомандувача на місцевості [407, с. 79].

Після подій 1905-1906 рр. суттєво змінився характер застосування інституту воєнного стану, почавши активне використання владою для придушення революційних настроїв, які у той час набули значного поширення. Саме це й дозволило тодішнім правознавцям говорити про існування в Росії «фіктивного воєнного стану», який відрізнявся вкрай вираженою військовою диктатурою [64, с. 45].

У цей самий період, була заснована Державна дума – перший російський парламент, у країні формується конституційна монархія [48, с. 101]. Варто

зазначити, що Маніфест 17 жовтня 1905 р. було видано Миколою II під тиском революційно налаштованих мас. Згідно з документом, населенню надавалися непорушні основи громадянської свободи, оголошувалась недоторканність особи, свобода совісті, слова, зборів, покладено початок розвитку загального виборчого права [103, с. 554]. Водночас виникала необхідність реформування надзвичайного законодавства [166].

Видання Основних законів Російської імперії у редакції 1906 р. практично залишило без змін мету, завдання та засоби здійснення охоронних заходів. Однак, у розглядуваному періоді суттєво змінився порядок формування надзвичайного законодавства [17, с. 15].

Новостворені Державна рада і Державна Дума почали значно впливати на формування надзвичайних актів та їх зміст. Треба зазначити, що з початку існування Маніфесту 17 жовтня 1905 р. його положення не дотримувалися. Царський уряд не надто розраховував на виборчу систему, й на законодавчому рівні Державна рада ставилася вище над Державною Думою, що однозначно суперечило Маніфесту [70, с. 196].

Така державна політика була спрямована на збереження самодержавного ладу, а незлагодженість і протиріччя у суспільстві не дозволили повноцінно розпочати в Росії процес розвитку правової держави, надзвичайне законодавство набували ще більшого розповсюдження. Якщо 1901 р. режим надзвичайного стану розповсюджувався на третину населення Росії, то в період з 1905 по 1907 рр. царській уряд оголосив про стан посиленої чи надзвичайної охорони 60 губерній та областей, де у 25 губерніях та областях вводився воєнний стан [214, с. 43]. Вже на початку 1906 р. кількість страчених учасників революційних подій досягла 14 тисяч [62, с. 128-130].

Такий стан речей не дозволяє говорити про те, що в Російській імперії на початку XX ст. відбулося реформування суспільно-політичних відносин. Влада продовжувала посилювати та збільшувати надзвичайні заходи. Воєнний стан, що діяв під час Першої світової війни, активно використовувався і для боротьби із внутрішніми ворогами царизму. Військове командування і місцева адміністрація отримували необмежені повноваження.

Події лютневої буржуазно-демократичної революції 1917 р. також не поліпшили ситуацію. Намагання Тимчасового уряду внести зміни до суспільного та політичного ладу, відмінити реакційні положення в законодавстві виявилися марними.

Історія Росії від початку XIX ст. була насичена різноманітними процесами в економічній, соціальній та політичній сферах. Доконституційна Росія, на думку дослідників минулого, стала взірцем необмеженої монархії [216, с. 10]. У країні наростало загострення протиріч між діючим механізмом державної влади та новими суспільними відносинами, що зароджувались на той час.

Досить широко застосовувалися режими посиленої охорони, надзвичайної охорони, воєнний та осадний стан.

2.2.3. Інститут надзвичайних режимів у період спроб відродження української національної держави (1917-1920 рр.)

Період з 1917 по 1920 рр. мав велике значення для української історії. У ці роки відбувалася боротьба за українську національну державність. Утворення у листопаді 1917 р. Української Народної Республіки було прогресивним кроком у цьому напрямі. Проголошувалася незалежність країни, яка визнавалася демократичною, парламентською державою, з розподілом влади на три гілки: законодавчу, виконавчу та судову. Громадянам надавалися широкі права і свободи, була скасована смертна кара. Передбачалося створення національних автономій, це стосувалося кожної нації, що мешкала на території України. Планувалося приділення уваги соціальним реформам, однак із-за значних недоліків, які зрештою призвели до падіння Центральної Ради та Української Народної Республіки в цілому, ці плани не були реалізовані. Найголовніше – це недостатня увага до створення власних збройних сил, правоохоронних органів, адміністративного апарату.

Треба зазначити, що сама обстановка, яка склалася на той час в Україні, була надзвичайно складною. В умовах громадянської війни та іноземної інтервенції майже всі режими, що існували на той час, відзначалися суперечливим поєднанням демократичних цінностей та необмежених, надзвичайних повноважень влади, яка боролася з політичними та ідеологічними супротивниками і захищала суспільний лад усіма можливими засобами.

Забезпечити правопорядок у країні можливо було тільки у разі впровадження надзвичайних заходів. Діяльність Центральної Ради для вирішення цього питання не була ефективною. До 4 серпня 1917 р. вона фактично не мала владних повноважень, хоча спроба вжити надзвичайних заходів встановлення правопорядку все ж була.

За дорученням Малої Ради 28 серпня 1917 р. Генеральний Секретаріат повинен був розробити проект боротьби з контрреволюцією у країні. Київському комітету порятунку революції пропонувалося відпрацювати план оборони міста з мобілізацією всіх ресурсів, необхідних для його виконання. До Комітету мали входити: командир Київського військового округу, начальник міської міліції, міський голова, голова Ради робітничих і солдатських депутатів, представники профспілок і політичних партій. Його компетенція мала розповсюджуватися «на всі резерви і можливості державних органів та недержавних організацій. Передбачалося наділення Комітету правом перевірки листування приватних осіб і проведення перевірок в установах, а в разі отримання відомостей про їхню небезпечність – правом усування з посад і арешту. Проте, скориставшись своїми особливими повноваженнями Комітет не зумів, уже 2 вересня 1917 р. він припинив існування [444, с. 28].

Після повалення Тимчасового уряду Центральна Рада була проголошена єдиною законною владою в Україні, засуджено збройний виступ більшовиків. Створення Української Народної Республіки 7 листопада 1917 р. не змінило суттєво напруженого стану суспільства, а низька ефективність урядових

заходів щодо забезпечення правопорядку в Україні призвела до унікальної ситуації. Населення було змушене боротися з анархією й криміналом власними силами. У містах і містечках це проявлялося в утворенні бойових дружин, які згодом були підпорядковані органам міліції чи приєднувались до Червоної або Білої гвардії, в свою чергу у сільській місцевості зароджувався козацький рух. Козацтво самоорганізовувалося 6 жовтня 1917 р. на Всеукраїнському з'їзді в Чигирині, де було обрано Генеральну козацьку раду та почесного отамана Вільного козацтва, яким став М. Грушевський. Командир Першого Українського корпусу П. Скоропадський став на чолі усього військового формування, а І. Полтавець-Остриця – наказним гетьманом [444, с. 30-31].

Незважаючи на офіційне визнання 13 листопада 1917 р. Вільного козацтва в Україні та зазначення мети його існування – зберігання ладу й оборона батьківщини та її уряду, воно не діяло як самостійний правоохоронний орган. Навпаки, уряд не передбачав самостійну діяльність козаків. Охорону громадського порядку козацькі підрозділи повинні були здійснювати під керівництвом міліції. Козаки не мали також самостійних повноважень здійснювати арешти й обшуки, процесуальні вказівки судових та адміністративних органів були обов'язковими для всіх козацьких підрозділів [155].

У визначенні ролі козацтва в правоохоронній діяльності того часу є певні протиріччя. Існують свідчення про те, що представники вільного козацтва нерідко порушували закон, чинили такі злочини як: пограбування і вбивства. Однак, гостра політична конфронтація і боротьба різних сил за владу того періоду ускладнює об'єктивну оцінку дій різних військових формувань. Вживання надзвичайних заходів, як тоді вважалося, мало політичне обґрунтування.

Протистояння з більшовицькою Росією привело до того, що в Україні почали існувати два паралельних державних утворення з відповідними органами влади. З одного боку – Центральна Рада, з іншого Народний Секретаріат ЦВК, який був створений радянським урядом.

Отже, політична конфронтація, а згодом і військові дії не дозволили Центральній Раді реалізувати повною мірою в Українській Народній Республіці правоохоронну політику, яка, безумовно, мала надзвичайний характер. Центральна Рада намагалася вжити більш рішучих організаційних заходів для забезпечення громадського порядку в країні. Досить цікавим є проект доповнень до «Тимчасового положення про губернських і повітових комісарів», затверджений Тимчасовим урядом ще 19 вересня 1917 р. Згідно з документом, передбачалося надання губернським комісарам права видання обов'язкових постанов у справах, що стосуються забезпечення суспільної та державної безпеки, в окремих випадках припускалося вживання позасудових санкцій (накладання штрафів у розмірі до 3 тис. крб. або ув'язнення строком до трьох місяців) [129, с. 61]. Але законом цей проект не став, значна кількість членів Центральної Ради вважала його недемократичним та таким, що значно обмежував права і свободи громадян.

У період анархії та суспільного безладу значного поширення набуло розкрадання національних багатств, зокрема відбувалася безконтрольна, надмірна

вирубка лісу, спекуляція лісовими матеріалами. Розглядувані явища набули у той період катастрофічного масштабу. Намагання вирішити цю проблему були відображені в актах органів влади на місцевому та державному рівнях. Серед таких слід вирізнити «Тимчасову інструкцію по управлінню лісами Херсонської області» [445], яка надавала представникам влади та лісовій адміністрації додаткові повноваження, встановлювала додаткові санкції для порушників законодавства. Згодом, за самовільну вирубку лісу передбачалась уже карна відповідальність, відповідне положення було закріплене у «Тимчасовій інструкції у лісових справах», але затверджена інструкція була лише на рівні Лісового департаменту Міністерства земельних справ.

До речі, для того періоду це була досить типова ситуація. Для забезпечення правопорядку у різних сферах, міністерства і відомства видавали накази, інструкції й розпорядження про вживання термінових управлінських заходів, навіть не опираючись на відповідні закони, адже їх просто не було. Найчастішим стало повернення (посилання) до норм законодавства царського уряду. Так, міністр військових справ О. Жуковський 27 березня 1918 р. своїм наказом повернув чинність «Загального статусу Російської залізниці» та встановив відповідальність за його недотримання [279].

На рівні місцевого управління така ситуація теж мала місце. У разі настання надзвичайного стану місцева адміністрація видавала надзвичайні розпорядження й накази для поліпшення стану громадського порядку. Більше того, передбачалося навіть застосування збройної сили, при цьому керівники діяли на свій розсуд, адже ні закону, ні нормативного акта про оголошення надзвичайного стану в окремих місцевостях і на всій території на той час не існувало.

Невдовзі Центральна Рада отримала можливість стримати безлад у суспільстві, однак далеко не своїми силами. Прихід в Україну німецько-австрійського військового комітету значно послабив анархічні тенденції у країні. На території, де перебували війська союзників, було запроваджено режим жорсткого реагування на кожне порушення розпоряджень німецького чи австрійського командування. Треба сказати, що каральні заходи були далеко не пропорційними до скоєних порушень, та мали характер залякування цивільного населення. У результаті населення окупованих місцевостей припинило виступи не тільки проти іноземних військ, й проти представників української влади.

Слабка політика Української Народної Республіки все ж не могла призвести до поліпшення стану суспільного життя у державі. Анархічні настрої та ускладнена кримінальна ситуація, що склалася в Україні, була передумовою змінення влади. 29 квітня 1918 р. на скликаному за ініціативою «Союзу земельних власників» з'їзді українських хліборобів, Гетьманом України проголошили П. Скоропадського. Центральна влада була розігнана окупаційними військами. Але не можна говорити, що це відбулося винятково з ініціативи німців чи австрійців. Це сталося як закономірний результат невдалої, слабкої політики Центральної Ради, внаслідок чого стало виникло невдоволення заможних верств населення, які вимагали відновлення приватної власності й покласти край революційному хаосу.

Вважаємо за доцільне зосередитись на періоді правління П. Скоропадського, адже, незважаючи на нетривалість його влади, цей етап розвитку України був значною мірою насичений спробами вирішити суспільний безлад та політичне протистояння надзвичайними засобами, тобто засобами, на які так і не зважилася Центральна Рада за часів існування Української Народної Республіки.

У день свого обрання П. Скоропадський звернувся з «Грамотою до всього українського народу», оприлюднивши «Закони про тимчасовий державний устрій України», які спиралися на ідеї короткотривалої сильної влади. Окрім Центральної і Малої Ради, розпускалися земельні комітети, закони попереднього і російського Тимчасового уряду скасовувалися. За Україною закріплювалася нова офіційна назва – «Українська держава» [102, с.189].

За цими законами вся повнота влади належала виключно Гетьману України. Отже, встановлювався тимчасовий диктаторський режим до обрання Сейму.

Варто зазначити, що опозиційні настрої у суспільстві мали широке розповсюдження. Це стосувалося, насамперед тієї категорії громадян, які отримали найбільшу користь від революційного розподілу влади, попередньої соціалізації й комунізації суспільного життя. У зв'язку з цим проголошення урядового курсу на ринкову економіку, повернення приватної власності викликало нові суспільні протиріччя. Прекрасно розуміючи це, новий уряд неминуче зіштовхнувся з необхідністю вжиття непопулярних, надзвичайних засобів, зокрема, адміністративного та кримінального примусу. Такий факт ніяк не пов'язувався і навіть суперечив проголошеним правам і свободам громадян Української держави [444, с. 68].

Серед гарантованих народу прав і свобод були: недоторканність оселі й власності; захист від незаконного переслідування та арешту; неможливість суду або покарання за вчинки, не передбачені законом; право вільного вибору праці й місця мешкання, вільне придбання і відчуження майна. Крім цього, було гарантовано свободу думок, їх розповсюдження друкованими або іншими засобами, але у межах закону; гуртуватися у спілки і громади з метою, що не суперечить законові, організовувати мирні зібрання. Серед обов'язків громадян зазначалися захист держави, сплата встановлених владою податків, мита і відбуття повинностей [444, с. 69].

Отже, з метою захисту проголошених свобод і нового суспільного ладу передбачалося вжиття виняткових заходів. На це була спрямована практично вся охоронна концепція Гетьмана. Проте, враховуючи вкрай негативне ставлення більшості населення до цих заходів, новий уряд намагався все ж здійснювати їх у формі, більш прийнятній з точки зору захисту прав людини.

Міжвідомчий лад охоронного порядку практично повністю був заснований на російському «Зводі законів щодо попередження і припинення злочинів» 1890 р., згідно з яким основна функція з охорони громадського порядку і спокою належить Міністерству внутрішніх справ.

Гетьман одразу намагався чітко відокремити функції армії і внутрішніх органів закріпивши законодавчо їх у звичайному або воєнному стані в країні.

Так, при оголошенні у місцевості воєнного стану владні повноваження переходили від Міністерства внутрішніх справ до воєнного командування. Також у рамках гетьманської охоронної концепції видавалися нормативні акти, які визначали перелік охоронних органів, їх повноваження (зокрема, виняткові). Серед таких органів вирізнялися: поліція, армія, органи економічної безпеки, лісова охорона, залізнична охорона, тюремна варта, національна гвардія, внутрішні війська, особиста гетьманська охорона, українське козацтво, сільські загони самооборони, міські добровільні дружини.

Як було сказано, нормативно-правові засади діяльності охоронного апарату засновувалися на законах та інших нормативних актах періоду існування Російської імперії. Однак, крім цього, враховуючи надзвичайні суспільні обставини, прийнято закони, що значно доповнювали ці фундаментальні імперські чинники і мали відповідний характер. Головними рисами цих правових документів стало наділення центральної і місцевої влади додатковими повноваженнями, поширене застосування державного примусу та розширення категорій правопорушень, за вчинення яких встановлювалася кримінальна відповідальність.

Серед антианархічних законів періоду правління П. Скоропадського можна виокремити такі: «Про права на врожай 1918 р. на території Української держави» від 28 травня, «Про засоби боротьби з розрухою сільського господарства» від 8 липня, «Про передачу хліба врожаю 1918 р. у розпорядження держави» від 15 липня, «Про утримання мита з привезених із-за кордону гральних карт і покарання за порушення цього закону» від 16 липня, «Про відновлення в Україні царського закону від 2 грудня 1905 р. «Про суворі покарання за участь у страйках» від 19 липня, «Про карну відповідальність за підвищення граничних цін та за спекуляцію» від 24 липня (доповнений 17 вересня), «Про деякі тимчасові заходи щодо охорони державного порядку та громадського спокою» від 26 липня (доповнений 10 жовтня), «Про засоби охорони залізниць» від 24 жовтня [444, с. 75].

На нашу думку, впровадження заходів, передбачених вищезазначеними актами, значно скомпрометувало й без того нестабільну владу гетьмана, посилило соціальні протиріччя та незадоволення значної частини населення України. Як приклад, можна привести положення тимчасового закону від 8 липня 1918 р. «Про заходи боротьби з розрухою сільського господарства» [253] та інших актів, згідно з якими поміщикам надавалося право використовувати примусову працю під час жнив. За ухилення від повинностей селянам погрожували великими штрафами, тюремним ув'язненням та іншими покараннями.

За законом від 28 травня врожай 1918 р. вважався власністю держави і призначався на відправлення до Німеччини й Австро-Угорщини. Селяни повинні були здавати хліб за фіксованою ціною, залишаючи собі незначну частину, необхідну для прожиття. Для вилучення були створені спеціальні команди при німецьких комендатурах, які діяли вкрай жорстко і навіть застосовували розстріли за непокору. Народні маси позбавлялися задекларованих урядом політичних прав і свобод. Жорстко придушувалися будь-які прояви опору. Звичайно, за таких умов про широку підтримку режиму П. Скоропадського не могло бути й мови.

За задумом Гетьмана, значні повноваження отримувала місцева адміністрація. Це мало прояв не тільки у виданні нею обов'язкових до виконання постанов, й отримання права накладення покарань в адміністративному, поза-судовому порядку, за недотримання тих самих постанов.

Постанова Ради Міністрів «Про заходи проти осіб, які загрожують громадській безпеці Української держави та її правопорядку» була затверджена гетьманом на виконання закону від 24 вересня 1918 р. Відповідно до постанови було надано право міністру внутрішніх справ, а також губернським старостам та міським отаманам, у межах своїх адміністративних одиниць, видавати розпорядження «Про проведення обшуку та вилучення в осіб, які підозрюються у скоєнні вчинків, що загрожують державній безпеці та її правопорядку». За результатами цих дій міністр внутрішніх справ мав право видавати розпорядження про попередній арешт терміном до двох місяців, представники місцевої влади – до двох тижнів [444, с. 77].

Однак, не слід забувати, що стан надзвичайного законодавства на той час значною мірою залежав від охоронно-карної діяльності військ державокупантів. Ця діяльність, на відміну від українського охоронного апарату, не мала чіткого нормативно-правового визначення.

Єдиною підставою для надання охоронних повноважень та судової компетенції німецько-австрійським союзникам стала усна домовленість генерала Скоропадського з генералом Гренером перед державним переворотом (24 квітня 1918 р.) Наслідком цього стало видання головнокомандувачем німецькими військами в Україні Ейгхорном 22 травня 1918 р. наказу № 386, в якому офіційно затверджувалося розпорядження союзного командування від 25 і 28 квітня 1918 р. «Про можливість застосування німецького й австро-угорського військового судочинства проти цивільного населення України за вчинки проти військ союзних держав» [444, с. 341]. Для запобігання можливих виступів німецький штаб запроваджував заходи щодо роззброєння населення окупованої країни. Цей наказ існував з австро-угорської сторони.

Треба зазначити, що роззброєння населення було здебільшого формальним приводом, який дозволяв командуванню союзних військ втручатися в охоронну діяльність українського уряду, застосовувати до українських громадян покарання з боку окупаційної влади. Адже на той час не існувало жодних підстав вважати, що в Україні існує загроза масового виступу. Намагання української влади обмежити каральні заходи окупаційних військ були неефективними.

Отже, незважаючи на чітко побудовану й законодавчо закріплену охоронну концепцію П. Скоропадського, серед більшості населення його уряд був скомпрометований. Причинами цього стала залежність від політики союзного командування, повернення землевласників. Будь-яке звернення до старих засобів правління (відновлення Гетьманом царського законодавства і деяких порядків) розглядалося більшістю, як загроза сподіванням на краще життя. Тому, з виведенням з України союзного військового контингенту, соціалістичні та комуністичні ідеї отримали широку підтримку населення. Після організування Директорією всеукраїнського повстання загроза втрати української

державності не зникла, а навпаки, умови для більшовицького втручання з російського боку стали більш сприятливими.

Директорія як керівний орган повстання був утворений у ніч з 13 на 14 листопада 1918 р. Після зречення гетьмана Скоропадського 14 грудня від влади, за кілька днів Директорія тріумфально в'їхала до Києва. Слід зазначити, що одностайності й політичної злагоди у новій владі не було. Директорія наділялася широкими повноваженнями, але це передбачалося, як тимчасове явище. Після формування загального представницького органу Директорія повинна була скласти свої повноваження. Нова влада із самого початку намагалася заручитися підтримкою широкого кола громадян. Проголошені були відновлювання демократичних свобод, національно-персональні автономії, 8-годинний робочий день тощо. Наголошувалося, щодо повного вирішення земельної реформи «всі дрібні селянські господарства, всі трудові господарства залишаються у користуванні попередніх власників, а решта земель переходить у користування безземельних і малоземельних селян, насамперед тих, хто пішов у військо» [102, с. 198]. Серед напрямів внутрішньої і зовнішньої політики було проведення соціальних реформ, боротьби із спекуляцією, організація робітничого контролю, повернення селянам зібраних поміщиками контрибуцій.

Намагаючись створити власну правову систему, Директорія анулювала акти «паралельного» (радянського) законодавства й поновлювала чинність законів Української Народної Республіки. Однак реально поновлення законодавства Української Народної Республіки проходило частково. Цілий ряд законів Української Народної Республіки, а також Конституція, вважалися «лівими», і тому не були поновлені. Водночас, не було скасоване повністю законодавство П. Скоропадського, проти якого власне, і виступала Директорія. Дореволюційне законодавство, яке не суперечило новим українським законам, залишалося чинним.

Щодо надзвичайного законодавства варто сказати, що в умовах громадянської війни було поширене надзвичайне судочинство. За наказом С. Петлюри, при кожній окремій військовій частині створювався військово-польовий суд у складі 5 осіб (прокурора, двох старшин, двох козаків та секретаря). Суд розглядав справи військових та цивільних осіб у злочинах проти Директорії та справи за тяжкими кримінальними злочинами. Підсудними також були особи, які брали участь у будь-яких зібраннях без належного на це дозволу, з'являлися на вулицях після 22-ої години вечора, власники закладів, які не зачиняли їх о пів на десяту годину вечора. Покарання застосовувалися у вигляді розстрілів, строкової або безстрокової каторги, ув'язнення від шести місяців до двох років, грошові штрафи. Попереднє слідство практично було відсутнє, вирoki оскарженню не підлягали і виконувалися негайно. Створений апарат військово-польових судів активно використовувався у грудні 1918 – січні 1919 рр. Для вчинення масових репресій проти противників нової влади, за наказами командира корпусу Є. Коновальця та начальника штабу А. Мельника, застосовувалися негайні розстріли без слідства й суду всіх агітаторів проти дійсного державного устрою Української Народної Республіки [102, с. 204].

Використання військового судочинства отримало подальшого розвитку. У січні 1919 р. значні території країни були оголошені на воєнному або осадному стані, а також на режимі військових дій, а вже 24 січня 1919 р. режим воєнного стану діяв по всій Україні. Військово-польові суди змінилися на надзвичайні військові суди, які відрізнялись ще більш скороченою процедурою, відсутністю оскарження вироків і практично негайним їх виконанням.

Загалом, характеризуючи кримінально-правову сферу того періоду, можна визначити практично повну відсутність власних нормативних актів. Замість цього застосовувалися норми дореволюційного кримінального законодавства (Військово-кримінальний статут, Кримінальне уложення 1903 р. та ін.). Крім того, для припинення правопорушень, які мали масовий характер, Директорія вдавалася до беззаконня й репресій, визначаючи жорсткі покарання не на основі права, а керуючись революційною свідомістю. Помітний слід у процесі розвитку української державності залишила Західноукраїнська Народна Республіка, а 22 січня 1919 р. було підписано акт злуки Української Народної Республіки і Західноукраїнської Народної Республіки. Здійснено спроби створення дієвої системи органів влади й управління, боєздатної армії.

Не буде розглядати особливостей законодавства Західноукраїнської Народної Республіки взагалі та окремо надзвичайного. У галузях цивільного, кримінального та процесуального права тут використовувалося австрійське законодавство. Відсутність часу та професійних юридичних кадрів не дозволило на той час створити власну систему законодавства. Характеризуючи інститут надзвичайних режимів у період спроб відродження української національної держави, варто сказати, що політична конфронтація, а згодом і військові дії не дозволили Центральній Раді реалізувати повною мірою в Українській Народній Республіці правоохоронну політику, яка, безумовно, мала надзвичайний характер.

На жаль, відсутність злагоди у суспільстві, протиріччя, які існували у всіх урядах того періоду, нерішучість влади з деяких вкрай важливих питань, не дозволило створити незалежну Українську державу. Жоден із режимів того часу не зміг протистояти умовам громадянської війни, іноземної інтервенції, суспільно-політичних та ідеологічних розбіжностей. Постійна зміна влади, протиріч між проголошенням демократичних свобод та здійснюваною надзвичайно жорсткою політикою давали плідне підґрунтя для радянської агітації.

2.3. Проблеми становлення та розвитку інституту надзвичайних режимів в радянський період та в незалежній Україні

2.3.1. Надзвичайні режими у перші роки існування Радянської держави

Жовтнева революція 1917 р. та прийняття другим З'їздом Рад «Декрету про владу» дали відлік новій епохи, яка проіснує не одне десятиліття. На думку дослідників, у Росії розпочався розвиток тоталітарного державного права

[32, с. 43-48]. Надзвичайне законодавство характеризувалося вкрай жорсткими заходами. У законодавчих актах того часу було закріплено безперечний пріоритет інтересів держави над правами та свободами громадян.

Під час громадянської війни інститут воєнного стану активно використовувався не тільки для військового захисту країни, але і як хід військового придушення опору повалених класів [30, с. 8].

Спочатку, з метою захисту Радянської Республіки були створені відповідні органи. Охорона порядку здійснювалась робочо-селянською міліцією. Для постійної боротьби з контрреволюцією, саботажем, підривною діяльністю, а також спекуляцією постановою Раднаркому 7 грудня 1917 р. була створена Всеросійська Надзвичайна Комісія [477, с. 134]. Активно утворювалися народні суди й революційні трибунали. Таким чином, окрім побудови нового суспільства велася активна робота щодо забезпечення його захисту.

У кожній обласній, губернській, уїзній Раді створювалися надзвичайні комісії з осіб, які були віддані справі революції. Місцеві надзвичайні комісії набували широких повноважень для боротьби з контрреволюцією, їх безпосереднім завданням був контроль за неодмінним дотриманням декретів і розпоряджень Радянської влади.

Широкого розповсюдження набували комітети бідноти («комбіди») на селі, та революційні комітети («ревкоми»), створені згідно з положенням ВЦВК та Ради Оборони від 24 жовтня 1919 р. [266]. У разі виникнення надзвичайних обставин ці органи брали на себе всю повноту державної влади.

Серед інших органів виконавчої влади, що були наділені надзвичайними повноваженнями і виконували свої специфічні функції, слід назвати Всеросійську надзвичайну евакуаційну комісію (постанова РНК від 19 квітня 1918 р.) [276] та Надзвичайну транспортну комісію [277]. Крім того, дослідники визначають більше десяти інших надзвичайних органів у різних галузях державного управління [460, с. 46]

Громадянська війна та іноземна інтервенція зумовили створення такого надзвичайного органу, як Рада Робочої і Селянської оборони на чолі з В.І. Леніним. До компетенції цього органу входило оголошення осадного стану на визначеній території. Для безпосереднього керівництва обороною та забезпечення громадського спокою у найважливіших місцевостях Радянський уряд призначав надзвичайних комісарів. Наприклад, 2 травня 1919 р. осадний стан був оголошено відповідною постановою в Петрограді, Петроградській, Олонецькій і Череповецькій губерніях, при цьому Реввійськраді республіки надавалися виняткові повноваження вжити всіх заходів, які вона вважає необхідними для захисту міст [273].

Відповідно до Конституції РРФСР від 10 липня 1918 р. право оголошення війни й укладення миру, як і інші питання загальнодержавного значення, надавалося Всеросійському З'їзду Рад і Всеросійському Центральному Виконавчому Комітету Рад [207, с. 87].

Однак, факт відсутності спеціального нормативного акту щодо воєнного (осадного) стану призводив до того, що далеко не завжди надзвичайний стан

вводився тільки цими органами. Аналіз законодавства перших років існування радянської держави свідчить, що у той період воєнний стан оголошувалося різними органами державної влади. Серед них – Рада Народних Комісарів, Рада Робочої та Селянської оборони, Рада Праці та Оборони, а також органи військового управління Червоної армії та місцеві органи влади. Треба зазначити, що всі сфери життя нової республіки переходили на військовий лад, і це мало виявлення у здійснюваній владою політиці «воєнного комунізму» [407, с. 87].

Політика воєнного комунізму та запровадження червоного терору [477, с. 138] дозволяла досить успішно протистояти натиску як внутрішньої, так і зовнішньої контрреволюції, задіяти максимальні ресурси молодого радянської країни. З цією метою впроваджувалися ряд заходів надзвичайного характеру, зокрема:

- 1) введення продрозкладки, тобто обов'язкової безоплатної здачі селянами держави всіх продовольчих запасів;
- 2) планове розподілення продовольства населенню за вкрай скупими нормами військового часу;
- 3) заборона приватної торгівлі;
- 4) централізація промисловості;
- 5) введення загальнообов'язкової військової та трудової повинностей.

Отже, режим воєнного стану не тільки логічно вписувався до загальної лінії «воєнного комунізму», й був її обов'язковою складовою частиною, яка значно полегшувала виконання завдання встановлення диктатури пролетаріату в період жорсткої громадянської війни у розореній країні [407, с. 87-88]. Зміцнення ролі військового командування у цих умовах є цілком зрозумілим.

Згідно з нормативними актами того часу, військове керівництво та різні надзвичайні органи радянської влади отримували досить широке коло повноважень. Право оголошення воєнного стану згодом було фактично надане революційним військовим радам [252]. Крім того, надзвичайні органи здійснювали певні заходи для забезпечення боєздатності армії, так, наприклад, будь-яка особа, присутність якої у районі розташування армії вважалася шкідливою, могла виселятися, деяким особам навпаки категорично заборонялося залишати місцевість, зазвичай, це були представники корисних для армії професій, заборонялося також вивезення матеріалів та речей, які могли бути використані армією. Революційна рада видавала обов'язкові для виконання постанови щодо забезпечення громадської безпеки та порядку, затверджувала плани на військову заготівлю, керувала практично всіма сферами життя. Навіть за незначне порушення встановлених правил могло бути застосоване покарання у вигляді позбавлення волі строком на 3 місяці.

Однак, варто додати, що визначення у нормативних актах переліку надзвичайних заходів не обмежувало діяльність революційних військових рад. Вони наділялися правом за необхідністю застосовувати будь-які заходи й навіть ті, що не передбачені у документі. Єдине, що треба було зробити після застосування таких заходів – це доповідь вищому керівництву.

Згадуючи правила 1892 р. про місцевості, що оголошені на воєнному стані, варто зазначити, що Положення від 15 грудня 1918 р. багато в чому

повторює їх. Проте, були й принципові відмінності, які, на думку дослідників, ґрунтувалися на тому, що в перші місяці існування радянської держави надзвичайний стан вводився не тільки вищими органами державної влади або військовим командуванням, й місцевою владою. Звичайним явищем стало введення воєнного (осадного) стану військово-революційними комітетами (штабами), військовими комісарами і навіть начальниками окремих гарнізонів [30, с. 98].

Серед нововведень воєнного законодавства того часу було розповсюдження воєнного стану не тільки на територію, а й на певні види транспорту, наприклад, спеціальний Декрет Ради Народних Комісарів від 28 листопада 1918 р. «Про введення воєнного стану на залізницях» розповсюджував надзвичайний стан на залізничний транспорт. Цей Декрет надавав надзвичайних повноважень спеціальним представникам радянської влади на транспорті. Як і ряд інших актів того часу, що мали надзвичайний характер, він не мав чіткого переліку правопорушень та вичерпного переліку санкцій за порушення встановлених правил. Звичайно, цей факт зумовлював наявність зловживання у процесі реалізації повноважень [407, с. 89-90].

У подальшому, вищезазначене явище отримало розвиток після видання постанови Ради Робочої та Селянської оборони від 12 листопада 1919 р. «Про впровадження в життя воєнного стану на залізницях і заходів сприяння з оснащення залізниць паливом» [262]. У складі представників Всеросійської Надзвичайної Комісії, Революційної Військової Ради республіки та Народного Комісаріату шляхів і сполучень був створений Особливий Комітет, який підпорядковувався безпосередньо Раді Робочої та Селянської оборони. Постанова визначала, що будь-які рішення як Особливого Комітету, так і його уповноважених органів на місцях є обов'язковими та повинні приводитися в дію негайно, водночас пропонувалося створення військово-революційних трибуналів на окремих ділянках залізниці. Саме цей документ поклав початок створенню карних органів у вигляді сумнозвісних особливих комітетів (трійок) [407, с. 91].

Після 1920 р. воєнний стан міг бути розповсюджений не тільки на залізниці, й на водні шляхи Радянської Республіки. Комісари й особи технічної адміністрації водного транспорту отримали надзвичайні повноваження з накладення стягнень в адміністративному порядку.

Поняття воєнного й осадного стану в перші роки існування Радянської держави були практично ідентичні. Також, ідентичним було їх правове регулювання. Осадний стан оголошувався особливою складністю стану в певній місцевості. Як правило, воєнний чи осадний стан діяв у всіх прифронтових місцевостях. Режим воєнного стану забезпечувався місцевою владою, яка могла використовувати всі необхідні для цього заходи, на підставі Положення від 4 травня 1920 р. діяли революційні військові трибунали. Порядок і підстави притягнення осіб до відповідальності в районі воєнного (осадного) стану мали загальний характер на всій території країни. Це питання регламентувалося Декретом ВЦВК від 20 травня 1919 р. «Про вилучення із загальної підсудності в місцевостях, що оголошені на воєнному стані» [407, с. 93-94.].

Всеросійська Надзвичайна Комісія мала на той час необмежені надзвичайні повноваження. Вона могла застосовувати безпосередньо розправу (аж до розстрілу) за такі злочини як: державну зраду; приналежність до контрреволюційної організації та участі у змові проти радянської влади; шпionаж, приховування зрадників, шпигунів; приховування бойової зброї у контрреволюційних цілях; підробка грошових знаків та документів у контрреволюційних цілях; участь у контрреволюційних цілях у підпаленнях та вибухах; зумисне винищення або пошкодження залізничних шляхів, мостів та інших споруд, телеграфного і телефонного сполучення, складів військового озброєння, спорядження і продовольчих запасів; бандитизм; розбій та озброєний заколот; розкрадання радянських і державних складів, магазинів; незаконна торгівля кокаїном [407, с. 94].

Згодом поширювалася тенденція до збільшення та посилення надзвичайних заходів для забезпечення режиму воєнного стану. Основною причиною цього була недосконалість надзвичайного законодавства Радянської держави та відсутності належного реагування з боку Ради Народних Комісарів. Подальші нормативні акти надзвичайного характеру не поліпшили становище даної сфери. Декрет ВЦВК та Ради Труду і Оборони «Про місцевості, оголошені на воєнному стані» від 4 листопада 1920 р. [254], начебто, визначивши вичерпний перелік підстав оголошення та надзвичайних засобів, водночас надавав можливість місцевій адміністрації вживати інші репресивні заходи на власний розсуд.

Плідним підґрунтям свавілля Надзвичайної комісії стали затверджені Декретом ВЦВК від 18 листопада 1920 р. «Правила про місцевості, що оголошені на воєнному стані». Відповідно до ст. 10 цього документа, значно розширювалися підстави для здійснення страти у вигляді розстрілів з негайним виконанням [267] .

Надзвичайне законодавство у перші роки після Жовтневої революції було основним інструментом побудови авторитарної форми правління, встановлення та зміцнення пролетарської диктатури. Боротьба з політичними та ідеологічними ворогами комуністичного режиму велася максимально жорстко, поставлені цілі у внутрішній та зовнішній політиці досягалися шляхом відкритого диктату, повним ігноруванням свобод і прав громадян, ставленням інтересів держави найголовнішим пріоритетом.

Подальшого розвитку надзвичайне законодавство Радянської держави отримало під час прийняття «Положення про надзвичайні заходи охорони революційного порядку», що було затверджене Декретом ВЦВК і РНК РРФСР від 8 березня 1923 р. [294]. Зміст і структура цього документа суттєво відрізнялася від актів надзвичайного характеру часів громадянської війни. У положенні закріплювалися поняття воєнного стану, виняткового стану як особливого різновиду надзвичайного режиму. Окремо вирізнялися заходи перехідного характеру від воєнного до нормального стану, існування певних місцевостей. Більш регламентованими стало застосування надзвичайних заходів при воєнному стані на режимі військових дій і поза ним.

Однак, не зважаючи на такі переваги, документ все ж надавав владі широким можливостям у використанні репресивних заходів, у разі яких особа могла бути притягнена до кримінальної відповідальності за порушення, які не вважалися злочинами згідно з чинним на той час кримінальним законодавством.

Наступним актом надзвичайного законодавства державного значення стало «Положення про надзвичайні заходи охорони революційного порядку», затверджене постановою Президії ЦВК СРСР від 3 квітня 1925 р. У ньому без змін залишився порядок оголошення і реалізації режимів воєнного або виняткового станів. Проте у цьому положенні ретельніше приділялася увага питанню розподілу повноважень між владними органами. Припускалася можливість щодо встановлення одного із видів надзвичайних режимів на залізничних шляхах, також на особливо важливих об'єктах народного господарства (фабриках, заводах, складах оборонного значення), з їх прямим підпорядкуванням надзвичайним комітетам або військовому командуванню.

Уже в новому «Положенні про надзвичайні заходи охорони революційного порядку», затвердженому Декретом ВЦВК та Ради Народних Комісарів від 10 травня 1926 р., зазначено пункти щодо введення військового стану на промислових об'єктах і установах не було. Також, відсутнім був розділ про впровадження воєнного стану безпосередньо на території введення військових дій. Однак, повноваження оголошення воєнного стану в зазначених випадках отримували органи державної влади.

Нині на перший план стало виходити питання мирного будівництва, розвиток виробництва, зміцнення економіки, заняття певних позицій на світовій політичній арені. Можливість застосування надзвичайних заходів розглядалося у виняткових випадках. Заходи охорони революційного порядку застосовувалися лише у разі порушення нормальних умов життя на тій чи іншій території й мали дві форми: виключного та воєнного стану.

Дослідники інституту воєнного стану Радянської держави визначають дві фази його розвитку в період 1917–1950 рр.: перша фаза – охоплює перші кроки радянської влади, громадянську війну, час «воєнного комунізму», друга – після прийняття Конституції СРСР 1936 р., період Великої Вітчизняної війни та роки повернення до звичайного життя країни [30].

Відповідно до визначених фаз вирізнялися і засади введення воєнного стану. У першому випадку це зовнішні та внутрішні контрреволюційні посягання, у другому – протистояння СРСР з імперіалістичними країнами, участь СРСР у Великій Вітчизняній війні, необхідність вживання певних заходів для подолання наслідків війни.

Особливою ознакою другої фази був централізований характер оголошення і припинення воєнного стану з практично повним виключенням можливості прийняття рішення про використання цього заходу на місцевому рівні [30, с. 91].

Треба зазначити, що крім усіх, вищезазначених актів, правові підстави реалізації режимів надзвичайного стану дістали відображення в Адміністративному кодексі УРСР. Його підготовка велася паралельно з відповідним кодексом РРФСР, проект якого складався з таких частин, як: забезпечення револю-

ційної законності у радянському управлінні, обов'язкові постанови й адміністративні стягнення, публічні права громадян, охорона революційного порядку і громадської безпеки [56]. Цей проект так і не був затверджений, хоча його положення значно вплинули на окремі акти, зокрема й на акти надзвичайного характеру. На основі розробленого кодексу згодом був прийнятий Адміністративний статут.

Адміністративний кодекс УРСР був остаточно затверджений 12 жовтня 1927 р. [14, с. 158]. Він передбачав застосування широкого кола заходів адміністративного примусу для забезпечення революційної законності та зміцнення диктатури пролетаріату, визначав роль та місце організацій трудящих (парторганізацій, профспілок) у застосуванні заходів примусу, вказував на порядок створення та реєстрації товариств або спілок селян, врегульовував питання накладення адміністративного стягнення та ін. Його положеннями керувалися у своїй діяльності органи НКВС УРСР і Молдавської АРСР.

За порушення обов'язкових постанов встановлювалися такі стягнення: оголошення громадської догани усно або у засобах друку; штраф до 100 крб.; примусові роботи на строк до одного місяця; арешт на термін до двох тижнів. У IV розділі Кодексу вказувалися інші адміністративно-примусові заходи: особисте затримання, обшуки і вилучення, ревізія і конфіскація, стягнення сум неоподаткованого характеру в безспірному порядку, застосування зброї, а також надзвичайних заходів охорони революційного ладу, які передбачали проголошення надзвичайного або воєнного стану [14, с. 160-161].

Аналізуючи зміст нормативних актів надзвичайного характеру першого десятиліття радянської влади, варто звернути увагу на їх репресивний характер. Поширене застосування воєнного стану стало засобом здійснення диктатури пролетаріату. Практично повне ігнорування прав і свобод людини, підкорення особистих інтересів інтересам держави вирізняло надзвичайну політику перших років існування комуністичної країни.

Наприкінці 20-х років, у складних умовах становлення і розвитку держави, також активно використовувалася політика надзвичайних заходів. Здійснення колективізації, подолання хлібозаготовчої кризи вирішилися саме такими заходами. Період 30-х років характеризувався зміцненням диктатури Сталіна, відбувалися масові репресії, які знову реалізовувались надзвичайними позасудовими органами, які до того були засекречені. Також період 30-40-х років відзначився масштабними депортаціями деяких народів (кримських татар, німців, поляків, інгушів та ін.) в основному з політичних мотивів, які мали здебільшого суб'єктивний характер.

2.3.2. Правовий режим воєнного стану в СРСР 1941–1945 років

На нашу думку, великий інтерес становить реалізація воєнного стану під час Великої Вітчизняної війни 1941-1945 рр. Тому вважаємо за доцільне у нашому дослідженні розглянути проблеми введення, дії та скасування відповідного надзвичайного адміністративно-правового режиму в СРСР у зазначений період.

22 червня 1941 р. фашистська Німеччина напала на Радянський Союз. Перехід країни на воєнний лад поставив екстрені завдання правового врегулювання стану в державі, вимагає встановлення відповідного правового режиму, а також зміни в структурі державних органів управління. Однак, у мирний час не було розроблено спеціальних законодавчих актів, які б визначали правовий режим воєнного стану. На жаль, історичний досвід не був витребуваний у передвоєнний період, і більшість питань, які виникли вже у початковий період війни, не дістали практичного застосування у мирний час. Тому їх довелося вирішувати і розробляти під час війни при великому дефіциті часу.

22 червня 1941 р. прийнято Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про воєнний стан» [249], постановою Державного комітету оборони (далі – ДКО) № 31 воєнний стан був розповсюджений і на територію Далекосхідного регіону. На основі статті 49 п. «П» Конституції СРСР і згідно з Указом в інтересах оборони СРСР та для забезпечення державної безпеки в ряді республік і областей СРСР було введено воєнний стан. У місцевостях, де оголошено воєнний стан, усі функції органів державної влади у сфері оборони, забезпечення громадського порядку й державної безпеки передавалися радам фронтів, армій, воєнних округів, а там, де вони були відсутні – вищому командуванню військових об'єднань. Усі місцеві органи державної влади, заклади, організації і підприємства були зобов'язані надавати повну підтримку військовому командуванню в використанні сил і засобів для потреб оборони і забезпечення громадського порядку (п. 1). Військовій владі, згідно з п. 3 Указу надавалося право: залучати громадян до трудової повинності для виконання оборонних робіт, охорони шляхів сповіщення, будівель, засобів зв'язку, електростанцій, електромереж та інших важливих об'єктів, для участі у боротьбі з пожежами і стихійними лихами; обов'язок для розквартирування військових частин і установ; оголошувати транспортну гужову повинність для військових потреб; проводити вилучення транспортних засобів та іншого, необхідного для потреб оборони майна як у державних підприємствах і організаціях, так і в окремих громадян. Також, з метою забезпечення громадського порядку і безпеки надавалося право: регулювання часу роботи установ і підприємств, а також проведення різних зборів, мітингів тощо; організувати транспортно-пішохідний рух у визначених місцях; вводити комендантську годину; організовувати в'їзд і виїзд населення у місцевостях, оголошених на воєнному стані; виселяти в адміністративному порядку із місцевостей, оголошених на воєнному стані, з окремих населених пунктів осіб, признаних соціально небезпечними як по своїй злочинною діяльністю, так і за зв'язками з кримінальним середовищем.

За всіма названими напрямками військовій владі надавалося право: видавати обов'язкові для всього населення постанови і встановлювати за їх невиконання покарання в адміністративному порядку у вигляді позбавлення волі строком до 6 місяців або штрафом до 300 рублів; віддавати розпорядження місцевим органам влади, державним організаціям і вимагати від них безумовного і негайного виконання.

Отже, військовим властям, у місцевостях, оголошених на воєнному стані, надавалися більші повноваження у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки. Водночас, межі їх компетенції у сфері видання обов'язкових постанов хоча і були розширені, однак мали чітку регламентацію і перелік питань, за якими вони приймалися, були чітко обмежені відповідними нормативними актами [191].

Встановлювалась підвищена кримінальна й адміністративна відповідальність за порушення правопорядку і скоєння злочинів. Кримінальні справи про злочини, що посягали на обороноздатність держави, громадського порядку і державної безпеки, розглядалися військовими трибуналами.

22 червня 1941 р. Указом Президії Верховної Ради СРСР до таких злочинів було віднесено такі категорії кримінальних справ:

- 1) про державні злочини;
- 2) про злочини, передбачені законом від 7 серпня 1932 р. «Про охорону громадської (соціалістичної) власності»;
- 3) про злочини здійснені військовослужбовцями;
- 4) про розбій;
- 5) про вуличні вбивства;
- 6) про насильне звільнення з будинків утримання і з-під варти;
- 7) про ухилення від виконання загальної військової повинності;
- 8) про незаконні купівлю, продаж і зберігання зброї, а також викрадення зброї.

Крім того, військовим властям надавалося право подавати на розгляд військових трибуналів справи про спекуляцію, злісне хуліганство та інші злочини, якщо командування визнавало це необхідним за обставинами воєнного стану [159].

Крім того, за невиконання розпоряджень і наказів військової влади, а також за злочини, здійснені у місцевостях, які знаходяться на воєнному стані, винні підлягали кримінальній відповідальності за законами військового часу (п. 6). Також було прийнято «Положення про військові трибунали у місцевостях, оголошених на воєнному стані, і в районах воєнних дій» [275]. У цьому нормативно-правовому акті чітко визначався перелік кримінальних справ, які підсудні тільки військовому трибуналу (п. 7). Вводилася спрощена процедура судового розбору. Цим судам надавалося право розглядати справи щодо проходження 24 годин з моменту вручення звинувачуваному висновку. Їх вирoki не можуть бути оскаржені у касаційному порядку і можуть бути відмінені або змінені лише у порядку нагляду (п. 9). Вирoki військових трибуналів вступали в законну силу з моменту проголошення і негайно приводилися до виконання. Командуючим і військовим радам округів, фронтів і армій надавалося право призупиняти виконання вирoku про вищу міру покарання з одночасним телеграфним повідомленням про призупинення Головою Військової Колегії Верховного суду СРСР і Головного військового прокурора Червоної Армії або Військово-морського флоту СРСР за належністю. При не отриманні відповіді протягом 73-х годин вирок приводився у дію. Військові дії потребували посилення централізації і вироблення нових організаційних форм політичного, економічного та військового керівництва.

Відбувалося посилення кримінальної відповідальності. Державний комітет охорони постановою від 3 березня 1942 року № 1379 «Про охорону військового майна Червоної Армії у воєнний час» вводив підвищені санкції за викрадення, навмисне псування, розбазарювання, залишення без нагляду, порушення правил зберігання військового майна, зброї, бойової техніки, аж до розстрілу. Повноваження військових трибуналів постійно розширювалося. Так, 6 липня 1941 р. прийнято Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про відповідальність за розповсюдження в військовий час чуток, які викликають тривогу серед населення», 26 грудня 1941 р. прийнятий Указ «Про відповідальність робітників і службовців підприємств військової промисловості за самовільне звільнення з підприємств» і від 15 жовтня 1943 р. «Про відповідальність за розголошення державної таємниці і за втрату документів, які становлять державну таємницю». Крім того, військові трибунали розглядали кримінальні справи про злочини, за здійснення яких постановою РНК СРСР передбачалася відповідальність «за законами воєнного часу»: Військовими трибуналами розглядалися також справи щодо порушення вимог постанови РНК СРСР від 25 червня 1941 р. № 1750 «Про здачу населенням радіоприймаючих і радіопередаючих пристроїв». У місцевостях, де не було військових трибуналів, кримінальні справи названих категорій розглядали краєві (обласні) суди та Верховні суди АРСР, але із застосуванням процесуального порядку, встановленого для військових трибуналів.

Часто вводився спрощений порядок судочинства, розгляд кримінальних справ і приведення вироків у виконання. Були категорії справ, які не передбачали можливості участі сторін обвинувачення, захисту й виклику свідків. За приклад може бути постанова Державного комітету охорони від 6 лютого 1942 р. № 1247, від 13 лютого 1942 р. № 1247 і від 13 лютого 1942 р. № 1276, яка вводила спрощений порядок розгляду кримінальної справи щодо маршала СРСР Кулика.

Виходячи з досвіду громадянської війни, за спільним рішенням голів Верховної Ради СРСР, ЦК ВКП (б) і РНК СРСР 30 червня 1941 р. створюється центральний надзвичайний орган – Державний Комітет оборони [265]. Цей орган зосереджував у своїх руках усю повноту влади в країні. Усі рішення цього органу були обов'язкові для державних, партійних та військових органів. Однак, це не означало, що зупинялася діяльність органів управління. На період військового часу були істотно розширені права народних комісаріатів, що на практиці сприяло більш оперативному виконанню заходів оборонного характеру (постанова РНК СРСР від 1 червня 1941 р. № 1795 «Про розширення прав Народних Комісаріатів СРСР в умовах воєнного часу»). З метою реалізації на практиці положень Указу від 22 червня 1941 р. в часті обмежень прав і свобод громадян та заперечення на них різних додаткових обов'язків у перші місяці війни був прийнятий ряд важливих нормативних актів. Так, 26 червня 1941 р. прийнято Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про режими робочого часу працюючих і службовців у військовий час», 6 липня 1941 р. була прийнята постанова Державного комітету охорони № 37 «Про заходи

щодо посилення політичного контролю поштово-телеграфної кореспонденції» і 8 серпня 1941 р. була прийнята постанова № 433 «Про охорону найважливіших промислових підприємств».

Одночасно були прийняті нормативні акти щодо доповнення обов'язків населення у підготовці до військових дій і цивільної оборони. Так, постановою РНК СРСР від 2 липня 1941 р. № 1812 «Про загальну обов'язкову підготовку населення до протиповітряної оборони» така підготовка є обов'язковою для всіх громадян у віці від 16 до 60 років. Ще через два місяці постановою Державного комітету охорони від 18 вересня 1941 р. № 690 – «Про загальне обов'язкове навчання військовій справі громадян СРСР» на всіх громадян СРСР віком від 16 до 50 років було покладено обов'язок пройти курс військового навчання у вільний від роботи час по 110-часовій програмі, що дозволило сформувати у населених пунктах спеціальні підрозділи з місцевих жителів з допоміжними завданнями цивільної та протиповітряної оборони. Так, постановою Державного комітету охорони від 9 липня 1941 р. № 84 у місцевостях, оголошено воєнний стан, були організовані міські аварійно-рятувальні бригади місцевої протиповітряної оборони.

З посиленням напруженості у війні законодавство про воєнний стан розвивалось у бік тотальної мобілізації населення на потреби оборонного характеру, посилення контролю за переміщенням громадян по країні й посилення заходів відповідальності за будь-які правопорушення й дисциплінарні проступки, які набували загальнообов'язкового характеру. Про направленість законодавства про воєнний стан стверджує також постанова Державного комітету охорони від 14 грудня 1941 р. № 1023 «Про заходи щодо охорони залізничних доріг». Указ Президії Верховної Ради СРСР від 13 лютого 1942 р. «Про мобілізацію на період воєнного часу працездатного міського населення для роботи на виробництві і будівництві» [255], постанова Державного комітету охорони від 21 лютого 1942 р. № 1320 «Про перереєстрацію паспортів» і від 28 березня 1942 р. № 1506 «Про обмеження руху громадян по залізничній дорозі і водними шляхами на воєнний час» постановою РНК СРСР від 13 квітня 1942 р. № 507 «Про порядок мобілізації на сільськогосподарські роботи працездатного населення міст і сільських місцевостей», постановою Державного комітету охорони від 2 червня 1942 р. № 1948 «Про відповідальність залізничних робітників за збереженість перевезених по залізниці народногосподарських вантажів у військовий час», постанова РНК СРСР від 10 серпня 1942 р. № 1353 «Про порядок залучення громадян до трудової повинності у військовий час».

Характерним є те, що у законодавстві 1942-1943 рр. прослідковується стійка тенденція загальної мобілізації робітників підприємств оборонного значення направлена на встановлення військової дисципліни, що спричиняє підвищену відповідальність не тільки за правопорушення, й за дисциплінарні проступки. Так, постановою Державного комітету охорони від 22 вересня 1942 р. № 2327 робітники, службовці й інженерно-технічні працівники підприємств нафтової промисловості були переведені на час війни на положення мобілізованих. Самовільний ухід з роботи розглядався як дезертирство військовим трибуналом. А 29

вересня 1942 р. Президія Верховної Ради СРСР прийняла Указ «Про перехід на положення мобілізованих робітників і службовців, інженерно-технічних робітників у близьких і прифронтових районах» [258].

Указом Президії Верховної Ради СРСР від 9 травня 1943 р. «Про введення воєнного стану на морському та річковому транспорті» [248] воєнний стан було окремо розповсюджено на транспорт, на робітників, які прирівнювалися до статусу мобілізованих, були розповсюджені вимоги військової дисципліни, які забороняли самовільне звільнення з роботи і передбачали суворі види дисциплінарної та кримінальної відповідальності.

З цією метою РНК СРСР від 25 квітня 1943 р. і 19 травня 1943 р. були затверджені нові Дисциплінарні статuti робітників і службовців залізничного транспорту, морського і річкового флоту, які включали положення діючих установ Червоної Армії і Військово-морського флоту. Постановою ДКО від 19 червня 1943 р. № 3643 воєнний стан розповсюджувався і на вибухонебезпечні підприємства.

На час війни Указом Президії Верховної Ради СРСР від 30 січня 1943 р. був встановлений порядок обов'язкового переводу медичних працівників із одних медичних установ до інших.

Цікавим аспектом являється створення кримінально-правових норм вищим виконавчим органом РНК СРСР, що суперечить принципу законності.

У період війни повністю зберігали свої конституційні повноваження: Верховна Рада СРСР і його президія, Рада Народних Комісарів СРСР, а також наркомати і відомства, республіканські й місцеві органи управління. Компетенція ДКО не відокремлювалася від компетенції вищих органів влади й управління. Він працював разом з ними, здійснюючи керівництво обороною через постійно діючі органи державного управління. Президія Верховної Ради СРСР приймала більш важливі нормативно-правові акти воєнного часу, акти про державне будівництво, створення нових органів, про організацію і структуру збройних сил; про зміни різних правових актів, організацію нагороджувальної справи, ратифікації міжнародних договорів, зв'язаних з війною та її завершенням [101, с. 334-337].

У разі необхідності при ДКО створювались спеціальні комітети, ради й комісії, для вирішення найважливіших проблем. Загалом, Комітети оборони були створені більше ніж у 60 містах. На основі аналізу їх діяльності ДКО розробив у своїх постановах структуру й компетенцію комітетів, які сконцентрували всю повноту владу у своїх руках.

До складу таких комітетів входили: секретар обкому або міському ВКП(б) як голова, голови відповідних виконкомів, представники військового командування, начальники управління НКВС та ін.

В окремих містах не було створено Комітети оборони, а створювались спеціальні комісії. Так, 1 липня 1941 р. сумісною постановою міським і обласним комітетом ВКП(б) був створений надзвичайний орган управління – Комісія з питань оборони Ленінграда, подібні органи виникали і в багатьох інших містах. Вони називалися по-різному (штаб оборони, комісія з оборони,

комісія з оборонних робіт тощо), але аналіз їх складу показує, що саме влітку й восени 1941 р. вироблявся той тип міських комітетів оборони, які пізніше узагальнено й закріплено у постановах ДКО.

Умовами воєнного часу було питання про створення правових актів, які відображали б ці умови і були надійною правовою основою законності. Тому в цей період вступили в силу акти надзвичайного характеру, прийняті у військовий час і розраховані на використання їх виключно в умовах війни. Насамперед вони були направлені на посилення боротьби зі злочинними посяганнями на систему, порядок управління тощо.

Є дещо різними за змістом є поняття «воєнного» й «осадного» стану. А.Е. Лупев вважає «осадний стан» за різновид «воєнного», що викликаний рядом причин, особливими специфічними умовами [215]. У часи Великої Вітчизняної війни на осадному стані знаходились: з 20 жовтня 1941 р. Москва, з 26 жовтня – Тула, з 29 жовтня – Крим, з 25 серпня 1942 р. – Сталінград. Але ні в одному документі немає вказівок про встановлення осадного стану в Ленінграді, хоча, виходячи з порівняльного аналізу нормативних документів, які регламентують його режим, варто говорити про існування «осадного стану» в Ленінграді. Постановою ДКО від 19 жовтня 1941 р. було оголошено про введення в Москві й прилеглих районах осадного стану. Це положення вводилося з 20 жовтня 1941 р. з метою укріплення оборони Москви, тилу військ, які захищали Москву, а також з метою припинення підривної діяльності шпигунів і диверсантів.

В умовах осадного стану були розширені обов'язки і права військових влад щодо підтримування громадського порядку. У п. 4. постанови ДКО про введення осадного стану в Москві записано: «Порушників порядку негайно притягувати до відповідальності з передачею суду військового трибуналу, а провокаторів, шпигунів та інших агентів ворога, які закликали до порушення порядку, розстрілювати на місці». Як видно, особливий стан є самим крайнім видом воєнного стану із самими інтенсивними правообмеженнями. У цьому випадку навіть вводився винятковий захід державного примусу – адміністративний розстріл.

Військовими прокурорами і військовими трибуналами матеріали на правопорушників встановленого порядку в умовах осадного стану розглядались на місці злочину без суду і слідства.

Треба зазначити, що в Москві осадний стан вводився постановою ДКО, та в інших місцевостях цей правовий режим вводився постановою місцевих міських комітетів оборони, тому мав у кожному випадку свої особливості.

Проведений аналіз показує, що осадний стан, як особливий правовий режим, в основному зберігав усі заходи оголошеного режиму воєнного стану. Однак, якщо останній був детально розроблений і викладений у загальносоюзному нормативному акті, то правовий режим осадного стану не дістав такої нормативної регламентації.

Відміна воєнного стану в СРСР після закінчення війни здійснювалася поетапно. Спочатку Указом Президії Верховної Ради СРСР від 7 липня 1945 р.

«Про амністію у зв'язку з перемогою над гітлерівською Німеччиною» [270] відмінено всі неотримані адміністративні штрафи та не приведені в дію адміністративні стягнення, передбачені п. «а» ст. 4. Указу Президії Верховної Ради СРСР від 22 червня 1941 р. «Про воєнний стан».

У більшості районів країни воєнний стан було відмінено прийняттям постанови Президії Верховної ради СРСР від 25 вересня 1945 р. «Про визнання недейсними Указу Президії Верховної ради про оголошення в ряді регіонів СРСР воєнного стану» [260].

Однак, у Прибалтиці, Західних регіонах України та Білорусії із-за активізації національних визвольних рухів воєнний стан було відмінено лише у липні 1946 р. Не відразу після закінчення війни не було знято воєнний стан на транспорті, який діяв ще деякий час у зв'язку з необхідністю здійснення спеціальних задач відновлювання народного господарства та демобілізації армії [30, с. 196; 208].

Отже, з проведеного аналізу видно, що чимало напрацьованих під час військових дій 1941-1945 рр. правових інститутів втілені у чинне законодавство України: це і створення надзвичайних координуючих органів управління, і розбудова міжгалузевих підвідомчих систем державного управління, що діють лише в умовах небезпеки, це принципи взаємодії між постійними і тимчасовими органами управління та багато інших цікавих правових засад.

Проте є багато негативних моментів під час реалізації норм інституту воєнного стану під час Великої Вітчизняної війни. ДКО та РНК СРСР виконували функції законодавчої влади, створюючи кримінально-правові норми, тимчасові надзвичайні органи управління місцевого рівня вводили додаткові правообмеження більш жорстокі, ніж ті, що містилися в Указі про введення воєнного стану, вводилась найжорстокіша міра – адміністративний розстріл, також було введено спрощену процедуру розгляду кримінальних справ. Все вище перелічене заперечує принципу законності у державному управлінні та сучасним правовим доктринам. Існує багато питань щодо процедури введення і скасування воєнного стану в СРСР 1941-1945 рр. інших аспектів правового режиму, що потребує окремого дослідження.

2.3.3. Становлення і розвиток надзвичайного законодавства в післявоєнний період та в незалежній Україні

У другій половині XX ст. законодавство про надзвичайні адміністративно-правові режими Радянського Союзу не мало розвитку. У розглядуваний період почала розвиватися ідея про відсутність у країні раду внутрішніх соціально-політичних конфліктів у зв'язку з переходом до розвиненого соціалізму. Надзвичайні заходи вважали винаходом буржуазного права, метою їх використання була внутрішня боротьба з класовими ворогами. Відповідно до вчення К. Маркса такий «винахід» вперше був впроваджений у Франції в період переходу до республіканського ладу й мав – осадний стан [222, с.

135]. Звичайно, сама думка про наявність класових ворогів у соціалістичному суспільстві не припускалася.

У концепції цієї ідеї в 1962 р. було скасовано «Положення про надзвичайні заходи охорони революційного порядку» від 3 квітня 1925 р. [269]. Єдиним надзвичайним адміністративно-правовим режимом, закріпленим у Конституції СРСР 1977 р. (п. 15 ст. 121) [126], став воєнний стан, під яким розумілося особливе становище в країні або в окремих її місцевостях. Президія Верховної Ради СРСР оголошувала воєнний стан при виняткових обставинах, якими вважалися як воєнні дії, так і стихійні лиха [55].

Цікавим аспектом є те, що із введенням посади Президента СРСР, повноваження із введення воєнного стану на невизначений період були передані цій посадовій особі. Передбачалося, що Президент СРСР оголошує в інтересах СРСР і безпеки його громадян воєнний стан в окремих місцевостях. Порядок введення й режимні заходи повинен був закріпити закон СРСР, що так і не був прийнятий.

До 1988 р. в СРСР не було юридично закріпленого в законодавстві поняття «надзвичайний стан». Події, які розгорталися той період в комуністичних країнах, спростували думку про те, що застосування надзвичайних заходів можливе тільки у капіталістичних країнах. Наприкінці 80-х років початку років 90-х було введено надзвичайний стан у Пекіні, деяких містах Афганістану та Албанії. Щодо колишнього СРСР, наприкінці 80-х років у деяких регіонах почалися соціальні конфлікти, які, в основному, ґрунтувалися на міжнаціональній ворожнечі. Останні супроводжувалися численними жертвами серед мирного населення, що, у свою чергу, призвело до необхідності застосування надзвичайних заходів для стабілізації обстановки. Серед вищезгаданих подій 1 грудня 1988 р. Верховною Радою СРСР був прийнятий Закон СРСР «Про зміни й доповнення Конституції (Основного закону) СРСР» [271], відповідно до якого, поряд з воєнним станом, вводився ще один надзвичайний адміністративно-правовий режим – надзвичайний стан.

3 квітня 1990 р. прийнято Закон СРСР «Про правовий режим надзвичайного стану» [259], що визначив мету існування цього інституту, підстави й порядок його введення, конкретний перелік надзвичайних заходів, закріпив відповідальність за порушення встановлених положень. Відповідно до ст. 1, вказаного закону, підставами оголошення надзвичайного стану були стихійні лиха; великі аварії, катастрофи; епідемії, епізоотії або масові безладдя.

Треба підкреслити, що закон приймався в умовах складної соціально-політичної обстановки, при відсутності науково-розроблених теорій надзвичайного стану й управління в екстремальних ситуаціях.

На жаль, він не вибрав тих правових гарантій, які виробило міжнародне співтовариство, піклуючись про права людини. Не був закріплений максимальний термін дії надзвичайного стану, не визначався правовий статус громадянина. Був відсутній розподіл режимних заходів при виникненні факторів соціально-політичної й техногенно-природної небезпеки. Проте, незважаючи на недоліки, цей закон започаткував створення сучасних, демократичних форм управління в особливих умовах [148].

Ще до внесення змін до Конституції СРСР і прийняття вищезгаданого закону 22 вересня 1988 р. Верховною Радою СРСР введено особливий стан (аналог надзвичайного стану) – комендантська година в Нагірно-Карабаській автономній області й Агдамському районі Азербайджану, а 23 листопада 1988 р. – Указом Президії Верховної Ради СРСР «Про негайні заходи із наведення громадського порядку в Азербайджанській РСР і Вірменській РСР». Особливий стан було поширене на Баку, ряд інших міст і районів Азейбарджану, а також на Єреван [256; 214, с. 44].

Вжиті заходи не призвели до бажаних результатів і Указом Президії Верховної Ради СРСР [257] у Нагірно-Карабахській автономній області була введена так звана «особлива форма управління». Незважаючи на задекларований у першому пункті Указу «тимчасовий» характер даної міри, термін дії особливої форми управління встановлений не був. Усі повноваження щодо управління областю передавалися комітету особливого управління Нагірно-Карабахської автономної області, діяльність Ради народних депутатів припинялася [214, с. 45].

У зв'язку з різким загостренням обстановки у цьому регіоні, викликаним діяльністю екстремістських груп, масовими безладдями, обстрілом населених пунктів, захопленням заручників, Указом Президії Верховної Ради СРСР від 15 січня 1990 р. на території Нагірно-Карабахської автономної області й Горицького району Вірменської РСР, а також у прикордонній зоні уздовж державного кордону СРСР на території Азербайджанської РСР був оголошений надзвичайний стан [257; 214, с. 45].

В.М. Григор'єв, аналізуючи у своїй праці, вищезазначені події, звертає увагу на деякі розбіжності між існуючим на той час законодавством і, використовуваними заходами. Надзвичайні заходи мали тоді різні назви – надзвичайний стан, особливий стан, комендантська година.

Відразу слід сказати, що комендантська година не може бути самостійним заходом, оскільки це є одним з елементів певного надзвичайного стану. Комендантська година, звичайно, пов'язана з іншими обмеженнями прав і свобод, які спричиняє введення таких заходів: заборона мітингів, демонстрацій, появи громадян без документів або спеціальних перепусток, обмеження руху транспортних засобів, надання військам та правоохоронним органам права затримувати громадян, проводити огляд, здійснювати контроль паспортного режиму та ін. [72, с.12.].

Крім того, не були визначені характерні ознаки та співвіднесення воєнного, особливого та надзвичайного стану. У Конституції СРСР названі лише два надзвичайних заходи: воєнний стан, який вводиться в інтересах захисту країни і безпеки громадян; 1) надзвичайний стан – в інтересах забезпечення безпеки громадян СРСР; 2) особливий стан не був визначений ніякими законодавчими актами, то лише ідентичність з порядком введення й реалізації надзвичайному стану дозволяє розглядати його, як різновид останнього.

Виходячи з наведеного, цілком правильним є висловлювання В.М. Григор'єва про те, що спроби замінити надзвичайний стан будь-якими іншими заходами надзвичайного характеру (оголосити тяжкий, винятковий,

особливий стан, ввести комендантську годину) є неконституційними. І справа не тільки у термінологічній неточності, адже за підміною понять досить часто ховається відступ від встановленого законом порядку, що є неприпустимим особливо тоді, коли йдеться про надзвичайні заходи [72, с. 12].

Надзвичайний стан стосується багатьох конституційних прав і свобод громадян. Таким чином, порядок його введення має встановлюватись тільки на конституційній основі. Видання законів, підзаконних та відомчих актів надзвичайного характеру має повністю відповідати основному закону країни, крім того, застосування відповідних до них заходів повинно проводитись у разі, коли всі можливі звичайні заходи вже здійснювалися і не принесли бажаного позитивного результату. Найвідоміше для нинішнього покоління введення надзвичайного стану – 19 серпня 1991 р. Відразу варто підкреслити, що введення надзвичайного стану було протизаконним, що є саме тим випадком, коли група не зовсім порядних політиків, використовують правовий інститут надзвичайного стану у своїх цілях, для захоплення й абсолютизації влади у державі. Влітку 1991 р., Радянський Союз перебував у важкій політичній та економічній кризі, інститути державної влади постійно давали збої. Національно-визвольний рух у багатьох республіках СРСР досяг свого апогею. Звернувшись до спогадів тих часів зазначимо, що «17 серпня 1991 р. на одному з об'єктів Комітету державної безпеки СРСР, що мав назву «АБЦ», зібралися прем'єр-міністр СРСР Павлов, його перший заступник Бакланів, міністр оборони Язов, керівник апарату Президента СРСР Болдін, Голова комітету державної безпеки Гачків, заступники міністра оборони Агапов і Варенніков та заступник голови Комітету державної безпеки СРСР Групко. Обговорювалися заходи щодо збереження Радянського Союзу, зміцнення влади центрального апарату, тиску на союзні республіки з метою усунення сепаратистських, як вони заявляли, настроїв. На другий день, 18 серпня, подібна зустріч у Кремлі повторилася, але тепер за участю віце-президента Янаєва, міністра внутрішніх справ СРСР Пуго, Голови Верховної Ради СРСР Лук'янова, першого секретаря Московського міського комітету КПРС Прокоф'єва» [38, с. 361].

На цих зборах була висунута ідея щодо введення у державі надзвичайного стану з метою збереження радянської влади. 18 серпня був прийнятий Указ віце-президента СРСР Г. Янаєва із взяттям на себе обов'язків Президента СРСР, а 19 серпня 1991 р. оприлюднене звернення «Заява радянського керівництва» про введення надзвичайного стану й необхідності створення Державного комітету з надзвичайного стану в СРСР.

Важливо підкреслити, що введення надзвичайного стану в тому випадку було незаконним, адже не була витримана законодавча процедура введення цього правового режиму, неналежним актом управління вводився цей режим.

До того ж, на превеликий жаль, цей випадок досить вплинув на подальший розвиток теорії надзвичайних адміністративно-правових режимів і на правосвідомість населення. У наступні роки на теренах колишнього Радянського Союзу режим надзвичайного стану вводився близько 25 разів, він ставав досить розповсюдженим і повсякденним явищем.

Чимало людей сприймали надзвичайний стан як атрибут тоталітарності або реакції влади, як зазіхання на особисті права і свободи. Тепер потрібно проводити більшу правову пропаганду щодо роз'яснення положень цього інституту, як правової цивілізованої форми забезпечення державної й особистої безпеки під час виникнення надзвичайних ситуацій різного генезису.

Показовим є той факт, що одним із перших законодавчих актів незалежної України був Закон «Про надзвичайний стан», прийнятий 1992 року [360], який підтверджує особливу значимість регулювання правовідносин, що виникають в особливих умовах. Цей закон розділив надзвичайні заходи на застосовувані в умовах соціально-політичної та техногенно-природної небезпеки, обмежив час існування такого режиму, встановив процедуру введення режиму, обмежуючи, таким чином, абсолютне право глави держави.

16 березня 2000 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376], що пом'якшив санкції відповідальності за порушення положень режиму, установив додаткові гарантії правового статусу особистості. Треба сказати, що 6 квітня 2000 р. Україна одна з перших серед країн СНД прийняла Закон «Про правовий режим воєнного стану» [374].

Також у 2000 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350], який визначив заходи щодо локалізації та ліквідації екологічних катастроф, установив процедуру переходу цього правового режиму в режим надзвичайного стану.

Варто підкреслити, що при створенні цього закону на законодавця досить сильно вплинула концепція Закону УРСР «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [377]. І тому законодавець пішов шляхом створення закону, що регулює відносини у сфері техногенно-природної небезпеки, як закон про зону небезпеки.

Надзвичайний адміністративно-правовий режим воєнного стану на території України не вводився. 3 грудня 2005 р. Указом Президента України у населених пунктах Автономної Республіки Крим було введено надзвичайний стан у зв'язку з виникненням панзоотії пташиного грипу [311]. Щодо режиму зони надзвичайної екологічної ситуації можна зазначити, що відразу після прийняття цього закону з'явилися перші прецеденти введення даного режиму. Це, наприклад, оголошення території в межах населених пунктів Болеславчик, Мічурне, Підгір'я, Чаусове-1, Чаусове-2 Першотравневого району Миколаївської області зоною надзвичайної екологічної ситуації [342]. Донедавна через відсутність відповідного режиму вводився режим надзвичайної ситуації із процедури, що передбачена для надзвичайних адміністративно-правових режимів. Таким прикладом може бути Указ Президента України від 08.11.1998 р. «Про заходи щодо ліквідації стихійного лиха у Закарпатській області» [347], що, у свою чергу, був затверджений Верховною Радою України.

Треба констатувати, що нині із прийняттям Верховною Радою України трьох основних законів «Про правовий режим надзвичайного стану» [376], «Про правовий режим воєнного стану» [374] та «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350] в Україні склалася закінчена концепція надзвичайних адміністративно-правових режимів, які регулюються конституційними законами.

ГЛАВА 3

МЕХАНІЗМ ВВЕДЕННЯ, ПРОДОВЖЕННЯ ТА СКАСУВАННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

3.1. Підстави та процедури введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні

Одним із найважливіших питань розбудови інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні є питання підстав введення, продовження та скасування таких режимів.

Для розуміння національних моделей нам необхідно звернутися до міжнародного досвіду. До того ж, питанням підстав введення надзвичайних адміністративно-правових режимів міжнародне співтовариство приділяло достатньо уваги.

У середині 60-х років під егідою Організації Об'єднаних Націй був проведений огляд Конституцій 36 країн світу, щоб установити вичерпний перелік тих серйозних загроз державі, при наявності яких виправдане вживання виняткових заходів, включаючи введення надзвичайних режимів. У результаті цієї роботи автори огляду визначили сім таких обставин:

- 1) зовнішня загроза (міжнародний конфлікт, війна, вторгнення ззовні, оборона або забезпечення безпеки держави у цілому чи будь-який його частині);
- 2) громадянська війна, повстання, «підривні дії революційних елементів»;
- 3) порушення миру, публічного порядку чи спокою;
- 4) загроза конституційному ладу;
- 5) стихійне лихо;
- 6) загроза економічному життю країни чи будь-яких її частин;
- 7) порушення життєво-важливих галузей економіки чи суспільних служб [484, с. 128-129].

Слід зазначити, що цей перелік, складений експертами Організації Об'єднаних Націй, не є першим дослідженням такого роду. Перші зведені списки підстав для введення надзвичайного стану були складені ще наприкінці 50-х років західнонімецькими вченими А. Хаманном і Х. Фольцем. Ці дослідники також виокремили по шість-сім груп таких підстав.

На думку А. Хаманна, ними є:

- 1) напад на варту;
- 2) публічні виступи з метою порушення діючого конституційного режиму;
- 3) серйозні правопорушення, що загрожують правопорядку і безпеці;
- 4) катастрофи, страйки і страйки у галузях виробництва, життєво важливих в економічних відносинах;
- 5) перебої у постачанні населення;

6) утруднення в економіці і фінансах [84, с. 28-29].

На початку 60-х років XX ст. в Федеративній Республіці Німеччина ви-йшла праця Х. Фольца «Надзвичайний стан і законодавство про надзвичай-ний стан», в якій вчений дав більш детальну розробку підстав для введення надзвичайних режимів, таких як:

1) наявність зовнішньої загрози для держави, що виражається у здійснен-ні іноземною державою актів військової погрози чи військового нападу, а також керівництві іноземною державою діями «підривних елементів» усере-дині країни;

2) наявність різного роду «внутрішнього безладу», заколотів та повстань;

3) настання «конституційної необхідності», викликаної порушенням фун-кціонування якого-небудь конституційного органу чи конфліктом (у федера-льній державі) між центром та суб'єктом федерації;

4) порушення функціонування державного апарату, викликане страйком державних службовців;

5) відмовлення від сплати податків (податковий страйк);

6) важке становище у галузі економіки і фінансів, а також трудові конфлікти;

7) катастрофи, епідемії і стихійні лиха.

Х. Фольц у своїй праці допускає можливість комбінованого сполучення двох і більше зазначених ним обставин, а також можливість появи інших під-став, що могли б викликати надзвичайні режими для держави [474, с. 15-16].

Французький учений юрист А. Матіо присвятив окрему монографію ви-значенню підстав введення надзвичайних адміністративно-правових режимів – «Теорія надзвичайних підстав» [474, с. 16]. До того ж, А. Матіо перший порушив питання щодо можливості наперед визначити вичерпний перелік обставин, за якими може бути введено надзвичайний режим. Французький вчений вважає, що неможливо з точністю наперед говорити про вичерпний перелік підстав. Він наголошує на необхідності певного розсуду в суб'єкта, який наділений правом введення надзвичайного адміністративно-правового режиму [84, с. 30].

Варто підкреслити, що на відміну від А. Матіо, німецькі вчені Х. Фольц та А. Хамман, погляди яких ми розглядали раніше, вважають, що в законодав-стві країни необхідно мати вичерпний перелік підстав введення надзвичай-них адміністративно-правових режимів. Ряд видатних дослідників сфери над-звичайних режимів, зокрема А.М. Домрін, стають на бік німецьких учених [84, с. 31], тобто наполягають на чіткому та вичерпному переліку обставин, що можуть бути розглянуті суб'єктом введення режиму, як підстави введення надзвичайних адміністративно-правових режимів.

Проте розмірковуючи на тему формулювання вичерпного переліку умов введення надзвичайного режиму, слід поставити таке питання: чи можливо сформулювати такий перелік? З одного боку, можна було б обмежитись загал-ьними формулюваннями, такими, як порушення нормальної діяльності ор-ганів державної влади, необхідність відновлення конституційного правопо-рядку, масового переходу державного кордону з територій суміжних країн та

ін. Прихильники вичерпного переліку обставин говорять, що це дозволить обмежити адміністративне свавілля влади, не допустить вільного трактування норм закону, які визначають підстави введення надзвичайного режиму. З іншого боку, при підготовці такого важливого закону законодавець повинен проаналізувати історію виникнення цього інституту, історичний та зарубіжний досвід застосування надзвичайних адміністративно-правових режимів та на підставі отриманої інформації передбачити всі можливі ситуації введення названого режиму [160].

Можна було б і погодитися з прихильниками закритого переліку обставин. Проте, закритий перелік завжди ризикує поставити правозастосовника у скрутне становище. Так, наприклад, може виникнути надзвичайна ситуація, а обставини, що її спричинили, не зазначені у законі. Це, звичайно, перешкоджає застосуванню надзвичайних заходів, і вихід з такої ситуації лише один – це внесення змін у закон [418, с. 60].

На нашу думку, перелік обставин, які є підставою введення надзвичайного стану, повинен мати лише рекомендаційний характер. Законодавець може тільки навести найхарактерніші суспільні явища й обставини та надзвичайні ситуації, що можуть зумовити введення надзвичайного стану.

З метою недопущення зловживання дискреційними повноваженнями, в багатьох державах світу передбачається ускладнена процедура введення надзвичайного адміністративно-правового режиму, коли акт введення затверджується парламентом. На це твердження вказує і практика розбудови інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів у законодавстві держав світу. Говориться про загрозу агресії чи військовій дії, загрози незалежності, територіальній цілісності, державним інститутам, економічній стабільності, громадському порядку та безпеці [484, с. 131].

В окремих державах підставою введення надзвичайного адміністративно-правового режиму є положення, що витікають з міжнародних зобов'язань [124, с. 152].

Автори монографії «Надзвичайне законодавство Федеративної Республіки Німеччини» наводять приклад, коли у рамках домовленостей Організації Північноатлантичного договору (НАТО) в Федеративній Республіці Німеччина може бути введений надзвичайний адміністративно-правовий режим [474, с. 160].

Законодавство України багато корисного бере з міжнародного досвіду, який нами розглядався раніше, проте має і власні національні особливості, не характерні для інших держав.

Перші посилення на підстави введення надзвичайного адміністративно-правового режиму ми знаходимо у статтях відповідних законів, що закріплюють мету введення (для воєнного та надзвичайного стану) та закріплюють завдання закону (для режиму зони надзвичайної екологічної ситуації).

У Законі України «Про правовий режим воєнного стану» [374] взагалі не має окремої статті, що закріплює підстави введення такого режиму. А обставини, що спричиняють введення воєнного стану, закріплюються лише в ст. 2

цього закону «Мета введення воєнного стану». У статті говориться про такі підстави введення воєнного стану:

- збройна агресія;
- загроза нападу;
- небезпека державної незалежності України;
- територіальна цілісність України.

Надано вичерпний перелік, проте, крім чітко визначених у міжнародному праві термінів [481, с. 38-39] агресія, «загроза нападу» (агресії), «територіальна цілісність держави» [481, с. 44] тут є і широке оціночне поняття «небезпека державної незалежності України». На думку Президента України, в це оціночне поняття можна вкласти цілий спектр небезпечних ситуацій.

Ми пропонуємо спеціально, окремо передбачити вичерпний перелік підстав введення воєнного стану за аналогією, як це зроблено у Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану». На нашу думку, достатньо детально такий перелік розроблено у законодавстві Російської Федерації. Так, відповідно до ст. 2 Федерального Закону про воєнний стан підставами введення останнього є:

1) вторгнення або напад збройних сил іноземної держави (групи держав) на територію Російської Федерації, кожна воєнна окупація її території, що є результатом такого вторгнення чи нападу, чи кожна анексія території Російської Федерації або її частки із застосуванням збройної сили;

2) бомбардування збройними силами іноземної держави (групи держав) території Російської Федерації або застосування зброї іноземною державою (групою держав) проти Російської Федерації;

3) блокада портів та берегів Російської Федерації збройними силами іноземної держави (групи держав);

4) напад збройних сил іноземної держави (групи держав) на збройні сили Російської Федерації або на інші війська незалежно від місця їх дислокації;

5) дії іноземної держави (групи держав), що дозволяє (дозволяють) використовувати свою територію іншої держави (групи держав) для скоєння акту агресії проти Російської Федерації;

6) засилання іноземною державою (групою держав) або від імені іноземної держави (групи держав) озброєних банд, груп, іррегулярних сил та найманців, що здійснюють акти застосування збройної сили проти Російської Федерації, що рівнозначні зазначеним актам агресії.

Також актами агресії проти Російської Федерації можуть визнавати й інші акти застосування збройної сили іноземною державою (групою держав) проти суверенітету, політичної незалежності та територіальної цілісності Російської Федерації або яким-небудь іншим чином, несумісним зі Статутом Організації Об'єднаних Націй, що рівнозначні зазначеним актам агресії.

Згідно зі ст. 3 закону, який аналізується в якості безпосередньої загрози агресії проти Російської Федерації можуть визнаватися дії іноземної держави (групи держав), здійснені в порушення Статуту Організації Об'єднаних Націй, загальноновизнаних принципів та норм міжнародного права та ті, що

безпосередньо вказують на готування до акту агресії проти Російської Федерації, що включає об'яву війни проти Російської Федерації [250].

Можна констатувати, що визначення агресії та безпосередньої загрози агресії як підстав для введення воєнного стану в Російській Федерації сформульовано в законодавстві з врахуванням резолюції 3314, прийнятої XXIX сесією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй 14 грудня 1974 року [475, с. 58].

Стаття 2 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» має назву «Мета введення надзвичайного стану». Ця стаття називає нам такі підстави:

- усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;
- нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства.

В цьому випадку законодавець також разом з визначеними в законодавстві термінами захоплення державної влади, надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, зміни конституційного ладу шляхом насильства визначає і деякі оціночні поняття, наприклад, особливо тяжкі надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. Державний класифікатор надзвичайних ситуацій [307] має чітко визначені рівні надзвичайних ситуацій в залежності від кількісних показників, що характеризують вплив негативно-го фактора на суспільство.

Стаття 3 закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350] закріпила завдання закону з посиланнями на підстави оголошення окремої території зоною надзвичайної екологічної ситуації з веденням на цій території відповідного надзвичайного адміністративно-правового режиму. Це такі підстави:

- виникнення надзвичайних екологічних ситуацій;
- проведення робіт з ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій.

Термін надзвичайна екологічна ситуація використовується в законодавстві України, але не може бути адаптований до загальної концепції надзвичайних ситуацій, на якій ми зупинимося окремо.

Крім цього закони України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] та «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350] містять спеціальні статті, де перелічуються умови введення відповідних режимів. Так, у відповідності до ст. 4 закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» цей режим може бути введено лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладу, усунення якої іншим способом є неможливим.

В той же час, ч. 2 цієї статті має вичерпний перелік підстав за яких надзвичайний адміністративно-правовий режим може бути введено.

Надзвичайний стан може бути введений в 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 суміжних держав;

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

Стаття 5 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350] містить підстави для оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації із введенням надзвичайного адміністративно-правового режиму на її території, це: значне перевищення гранично допустимих норм показників якості навколишнього природного середовища, визначених законодавством; виникнення реальної загрози життю і здоров'ю великої чисельності людей або заподіяння значної матеріальної шкоди юридичним, фізичним особам чи довкіллю внаслідок його надмірного забруднення, руйнівного впливу стихійних сил природи чи інших чинників; негативні зміни, що сталися у навколишньому природному середовищі на значній території, які неможливо усунути без застосування надзвичайних заходів з боку держави; негативні зміни, які сталися у навколишньому природному середовищі і які суттєво обмежують або виключають можливість проживання населення і здійснення господарської діяльності на відповідній території; значне збільшення рівня захворюваності населення внаслідок негативних змін у навколишньому природному середовищі.

На превеликий жаль, як підкреслювалося раніше, не зважаючи на складену в державі концепцію визначення надзвичайних ситуацій і особливо класифікацію надзвичайних ситуацій, законодавець у цьому законі використав застаріле поняття надзвичайної екологічної ситуації за наслідками, а не за генезою, як це зроблено у державному класифікаторі надзвичайних ситуацій. І це призвело до використання у нормативно-правових актах великої кількості оціночних понять, зокрема:

- надмірне забруднення навколишнього природного середовища;
- руйнівний вплив стихійних сил природи;
- негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі;
- значне збільшення рівня захворюваності населення.

Державний класифікатор чітко визначив кількісні та якісні показники кожного класу та виду надзвичайних ситуацій залежно від походження (генези) та за рівнями небезпеки. І, на нашу думку, вкрай необхідно порівняти положення цього Закону з державною концепцією визначення надзвичайних

ситуацій техногенного та природного характеру, адже саме вони призводять до негативних екологічних наслідків, і за наслідками є екологічними надзвичайними ситуаціями. Дивує і той факт, що закон був прийнятий після цілого ряду нормативно-правових актів, що закріплювали концепцію визначення надзвичайних ситуацій [307; 346]. Аналіз такої концепції буде проведено окремо далі.

Особливо треба відзначити, що практично кожна з обставин, що наведена вище у законах про надзвичайні адміністративно-правові режими потенційні підстави для введення режимів, деталізовано у законодавстві України. Так, наприклад, інформацію про підстави, що містяться у ст. 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] (далі – Закон), можна отримати, аналізуючи особливу частину Кримінального кодексу України [138]. Розглянемо кримінальні склади відповідно до пунктів ч. 1 ст. 4 цього Закону.

У разі введення надзвичайного стану відповідно до:

- п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону, «виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемії, панзоотії тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення», відповідні органи влади повинні розглянути матеріал щодо порушення кримінальної справи за певними статтями Кримінального кодексу України (далі – КК), до яких належать: ст. 113 «Диверсія», ст. 236 «Порушення правил екологічної безпеки», ст. 241 «Забруднення атмосферного повітря», ст. 242 «Порушення правил охорони вод», ст. 243 «Забруднення моря», ст. 244 «Порушення законодавства про континентальний шельф України», ст. 245 «Знищення або пошкодження лісових масивів», ст. 253 «Проектування чи експлуатація споруд без системи захисту довкілля», ст. 321 «Незаконне виробництво, виготовлення, зберігання, перевезення, пересилання з метою збуту або збут отруєних та сильнодіючих речовин», ст. 325 «Порушення правил боротьби з епідеміями», ст. 439 «Застосування зброї масового знищення», ст. 441 КК України «Екоцид»;

- п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону, «здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення», має бути розглянуто питання щодо порушення кримінальної справи за сукупністю (сукупність ідеальна), ст. 258 КК України «Терористичний акт» та відповідної статті КК згідно з наслідками, що настали, а також формою співучасті;

- п. 3 ч. 1 та ч. 4 ст. 4 Закону, «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; виникнення масових безпорядків, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи». У разі вчинення будь-якого злочину на ґрунті расової, національної чи релігійної ворожнечі або розбрату, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 67 КК України, слід вважати обставинами, що обтяжують відповідальність.

Також у разі 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, а також виникнення масових заворушень, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права та свободи, за умови наявності відповідних ознак складу злочину відповідних злочинів, повинні бути порушені кримінальні справи за такими статтями КК України: ст. 257 «Бандитизм», ст. 261 «Напад на об'єкти, що становлять підвищену небезпеку для оточення», ст. 293 «Групове порушення громадського порядку», ст. 294 КК України «Масові зворушення», ст. 295 «Заклики до вчинення дій, що погрожують громадському спокою», ст. 341 «Захоплення державних або громадських будівель чи споруд», ст. 392 «Дії, що дезорганізують роботу виправних установ»;

– п. 5 ч. 1 та ч. 7 ст. 4 Закону, «спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства; необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади». Повинно бути розглянуте питання щодо порушення кримінальної справи за ст. 109 КК України «Дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади», а також за наявності складу злочину за ст. 112 «Посягання на життя громадського діяча», ст. 338 «Наруга над державними символами»;

– п. 6 ч. 1 ст. 4 Закону, «масовий перехід державного кордону з території суміжних держав», відповідний орган державної влади з метою встановлення осіб, що спланували та організували масовий перехід державного кордону з території суміжних держав, повинен порушити кримінальну справу за ст. 332 КК України «Незаконне переправлення осіб через державний кордон України». Щодо осіб, які незаконно перетнули державний кордон, а також вчинили опір представникам влади або правоохоронних органів, повинні порушуватися кримінальні справи за ст. 342 КК України «Опір представникові влади, працівникові правоохоронного органу, члену громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону і військовослужбовцю».

Також, відповідно до п. 11 ч. 1 ст. 67 КК України вчинення будь-якого злочину з використанням умов воєнного або надзвичайного стану, інших надзвичайних подій, повинні враховуватися судом, як обставини, що обтяжують кримінальну відповідальність.

До інших надзвичайних подій теорія кримінального права відносить стихійні лиха, аварії, катастрофи природного або техногенного характеру, складні пожежі, епідемії, масові заворушення, групове порушення громадського порядку, дії, спрямовані на дезорганізування роботи виправних установ тощо.

У разі, якщо будь-яка з обставин, що обтяжує покарання, передбачена у статті або частині статті Особливої частини КК України як кваліфікуюча або особливо кваліфікуюча ознака злочину, то суд не може ще раз враховувати її при призначенні покарання як таку, що його обтяжує, наприклад, ст. 402 КК України «Непокора»:

1. Непокора, тобто відкрита відмова виконати наказ начальника, а також інше умисне невиконання наказу – караються службовим обмеженням на строк до двох років або триманням у дисциплінарному батальйоні на строк до двох років, або позбавленням волі на строк до трьох років.

2. Ті самі діяння, якщо вони вчинені групою осіб або спричинили тяжкі наслідки, – караються позбавленням волі на строк від трьох до семи років.

3. Непокора, вчинена в умовах воєнного стану чи в бойовій обстановці, – карається позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років» [138, с. 122].

Наведений приклад свідчить, що законодавець вже зробив вказівку на більш ступінь суспільної небезпеки, та відповідно до цього встановив більш тяжке покарання за вчинення злочину в умовах воєнного стану.

Треба зазначити, що за окремими ознаками підстав введення надзвичайних адміністративно-правових режимів прийнято спеціальні закони. Таким можна вважати Закон України «Про боротьбу з тероризмом» [310].

У цьому законі наводяться поняття тероризму та терористичного акту, загальнодержавна система боротьби з тероризмом, закріплені повноваження та організаційні форми діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом. Щодо предмета нашого дослідження, особливу цікавість викликає режим проведення антитерористичної операції (ст. 14), який за своєю природою є досить близьким до надзвичайних адміністративно-правових режимів, може передувати введенню надзвичайного стану та діяти разом, ніби в середині більш глобального режиму (характеристика цього правового режиму наводилася раніше) [173].

Безперечно, найкраще розроблене у законодавстві України питання визначення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Але, у зв'язку з проблемами визначення та класифікації підстав введення надзвичайних адміністративно-правових режимів, на нашу думку, досить цікавою є розроблена концепція надзвичайних ситуацій [174].

Пропонуємо здійснити аналіз із визначення факторів небезпеки, що викликають введення надзвичайних адміністративно-правових режимів у крайній формі впливу на суспільство.

Варто розглянути поняття, які використовуються у законодавстві України для відображення та опису небезпечних факторів. Так, закони України «Про прикордонні війська України» [379], «Про міліцію» [355] трактують явища конкретними загальноновживаними поняттями: стихійне лихо, аварія, катастрофа, вибух, пожежа, епідемія, епізоотія та ін. Ряд законів використовують більш широкі поняття: суспільна небезпека – у Кримінальному кодексі України [138], кризова ситуація – у Законі України «Про Ряду національної безпеки і оборони України» [382], надзвичайні обставини – в Законі України «Про міліцію» [355], надзвичайна екологічна ситуація – в законах України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350], «Про охорону навколишнього природного середовища» [363], небезпечний фактор – у Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [332]. Досить абстраговане узагальнююче поняття «надзвичайна ситуація» використовується у законах України «Про захист населення і територій від надзви-

чайних ситуацій техногенного і природного характеру» [346], «Про службу безпеки України» [392], «Про цивільну оборону» [400].

У наукових працях для опису і відображення небезпечних явищ використовується ще більше понять, які мають узагальнюючий характер. Вживаються як загальноприйняті конкретні поняття (епідемія, епізоотія, пандемія, панзоотія, землетрус, зсув, лавина, виверження вулкану, посуха, сильний вітер, сель, цунамі, паводок, лісова пожежа, падіння великих метеоритів, виробнича пожежа, аварія, транспортна катастрофа тощо [75, с. 13; 10, с. 473-477], так і більш абстрактні узагальнюючі поняття (аномальні явища [39, с. 346-347], виключний стан [419, с. 16], стихійні лиха [75], екстремальні ситуації [29; 1; 421] кризові ситуації [74], надзвичайні ситуації [35; 209; 219], критичні ситуації [419, с. 16], особливі ситуації [39, с. 347], радіаційна безпека, ускладнена оперативна обстановка [419, с. 16], техногенно-екологічна безпека [33]. Для опису умов діяльності державних органів під час таких явищ використовують поняття особливо складні умови [419, с. 17], умови підвищеної безпеки [39, с. 346], екстремальні умови [78; 75; 220; 416] надзвичайні умови [10, с. 253; 36] умови радіаційної безпеки [419], небезпечні умови [419, с. 17], особливі умови [10; 39, с. 346; 223] складні умови [75, с. 23], умови надзвичайних ситуацій [297].

Поняття умов діяльності у надзвичайних ситуаціях більш широке: воно включає у себе поняття, які викликають дану умову діяльності державних органів, тобто поняття самих небезпечних явищ. Найбільше розповсюдження отримали поняття «особливих» та «екстремальних умов» діяльності державних органів. Одні автори [295, с. 6; 408, с. 3] під особливими умовами розуміють тільки фактори й обставини, що порушують нормальні умови життя суспільства. Інші автори в поняття особливих умов включають не тільки самі небезпечні явища, а і спеціальні надзвичайні правові режими діяльності державних органів [20, с. 473-477; 77; 37, с. 10] (вони розуміють надзвичайні адміністративно-правові режими у широкому значенні).

Тобто під особливими умовами розуміють сукупність як самих небезпечних явищ, так і особливих правових режимів діяльності державних органів під час таких явищ. Під особливими режимами тут розуміють сукупність надзвичайних та екстремальних адміністративно-правових режимів, з іншого – надзвичайні спеціальні правові режими вводяться у разі виникнення негативних явищ, які мають найвищий ступінь безпеки. Автори хочуть показати диференціацію небезпечних явищ, що включаються в поняття «особливі умови» від менш небезпечних до більш небезпечних. Деякі науковці, показуючи підвищений ступінь безпеки негативних явищ, за яких запроваджуються особливі правові режими, об'єднують ці явища в поняття «екстремальні умови» – найгірші умови діяльності органів держави. Так, М.О. Громов серед ознак екстремальних умов першою ознакою називає встановлення особливого правового режиму [76, с. 2]. На думку автора, зараз у науці управління поняття «особливі умови» є більш широким і в своєму значенні містить поняття «екстремальні умови».

До того ж, на сьогодні поняття «екстремальна ситуація», «екстремальні умови» частіше стали застосовуватись у психологічних науках [29; 416]. «В останній час поняття «екстремальність» стало використовуватись досить широко, як умова, що породжує емоційний стрес...» [37, с. 362]. «В основі переважної більшості уявлень про екстремальність лежать конкретні події, що супроводжуються порушенням психічної, душевної чи емоційної рівноваги» [1, с. 5]. У психології це поняття, на думку автора, дістало вдале застосування. Дія негативного фактора, яка справляє негативний вплив на психічний стан людини, приводить її психіку в збуджений стан. Психіка людини знаходиться в крайній точці свого збудження – «екстремумі».

Досить цікаву дефініцію «особливих умов» наводять у своїх статтях В.В. Ларін, І.О. Тесняк та Г.С. Нікулін. Вони визначають особливі умови як «...обстановку, що виникла на певній території в результаті явищ природного, біологічного, технологічного та соціального характеру, яка характеризується підвищеними за ступенем небезпеки умовами суспільного життя, отримала юридичну оцінку уповноваженим на те органом (суб'єктом) і спричиняє запровадження спеціального правового режиму, який посилює повноваження органів державної влади та управління з метою подальшої її нормалізації, відновлення законності та правопорядку» [210, с. 29].

Відомі праці, в яких автори намагались узагальнити поняття, використовувані наукою для відображення, опису небезпечних явищ та умов діяльності органів державної влади при виникненні таких явищ [133; 223; 301; 421]. Однак, питання вироблення універсального поняття на сьогодні залишається відкритим. «Формування терміна у науці є фактором усвідомлення предмета дослідження... У кожній науці в процесі пізнання відбувається оновлення термінів, перегляд їх адекватності щодо сутності номінованих понять» [284, с. 39].

Цікавою є думка Ю.Х. Мартишова, який бачить проблему неузгодження точок зору щодо особливих умов у відсутності єдиного підходу до предмета дослідження. Він пропонує під змістом особливих умов розуміти надзвичайну обстановку, яка склалася внаслідок виникнення і розвитку негативного фактора, а під формою особливих умов – надзвичайний адміністративний правовий режим. Також автор висловлює думку про те, що необхідно, щоб всі поняття, які включаються в особливі умови, були приведені у відповідність одне з одним і мали загальні конкретні критерії визначення [223].

Розвиваючи думку автора щодо приведення понять, які включаються в особливі умови, відповідно одне до одного, можна стверджувати, що в зв'язку з цим вдалим є поняття «надзвичайна ситуація» у значенні узагальненого небезпечного явища, яке викликає особливі умови. Після прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 15 липня 1998 р. № 1099 «Про порядок класифікації надзвичайних ситуацій» [372], надзвичайна ситуація має як фактичні підстави – саме реальне небезпечне явище, так і юридичні підстави – компетентний орган державної влади проводить класифікацію цього явища як конкретної надзвичайної ситуації визначеного характеру, типу, виду, що відразу призводить до дії спеціально створений державою механізм для

реагування на таку ситуацію, локалізацію і ліквідацію негативного фактора, що викликав надзвичайну ситуацію.

Проте, слід зазначити, що постановою Кабінету Міністрів України від 24.03.2004 р. № 368 «Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями» [341] була скасована вищезазначена Постанова і затверджений новий порядок класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями. Проте ця постанова не визначає поняття надзвичайної ситуації, переліку надзвичайних ситуацій, що є суттєвим упущенням.

До того ж, продовжує діяти Державний класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019-2001 [79], розроблений на виконання постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок класифікації надзвичайних ситуацій» [372] за результатами практики застосування галузевого класифікатора «Класифікатора надзвичайних ситуацій», затвердженого Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій та захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи 24 грудня 1998 р. Статистика надзвичайних ситуацій продовжує надходити за формою розуміння надзвичайних ситуацій як єдиного узагальнюючого терміна у сфері безпеки. Ми вважаємо, що постанова Кабінету Міністрів України № 368 від 24.03.2004 р. це крок назад у розбудові національної термінологічної системи в сфері безпеки. З прийняттям цієї постанови знову порушено питання щодо узагальнюючого терміна співвідношення факторів небезпеки між собою та класифікацією цих факторів.

На даний час поняття «надзвичайна ситуація» має подвійний характер: з одного боку, воно описує небезпечне явище, а з іншого – це певний режим діяльності державних органів, передбачений системою реагування і запобігання. Наприклад, ст. 20 постанови Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1198 «Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру» [330] (з доповненнями [306]) вказує на правовий режим надзвичайної ситуації поряд з правовим режимом надзвичайного стану. Як тільки уповноважений орган, відповідно з державним класифікатором [372], класифікує небезпечне явище, подію, вплив негативного фактора як надзвичайної ситуації, відразу ж настає спеціальний правовий режим дії державних органів – це спеціальний адміністративно-правовий режим надзвичайного стану, за якого органи держави наділяються додатковими повноваженнями для більш швидкої нормалізації ситуації.

Розглянемо етимологію поняття «надзвичайна ситуація». До недавнього часу воно практично не вживалося. Його не можна було зустріти в жодному тлумачному чи енциклопедичному словнику. Проте необхідність існування поняття, яке б описувало й об'єднувало всі фактори небезпеки, ілюструвало негативну оцінку суспільства до цих явищ, є безперечною. «Надзвичайний – виключний, досить великий, переважаючий все. Спеціально для будь-чого призначений, не передбачений звичним перебігом подій» [281, с. 770]. «Ситуація – пізнолатинське «*situatio*»: положення, сполучення умов і обставин, що створюють певну обстановку, положення» [428, с. 625].

Уперше поняття «надзвичайна ситуація» було використане у Законі України «Про цивільну оборону». Цей закон під надзвичайною ситуацією розуміє «порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті чи території, викликане аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження, які привели чи можуть привести до людських чи матеріальних втрат» [400]. Це поняття у досить великою мірою відображає характер явища, показує негативне ставлення суспільства до таких явищ. На відміну від інших понять, що визначають і описують негативні, небезпечні явища, поняття «надзвичайна ситуація» має чітко виражені конкретні критерії визначення, закладені законами України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про цивільну оборону» і закріплені в державному класифікаторі надзвичайних ситуацій. Це конкретні матеріальні втрати чи загибель людей.

Зарубіжна практика теж показує нам подібний підхід: Організації Об'єднаних Націй кваліфікує ситуацію як надзвичайну, кризову, якщо 10 чоловік загинули чи матеріальна втрата складає один мільйон доларів [301, с. 8]. На користь поняття «надзвичайної ситуації» як уніфікованого і стандартизованого терміна є його широке застосування як у законодавстві України [400; 346; 376] так і в міжнародних договорах [388; 389].

Останнім часом набуває особливої популярності в теорії управління теорія ситуативного управління, запропонована фінським дослідником П. Херсі і його колегами. Ця теорія базується на співвідношенні об'єму безпосереднього управління (щоденне) і об'єму соціоемоційної підтримки (антропоцентрична поведінка), яку застосовує керівник у кожній окремій ситуації.

Залежно від ступеня готовності виконавців і дій у кожній конкретній ситуації (складності ситуації, обстановки, що склалася), об'єм поведінки в управлінській діяльності керівника може значно змінюватися: від «делегованого» до «наказового» стилю управління [479, с. 364-369]. У зв'язку з вищесказаним зручно застосовувати поняття ситуація: екстремальна, надзвичайна, критична тощо для опису особливостей управління під час небезпечних негативних обставин.

«Надзвичайна ситуація» як поняття вже стало юридичною конструкцією, частиною юридичної техніки фахівців – правотворців та правозастосовників. Цей законодавчий термін використовується у цілому ряді законів і підзаконних актів, охоплює своїм значенням інші законодавчі терміни, що визначають небезпечні явища. Це поняття при своїй стислій формі має досить широкий зміст. Ним зручно оперувати спеціалісту, воно легко піддається систематизації. Поняття має досить високий рівень узагальнення й абстрактності. Поняттям «надзвичайна ситуація» після створення єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, користуються всі державні органи, що, у свою чергу, веде до підвищення якості викладеної інформації про небезпечні фактори, а значить – підвищення ефективності взаємодії та управління в умовах негативних і небезпечних ситуацій. Прийнятий єдиний класифікатор надзвичайних ситуацій, який запровадив єдині конкретні чітко визначені критерії класифікації, класифікаційні картки кожної конкретної

надзвичайної ситуації, зробив можливим єдиний облік небезпечних, негативних явищ навколишньої дійсності, що дає визначення правових термінів, а значить – і визначення права [175]. Поняття має міжнародні еквіваленти, які точно йому відповідають.

Треба зазначити, що поняття «надзвичайна ситуація» на даний час є найпоширенішим законодавчим терміном, який вживається у законодавстві, що регулює діяльність у сфері техногенно-природної безпеки. «Ефективне міжнародне наукове спілкування поширюється на уніфікацію і стандартизацію термінології» [283]. Велика кількість надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру має транскордонний характер. Певну роль у справі попередження і реагування на такі надзвичайні ситуації відіграє достовірна оперативна інформація, тому в теорії управління виникла ідея створення міжнародних інформаційно-аналітичних систем передачі інформації про надзвичайні ситуації мережею Internet, однак відсутність уніфікованих стандартних термінів значно ускладнює реалізацію цієї ідеї [297; 403, с. 283-287].

Поняття «умови надзвичайних ситуацій» не дістало широкого використання для опису умов дій державних органів під час впливу фактора безпеки, тому що у сфері техногенно-природної безпеки воно вживається у двох різних значеннях, як саме аномальне небезпечне явище і як узагальнюючий надзвичайний спеціальний адміністративно-правовий режим.

До особливих умов належать також і умови, що викликають явища підвищеної безпеки, які, хоча і не є суспільно-небезпечними за негативними наслідками, що настали, проте мають велику вірогідність настання таких негативних наслідків. «Інші обставини, що викликають порушення умов життя і необхідність формування управління пристосованого для їх ліквідації» [24, с. 473].

Деякі автори виокремлюють особливі умови при введенні ступенів готовності [36]. При великій ймовірності виникнення суспільно-небезпечного явища техногенного чи природного характеру, згідно з державним класифікатором [79], виникла ситуація оголошується надзвичайною з усіма відповідними правовими наслідками.

Досить важливим є питання класифікації надзвичайних ситуацій, як поняття, що традиційно описує суспільно небезпечні явища дійсності. Одна з найбільш обґрунтованих, з наукової точки зору, класифікацій надзвичайних ситуацій наводиться у монографії професора Б.М. Порфир'єва [301, с. 31-43].

В основі класифікації надзвичайних ситуацій лежить джерело – негативний фактор, який призводить до загострення ситуації [301, с. 32-33]. В існуючому середовищі проживання існує система «природа – техніка – людина» [46, с. 110]. Історичний досвід людства засвідчує постійність існування та накопичення протиріч у середовищі суспільства між природою та людиною, між людиною і техносферою. В окремі моменти ці протиріччя загострюються до свого роду кульмінацій, різких стрибків, що і є надзвичайною ситуацією [301, с. 36; 46, с. 110]. Джерелом надзвичайних ситуацій є одне з загострених протиріч. Залежно від природи джерела, надзвичайні ситуації розділили на три великих класи: надзвичайні ситуації природного характеру, надзвичайні

ситуації техногенного характеру і надзвичайні ситуації соціально-психологічного характеру (соціального) [301, с. 37-43; 46, с. 111].

Для діяльності державних органів велике значення має питання про внутрішньодержавне (внутрішньополітичне) і зовнішньополітичне джерела соціально-психологічних надзвичайних ситуацій. Цей важливий фактор поділив надзвичайні ситуації соціально-психологічного характеру на надзвичайні ситуації соціально-політичного (внутрішньосистемні щодо держави) і надзвичайні ситуації воєнного характеру (зовнішньосистемні) [372].

Деякі вчені не виділяють аномальні явища біологічного характеру у сукупності явищ, які викликають особливі умови діяльності державних органів. Але традиційно в науці явища біологічного характеру виділяють окремо. Спір з приводу цього питання виник давно, одні вчені відносять такі явища до соціальних [295, с. 6], інші – до природних небезпечних явищ дійсності [408, с. 8]. Це питання, за нашим переконанням, зручно розглядати з позиції того, що всі живі організми (в тому числі і ті, що викликають негативні біологічні явища) є невід’ємною частиною природи. І природу необхідно розглядати з точки зору сукупності біотичних (всі форми життя, крім людини, яка є джерелом небезпеки соціального характеру, – «живий світ») і абіотичних («неживий світ») складників. У класифікаторі під надзвичайною ситуацією природного характеру розуміють надзвичайні ситуації, викликані як біотичними аномальними явищами, так і абіотичними [372]. Ми приєднуємось до поглядів, вироблених наукою управління останнім часом, згідно з якими аномальні явища біологічного та природного характеру об’єднуються в один клас [131, с. 318; 133].

Детально розглянемо фактор антропогенності надзвичайних ситуацій. Деякі вчені [301, с. 38] розрізняють такі ситуації (за ознакою натуральності) на надзвичайні ситуації штучного (антропогенні) та натурального походження. До антропогенних належать надзвичайні ситуації соціально-політичного, воєнного і техногенного характеру, а до натуральних - надзвичайні ситуації природного характеру. Останні трапляються через об’єктивні природні умови. При цьому антропогенний чинник можна вбачати в питаннях прогнозування та підготовки до таких надзвичайних ситуацій. Особливий інтерес становить питання поділу антропогенних надзвичайних ситуацій на ситуації соціально-політичного, воєнного та техногенного характеру. Часто технічні характеристики таких надзвичайних ситуацій однакові: «... Одні й ті ж явища можуть мати різне походження і залежно від ситуації належати до тієї чи іншої групи в класифікації. Так, наприклад, велика пожежа, що виникла внаслідок посухи у лісовому масиві, буде віднесена до явищ природного характеру, пожежа, що виникла на житловому масиві внаслідок підпалу, – до соціальних явищ криміногенного характеру, а пожежа на газовому родовищі – до явищ техногенного характеру» [39, с. 350]. Поділити надзвичайні ситуації антропогенного характеру на класи ситуацій соціально-політичного та воєнного характеру, з одного боку, та на клас ситуацій техногенного характеру – при однакових технічних характеристиках можна лише за ознакою умислу. Цю цікаву ідею висунув Б.М. Порфир’єв, об’єднуючи класи за ознаками

умисності і неумисності. До умисних він відносить клас надзвичайних ситуацій соціально-психологічного характеру (надзвичайні ситуації соціально-політичного і надзвичайні ситуації воєнного характеру), а до ненавмисних – клас надзвичайних ситуацій техногенного та клас надзвичайних ситуацій природного характеру [301, с. 38].

Розвиваючи думку автора, треба сказати, що загальний принцип поділу цих антропогенних надзвичайних ситуацій полягає у внутрішньому психологічному ставленні особи до настання наслідків свого діяння у вигляді надзвичайної ситуації, тобто за формою вини. Надзвичайні ситуації техногенного характеру виникають з необережності, надзвичайні ситуації соціально-психологічного характеру (воєнні та соціально-політичні) виникають лише внаслідок умислу людини, а надзвичайні ситуації природного характеру – це завжди казус. Тобто однією з юридичних ознак класифікації надзвичайних ситуацій має бути ознака форми вини відповідальної особи.

Як показує практика, досить велику кількість надзвичайних ситуацій не можна віднести однозначно до будь-якого одного класу. Тому заслуговує на особливу увагу думка Б.М. Порфир'єва про включення в класифікацію надзвичайних ситуацій змішаного характеру. Вчений на основі своїх досліджень доводить також можливі підкласи змішаних надзвичайних ситуацій: природно-техногенні; природно-соціальні; соціально-техногенні; природно-техно-соціальні [301, с. 38].

Досить важливою є класифікація надзвичайних ситуацій за часовим фактором, який має дві складові: фактор раптовості і фактор співвідношення періоду її загострення та періоду нормалізації. Розглядаючи фактор раптовості, О.М. Бандурка розділяє небезпечні явища, що входять в особливі умови, на прогнозовані і непередбачувані [39, с. 349]. «Досить велику кількість небезпечних явищ, що мають різну природу виникнення, при сучасному розвитку науки можна передбачити та спрогнозувати розвиток подій при цьому явищі, що дає змогу органам внутрішніх справ заздалегідь підготуватись до дій в умовах такого небезпечного явища» [39, с. 360]. Непередбачувані небезпечні явища завжди викликають додаткові труднощі і стресовий стан працівників та управлінців, необхідність швидкого прийняття рішення та потребу швидко діяти у складних, непередбачуваних умовах.

Розглянемо фактор співвідношення в надзвичайних ситуаціях періоду загострення та періоду нормалізації ситуації. У деяких працях посилаються на різноманітний характер таких явищ залежно від періоду загострення. Так, професор Б.М. Порфир'єв вирізняє вибухові ситуації з коротким періодом загострення і плавні ситуації з досить тривалим періодом загострення [301, с. 41]. Однак, розвиваючи думку автора, треба зазначити, що розрізняються такі явища і за періодом нормалізації. Є ситуації з тривалим і коротким періодом нормалізації. Можливі чотири типи надзвичайних ситуацій залежно від співвідношення періодів загострення ситуації і нормалізації: перший тип характеризується коротким періодом загострення і коротким періодом нормалізації; другий тип характеризується коротким періодом загострення, проте тривалим періодом нормалізації; третій тип характеризується тривалим періодом

загострення і коротким періодом нормалізації; четвертий тип характеризується тривалим періодом загострення і тривалим періодом нормалізації. Деякі вчені ще вирізняють швидкі надзвичайні ситуації, які не мають миттєвого характеру вибухових надзвичайних ситуацій [96].

Треба зазначити, що деякі вчені, проводячи класифікацію надзвичайних ситуацій за походженням, вирізняють надзвичайні екологічні ситуації і надзвичайні ситуації антропогенного характеру. До надзвичайних ситуацій антропогенного характеру вони включають промислові побутові травми, дію екстремальних факторів на психіку людини тощо [235]. Однак, за нашим переконанням, таке виокремлення не є доцільним. Ці явища цілком вписуються у поняття природних, техногенних чи соціальних надзвичайних ситуацій. Не існує надзвичайних ситуацій без негативної дії на людину.

Слід зупинитися на понятті «надзвичайна екологічна ситуація», що має назву не за джерелом виникнення, а за наслідками, що настали. Маються на увазі невідомі негативні наслідки, які докорінним чином змінюють середовище існування людини (деградація ґрунту, руйнування озонового шару, зміна клімату тощо). До надзвичайної екологічної ситуації може призвести як техногенна, так і природна та соціальна надзвичайні ситуації. Це поняття створене законодавцем для опису екологічно небезпечних територіальних зон та для опису однойменного надзвичайного адміністративно-правового режиму [350], підставою для введення якого є все таки надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру.

У наукових джерелах існують погляди щодо недоцільності використання терміну «надзвичайна ситуація» для опису небезпечних явищ соціально-політичного та воєнного характеру, обґрунтовуючи свою позицію тим, що термін «надзвичайна ситуація» придатний лише для сфери техногенної природної безпеки [475, с. 55-56].

Аналізуючи практику, яка склалася зокрема і в Україні щодо використання терміна «надзвичайна ситуація» у сфері техногенно-природної безпеки, ми все ж таки вважаємо за необхідне розробити єдиний термін, який би привів усі фактори безпеки до єдиного знаменника, щоб можна було порівняти між собою вплив на українське суспільство терористичних актів на повітряному транспорті та пандемію, бомбардування території України та пожежу на АЕС тощо. Як визначитися з критеріями рівнів різнорідних небезпек?

Можливо, використання нового терміна, наприклад, «фактор безпеки», а можливо, треба повернутися до складеної комплексної концепції надзвичайних ситуацій, яка частково продовжує діяти в Україні.

Досить важлива для питання введення надзвичайних адміністративно-правових режимів є класифікація факторів безпеки за рівнями. Скасована Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок класифікації надзвичайних ситуацій» [372] і постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями» [341], що відмінила вищенаведену постанову, однаково підходять до визначення рівнів надзвичайних ситуацій. Відповідно

до положень, закріплених у постанові Кабінету Міністрів України № 368 від 24.03.2004 р., класифікація надзвичайних ситуацій за їх рівнями здійснюється для забезпечення організації взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій у процесі вирішення питань, пов'язаних з надзвичайними ситуаціями та ліквідацією їх наслідків.

Залежно від обсягів заподіяної шкоди, технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їх ліквідації, надзвичайна ситуація класифікується як державного, регіонального, місцевого або об'єктового рівня.

Для визначення рівня надзвичайної ситуації встановлюються такі критерії:

- 1) територіальне поширення та обсяги технічних і матеріальних ресурсів, що необхідні для ліквідації наслідків надзвичайної ситуації;
- 2) кількість людей, які постраждали або умови життєдіяльності яких було порушено внаслідок надзвичайної ситуації;
- 3) розмір заподіяних (очікуваних) збитків.

Наприклад, щодо державного рівня визнається надзвичайна ситуація:

- 1) яка поширилась або може поширитися на територію інших держав;
- 2) яка поширилась на територію двох чи більше регіонів України (Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя), а для її ліквідації необхідні матеріальні і технічні ресурси в обсягах, що перевищують можливості цих регіонів, але не менш як один відсоток від обсягу видатків відповідних місцевих бюджетів (надзвичайна ситуація державного рівня за територіальним поширенням);

3) яка призвела до загибелі понад 10 осіб або внаслідок якої постраждало понад 300 осіб (постраждали – особи, життю або здоров'ю яких було заподіяно шкоду внаслідок надзвичайної ситуації), чи було порушено нормальні умови життєдіяльності понад 50 тис. осіб на тривалий час (більш як на 3 доби);

4) внаслідок якої загинуло понад 5 осіб або постраждало понад 100 осіб, чи було порушено нормальні умови життєдіяльності понад 10 тис. осіб на тривалий час (більш як на 3 доби), а збитки (оцінені в установленому законодавством порядку), спричинені надзвичайною ситуацією, перевищили 25 тис. мінімальних розмірів (на час виникнення надзвичайної ситуації) заробітної плати;

5) збитки від якої перевищили 150 тис. мінімальних розмірів заробітної плати;

6) яка в інших випадках, передбачених актами законодавства, за своїми ознаками визнається як надзвичайна ситуація державного рівня.

Ми вважаємо, що надзвичайний адміністративно-правовий режим може вводитися у державі і коли небезпечний фактор загрожує всій державі у цілому, що у свою чергу, відповідає міжнародним нормативним актам. Тому введення надзвичайного адміністративно-правового режиму, на нашу думку, можливе лише при настанні надзвичайної ситуації державного рівня. Наші думки підтверджує і практика введення надзвичайного адміністративно-правового режиму в Україні. Так, в усіх випадках введення надзвичайного адміністративно-правового режиму ситуація класифікувалася як надзвичайна державного рівня і після того лише вводився відповідний, на думку Президента України, надзвичайний адміністративно-правовий режим.

Умовою введення надзвичайного адміністративно-правового режиму, відповідно до міжнародних стандартів, може бути виключно «загроза життя нації», а не якій-небудь території, на якій проживає, нехай і значна частина населення держави (Международная Конвенция о гражданских и политических правах 1966 г. (ч.1 ст.4); Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ч. 1 ст. 15); Европейская социальная хартия 1961 г. (ст. 30) [475, с. 60].

На нашу думку, класифікацію надзвичайних ситуацій за рівнями доцільно було б доповнити надзвичайними ситуаціями найвищого рівня, міждержавного, таке розуміння відповідає не лише логіці адміністративно-територіального устрою, й міжнародним нормативно-правовим актам.

Беззаперечно, управлінська діяльність є певним процесом, що регламентується правом. Процедури в адміністративному праві досить різноманітні. Зокрема, в українському законодавстві можна вирізнити такі:

- нормотворчі процедури;
- процедури про прийняття індивідуальних актів управління;
- процедури зі звернень громадян;
- процедури застосування адміністративно-запобіжних заходів та заходів адміністративного припинення;
- дисциплінарні процедури;
- процедури виконавчого провадження (та інші допоміжні процедури) [34, с. 120].

У цьому підрозділі нас будуть цікавити саме процедури нормотворчі та прийняття актів управління.

Термін «процедура» (від латинського – *procedo*) означає «проходжу» або «просуваюсь» [11].

Урегульованість нормотворчої діяльності адміністративно-правовими нормами, незважаючи на поширену ускладненість процедур, лише сприяє оперативності прийняття управлінських рішень. Для прийняття якісного нормативного акта просто необхідно пройти певні етапи, що підвищують ефективність такого документа у правозастосуванні.

У нашому дослідженні під нормотворчою процедурою відповідно до предмета дослідження варто розуміти систему правовідносин, що змінюють одна одну в певній послідовності і мають на меті формування норм права (відповідно до правового режиму).

Процедури підготовки, прийняття, вступу в силу, дії, продовження дії та скасування акта управління за своєю природою є адміністративно-правовими процедурами.

Процедура підготовки акта управління передбачає такі стадії:

- 1) підготовка акта;
- 2) прийняття акта;
- 3) доведення акта до відома виконавців та зацікавлених осіб [14, с. 287-288].

Дехто з учених виокремлює більше стадій:

- 1) встановлення доцільності та необхідності прийняття акта та підготовка його проекту;

- 2) внесення проекту акта на розгляд відповідного органу;
- 3) обговорення та відпрацювання проекту нормативного акта управління;
- 4) прийняття та реєстрування нормативного акта управління;
- 5) його оприлюднення [34].

Проте, акти про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму досить специфічні і, крім адміністративно-правового забарвлення, мають ще й конституційно-правове. Розглянемо детально процедуру введення надзвичайного адміністративно-правового режиму, яка закріплена в українському законодавстві.

Воєнний стан, надзвичайний стан та режим зони надзвичайної екологічної ситуації, згідно із законодавством України, можуть бути введені лише одним суб'єктом – Президентом України. В усіх трьох випадках Президент України видає відповідний Указ (п. 20, 21 ст. 106 Конституції України, ч. 1 ст. 5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», ч. 1 ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації») [128; 350; 376].

У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідний режим вводить Прем'єр-міністр (ст. 112 Конституції України), який виконує обов'язки Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України. Обмежень щодо введення надзвичайного адміністративно-правового режиму в цьому випадку Прем'єр-міністром ст. 112 Конституції України не передбачає. Указ про введення надзвичайного стану або режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, згідно з ч. 4 ст. 106 Конституції України, скріплюється підписом Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. До Указу Президента України про введення воєнного стану такі вимоги не висуваються.

Відповідний Указ Президента України обов'язково затверджується Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України (п. 31 ст. 85 Конституції України). Згідно з ч. 3 ст. 83 Конституції України, у разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні Верховна Рада України збирається у дводенний строк без скликання. Тобто зі змісту цих норм випливає теза про те, що Президент України про факт введення відповідного надзвичайного адміністративно-правового режиму негайно інформує Верховну Раду України.

На нашу думку, необхідно все ж таки внести відповідні зміни до Конституції України і закріпити положення щодо негайного інформування Верховної Ради України Президентом України у разі введення надзвичайно-правового режиму.

Згідно із законодавством України, Указ Президента України про введення відповідного надзвичайного адміністративно-правового режиму, який затверджений Верховною Радою України, негайно оголошується через засоби масової інформації, систему оповіщення цивільної оборони або в інший спосіб (ч. 3 ст. 6 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», ч. 5 ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», ч. 2 ст. 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану») [350; 374; 376].

Водночас, ми вважаємо, що відповідні норми цих законів необхідно доповнити положенням «про негайне офіційне оприлюднення».

Окремо слід розглядати звернення Президента України відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» через засоби масової інформації або в інший спосіб до груп осіб, організацій, установ, які є ініціаторами чи учасниками дій, що можуть бути приводом для запровадження надзвичайного стану за умовами введення надзвичайного стану, передбаченими пунктами 2-7 ч. 2 ст. 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» (умови соціально-політичного характеру). Вимоги Президента України про припинення протиправних дій протягом встановленого у зверненні строку передують введенню надзвичайного стану, дають можливість врегулювання складеної ситуації без запровадження жорстких методів державного управління (адміністративного примусу), передбачених правовим режимом надзвичайного стану.

Проте, Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] у ч. 3 ст. 5 дає можливість Президенту України за умов, що вимагають невідкладних заходів для врятування населення або недопущення загибелі людей, вводити надзвичайний стан без попередження.

Тобто Президент України наділений широкими дискреційними повноваженнями щодо важелів впливу на ситуацію, що склалася.

Загальний порядок підготовки і внесення актів Президента України визначений Положенням «Про порядок підготовки і внесення проектів указів і розпоряджень Президента України», яке затверджене Указом Президента України № 512/94 від 10 вересня 1994 р. з наступними змінами та доповненнями. Відповідно до ч. 1 п. 3 цього Положення, проекти указів Президента України готують і вносять Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади у межах своєї компетенції, центральні органи громадських організацій України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, Голова Секретаріату Президента України, радники Президента України, структурні підрозділи Секретаріату Президента України.

Відповідно до ч. 4 ст. 5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376], пропозиції щодо введення надзвичайного стану подає Рада національної безпеки і оборони України з усіх підстав, а Кабінет Міністрів України лише з підстав, передбачених п. 1 ч. 2 ст. 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» (зокрема: виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру). Згідно з пунктами 4, 5 ст. 5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», введення надзвичайного стану на території Автономної Республіки Крим або в окремих її місцевостях може ініціювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

У відповідності з ч. 1 ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», пропозиції щодо оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації можуть бути подані альтернативно або Радою національної безпеки і оборони України, або Кабінетом Міністрів України.

До того ж, згідно з ч. 2 цієї самої статті, Кабінет Міністрів України вносить подання на підставі пропозицій центрального органу виконавчої влади, до компетенції якого віднесені питання екологічної безпеки, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування або за власною ініціативою. А ч. 3 цієї статті говорить про можливість ініціювання оголошення окремої місцевості Автономної Республіки Крим або всього півострова в цілому зоною надзвичайної екологічної ситуації з боку Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Згідно з ч. 3 ст. 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президенту України подає Рада національної безпеки і оборони України.

Тобто майже всі органи, які зазначені в ч. 1 п. 3 Положення «Про порядок підготовки і внесення проектів указів та розпоряджень Президента України», є суб'єктами, що можуть ініціювати введення конкретного надзвичайного адміністративно-правового режиму і відповідно готують проект Указу Президента України про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму.

Загальний порядок офіційного оприлюднення актів Президента України міститься в Указі Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ним чинності» від 10.06.1997 №503/97. В Указі зазначено, що:

- акти Президента України не пізніше як у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях, таких як «Офіційний вісник України» та газеті «Урядовий кур'єр»;
- акти Президента України можуть бути в окремих випадках (а введення надзвичайного адміністративно-правового режиму завжди) офіційно оприлюднені через телебачення і радіо;
- офіційне оприлюднення нормативно-правових актів здійснюється після включення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів із зазначенням присвоєного їх реєстраційного коду;
- акти Президента України можуть бути опубліковані в інших друкованих виданнях лише після їх офіційного оприлюднення, та акти, що опубліковані в інших друкованих виданнях мають інформаційний характер і не можуть бути використані для офіційного застосування;
- громадяни, державні органи, підприємства, установи, організації під час здійснення своїх прав і обов'язків повинні застосовувати акти Президента України, опубліковані в офіційних друкованих виданнях, або одержані у встановленому порядку від органу, який їх видав;
- акти Президента України набирають чинності через десять днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування у офіційному друкованому виданні;
- акти Президента України, які не мають загального значення чи нормативного характеру, можуть не публікувати за його рішенням. Ці акти та акти

з обмежувальними грифами офіційно оприлюднюються шляхом надіслання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування і доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їх чинність;

– неопубліковані акти Президента України набирають чинність з моменту одержання їх державними органами або органами місцевого самоврядування, якщо органом, що їх видав, не встановлено інший строк набрання ними чинності.

Але, у нашому випадку, при введенні конкретного надзвичайного адміністративно-правового режиму, положення Указу Президента України повинні відповідати вимогам про негайне офіційне опублікування та оприлюднення по каналах телебачення, радіо і навіть Internet.

Негайність подання такого Указу зумовлена і тим, що названий акт Президента України, відповідно до п. 31 ч. 1 ст. 85 Конституції України затверджується Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України до Верховної Ради України і наданням до неї акта разом з проектом відповідного закону.

Відповідно до Регламенту Верховної Ради України [390], питання про затвердження відповідного Указу Президента України розглядається Верховною Радою України без голосування щодо включення його до порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань сесії, тижневого порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України та може вноситься на розгляд Верховної Ради України без попередньої підготовки у комітетах.

Але в загальному порядку після надходження до Верховної Ради України Указу Президента України про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму Голова Верховної Ради України негайно надсилає цей указ та відповідний законопроект до комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони (основний комітет), а також іншим комітетам може направити, наприклад:

- з питань прав людини і міжнаціональних відносин;
- з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи;
- з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки;
- з питань аграрної політики та земельних відносин;
- з питань свободи слова та інформації;
- з питань охорони здоров'я, материнства і дитинства;
- з питань культури і духовності;
- з питань щодо закордонних справ;
- з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності;
- з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією;
- з питань соціальної політики та праці тощо.

Направлення у відповідний комітет Верховної Ради України залежить від підстав введення конкретного надзвичайного адміністративно-правового

режиму, але в усіх випадках головним буде Комітет з питань національної безпеки і оборони.

Комітети терміново готують висновки щодо Указу Президента України та зміни і доповнення до відповідного законопроекту.

Як підкреслювалося вище у певних випадках потреба терміново прийняти рішення, Указ та законопроект вносяться відразу до розгляду Верховної Ради України.

До того ж, сам зміст інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів вимагає термінового прийняття рішення для локалізації і ліквідації фактора глобальної небезпеки.

Якщо пропозиції щодо введення відповідного режиму надходили з Кабінету Міністрів України, то вони повинні відповідати нормам «Правил підготовки проєктів актів Кабінету Міністрів України», які затверджені постановою Кабінету Міністрів України № 870 від 06.08.2005 та розділом VI Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.06.2000 № 915.

Якщо пропозиції щодо введення надзвичайного адміністративно-правового режиму вносяться з боку Ради національної безпеки і оборони України, то законопроект готується згідно з «Положенням про порядок роботи із законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України», яке затверджене Указом Президента України від 30.03.1995 № 270/95. Адже рішення Ради національної безпеки і оборони вводяться в дію Указами Президента України згідно з ч. 3 ст. 10 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [382].

Важливе питання, яке стосується особливості процедури, коли ініціатором введення надзвичайного адміністративно-правового режиму є Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Розгляд питання щодо затвердження Указу Президента України про введення конкретного надзвичайного адміністративно-правового режиму починається з доповіді Президента України або уповноваженого представника Президента України у Верховній Раді України за дорученням Президента України, після чого даються висновки комітетів Верховної Ради України, які опрацьовували ці питання, якщо це опрацювання проводилося взагалі. Далі йде безпосередньо обговорення питання.

Відповідно до п. 1 ст. 47 Регламенту Верховної Ради України, Верховна Рада України затверджує Указ Президента України більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України. Щодо цього положення виникає питання з об'єктивних причин неможливості зібрати більшість конституційного складу. Відповідно до міжнародного досвіду необхідно або визначити порядок продовження терміну збору Парламенту, або зменшити кількість народних депутатів, необхідних для підтримання Указу Президента України.

Так, наприклад, у Росії Голова Ради Федерації за погодженням з Радою палати може встановити інший термін проведення засідання щодо введення надзвичайного адміністративно-правового режиму [475, с. 77].

Згідно з ч. 2 ст. 185 Регламенту Верховної Ради України, рішення щодо затвердження Указу Президента України «Про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму» приймається у вигляді Закону України.

Так, 14 грудня 2000 р. Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про оголошення окремих районів та міст Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей зоною надзвичайної екологічної ситуації» [343] затверджено відповідний Указ Президента України. Також 6 грудня 2005 р. Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» було затверджено відповідний Указ Президента України.

Згідно з Регламентом, Верховна Рада України може прийняти повністю, як у випадку введення режиму зони надзвичайної екологічної ситуації в окремих районах та містах Кіровоградської, Хмельницької та Черкаської областей, або прийняти частково з рекомендаціями та застереженням, як у випадку введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим [343].

До того ж, при затвердженні відповідного Указу Президента України частково з Рекомендаціями та застереженнями, чинними є лише ті положення, що затверджені Верховною Радою України (ч. 2 ст. 185 Регламенту Верховної Ради України). Згідно з ч. 2 ст. 185 Регламенту Верховної Ради України, Указ Президента України про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму затверджується Верховною Радою України у вигляді Закону України.

Цей Указ набирає чинності лише після його затвердження і негайно оголошується через засоби масової інформації або оприлюднюється в інший спосіб.

Про прийняте Верховною Радою України рішення щодо затвердження відповідного Указу Президента України негайно інформується Президент України і робиться повідомлення через засоби масової інформації (ч. 4 ст. 185 Регламенту Верховної Ради України).

Слід підкреслити, що у разі відхилення Верховною Радою України законопроекту про затвердження Указу Президента України «Про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму» такий Указ не набирає чинності, про що також інформується Президент України.

Згідно зі ст. 27 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» та ст. 24 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» Україна відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права у разі введення надзвичайного чи воєнного стану негайно повідомляє через Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй державам, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав та свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення. Також у повідомленні зазначається термін, на який вводяться відхилення від зобов'язань, що передбачені Міжнародним пактом про громадянські та політичні права.

Водночас, у Законі України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350] не йдеться про інформування Генерального секретаря Організації

Об'єднаних Націй. Але, як підкреслювалося раніше, режим зони надзвичайної екологічної ситуації є тотожним надзвичайному адміністративно-правовому режиму і містить у своєму змісті обмеження прав та свобод громадян, як і інші надзвичайно адміністративно-правові режими. На нашу думку, законодавцю треба доповнити відповідний закон положеннями щодо інформування про факт введення такого надзвичайні адміністративно-правового режиму.

Згідно з функціями представництва [485, с. 243-244], такі інформування здійснює Президент України. Але, ми вважаємо, що це положення має бути віддзеркалене у законодавстві.

Зобов'язання щодо інформування безпосередньо витікають з Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, відповідно до якого при відхиленні від зобов'язань держава, яка ратифікувала пакт, повинна негайно інформувати світове співтовариство: про положення, від яких воно відступило; про причини прийняття такого рішення та про термін, коли воно припиняє такі відхилення (ч. 3 ст. 4 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права) [228, с. 53-68].

На відміну від українського законодавства, законодавство Росії чітко прописує суб'єктів, які інформують Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй. Так, ч. 1 ст. 37 Федерального Закону Російської Федерації «Про надзвичайний стан» передбачає, що інформує федеральний орган виконавчої влади, який відає питаннями закордонних справ [268].

Водночас, у ч. 1 ст. 22 Федерального Закону Російської Федерації «Про воєнний стан» передбачено, що заходи інформування Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй покладаються на Президента Росії [250].

Дуже цікаве положення закріплено в російському законодавстві щодо інформування Ради Європи та суміжних країн про введення надзвичайного стану (ст. 38 Федерального Закону Російської Федерації «Про надзвичайний стан»), хоча в обов'язкових для Росії принципах і нормах міжнародного права це не вимагається.

Отже, наведений вище досвід має багато позитивних аспектів:

- по-перше, особливо важливо надавати інформацію щодо введення надзвичайного адміністративно-правового режиму, який вводиться за умов виникнення на території України особливо небезпечних надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;
- по-друге, суміжні держави зможуть вплинути на процес зменшення міграційних процесів на час введення такого режиму;
- по-третє, таке інформування розглядається як акт доброї волі і сприяє налагодженню добросусідських стосунків;
- по-четверте, таке інформування дозволить суміжним державам та країнам Європи відреагувати відповідним чином з надання гуманітарної допомоги населенню території, де введено відповідний режим, особливо це важливо під час надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру.

У деяких країнах закони про надзвичайні адміністративно-правові режими взагалі не передбачають інформування міжнародного співтовариства про

факт введення конкретного режиму. Так, наприклад, зазначені положення не закріплені у Конституційному законі республіки Таджикистан «Про правовий режим надзвичайного стану» [375]. Такі міжнародні правила у будь-якому випадку належать безпосередньому виконанню законодавцем. Отже, на нашу думку необхідно провести імплементацію міжнародного законодавства і деталізувати норми Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376].

Для продовження терміну воєнного стану слід констатувати, що в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» не визначено термін дії такого стану з об'єктивних причин. І хоча п. 2 ст. 6 цього закону говорить, що в Указі Президента України має зазначатися строк, на який вводиться надзвичайний стан, вважаємо, що законодавець мав на увазі визначення меж існування цього режиму до усунення військової загрози. Так як не передбачається конкретного терміну дії воєнного стану, то відсутня і процедура продовження цього правового режиму.

На відміну від воєнного стану, надзвичайний стан в Україні має законодавчо закріплені терміни дії. Згідно з ч. 1 ст. 7 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376], такий режим в Україні може бути введено на строк не більше як 30 діб і в окремих місцевостях не більше як 60 діб.

Згідно з ч. 2 ст. 7 цього Закону, у разі необхідності надзвичайний стан може бути продовжений Президентом України, але не більше як на 30 діб. Тобто на всій території України надзвичайний стан може бути введений максимально на 60 діб, а в окремих місцевостях на 90 діб. До того ж, ч. 2 ст. 7 зазначеного Закону вказує на те, що Указ Президента України про продовження дії надзвичайного стану набирає чинності після його затвердження Верховною Радою України. Тобто можна зробити висновок, що продовження терміну дії надзвичайного стану здійснюється за процедурою введення такого режиму. Якщо Президент України видає Указ про продовження надзвичайного стану в останній день дії такого режиму, то режим буде продовжено або на два дні при відсутності рішення парламенту, або до моменту прийняття негативного рішення щодо цього акту Верховною Радою України.

Відповідно до буквального тлумачення цього положення, витікає, що більше продовжити термін надзвичайного стану не можна, але з наступної доби можна ввести його за процедурою початкового введення.

Досвід зарубіжних країн показує, що існує навіть практика продовження режиму надзвичайного стану на декілька років з перервою в одну добу для проведення формальних виборів президента та парламенту.

Режим зони надзвичайної екологічної ситуації за аналогією з воєнним станом не має конкретних обмежень часу його дії також по об'єктивним причинам. І хоча в ч. 4 ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350] зазначено, що в Указі Президента України про введення відповідного режиму повинен міститися строк, на який він вводиться, мається на увазі також час, в який вплив негативного фактора буде локалізовано до визначених меж або ліквідовано повністю. До того ж, практика оголошення

окремих регіонів України зоною надзвичайної екологічної ситуації, згідно з законодавством, показує, що відповідні Укази Президента України в деяких випадках не містять посилання на строк існування такого режиму, а лише називають час, з якого такий режим вводиться (наприклад, Указ Президента України «Про оголошення окремих районів Закарпатської області зоною надзвичайної екологічної ситуації» від 09.03.2001, в інших випадках називається конкретний термін існування режиму (наприклад, Указ Президента України «Про оголошення окремих районів та міст Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей зоною надзвичайної екологічної ситуації» [343]).

Виходячи з норми закону, треба зробити висновок, що продовження строку режиму зони надзвичайної екологічної ситуації не передбачається, у разі необхідності такий режим вводиться знову за раніше розглянутою детальною процедурою).

Процедура скасування надзвичайного адміністративно-правового режиму воєнного стану закріплена у ст. 7 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [374]. Воєнний стан на всій території України або в окремих її місцевостях скасовується Указом Президента у разі усунення загрози нападу чи небезпеки державній незалежності України її територіальній цілісності, про що негайно оголошується через засоби масової інформації.

Пропозиції про скасування такого режиму може надавати Рада національної безпеки і оборони та Верховна Рада України. Затвердження парламентом такий указ не потребує.

Ще раз варто акцентувати увагу на недоречність, з нашої точки зору, оголошення воєнного стану на частині території України. Ми вважаємо, що такий режим можна вводити лише на всій території держави у разі крайньої необхідності.

Оскільки надзвичайний стан в Україні має чітко визначені у законодавстві строки дії, то після закінчення такого строку, якщо дія режиму не була продовжена за встановленою процедурою, він автоматично скасовується.

Стаття 8 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] закріпила процедуру скасування такого режиму. Надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях може бути скасований Указом Президента України раніше строку, на який він вводився, у разі усунення обставин, що зумовили його введення.

З пропозицією про скасування до Президента України можуть звернутися такі суб'єкти:

- по-перше, Кабінет Міністрів України, якщо надзвичайний стан було введено у разі виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру;
- по-друге, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, якщо надзвичайний стан було введено на території Автономної Республіки Крим чи окремих її місцевостях;
- по-третє, в усіх випадках Верховна Рада України.

Про скасування надзвичайного стану оголошується негайно через засоби масової інформації або в іншій спосіб.

Особливо слід зазначити, що згідно з міжнародними нормами (п. 3 ст. 4 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права) Президент України повинен вжити заходів про повідомлення Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй, а відповідно через нього інших держав членів Організації Об'єднаних Націй, про дату, з якої відповідний надзвичайний адміністративно-правовий режим скасовується.

Подібна процедура скасування режиму передбачається ст. 9 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350]. Режим зони надзвичайної екологічної ситуації скасовується достроково Указом Президента України, який не потребує затвердження парламенту, у разі усунення обставин, що стали причиною оголошення такого режиму. З пропозицією про скасування до Президента України можуть звернутися такі суб'єкти:

- по-перше, Рада національної безпеки і оборони України;
- по-друге, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, якщо відповідний режим було введено на території Автономної Республіки Крим чи окремих її місцевостях;
- по-третє, Кабінет Міністрів України (з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади територій, де введено надзвичайний адміністративно-правовий режим).

Частина 4 ст. 9 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350] містить цікаве положення, що зміна правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації проводиться з дотриманням вимог щодо введення такого режиму. Цей закон було прийнято останнім з трьох законів, що регулюють надзвичайний адміністративно-правовий режим. І на нашу думку, законодавець правильно звернув увагу та встановив процедуру зміни режиму. Дійсно, обставини можуть розвиватися як у бік погіршення ситуації, так і в бік її покращення. Велика ймовірність, що залежно від такої динаміки треба буде змінювати надзвичайні заходи, щоб адекватно реагувати на складену ситуацію. Виходячи з буквального розуміння закону та практики зміни меж території, на якій вводиться надзвичайний адміністративно-правовий режим, відповідно до ст. 7 цього закону, можна зробити висновок, що режим зони надзвичайної екологічної ситуації змінюється за процедурою його введення, тобто видання Указу Президента України, що затверджується Верховною Радою України протягом двох днів.

Стаття 7 Закону передбачає, що межі території, на якій оголошується зона надзвичайної екологічної ситуації, може бути змінена з дотриманням вимог, встановлених для порядку оголошення окремої території зоною надзвичайної екологічної ситуації (ст. 6 Закону).

Перші прецеденти зміни меж території яскраво ілюструють цю процедуру. Так, Указом Президента України «Про зміну меж території у Вінницькій області, яку оголошено зоною надзвичайної екологічної ситуації» № 1364/2000 від 20 грудня 2000 р., було доповнено Указ Президента України

від 11 грудня 2000 р. № 1324/2000 «Про оголошення окремих районів та міст Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей зоною надзвичайної екологічної ситуації».

У зазначених нормативно-правових актах законодавець звернув увагу на досить важливі моменти щодо зміни надзвичайного адміністративно-правового режиму та зміни меж території дії надзвичайного адміністративно-правового режиму.

На нашу думку, треба закріпити аналогічні положення щодо зміни режиму воєнного та надзвичайного стану у відповідних законах та передбачити процедури зміни режимів.

Щодо зміни меж території надзвичайного адміністративно-правового режиму, то хотілося б наголосити на нашій позиції щодо недоречності введення надзвичайного адміністративно-правового режиму воєнного стану в окремих місцевостях.

За нашим переконанням цей режим можна вводити лише на всій території держави. Щодо змін меж території дії надзвичайного стану, то в цьому випадку ми вважаємо доречним розробити і закріпити процедуру зміни території такого режиму [165].

Цікаве положення містить ч. 3 ст. 8 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350], закріплений перехід від режиму зони надзвичайної екологічної ситуації до надзвичайного стану. Це положення вказує на взаємозв'язок усіх надзвичайних адміністративно-правових режимів і про перехід одного менш суворого режиму в більш суворий.

Проте, окремої процедури переходу не встановлено. Згідно із зазначеним законом, правовий режим надзвичайного стану вводиться в порядку, встановленому Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану». У певних обставинах, коли всі заходи надзвичайного стану вичерпані, а ситуація ускладнюється, може бути введений режим воєнного стану.

На нашу думку, можливий і зворотній процес, коли треба більш суворий надзвичайний адміністративно-правовий режим змінити менш суворим, але складена ситуація все ще вимагає впливу надзвичайних заходів. Ми вважаємо, що введення менш обтяжливого надзвичайного адміністративно-правового режиму буде позитивно сприйнято населенням органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, що сприятиме підтримці дій Президента, Уряду, Верховної Ради України та тимчасових органів управління.

Скасування надзвичайного адміністративно-правового режиму проходить автоматично при не затвердженні протягом двох днів Указу Президента про введення відповідного режиму згідно з ч. 1 ст. 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», ч. 1 ст. 5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», ч. 1 ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350; 374; 376].

Згідно з п. 1 ст. 150 Конституції України, до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції

України законів та інших правових актів Верховної Ради України та Президента України [128].

Положення актів, що визнані Конституційним Судом України неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення рішення, яке є обов'язковим для виконання на території України, остаточним і не може бути оскарженим. Відповідно до ч. 1 ст. 152 Конституції України – закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Згідно з ч. 2 ст. 152 Конституції України, закони та інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.

Тут ми бачимо конституційно-правову процедуру зміни та скасування надзвичайного адміністративно-правового режиму. Хоча на сьогодні ще не було прецедентів звернення до Конституційного Суду з питань відповідності Конституції України, указів Президента України про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму чи законів України, що затверджують ці Укази, але вказаний механізм є досить дієвим і є ще однією гарантією забезпечення прав та свобод людини і громадянина при введенні надзвичайного адміністративно-правового режиму.

3.2. Підстави та процедури введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів у зарубіжних країнах

Для кращого розуміння національного законодавства про надзвичайні адміністративно-правові режими необхідно проаналізувати відповідне законодавство зарубіжних країн.

Характерною особливістю розбудови інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів Великобританії була відсутність спеціальних законів, що передбачали наділення органів виконавчої влади надзвичайними повноваженнями. Цей інститут до 1920 р. регулювався виключно нормами загального права та тимчасовими законами, що вводилися *ad hoc* при настанні надзвичайних ситуацій (наприклад, закон про захист Королівства (DORA) 1914-1915 pp.) [84, с. 61].

Перший постійний нормативно-правовий акт присвячений надзвичайному адміністративно-правовому режиму у Великобританії. Це Закон про надзвичайні повноваження (1920 р. – 2 статті і 7 пунктів), який було дещо змінено і доповнено однойменним статутом (1964 р. – 3 статті і 4 пункти) [84, с. 65].

Так, згідно з ч. 4 ст.1 Закону про надзвичайні повноваження 1920 р., підставами для введення надзвичайного адміністративно-правового режиму

могли бути дії або загроза здійснення якими-небудь особами, або їх об'єднаннями дій, що направлені на те, щоб через порушення правильного постачання продуктів харчування, води, пального або електроенергією чи порушення нормальної роботи транспорту позбавити суспільство чи значну його частину умов для існування [475, с. 59].

Тобто парламентарії акцентували увагу саме на діях, а не на подіях. Події, які існували у законопроекті, не були підтримані законодавцем. І тому аж до прийняття нового закону про надзвичайні повноваження (1964 р.) уряд країни не мав можливості для введення надзвичайного стану за підставами стихійних лих, аварій, катастроф [475, с. 60].

У Великобританії існує деяка специфіка щодо введення надзвичайних адміністративно-правових режимів на окремих територіях. Так, у 1926 р. був прийнятий закон про надзвичайні повноваження, що стосувався Північної Ірландії, цілий ряд законів щодо боротьби з тероризмом, проте стосувався лише Ольстера [164].

У надзвичайне законодавство Великобританії входять і ряд законів, що наділяють уряд надзвичайними повноваженнями за умов настання конкретних, зазначених у цих законах підстав. Так, у разі настання посухи діє закон про посуху (1976 р.), у разі настання надзвичайних ситуацій у паливній та енергетичній сферах – Закон про енергетику (1976 р.), у разі здійснення актів тероризму діє цілий ряд нормативно-правових актів: Закон про Північну Ірландію (надзвичайні положення – 1978 р.), Закон про Північну Ірландію (молді люди – 1974 р.), Закон про запобігання тероризму (1989 р.), закон про боротьбу з тероризмом (1978 р.) [84, с. 65-66].

Існувала спеціальна нормативна база, що стосувалася процедури введення надзвичайного стану в колоніях Великобританії. Такий режим був достатньо популярним, лише з 1946 по 1960 роки він вводився за різними підрахунками від 26 до 29 разів [84, с. 69].

Дуже цікаво, що Закон про надзвичайні повноваження (1920 р.) став зразком для розробки відповідних законів в майже десяти країнах світу [84, с. 70]. Є в Законі про надзвичайні повноваження ряд проблемних положень, що носять не визначений оціночний характер.

По-перше, це можливість введення надзвичайного адміністративно-правового режиму, коли цього вимагають інтереси «якої-небудь значущої частини суспільства». Але в законі чітко не визначено, яка частина суспільства є значущою. До того ж це не відповідає цілому ряду міжнародних угод, що ратифіковані Великобританією (ч.1 ст. 4 Міжнародної конвенції про громадянські та політичні права (1966 р.), ч. 1 ст. 15 Конвенції про захист прав людини та основних свобод (1950 р.), ст. 30 Європейської соціальної хартії (1961 р.). Такі акти передбачають, що надзвичайний адміністративно-правовий режим вводиться лише коли існує загроза всієї нації. І дійсно, в літературі називається багато прикладів введення надзвичайного стану в Великобританії у випадках локальної небезпеки [84, с. 80-81; 475, с. 60-61].

По-друге, Закон про надзвичайні повноваження (1964 р.) доповнив одинименний закон (1920 р.), положенням, що є невизначеним і таким, що може

мати широке застосування за бажанням правозастосовного органу. Так, було викреслено розуміння «дій» осіб чи організацій та зазначено, що надзвичайний стан може бути введено за умов, що виникли, чи можуть виникнути «події», що спричиняють наслідки, зазначені в ст. 1 Закону Великобританії про надзвичайні повноваження (1920 р.).

Підстави введення надзвичайних адміністративно-правових режимів у Сполучених Штатах Америки встановлюються у багатьох актах конгресу та Верховного Суду Сполучених Штатах Америки, в основному це акти тлумачення Конституції та законів. До підстав введення надзвичайних адміністративно-правових режимів віднесено:

- стихійні лиха, що привели до тяжких наслідків та потребують скорішого їх усунення таких наслідків;
- страйки або інші соціально-трудові конфлікти, що можуть привести до тяжких наслідків;
- збройні напади на Сполучені Штати Америки чи загроза початку воєнних дій;
- «непередбачувана та надзвичайна загроза» національної безпеки, зовнішній політиці та економіці країни з боку інших держав або зовнішніх сил та обставин;
- загроза розвитку сільського господарства, що вимагає введення протекціоністських заходів з боку держави;
- повстання у штаті проти його уряду, якщо має місце звернення до Президента з боку легіслатури або губернатора штату з вимогою про його придушення;
- виступи проти Сполучених Штатів Америки, якщо, на думку Президента, федеральні судові органи не в змозі забезпечити відповідний правопорядок;
- повстання та акти внутрішнього насильства, що перешкоджають застосуванню федерального законодавства та законодавства штатів, у наслідок яких визначена частина населення штату залишається без прав та привілеїв, що гарантовано федеральною Конституцією. Окремі штати мають власні законодавчі акти, що стосуються введення надзвичайних адміністративно-правових режимів. Підставами введення відповідного режиму найчастіше є: стихійні лиха, епідемії та епізоотії, внутрішні безладдя та загрози початку воєнних дій [475, 65-66].

В той же час, стаття 3 Закону Канади про надзвичайний режим закріпила визначення такого режиму із змісту якого випливає, що існує чотири види надзвичайних обставин, які генерал-губернатор може прийняти як підстави для введення надзвичайного адміністративно-правового режиму конкретного виду [475, 67].

Доцільно звернути увагу на підстави введення, продовження та скасування надзвичайного адміністративно-правового режиму в Індії. Надто великий вплив на формування інституту надзвичайного адміністративно-правового режиму в цій країні мав правозастосовний досвід Великобританії, тому можна помітити деякі схожі тенденції відповідних змін у законодавстві Великобританії та Індії [475, 62].

«На відміну від багатьох країн світу (наприклад Федеративна Республіка Німеччина, Канади, Іспанії, Нікарагуа, Судану, Сенегалу, Єгипту, Кенії, Замбії, Заїра), в Індії не може бути оголошено надзвичайний стан по причині стихійних лих, епідемії, катастроф і тому подібних аномальних явищ та подій» [475, 62].

Відповідно до п. 1 ст. 352 Конституції Індії, підставами введення надзвичайного стану є умови, коли безпека Індії або якої-небудь її частини знаходиться під загрозою внаслідок війни, або зовнішньої агресії, або збройного повстання [125, с. 34].

Пояснення до п. 1 ст. 352 Конституції Індії свідчить про можливість введення надзвичайного стану до військових дій, початку агресії та озброєного повстання, якщо Президент дійде до висновку, що така загроза існує [84].

Відповідно до п. 9 ст. 352 Конституції Індії Президент Індії може видавати прокламації про введення надзвичайного стану по різних підставам в незалежності від того, що вже такий стан введено іншою прокламацією [125, с. 34].

Ще одним різновидом надзвичайного адміністративно-правового режиму в Індії є пряме президентське правління в окремих штатах. Ч. 1 ст. 356 Конституції Індії називає підстави за якими може бути введено такий режим – коли Президент за доповіддю Губернатора штату або іншим чином дійде висновку, що виникла ситуація, при якій управління штатом не може здійснюватися згідно з положеннями Конституції [125, с. 34].

«Декілька судових рішень дали тлумачення «розсуду президента» крім ст. 352, 356, 365, що містяться у ст. 123, 213, 347 Конституції, які закріпили за президентом право видання указів при певних обставинах» [475, с. 65].

Останній надзвичайний адміністративно-правовий режим, що передбачений у Конституції Індії – це надзвичайний стан у сфері фінансів, який може бути введено відповідно до підстав, викладених у п. 1 ст. 360, коли під загрозою знаходиться фінансова стійкість або кредит Індії чи якої-небудь її частини [125, с. 34].

Розглянемо підстави введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів у країнах континентального права, варто розпочати з батьківщини надзвичайного законодавства Європи в сучасному його розумінні – Франції.

Першим з усього спектра надзвичайних адміністративно-правових режимів Франції виник осадний стан. Стаття 1 Закону Франції (1878 р.) встановила, що осадний стан може бути введено лише у разі безпосередньої загрози, що виникла в випадку війни (зовнішньої агресії) та збройного повстання [475, с. 67].

Підставами для введення надзвичайного стану відповідно до ст. 1 Закону Франції (1955 р.) є: невідворотна небезпека, що виникла у разі серйозних посягань на публічний порядок, та випадки, що мають за своєю природою та тяжкістю характер громадського лиха [475, с. 67].

Як стверджують автори монографії «Надзвичайний правовий режим в Росії та за кордоном» в Франції є і дуже специфічні підстави введення надзви-

чайного стану, що базуються на теорії «виключних повноважень», коли уряд може застосовувати надзвичайні заходи не звертаючись до спеціального законодавства. Надзвичайність ситуації визначається самою адміністрацією та підлягає лише судовому контролю. «Відповідно до рішень Державної ради до виключних обставин належать: ризики епідемії (рішення від 20 травня 1955 р.); загроза загального страйку (рішення від 18 квітня 1947 р.); недостатність продовольчих та промислових товарів внаслідок війни (рішення від 14 жовтня 1955 р.); серйозна політична напруга (рішення Трибуналу по конфліктам від 27 березня 1952 р.) [475, с. 67-68].

У Федеральній Республіці Німеччині для кожного виду надзвичайного адміністративно-правового режиму передбачаються окремі підстави. Так, відповідно до пунктів 2, 3 ст. 35 Конституції Федеративної Республіки Німеччина, підставами введення надзвичайного режиму є: необхідність збереження та відновлення громадської безпеки, порядку в особливо важливих випадках та стихійні лиха чи нещасний випадок [475, с. 139].

Відповідно до п. 1 ст. 91 Конституції Федеративної Республіки Німеччина, внутрішній надзвичайний стан може бути введено для усунення небезпеки, що загрожує існуванню або засадам вільного демократичного строю федерації чи землі [125, с. 157].

Отже, тут використовується оціночне поняття, яке можна досить широко тлумачити. Дослідники інституту надзвичайного адміністративно-правового режиму, виходячи з практики його застосування у Німеччині, наводять конкретизацію. Вони наголошують на фактичному складі двох видів: це надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру та певні види факторів соціально-психологічної небезпеки (підпалення, диверсія, кримінальний вибух тощо) [475, с. 70].

Особливо треба наголосити, що парламентарії Федеративної Республіки Німеччина виокремлюють вплив фактора небезпеки на суспільство не лише за генезою (походженням), а й рівнями небезпеки. Частина 2 ст. 91 Конституції Федеративної Республіки Німеччина підкреслює, що небезпека повинна розповсюджуватись на територію не лише одного суб'єкта федерації, щоб мати загальнодержавний характер, інакше вона буде мати регіональний характер [124, с. 157].

Проведений у науці аналіз оціночних понять існування та вільний демократичний лад федерації чи окремої землі, що наводиться у ст. 91 Конституції Федеративної Республіки Німеччина, дає нам такі тлумачення. Під існуванням федерації чи окремої землі розуміється їх територіальна цілісність, здатність до внутрішньої та зовнішньої діяльності, включаючи забезпечення безпеки населення та підвалин його існування. А під вільним демократичним ладом розуміється забезпечення прав та свобод людини і громадянина, поділу влади, народного суверенітету, відповідальності уряду, багатопартійності, незалежності суддів та законності управління [475, с. 70-71].

Стан оборони вводиться при умовах зовнішньої агресії чи загрози такої агресії відповідно до п. 1 ст. 115-а Конституції Федеративної Республіки

Німеччина. Поняття агресії нами було розглянуто вище. Досить цікава підстава введення надзвичайного адміністративно-правового режиму – це стан напруги, який не характерний для більшості європейських країн, передбачений у п. 3 ст. 80 Конституції Федеративної Республіки Німеччина. У цій статті законодавець закріпив підставу введення надзвичайного адміністративно-правового режиму на підґрунті та в межах рішення, прийнятого міжнародним органом у рамках союзного договору з дозволу Федерального Уряду [475, с. 152]. Федеративна Республіка Німеччина є членом Організації Північноатлантичного договору (НАТО) і тому за рішенням Північноатлантичної Ради чи комітету оборони (органи, де бере участь представник федерального уряду Федеративної Республіки Німеччина) може бути введено відповідний надзвичайний адміністративно-правовий режим [475, с. 69].

Водночас, Конституція Угорської Республіки передбачає декілька підстав для введення надзвичайного адміністративно-правового режиму. Надзвичайний стан вводиться у разі війни чи безпосередньої загрози збройного нападу іноземної держави (п. 1 п. 3 ст. 19 Конституції Угорської Республіки). Осадний стан вводиться у разі озброєних дій, що ставлять за мету повалення конституційного ладу або узурпацію державної влади, у разі актів насильства із застосуванням зброї або таких, що вчиняються збройними групами, які суттєво та в крупному масштабі загрожують життю та власності громадян, а також під час промислового характеру (п. 3 ст. 19 Конституції Угорської республіки) [124, с. 382].

Отже, ми бачимо, що надзвичайний адміністративно-правовий режим надзвичайного стану створено – для усунення зовнішніх факторів безпеки, а надзвичайний адміністративно-правовий режим осадного стану для внутрішніх факторів безпеки. До того ж, парламентарії Угорщини за генезою поділяють внутрішні безпеки на види: соціально-політичного та техногенно-природного характеру. Окремий випадок введення надзвичайного адміністративно-правового режиму урядом країни передбачає єдину підставу – неочікуване вторгнення іноземних озброєних формувань (п.1 ст.19/Е Конституції Угорської Республіки) [124, с. 384].

Досить цікавим є досвід розбудови процедури введення надзвичайних адміністративно-правових режимів у зарубіжних країнах.

Розглянемо деякі особливості процедур у країнах англо-американського типу правових систем.

Так, у Великобританії надзвичайний адміністративно-правовий режим вводиться формально королівською прокламацією, фактично воно вводиться урядом Великобританії шляхом видання «наказу Корони в Раді». Після видання прокламації вона негайно надається в обидві палати парламенту. Якщо парламент розпущений то відповідно до ч. 2 ст.1 Закону про надзвичайні повноваження 1920 р., він збирається в п'ятиденний термін. Водночас, ця норма стосується лише чергових парламентських сесій, а не початку роботи парламенту нового скликання [84, с. 67-76].

Прокламація втрачає свою дію автоматично після закінчення одного місяця (ч. 1 ст. 1 Закону про надзвичайні повноваження 1920 р.), але вона може

бути продовжена ще на місяць. До того ж законодавством Великобританії не передбачається обмеження кількості продовжень прокламації. Досить специфічна процедура скасування передбачена щодо окремої частини Великобританії в Ольстері, тут прокламація діє невизначений термін аж до її скасування [475, с. 82].

За своєю природою надзвичайні повноваження виконавчої влади в Великобританії є делегованими парламентом на відміну від континентальної системи права, де виконавча влада наділяється власними надзвичайними правами [84, с. 83].

У Сполучених Штатах Америки надзвичайний адміністративно-правовий режим вводиться Президентом Сполучених Штатів Америки шляхом видання спеціального акта – Прокламації про введення надзвичайного режиму. Прокламація негайно надається в конгрес Сполучених Штатів Америки та друкується в офіційному виданні «Федерал Реджистер». Названа прокламація в затвердженні з боку парламенту не потребує.

Відповідно до Закону 1976 р. Прокламація повинна чітко фіксувати підстави введення режиму, територію та термін дії, повноваження відповідних державних органів та посадових осіб. При відсутності чітко визначених в Прокламації положень, її дія може бути обмежена або взагалі скасована.

Також відповідно до Закону Президент Сполучених Штатів Америки та органи виконавчої влади повинні вести реєстрацію та перелік актів, що видані на підставі Прокламації, такі акти обов'язково негайно надсилаються до Конгресу [475, с. 89-90].

Відповідно до законодавства Сполучених Штатів Америки, надзвичайний режим може бути скасовано за трьома процедурами:

- 1) прийняття Прокламації про скасування режиму;
- 2) прийняття співпадаючої резолюції конгресу про скасування режиму (така резолюція не може бути відмінена правом вето президента);
- 3) автоматичне скасування режиму.

Президент Сполучених Штатів Америки за правилами процедури введення надзвичайного адміністративно-правового режиму приймає Прокламацію про скасування введеного режиму, якщо вважатиме, що обставини, які вимушили ввести його в дію усунені.

Найбільш цікава з цих трьох процедур, є процедура скасування режиму шляхом прийняття співпадаючої резолюції конгресу Сполучених Штатів Америки. Кожні шість місяців дії режиму проводяться спеціальні засідання палат конгресу Сполучених Штатів Америки для вирішення питання про резолюцію щодо скасування надзвичайного адміністративно-правового режиму. До того ж, процедура складається з чотирьох стадій.

Перша: проект резолюції залежно від палати, в яку він вноситься, відсилається в постійний комітет палати представників чи сенату. Комітети повинні протягом п'ятнадцяти днів надавати свій обґрунтований висновок щодо проекту, якщо тільки відповідна палата не встановить інший порядок та терміни шляхом поіменного голосування.

Друга: узгоджений проект резолюції ставиться на голосування в обох палатах. Голосування проводиться в термін до трьох днів після представлення постійного комітету, якщо інше не встановлено палатою шляхом поіменного голосування.

Третя: проект підтриманий однією з палат передається в другу палату, де в триденний термін проходить голосування щодо його підтримки.

Четверта: у разі можливості поглядів на проект у палатах створюється погоджувальний комітет. Якщо члени цього комітету не придуть до порозуміння, вони інформують про це палати протягом сорока восьми годин. У такому разі змінюється текст резолюції або змінюються члени погоджувального комітету. Доповідь погоджувального комітету розглядається палатами у термін до шести днів.

Прийняття резолюції спричиняє скасування режиму в терміни та на умовах, що встановив Конгрес Сполучених Штатів Америки. Процедура автоматичного скасування надзвичайного адміністративно-правового режиму в Сполучених Штатах Америки спрацьовує у двох випадках:

- по-перше, якщо протягом року Конгрес Сполучених Штатів Америки не прийме резолюцію про скасування режиму;

- по-друге, якщо Президент Сполучених Штатів Америки не оприлюднить у «Федерал Реджистер» та не направить у Конгрес Прокламацію щодо продовження терміну дії надзвичайного адміністративно-правового режиму не менш ніж за 90 днів до закінчення річного терміну з моменту введення такого режиму [475, с. 90-91].

У Канаді прокламацію про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму видає Генерал-губернатор. Проте, він не має права вводити відповідний режим без проведення консультацій з лейтенант-губернаторами провінцій, в яких виникла необхідність прийняття надзвичайних заходів. Така прокламація затверджується парламентом Канади в особливому порядку. Крім того, обома палатами парламенту створюється спеціальний комітет, який здійснює контроль за законністю заходів надзвичайного адміністративно-правового режиму.

Прокламація повинна мати: короткий опис надзвичайних обставин, які викликали надзвичайну ситуацію; зазначення спеціальних тимчасових заходів, що необхідні для її ліквідації; регіони Канади, де встановлений режим. Такий акт вступає в силу в день видання при умові затвердження обома палатами парламенту. Якщо одна з палат не підтримала прокламацію, то вона вважається такою, що втратила силу.

Прокламація вноситься в парламент протягом семи сесійних днів після видання прокламації. Якщо прокламація видана під час перерви в роботі парламенту, він скликається на надзвичайну сесію протягом семи днів. Якщо при голосуванні в парламенті хоча б одна із палат прийняла негативне рішення, прокламація втрачає свою силу [84, с. 92-96].

Інша процедура введення надзвичайних адміністративно-правових режимів розроблена в Індії. Це одна з небагатьох держав, де надзвичайні адміністративно-правові режими детально прописуються у Конституції держави [125].

Введення всіх трьох типів надзвичайних адміністративно-правових режимів покладається на Президента Індії. У попередній процедурі обговорення питання про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму парламент держави участі не бере.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 74 Конституції Індії [125], Президент зобов'язаний у своїх діях дотримуватися «наради» Ради міністрів, в іншому випадку Президент Індії буде притягнутий до відповідальності у порядку імпичменту. Також, відповідно до ч. 2 ст. 123 Конституції Індії, укази Президента мають тимчасовий характер, після шести тижнів роботи парламенту вони втрачають чинність. Для дії прокламації необхідно, щоб у термін до 30 діб вона була підтримана двома палатами парламенту, в іншому разі така прокламація втрачає чинність. Варто підкреслити, що прокламація про введення надзвичайного стану автоматично втрачає чинність через шість місяців після її видання.

Майже така сама процедура стосується і введення іншого надзвичайного адміністративно-правового режиму – прямого президентського правління в окремих штатах. Така сама процедура введення надзвичайного фінансового стану, але специфіка у наведених вище процедурах стосується того, що відповідні прокламації можуть залишатися в силі не один місяць, як при надзвичайному стані, а два місяці [84, с. 144-147; 155-156].

Свою специфіку має процедура введення надзвичайних адміністративно-правових режимів у країнах романо-германської сім'ї правових систем. Так, у Франції надзвичайний адміністративно-правовий режим, залежно від підстав, може бути введений Президентом або урядом. Зокрема, ст. 16 Конституції Франції говорить про право Президента вводити надзвичайні адміністративно-правові режими: «Коли інститути Республіки, незалежність Нації, цілісність її території або виконання її міжнародних зобов'язань опиняються під серйозною та безпосередньою загрозою і нормальне функціонування конституційних державних влад не діє, Президент Республіки після офіційних консультацій з Прем'єр-міністром, з головами палат, а також з конституційною радою вживає заходів, які диктуються цими обставинами» [124, с. 52]. Тут під заходами розуміється введення надзвичайного адміністративно-правового режиму.

Отже, зрозуміло, що для введення відповідного надзвичайного адміністративно-правового режиму достатньо Президенту Франції провести офіційні консультації з прем'єр-міністром і головами палат парламенту та Конституційною радою. «Якщо порядок консультацій з прем'єр-міністром і головами палат парламенту законодавчо не регламентований і вони можуть бути проведені усно й конфіденційно, то думка Конституційної ради на основі ст. 53 Органічного закону від 7 листопада 1958 р. про Конституційну раду повинна бути мотивованою, та відображена в письмовій формі й надрукована в Офіційному віснику» [475, с. 99].

У свою чергу, ч. 3 ст. 16 Конституції Франції регламентує: «Ці заходи повинні бути продиктовані бажанням у найкоротші терміни забезпечити конституційним державним владам засоби виконання їх місії. Щодо їх заходів проводиться консультація з Конституційною радою» [124, с. 52].

Проте в жодному випадку рішення Конституційної ради не має юридичних наслідків для президента.

Хотілося б зосередити увагу на ч. 2 ст. 16 Конституції Франції, де йдеться про інформування нації президентом щодо свого рішення.

Надзвичайний стан також може бути введено урядом Франції. Спеціальним декретом визначаються територіальні округи, в кордонах яких цей стан існує [475, с. 100]. Згідно з ч. 1 ст. 36 Конституції Франції осадний стан оголошується Радою Міністрів. Водночас існує досить цікаве доповнення до ч. 2 ст. 36 Конституції Франції, зокрема, продовження його на термін більше дванадцяти днів може бути дозволене лише Парламентом [124, с. 55]. Тобто за аналогією з іншими країнами через невеликий термін акт Ради Міністрів Франції повинен бути підтриманий Парламентом.

У Франції існує ще один надзвичайний адміністративно-правовий режим. Закон про осадний стан від 9 серпня 1849 року дозволяє в деяких випадках вводити осадний стан військовими комітетами в місцях воєнних дій, про що вони повинні негайно сповістити Уряд. У цьому випадку, якщо Президент Республіки вважає необхідним введення надзвичайного стану, він звертається до Національних зборів з пропозицією про його збереження» [475, с. 100-101].

Згідно зі ст. 35 Конституції Франції право оголошення війни належить Парламенту [124, с. 55]. Продовження надзвичайного стану на термін більше 12 днів може бути здійснено лише парламентом республіки у формі закону. Скасовуються надзвичайний та осадний стан автоматично, по закінченню терміна, що встановлюється законом про її продовження. Закінчення стану війни може бути лише при укладенні мирної угоди [475, с. 100-101].

Певні особливості введення надзвичайних адміністративно-правових режимів існує і в Німеччині. Формально надзвичайний стан може вводити президент федерації, але не за власним бажанням, а лише за пропозицією федерального уряду, погодженого з федеральним парламентом [475, с. 101].

Відповідно до п. 2 ст. 35 Конституції Федеративної Республіки Німеччини «Для збереження та відновлення громадської безпеки та порядку земля в особливих важливих випадках може просити про направлення сил та установ Федеральної прикордонної охорони для надання допомоги своїй поліції, якщо поліція без цієї допомоги не може виконати свої завдання, бо їх виконання пов'язано з великими труднощами. Для здійснення допомоги у разі стихійного лиха або при особливо тяжкому нещасному випадку земля може просити про направлення до неї поліцейських сил іншої землі, сил та установ інших управлінь, а також Федеральної прикордонної охорони та збройних сил» [124, с. 139].

Істотне доповнення дає ч. 3 ст. 35 Конституції Федеративної Республіки Німеччини. У разі, коли стихійне лихо загрожує території більше ніж одній землі, то Федеральний уряд може організувати передачу в розпорядження таких земель підрозділів поліції інших земель, підрозділів Федеральної прикордонної служби та Збройних сил для підтримання сил поліції [124, с. 139].

Тобто вводиться спеціальний надзвичайний адміністративно-правовий режим. Процедура введення основним законом не передбачено, але, зрозуміло,

що ініціатива ведеться з боку уряду землі, яка страждає від впливу негативного фактора.

У свою чергу, Конституція Федеративної Республіки Німеччини також прямо називає два надзвичайних адміністративно-правових режими:

1. «стан оборони», яки поділяється також на два режими:

1.1. дійсного нападу ззовні та загрози такого нападу (відповідно до ст. 115-а Конституції Федеративної республіки Німеччини);

1.2. «стан напруженості» (відповідно до ст. 87-а Конституції Федеративної республіки Німеччини);

2. «внутрішній надзвичайний стан» (відповідно до ст. 91 Конституції Федеративної Республіки Німеччини).

Введення надзвичайного адміністративно-правового режиму «стану напруженості» відповідно до ч. 1 ст. 80-а Конституції Федеративної Республіки Німеччини передбачає, що пропозиція Федерального уряду санкціонується Бундестагом більшістю, двома третинами поданих голосів, але п. 3 ст. 80-а цієї Конституції встановлює виняток на той випадок, коли «стан напруженості» визнається на вимогу міжнародного органу в рамках союзної угоди та з дозволу Федерального уряду.

У такому разі може бути лише прийняте рішення більшістю членів Бундестагу про скасування режиму.

Розглянемо детальніше процедуру введення надзвичайного адміністративно-правового режиму «стану оборони». Згідно з п. 1 ст. 115-а Конституції Федеративної Республіки Німеччини, на пропозицію федерального уряду Бундестаг зі згодою Бундесрату більшістю (дві третини поданих голосів), але у надзвичайних випадках достатньо навіть простої більшості, ухвалює рішення. Згідно з п. 2 ст. 115-а Основного закону, якщо не можна зібрати Бундестаг забезпечити кворум, повноваження парламенту покладаються на загальний комітет, який приймає рішення про введення режиму більшістю (дві третини), або простою більшістю у надзвичайному випадку [124, с. 162].

Питанням Загального комітету присвячено розділ IV-а Основного закону. Він складається з 22 членів, обраних Бундестагом, та 11 членів, призначених Бундесратом. «Введення надзвичайного стану супроводжується передачею державної влади, так званому загальному комітету. Вважаємо, що навіть у надзвичайних умовах загальний комітет повністю збереже весь комплекс атрибутів парламенту» [474, с. 161].

Невелика кількість такого квазіпарламенту дозволяє оперативно та маневрово приймати найскладніші рішення в умовах браку часу. Не дивлячись на критику [474, с. 162], вважаємо, квазіпарламент прогресивною та результативною формою збереження функцій парламентського контролю за цим органом, а п. 2 ст. 115-е віддзеркалює обмеження щодо загального комітету.

Відповідно до п. 3 ст. 115-а Конституції Федеративної республіки Німеччини констатація введення надзвичайного адміністративно-правового режиму публікується Федеральним Президентом у Федеральному Віснику законодавчих актів. Якщо це неможливо зробити своєчасно, то публікування здійс-

нюється в інший спосіб, щойно з'явиться можливість. Інформація повинна бути надрукована у Федеральному Віснику законодавчих актів.

Слушне доповнення міститься в п. 4 ст. 115-а, де зазначається: якщо територія держави стала об'єктом збройної агресії і компетентні федеральні органи не в змозі інформувати про це у відповідності із Законом, констатація вважається зробленою та опублікованою з моменту початку агресії. Федеральний президент робить оголошення про напад на країну, щойно дозволять обставини.

Інформування міжнародного співтовариства здійснюється згідно з п. 5 ст. 115-а Основного закону. Так, якщо рішення про введення стану оборони опубліковано та територію федерації піддано озброєній агресії, Федеральний Президент з дозволу Бундестагу може зробити заяву міжнародно-правового характеру про наявність стану оборони. Якщо зібранню Бундестагу заважають непереборні завади, замість Бундестагу виступає загальний комітет [124, с. 162].

Щодо введення внутрішнього надзвичайного стану, що вводиться згідно зі ст. 91 Основного закону, варто відмітити, що ніякого особливого порядку щодо цього виду надзвичайного адміністративно-правового режиму Конституція Федеративної Республіки Німеччини не передбачає [124, с. 157].

Автором монографії «Надзвичайний адміністративно-правовий режим в Росії та за кордоном» чомусь до надзвичайних адміністративно-правових режимів віднесено і стан законодавчої необхідності [124, с. 102-103], але тут ідеться про певний механізм стримувань та противаг між Федеральним Президентом, Урядом Федерації та Бундестагом відповідно до ст. 81 Конституції Федеративної Республіки Німеччини [124, с. 152].

Щодо термінів введення та порядку скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів, треба підкреслити, що в Основному законі Німеччини не передбачено а ні конкретних термінів дії таких режимів, а ні процедури їх продовження. Згідно з п. 2 ст. 115-е, Бундестаг може за підтримки Бундесрату в будь-який час дати оголошення про закінчення стану оборони на підставі рішення, оголошеного Федеральним Президентом [124, с. 165].

Те саме стосується і надзвичайних адміністративно-правових режимів, що вводяться відповідно до ст. 35 Основного закону. Так, п. 3 ст. 35 Основного закону передбачає, що прийняті Федеральним урядом заходи повинні у будь-який момент відмінити на вимогу Бундесрату, а в інших випадках негайно після усунення небезпеки [124, с. 139].

Те саме передбачено п. 2 ст. 91 Основного закону Німеччини [124, с. 157].

Характерно, що конституції суб'єктів Федерації не містять положень, які стосуються надзвичайних адміністративно-правових режимів, насамперед, мається на увазі Конституція Республіки Баварія [124, с. 174-201]. Це говорить про чіткий розподіл предметів ведення між федераціям центром та суб'єктами федерації.

На нашу думку, дійсно, інститут надзвичайних адміністративно-правових режимів за своєю природою повинен міститися лише у Федеральній Конституції і деталізуватися лише у федеральних законах. Такими законами є: «Про корпус цивільної оборони», «Про економічне забезпечення», «Про забезпе-

чення транспортними засобами», «Про самозахист цивільного населення», «Про трудову повинність», «Про обмеження таємниці листування, поштового, телеграфного та телефонного зв'язку» тощо [474, с. 11].

У Конституції Іспанії передбачено три види надзвичайних режимів: стан загрози, надзвичайний та осадний стан (п. 1 ст. 116 Конституції Іспанії) [124, с. 223].

Стан загрози оголошується спеціальним актом – урядовим декретом, що приймається Радою Міністрів на термін, що не перебільшує п'ятнадцять днів. негайно повідомляється та збирається Конгрес депутатів, без санкції якого продовжити цей режим не можна. Декрет повинен обов'язково містити регіон, у кордонах якого вводиться режим (п. 2 ст. 116).

Надзвичайний стан оголошується також спеціальним актом – урядовим декретом, що приймається Радою Міністрів, але з попереднього дозволу Конгресу депутатів. Дозвіл на оголошення надзвичайного стану та відповідний декрет про нього повинні чітко визначати цілі, з якими він уводиться, регіон, на який він розповсюджується, час дії, який не може перевищувати тридцяти діб і продовжуватись на додаткові тридцять діб у тому самому порядку (п. 3 ст. 116).

Осадний стан оголошується абсолютною більшістю голосів у Конгресі депутатів виключно за пропозицією Уряду. Парламент визначає кордони регіону, на який розповсюджується цей стан, час і умови його дії (п. 4 ст. 116). Тобто, режими зазначаються за ступенем жорстокості від «найм'якшого» стану загрози до «найжорстокішого» осадного стану.

Варто наголосити, якщо в Іспанії кожний режим має власну адекватну до його заходів процедуру введення, то в Україні всі режими мають єдину процедуру, що, на нашу думку, є не достатньо раціональним рішенням.

У Конституції Іспанії передбачається створення квазіпарламенту – Постійної делегації, якщо Конгрес розпущено або закінчився термін його повноважень, а обставини вимагають уведення певного надзвичайного адміністративно-правового режиму (ч. 2 п. 5 ст. 116) [124, с. 223].

Іншу форму мають процедури введення надзвичайних адміністративно-правових режимів в Угорщині. У загальному випадку Державні збори ухвалюють рішення про оголошення стану війни та укладення миру (ст. 19 Конституції Угорської Республіки), оголошують надзвичайний стан і засновують Державну раду оборони на випадок війни або безпосередньої загрози нападу іноземної країни (п. 1 ст. 19 Конституції Угорської Республіки), оголошують особливий стан у разі воєнних дій, що ставлять за мету повалення конституційного ладу або узурпування державної влади, в випадку актів насилля із застосуванням зброї або здійснюваних озброєними групами, що серйозно та в широкому масштабі загрожують життю та власності громадян, а також під час стихійного лиха чи промислової катастрофи (п. 1 ст. 19 Конституції Угорської Республіки) [124, с. 382].

Але у разі, коли обставини не дозволяють зібрати Парламент, Президент республіки має право оголосити стан війни, національного лиха, ввести надзвичайний стан та заснувати Державну раду оборони (п. 1 ст. 19 а Конституції Угорської Республіки).

Обставини будуть вважатися такими, що не дозволяють Державній раді ухвалювати подібні рішення, якщо вона не засідає та її зібрання не можливі з причин браку часу або подій, що призвели до оголошення війни, національного лиха та надзвичайного стану (п. 2 ст. 19 а Конституції Угорської Республіки).

В Основному законі також передбачається оцінка подій, що не дозволили зібратись парламенту республіки та оцінка правомірності введення надзвичайних адміністративно-правових режимів.

Так, Голова Державного зібрання, Голова Конституційного Суду та Прем'єр-міністр спільно встановлюють обставини, а також правомірність оголошення стану війни, національного лиха чи надзвичайного стану (п. 3 ст. 19-а Конституції Угорської Республіки). А під час першого засідання, після усунення обставин, що унеможливили засідання, Державне зібрання вивчає обґрунтування оголошення стану війни, національного лиха та надзвичайного стану і приймає рішення про законність ужитих заходів. Причому, таке рішення приймається більшістю (дві третини) голосів депутатів Парламенту (п. 4 ст. 19-а Конституції Угорської Республіки) [124, с. 383].

Варто приділити увагу і спеціально створюваному органу управління, що діє в умовах уведення надзвичайних адміністративно-правових режимів – Державній раді оборони, до якої входять: Голова Державного зібрання, керівники фракцій політичних партій, що представлені в Парламенті, Прем'єр-міністр, міністри, командувач та начальник Генерального штабу Угорської армії, очолює раду Президент Угорської Республіки (п. 2 ст. 19 в Конституції Угорської Республіки).

Державна рада оборони здійснює повноваження Президента республіки, повноваження Уряду та повноваження делеговані Парламентом. В умовах надзвичайного стану Державна рада оборони ухвалює рішення про використання збройних сил за кордоном та в середині країни, а також про введення надзвичайних заходів. Також ця рада має право видавати постанови, що призупиняють застосування окремих законів та ті, що відхиляються від норм окремих законів. Крім того, цей орган може вводити інші надзвичайні заходи, але при цьому не в змозі призупиняти дію конституції. Постанови ради втрачають силу після відміни надзвичайного стану, якщо парламент не продовжить термін їх дії (пункти 1, 3, 4, 5 ст. 19 в Конституції Угорської республіки) [124, с. 383-384].

Водночас, коли немає можливості організувати повноцінну роботу Парламенту, Комітет оборони державного зібрання після оголошення надзвичайного стану засідає безперервно. Після збору Парламенту він продовжує засідати безперервно під час дії надзвичайних режимів.

Парламент або Комітет оборони Державного зібрання може призупинити дію надзвичайних заходів, що введені Президентом (п. 3 ст. 19 Конституції Угорської Республіки).

Президент та Уряд держави мають широкі повноваження щодо нагально-го управління в умовах, які є підставою для введення відповідного надзвичайного адміністративно-правового режиму. Так, при введенні надзвичайного стану президентом, він приймає рішення про використання збройних сил

та своїм указом вводить надзвичайні заходи. Такі заходи залишаються в силі протягом тридцяти днів, якщо Державне зібрання або Комітет оборони Державного зібрання не продовжить термін їх дії (п.п. 1, 2, 4 ст. 19 с Конституції Угорської Республіки) [124, с. 383].

Уряд, у свою чергу, має повноваження запроваджувати надзвичайні заходи в найекстремальніших умовах. Якщо територію Угорщини піддано неочікуваному вторгненню іноземних збройних формувань, то до введення надзвичайного стану чи режиму національного лиха в інтересах захисту конституційного ладу, безпеки життя та власності громадян, а також громадського порядку та спокою, урядом вживаються негайні заходи з відбиття нападу адекватними силами Угорської Армії згідно з планом оборонних заходів, підтриманим Урядом і Президентом. А для визначення наступних заходів уряд негайно інформує Парламент і Президента про вжиті заходи (пункти 1, 2 ст. 19-е Конституції Угорської Республіки) [124, с. 384].

Скасування відповідних режимів здійснюється або за рішенням Парламенту республіки, або автоматично, після закінчення терміну, на який було введено конкретний надзвичайний адміністративно-правовий режим.

3.3. Акти введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів

Серед усього спектра проблемних аспектів надзвичайних адміністративно-правових режимів необхідно особливо виокремити питання правової природи актів введення, продовження та скасування: воєнного стану, надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації. Ці акти є важливою ланкою в системі суспільних відносин, виражають волю держави в особі Президента та Верховної Ради України. За допомогою цих актів відбувається переведення нормативних приписів законодавства у конкретні права і обов'язки державних органів, посадових осіб, громадян. Акт про введення, продовження та скасування надзвичайного режиму видається на підставі відповідного закону. Повноваженнями з видання акта введення надзвичайного адміністративно-правового режиму наділений тільки Президент України, а це значить, що акт про введення надзвичайного режиму – це акт управління, тому що він має всі ознаки актів державного управління. У цьому акті враховується специфіка ситуації, що склалася, він виступає як юридичний факт, що викликає правовідносини різного роду. Так, на основі цього акта виникають адміністративно-правові, а також трудові та господарські правовідносини.

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 набранні ним чинності. Законодавством України закріплено скорочений термін вступу в юридичну силу акта про введення відповідного надзвичайного режиму. Особливістю акта те, що він

видається із зазначенням строку дії і меж території, на яку буде поширюватися відповідний режим [187]. Важливо те, що законодавством передбачено обов'язкове затвердження Верховною Радою України указу Президента про введення відповідного надзвичайного режиму, а також визначено механізм введення. Цей механізм не дає можливості Президенту України самостійно збільшувати повноваження органів виконавчої влади.

Більшість учених-адміністративістів укази та розпорядження Президента України відносять до нормативних актів управління [6, с. 193; 7, с. 149; 34, с. 120; 119, с. 235].

Акт Президента України про введення відповідного надзвичайного адміністративно-правового режиму є формою управління, що веде до виникнення зміни чи скасування певних, насамперед, адміністративних правовідносин. Президент відповідно до повноважень, що закріплені в законодавстві України, видає нормативний акт управління – Указ про введення відповідного надзвичайного адміністративно-правового режиму. Це досить специфічний акт. Він містить положення, що обмежують певні права та свободи людини і громадянина, хоча у п. 1 ст. 92 Конституції України передбачено, що права та свободи людини і громадянина визначаються виключно законами України. Цей акт Президента України є певним винятком з зазначеної в п. 1 ст. 92 Конституції України норми. Але, парламент Законом України в найкоротший термін (до двох днів) затверджує цей Указ. Ми бачимо, що законодавець «вирівнює» ситуацію, і на протязі двох днів затверджує, змінює певні положення, або не затверджує відповідний Указ. Тобто, окремі обмеження введені на підставі підзаконного нормативно-правового акта можуть діяти всього два дні, а далі вони діють лише на підставі закону у чіткій відповідності з Конституцією України.

Ми погоджуємося з думкою авторів підручника «Адміністративне право України», підготовленого авторським колективом Національної юридичної академії України ім. Я. Мудрого, в тому, що Президент України видає нормативні акти управління [7, с. 138-139] і Указ про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму є таким актом. Крім визначених правообмежень цей акт містить конкретні повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо реалізації заходів режиму.

Указ Президента України про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму не можна вважати індивідуальним актом управління, хоча певні ознаки індивідуальності він містить. Так, наприклад, він може містити призначення конкретної посадової особи головою оперативного штабу, комендантом території тощо. У цій частині він дійсно є індивідуальним, але такі положення акта займають невелику частину і не виключають його загальної нормативності. Цей акт є змішаним (комплексним) актом управління [14, с. 284].

Видаючи Указ про введення конкретного надзвичайного адміністративно-правового режиму, Президент України реалізує свої повноваження у сфері виконавчої влади як гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав та свобод людини (ч. 2 ст. 102 Конституції України). Згідно з Конституцією України, саме Президент

здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони (п. 17 ст. 106 Конституції України), та з приводу управління даними сферами видає акти управління.

Указ Президента України про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму є підґрунтям для прийняття інших адміністративних актів, наприклад, наказів голови оперативного штабу тощо. Цей акт є юридичним фактом, на підставі якого виникають не лише адміністративні а й інші правовідносини (цивільно-правові – реквізиція майна згідно з п. 3 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», трудові – тимчасове переведення працівника на іншу роботу, не обумовлену трудовим договором згідно зі ст. 33 КЗпП України та ін.).

Указ Президента України про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму відповідає всім ознакам правового акта управління [14, с. 284]:

1) підзаконності – Указ видається на підставі відповідних положень Конституції України та законів України «Про правовий режим воєнного стану», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» та на виконання вказаних законодавчих актів;

2) обов’язковості – цей Указ зобов’язані виконувати всі фізичні та юридичні особи, які знаходяться на режимній території, чи яким безпосередньо він адресований. Ігнорування, недотримання положень цього акту та перешкоджання його реалізації спричиняє застосування до винної особи заходів юридичної відповідальності (розділ VI Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [374], розділ VII Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376], розділ V Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350]);

3) правомочність – Указ видається у рамках повноважень Президента України, що закріплені в пунктах 20, 21 Конституції України та відповідних положень законів України;

4) офіційності – Указ про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму видається від імені Президента України згідно з повноваженнями на видання саме такого акта (пункти 20, 21 ст.106 Конституції України);

5) односторонність – такий Указ є результатом юридично-владного волевиявлення Президента України;

6) належна оформленість – Указ про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму є письмовим документом певної форми, що підготовлений за правилами юридичної техніки та виданий з дотриманням процедур, передбачених Конституцією України, законами України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376], «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350], Указами Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проєктів актів Президента України» [369] та «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» [373].

Отже, Указ Президента України «Про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму» дійсно має всі властивості актів державного

управління і за своєю природою має адміністративно-правовий характер. Проте, це досить специфічний акт, що має виключний характер.

Крім адміністративно-правового, він має конституційно-правове значення. Це стосується обмежень конституційно-правового статусу людини і громадянина та питання побудови системи політичної влади в умовах дії надзвичайного адміністративно-правового режиму (наприклад, відповідно до ч. 4 ст. 83 Конституції України [128] КУ, ч. 3 ст. 11 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [374], ч. 4 ст. 12 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] – у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану).

Указ Президента має і спеціальну конституційно-правову процедуру його затвердження Верховною Радою України у вигляді закону України.

Отже, за галузевою природою норми Указу про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму є комплексними конституційно-адміністративними або мають «прописку» в двох галузях у конституційному та адміністративному праві.

Відповідно до класифікації актів управління, цей указ можна характеризувати таким чином [14, с. 284-285]. Акт має спеціальну форму – форму Указу з чітко визначеним змістом (ст. 6 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [374], ч. 4 ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350], ст. 6 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [12; 75], аналіз змісту Указу про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму буде проведено далі.

За територією дії такий указ може діяти на всій території України або в окремих регіонах (режимна територія).

За порядком прийняття – це досить специфічний акт, що приймається одноособово Президентом України і затверджується Верховною Радою України у вигляді закону в термін до двох днів. За пов'язаністю адресатів із суб'єктом видання акту треба підкреслити, що положення його адресовані як безпосередньо підлеглим суб'єктам (наприклад, голові Державного департаменту України з питань виконання покарань), так і невизначеному колу суб'єктів, що перебувають на режимній території.

Залежно від початку дії цей акт також має достатньо особливостей, надзвичайний адміністративно-правовий режим може бути введено негайно після прийняття (наприклад, ч. 3 ст. 5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376]), може бути введений у строк, зазначений у цьому акті (наприклад, п. 2 ст. 6 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [374]) та потребує обов'язкового затвердження Верховною Радою України. У разі незатвердження Верховною Радою України відповідного Указу протягом двох днів (48 годин) він втрачає силу.

За критерієм обсягу повноважень суб'єкта видання акта цей указ є дискреційним актом управління, що приймається на вільний розсуд Президента

України. Законодавство передбачає лише, що певні суб'єкти – Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів та Верховна Рада Автономної Республіки Крим можуть надавати пропозиції щодо введення надзвичайного адміністративно-правового режиму.

Виникає питання: чи можна Президента України притягнути до відповідальності за невведення відповідного надзвичайного адміністративно-правового режиму при виникненні умов, передбачених законами України для введення надзвичайного адміністративно-правового режиму.

У житті нашої держави вже виникали обставини, які відповідали умовам введення надзвичайного адміністративно-правового режиму (ст. 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»), проте з політичних міркувань такий режим не було введено. Як підкреслювалося вище, на інституті надзвичайного стану досить віддзеркалюється негативний аспект зловживання, що був під час фіктивного, незаконного введення надзвичайного стану в СРСР у серпні 1991 р.

Проте вважаємо, що невведення надзвичайного адміністративно-правового режиму, особливо під час збройної агресії проти України, може бути підставою для визнання таких дій Президента України державною зрадою та його усунення з поста в порядку імпічменту.

Закони України, що регулюють надзвичайний адміністративно-правовий режим, містять чіткі вимоги до змісту указу Президента України, який вводить відповідний режим. Згідно з вимогами законодавства, указ повинен містити:

- по-перше, обґрунтування необхідності введення режиму з урахуванням обставин і умов, що викликали його введення;
- по-друге, межі території, на якій вводиться відповідний режим;
- по-третє, час введення і строк, на який вводиться режим;
- по-четверте, перелік і межі надзвичайних заходів;
- по-п'яте, обмеження на певні види діяльності в зоні надзвичайної екологічної ситуації та вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини та громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку із введенням надзвичайного чи воєнного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень;
- по-шосте, для воєнного та надзвичайного стану – перелік органів державної влади, органів військового командування та органів місцевого самоврядування, яким доручається здійснення режимних заходів.

Ми відокремили все загальне, що відноситься до актів про введення надзвичайних адміністративно-правових режимів: воєнного стану, надзвичайного стану та зони надзвичайної екологічної ситуації. Особливості цих актів містяться в їх змісті. Для кожного такого акта характерні свої особливості щодо визначення необхідності введення, меж території, часу строку дії та вичерпного переліку заходів і правообмежень відповідного надзвичайного режиму.

Уже з'явилися перші прецеденти введення надзвичайного адміністративно-правового режиму – надзвичайного стану в Автономній Республіці Крим

(наприкінці 2005 р.) та режим зони надзвичайної екологічної ситуації в окремих районах та містах Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей у грудні 2000 р., режим зони надзвичайної екологічної ситуації в окремих районах Закарпатської області в березні 2001 р. та оголошення території у межах населених пунктів Болеславчик, Мічурне, Підгір'я, Чаусове-1, Чаусове-2 Первомайського району Миколаївської області зоною надзвичайної екологічної ситуації у вересні 2000 р. Із-за відсутності вищезгаданого надзвичайного режиму до прийняття у липні 2000 року спеціального закону існували прецеденти введення режиму зони надзвичайної екологічної ситуації за спеціальною процедурою. Так Указ Президента України від 07.11.1998 «Про заходи щодо ліквідації наслідків стихійного лиха у Закарпатській області», був затверджений Верховною Радою України у вигляді Постанови. У тексті постанови є посилання на п. 31 ст. 85 Конституції України, який говорить про затвердження указу Президента про оголошення окремих місцевостей зоною надзвичайної екологічної ситуації. У цьому випадку бачимо, що спеціального закону, який би визначав правове регулювання режиму надзвичайної екологічної ситуації, не існувало. Президент України на свій розсуд визначив такий режим в Указі від 07.11.1998 та Верховна Рада України повністю (без зауважень) затверджує такий режим. Аналіз цього прецеденту буде проведено окремо.

Перше введення в Україні надзвичайного адміністративно-правового режиму надзвичайного стану викликало неабиякий резонанс у суспільстві. Ось типова теза, яка характерна для періодичних видань того часу: «Різні політичні сили поставилися до самого президентського указу неоднозначно. Одні депутати, зокрема, Тарас Чорновіл, вбачають у цьому документі глави держави політичний підтекст, пов'язаний з майбутніми парламентськими виборами. Мовляв, здійснюється «промацування» реакції політиків на можливість таких кроків влади під час самих виборів. Інші, більш прагматично налаштовані парламентарії, зокрема – пропрезидентського табору, наголошують, що жодна з країн, окрім нібито Гондурасу і Панамі, де виявлено ознаки пташиного грипу, не вдавалася до такого стану. Третя група народних депутатів підтримала представників уряду, які наголошують, що виявили пташину хворобу, краще «перегнути палицю», аніж потім безпорадно чухати потилицю» [51; 53].

До змісту цього Указу було дійсно багато питань у тому числі і об'єктивного характеру. Після тривалих дебатів більшістю голосів указ було затверджено, але законопроект поданий президентом було замінено розробленим (комітетами Верховної Ради України).

Указ Президента України згідно зі ст. 6 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] повинен містити ряд обов'язкових положень. Проведемо аналіз Указу Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» [311] на відповідність цим положенням. Водночас, п. 1 ст. 6 закону вказує, що в Указі Президента України про введення надзвичайного стану зазначається обґрунтування необхідності введення надзвичайного стану відповідно до ст. 4 цього закону (умови введення надзвичайного стану).

Ситуація, що на той час виникла в деяких населених пунктах Автономної Республіки Крим, відповідає п. 1 ч. 2 ст. 4 закону. Згідно з цим пунктом надзвичайний стан може бути введений у разі виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемії, панзоотії тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення [145, с. 14].

В цьому випадку була панзоотія (надзвичайно широке розповсюдження інфекційної хвороби тварин, що охоплює державу, декілька держав, материк; найвища ступінь епізоотії [428, с. 367].

Відповідно до висновків лабораторних досліджень Центральної державної лабораторії ветеринарної медицини м. Києва від 03.12.2005 № 1137-1147, 9339-9380, підтверджено, що масові захворювання та загибель свійської птиці викликано високопатогенним пташиним грипом H5. Ці висновки були підтверджені й експертизою № 754 від 19.12.2005 що проводилася Республіканською державною лабораторією ветеринарної медицини Автономної Республіки Крим. Згідно з інформацією поданого Головним управлінням МНС в Автономній Республіці Крим станом на 5 грудня всього загинуло близько 2000 голів свійської птиці.

Згідно з положеннями Державного класифікатора надзвичайних ситуацій ДК 019-2001 [79] затвердженого наказом Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації України № 552 від 19.11.2001, який розроблено на виконання п. 5 ст. 7 закону України «Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» [346], вищевизначена ситуація повинна бути визначена як надзвичайна ситуація державного рівня. І саме надзвичайна ситуація державного рівня є підставою для введення надзвичайного стану [152]. Тобто ми бачимо, що дійсно існували підстави, які відповідають п. 1 ч. 2 ст. 4 закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» у відповідності до якого і був такий стан введений. В преамбулі Указу Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» №1692 від 03.12.2005 [311] обґрунтовується необхідність введення надзвичайного стану, яка визначена в положенні: «у зв'язку з захворюванням птиці високопатогенним грипом на території Советського, Нижньогірського та Джанкойського районів Автономної Республіки Крим, що створює загрозу і здоров'ю населення».

Проте, ми вважаємо, що для ліквідації такого роду надзвичайних ситуацій режим надзвичайного стану був непотрібний у зв'язку з наявністю менш інтенсивних за обсягом обмежень прав і свобод фізичних та юридичних осіб спеціальних, адміністративно-правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, метою якого є здійснення заходів для нормалізації екологічного стану. Вказана ситуація повністю відповідала підставам для введення надзвичайного адміністративно-правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації відповідно до ст. 5 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350].

Важливо підкреслити, що, на нашу думку, слід підтримати позиції тих учених, які вважають, що режим надзвичайного стану потрібен лише для врегулювання та ліквідації надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру і для цього із Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] необхідно виключити положення, які стосуються урегулювання надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, тобто внести зміни у ст. 1 (визначення надзвичайного стану), скасувати ст. 17 (додаткові заходи режиму надзвичайного стану у зв'язку із надзвичайними ситуаціями техногенного та природного характеру) та інші статті, що стосуються урегулювання техногенних та природних надзвичайних ситуацій.

Вважаємо, що в даному випадку на вибір Президента України вплинула та обставина, що в більшості підзаконних нормативно-правових актів в сфері техногенно-природної безпеки вживається термін режим надзвичайного стану. Так, наприклад, в Постанові Кабінету Міністрів України «Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру» [330] в п. 20 йдеться про чотири рівні функціонування такої системи:

- режим повсякденної діяльності;
- режим підвищеної готовності;
- режим діяльності у надзвичайній ситуації;
- режим діяльності у надзвичайному стані.

Також, ми вважаємо, що на Президента України вплинув закордонний досвід, адже більшість країн відреагувала на пандемію птишиного грипу введенням саме надзвичайного стану. Водночас, у цих країнах не існує спеціального надзвичайного адміністративно-правового режиму, який створений для реагування саме на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, як це має місце в Україні. Але, Президент України, згідно з чинним законодавством, має широкі дискреційні повноваження щодо введення конкретного надзвичайного адміністративно-правового режиму і на власний розсуд має законну можливість ввести або режим надзвичайного стану, або режим зони надзвичайної екологічної ситуації, за умови підтримання його рішення Парламентом України.

Водночас, п. 2 ст. 6 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] вимагає, щоб в Указі Президента України про введення надзвичайного стану зазначалися межі території, на якій надзвичайний стан вводиться. У п. 3 Закону України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» [342] народні депутати рекомендують Президенту України невідкладно подати на затвердження Верховної Ради України Указ із обов'язковим визначенням у ньому меж території в Автономній Республіці Крим, на яких вводиться надзвичайний стан. Хоча п. 1 цього Указу містить вичерпний перелік населених пунктів, де надзвичайний стан вводиться, це території селища Советське, села Некрасівка Советського району, сіл Омелянівка та Ізобільне Нижньогірського району, сіл Завіт Ленінський та Пушкіне Джанкойського району Автономної Республіки Крим.

Такі самі переліки були наведені в указах Президента України про введення режиму зони надзвичайної екологічної ситуації. Наприклад, Указ Президента України «Про оголошення окремих районів та міст Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей зоною надзвичайної екологічної ситуації» [343].

У відповідності з п. 3 ст. 6 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» в Указі Президента України про введення надзвичайного стану повинен зазначатися час, з якого вводиться надзвичайний стан та територія на який він вводиться. Народні депутати в п.3 Закону України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» [342] звернули увагу на те, що у відповідному Указі Президента України такі дані не містяться і це є суттєвим недоліком Указу.

Відповідно до п. 4 ст. 6 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376], в Указі Президента про введення надзвичайного стану повинні зазначатися обов'язково вичерпний перелік і межі надзвичайних заходів, вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і 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.

На відсутність таких положень у досліджуваному Указі Президента України об'єктивно звернули увагу народні депутати України у п. 3 Закону України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» [311]. Хоча опосередковано можна побачити деякий перелік надзвичайних заходів у п. 4 Указу Президента, що досліджується. Взагалі досліджуючи цей Указ, треба зазначити, що він готувався за аналогією з Указами про введення режиму зони надзвичайної екологічної ситуації. Але, вимоги до Указу Президента України «Про оголошення місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації» дещо інші, ніж вимоги до Указу про введення надзвичайного стану, хоча досить схожі. Детально ці положення ми розглянули раніше.

Водночас, п. 5 ст. 6 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] передбачає обов'язковість зазначення в Указі Президента України про введення надзвичайного стану органів державної влади, органів військового командування та органів місцевого самоврядування, яким доручається здійснення заходів надзвичайного стану, та межі їх додаткових повноважень.

У загальному контексті ми вважаємо це зауваження об'єктивним, адже лише опосередковано можна говорити про перелік органів та їх повноваження, виходячи з тлумачення пунктів 2, 3, 4, 5 досліджуваного указу.

Також варто звернути увагу на п. 6 ст. 6 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», в якому зазначено, що в Указі повинні міститися також інші питання, що впливають із положень Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376].

Дійсно, в Указі Президента України можуть визначатися й інші питання, що впливають із цього Закону, наприклад, про сили і засоби, які притягуються з метою забезпечення надзвичайного стану, про окремі доручення Уряду та місцевим державним адміністраціям вживати необхідних заходів для виконання Указу Президента. В Указі Президента України «Про введення надзвичайного стану» можуть міститись питання щодо забезпечення населення території, на якій введений режим надзвичайного стану, товарами харчування, медичною допомогою, тимчасовим житлом евакуйованих та першої необхідності, або питання, що стосуються відшкодування населенню матеріальних збитків, як це зроблено в п.п. 1 п. 4 досліджуваного Указу.

Слід зазначити, що разом з Указом «Про введення режиму надзвичайного стану» Президент України може видавати й інші правові акти, що закріплюють компетенцію спеціальних тимчасових органів управління, акти, які визначають порядок здійснення окремих надзвичайних заходів, зазначених в Указі. Це можуть бути Положення про комендатуру, про оперативний штаб, про евакокомісію тощо.

З проведеного аналізу видно наскільки прискіпливо законодавець підійшов до змісту Указу Президента України про введення надзвичайного стану. І хоча укази Президента України про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації також мають певні недоліки змісту, проте законодавець жодного разу не зробив зауважень відповідно до вимог ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350].

До актів введення надзвичайних адміністративно-правових режимів щільно примикають за своєю правовою природою акти продовження, зміни зазначених режимів та введення іншого надзвичайного адміністративно-правового режиму в межах режимної території.

Згідно з положеннями ст. 6 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [374], Указ Президента України про введення воєнного стану містить елементи, що можуть бути змінені при ускладненні або поліпшенні обстановки, це:

- межі території, на якій вводиться воєнний стан;
- строк, на який він вводиться;
- завдання військового командування, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану;
- вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану;
- перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб;
- строк дії вищеназваних обмежень;
- інші елементи режиму, що були визначені в Указі Президента про введення воєнного стану (наприклад, зміна системи надвідомчого міжгалузевого управління).

Згідно з положеннями ст. 6 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376], Указ Президента України про введення надзвичайного

стану також містить елементи, що можуть бути змінені при ускладненні або поліпшенні обстановки, це:

- межі території, на якій вводиться надзвичайний стан;
- строк, на який він вводиться;
- перелік і межі надзвичайних заходів;
- вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням надзвичайного стану;
- перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб;
- строк дії цих обмежень;
- органи державної влади, органи військового командування та органи місцевого самоврядування, яким доручається здійснення заходів надзвичайного стану, та межі їх додаткових повноважень;
- інші елементи режиму, що були визначені в Указі Президента про введення надзвичайного стану (наприклад – зміна керівника та складу оперативного штабу).

Згідно з положеннями ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350], Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації також містить елементи, що можуть бути змінені при ускладненні або поліпшенні обстановки, це:

- 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;
- строк, на який ця територія оголошується такою зоною.

Згідно зі ст. 7 зазначеного Закону, межі території на якій оголошується зона надзвичайної екологічної ситуації можуть бути змінені з дотриманням вимог, встановлених ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350].

Тобто ми бачимо, що в усіх трьох законах визначений перелік елементів які можуть бути змінені. В загальному випадку це:

- межі території, на якій вводиться надзвичайний режим;
- строк, на який він вводиться;
- перелік і межі надзвичайних заходів.

Все це дає підстави говорити про можливість внесення певних змін в існуючий режим. Виходячи з аналізу законодавства (ст. 7 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376], ст. 7 та п. 5 ст. 9 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350]) можна стверджувати що зміни в складений режим можуть бути внесені лише Указом Президента України який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України.

Особливий інтерес в нашому дослідженні викликає випадок, коли один режим змінює інший. Зокрема передбачено перехід в межах режимної території від режиму зони надзвичайної екологічної ситуації до режиму надзвичайного стану при ускладненні обстановки (частина 3 статті 8, частина 4 статті 10 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350]. По аналогії можна говорити і про введення воєнного стану після надзвичайного стану коли наприклад ситуація спочатку сприймалася як масовий перехід державного кордону з території суміжних держав, а потім була кваліфікована як акт агресії. На нашу думку слід передбачати і зворотні зміни режимів, коли ситуація покращується і для того щоб не обтяжувати населення зайвими правообмеженнями можна ввести більш м'який надзвичайний режим. В усіх випадках Президент України видає указ про введення відповідного режиму який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України. На нашу думку при переході від більш жорсткого надзвичайного режиму до пом'якшеного необхідно ще видавати Указ Президента України про скасування попереднього режиму. При переході від пом'якшеного до більш жорсткого один режим начебто поглинає правообмеження попереднього і в більшості випадків не потребує скасування попереднього режиму.

Наступним специфічним актом управління є Указ Президента України про скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів. Такий акт не потребує затвердження парламенту (с. 7 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [374], ст. 8 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376], ст. 9 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350]) і є підставою припинення всіх правовідносин надзвичайного характеру. Прикладом такого акту є Указ Президента України «Про скасування надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» [391].

ГЛАВА 4

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ НАДЗВИЧАЙНИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

4.1. Адміністративно-правові наслідки запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів

Важливою умовою становлення України як правової держави є формування законодавства, що направлене на забезпечення безпеки держави, прав і свобод людини і громадянина [128, с. 5]. Проте, міжнародне і національне законодавство встановлюють виняткові випадки, коли права, свободи людини і громадянина можуть бути тимчасово обмежені. Так, Конституція України передбачає, що права і свободи людини і громадянина можуть бути обмежені лише у тому обсязі, який необхідний з метою захисту основ конституційного ладу, прав і свобод фізичних і юридичних осіб, забезпечення обороноздатності країни. Однією з форм такого обмеження є надзвичайні адміністративно-правові режими.

Запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів пов'язане з необхідністю здійснення специфічної діяльності, що направлена насамперед на ліквідацію обставин, об'єктивно небезпечних для суспільства та держави.

Слід зауважити, що запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів спричиняє виникнення певних адміністративно-правових наслідків.

1. Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [374], у разі запровадження режиму воєнного стану Президентом України можуть бути визначені органи виконавчої влади, якими він здійснює керівництво з питань забезпечення оборони та безпеки країни, реалізації заходів режиму воєнного стану; органам державного управління, органам місцевого самоврядування та військового командування під час дії воєнного стану надаються додаткові повноваження з метою застосування необхідних заходів для забезпечення захисту населення та інтересів держави і несе відповідальність за їх запровадження на відповідній території; на підставі Указу Президента України «Про введення воєнного стану» суттєво розширюється компетенція військового командування, а саме: у місцевостях, де введено воєнний стан, керівництво у сфері оборони та забезпечення громадського порядку і безпеки, у запровадженні обмежувальних заходів передбачених Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [374], здійснюється відповідним військовим командуванням у тісній взаємодії з органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування; органи державного управління, органи місцевого самоврядування та військове командування мають право видавати у межах своєї компетенції обов'язкові для виконання, (у тому числі спільні, рішення, розпорядження, накази та директиви з питань запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

У разі запровадження режиму надзвичайного стану: згідно з Указом Президента України здійснення заходів щодо впровадження і забезпечення дії надзвичайного стану може бути покладено на органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування та відповідні військові командування; Президентом України визначаються межі додаткових повноважень, які надаються органам, що здійснюють управління на відповідній території, для здійснення заходів, необхідних для якнайшвидшої нормалізації обстановки, відновлення конституційного правопорядку і законності, а також для ліквідації загрози безпеці громадян; органи, що відповідалі за реалізацію заходів режиму надзвичайного стану, мають право видавати у межах своєї компетенції, обов'язкові до виконання на відповідній території, зокрема спільні рішення, розпорядження, накази і директиви з питань забезпечення режиму надзвичайного стану.

У разі запровадження режиму зони надзвичайної екологічної ситуації: Указом Президента України органам державного управління під час дії режиму зони надзвичайної екологічної ситуації надаються додаткові повноваження у сфері реалізації правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, зокрема, його організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення, а також встановлення відповідного режиму використання, охорони та відтворення природних ресурсів.

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що одним із наслідків запровадження надзвичайного адміністративно-правового режиму є *зміна компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування*.

2. Чинний Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] у разі запровадження режиму надзвичайного стану передбачає таке: для здійснення на території запровадження режиму надзвичайного стану єдиного центру управління силами і засобами, що забезпечують реалізацію заходів, зокрема й обмежувальних, режиму надзвичайного стану, Президент України може призначити коменданта цієї території. Однак, чинний Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] не передбачає процедуру призначення коменданта, його права, обов'язки та відповідальність, що у свою чергу є упущенням законодавця. Більш детальну увагу цьому питанню ми присвяtimo у наступному підрозділі.

Призначення коменданта території, на якій діє режим надзвичайного стану, не призупиняє діяльність органів виконавчої влади (центральных та місцевих), органів місцевого самоврядування на зазначеній території; для координації дій органів, що забезпечують реалізацію режиму надзвичайного стану, підприємств, установ і організацій в умовах запровадження режиму надзвичайного стану з питань підтримання правопорядку і забезпечення безпеки громадян на відповідній території, Президент України може створювати оперативні штаби, до складу яких можуть включатися представники Служби безпеки України, центральных органів виконавчої влади з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, внутрішніх справ, Військової служби правопорядку у Збройних

Силах України та місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Очолює оперативний штаб комендант території.

Так, наприклад, згідно з Указом Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» [311], був створений спільний оперативний штаб з метою координації заходів щодо недопущення подальшого розповсюдження та ліквідації високопатогенного грипу птиці на чолі з міністром України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. До його складу входили представники таких органів виконавчої влади: Міністерства аграрної політики України; Міністерства охорони здоров'я України; Міністерства внутрішніх справ України; Міністерства фінансів України; Міністерства охорони навколишнього природного середовища України; Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Більш детально діяльність оперативного штабу ми розглянемо у наступному підрозділі.

Отже, наступним адміністративно-правовим наслідком запровадження надзвичайного адміністративно-правового режиму є *створення тимчасових органів управління*. Зауважимо, що подібні органи управління необхідні для більш ефективної координації діяльності органів, що відповідальні за реалізацію надзвичайних адміністративно-правових режимів.

3. Зауважимо, що Конституція України [128], Загальна декларація прав людини [93], Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [121], Конвенція про права дитини [122] та інші міжнародні нормативно-правові акти чітко визначають процедуру зміни правового статусу особи в умовах дії надзвичайного адміністративно-правового режиму. Стаття 64 Конституції України проголошує, що конституційні права та свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Проте, ч. 2 ст. 64 Конституції України закріплює права і свободи, що не можуть бути обмежені за будь-яких обставин. До них належать: рівність перед законом (ст. 24), право на громадянство (ст. 25), право на життя (ст. 27), право на повагу гідності (ст. 28), право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29), право на звернення (ст. 40), право на житло (ст. 47), право на вільність згоди жінки і чоловіка на укладання шлюбу (ст. 51), рівність дітей у своїх правах (ст. 52), право на звернення до суду для захисту своїх прав і свобод (ст. 55), знати свої права та обов'язки (ст. 57), право на правову допомогу (ст. 59), ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази (ст. 60), ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення (ст. 61) [128].

Також, треба зазначити, що національне та міжнародне законодавство визначають осіб, на яких обмеження, що запроваджуються у зв'язку із веденням надзвичайного адміністративно-правового режиму, не поширюються. Так, усі правообмеження, які застосовуються під час дії режиму надзвичайного стану, не поширюються на Президента України (ст. 105 Конституції

України) [128], народних депутатів України (п. 2 ст. 26 Закону України «Про статус народного депутата України») [393], суддів Конституційного Суду України та суддів судів загальної юрисдикції.

Однак, міжнародний досвід запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів свідчить, що періодично органи, які відповідальні за реалізацію обмежувальних заходів, допускають порушення прав і свобод людини і громадянина (здійснюють необґрунтовані обшуки помешкань, незаконно затримують осіб, катування тощо). Це є недопустимим. Так, наприклад, у Туреччині під час дії режиму надзвичайного стану 1992 р., запровадженого у зв'язку з вчиненням чисельних терористичних актів, проводилися масові арешти осіб за підозрою у занятті терористичною діяльністю. Під час затримання підозрюваних катували, влаштовували допити, принижували людську гідність тощо. На такі незаконні дії влади подані скарги з боку громадян та їх родичів були про порушення прав і свобод до Європейського суду з прав людини, які були задоволені на користь позивачів [88, с. 12].

Аналіз українського «надзвичайного законодавства» дозволив визначити такі аспекти, що стосуються тимчасового обмеження прав і свобод фізичних і юридичних осіб.

Ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [374], ст. 16 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [476], ст. 10 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350] вводять тимчасові обмеження, що можуть бути застосовані в усіх випадках, незалежно від підстав запровадження надзвичайного адміністративно-правового режиму. До них належать такі обмежувальні заходи:

- а) встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства;
- б) обмеження руху транспортних засобів та їх огляд;
- в) посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства;
- г) заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом;
- д) заборона страйків.

Ст. 18 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] та ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [374] встановлені заходи про запровадження правового режиму надзвичайного стану, що застосовуються тільки у випадках, коли підставою його введення стала надзвичайна ситуація соціально-політичного характеру, а при введенні правового режиму воєнного стану – незалежно від підстав його введення. До них належать: а) заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих пропусків і посвідчень особи у встановлені години доби (тобто запровадження комендантської години); б) перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках – проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень та житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України;

в) заборона призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома відповідного військового комісаріату; г) обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі; д) тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів, а в підприємств, установ і організацій – також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин; е) здійснення контролю за роботою роботи цивільних теле- та радіоцентрів, заборона роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого і колективного користування; ж) порушення у порядку, визначеному Конституцією та 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 [350; 374; 376].

Ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [374], ст. 17 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] та ст. 10 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350] встановлені обмежувальні заходи, які при введенні режиму надзвичайного стану застосовуються при виникненні надзвичайної ситуації техногенного або природного характеру, а при введенні режиму воєнного стану або режиму зони надзвичайної екологічної ситуації – незалежно від підстав. До таких заходів належать:

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

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

в) залучення працездатного населення з метою 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 надзвичайного адміністративно-правового режиму [350; 374; 376].

В умовах дії режиму надзвичайного стану для юридичних осіб встановлюється квартирна повинність для тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного населення, аварійно-рятувальних формувань та військових підрозділів, залучених до подолання надзвичайних ситуацій (п. 2 ст. 17 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану») [376], а під час дії режиму воєнного стану така повинність встановлюється і для фізичних осіб (п. 14 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану») [374].

Під час дії режиму воєнного стану (ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану») [374] або надзвичайного стану (ст. 17 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану») [376] запроваджується особливий порядок розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності; відбувається зміна режиму роботи підприємств, установ, організацій усіх форм власності, переорієнтація їх на виробництво необхідної в умовах дії

воєнного або надзвичайного стану продукції, інші зміни виробничої діяльності, необхідні для проведення аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт; усунення від роботи на період надзвичайного стану, в разі неналежного виконання своїх обов'язків, керівників державних підприємств, установ і організацій, від діяльності яких залежить нормалізація обстановки у районі надзвичайного стану та покладення тимчасового виконання обов'язків зазначених керівників на інших осіб [350; 374; 376].

В умовах дії режиму надзвичайного стану (ст. 17 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану») та зони надзвичайної екологічної ситуації (ст. 10 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації») може встановлюватись тимчасова заборона будівництва нових, розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією надзвичайної ситуації або забезпеченням життєдіяльності населення та аварійно-рятувальних формувань; встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних та протиепідемічних заходів [350; 376].

Тільки в умовах дії режиму воєнного стану може вилучатися 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 (п. 3 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану») [374].

Правова регламентація зміни правового статусу фізичних і юридичних осіб, пов'язаних зі збільшенням «обмежувальних повноважень» в органах державної влади, обмеженням прав і свобод фізичних і юридичних осіб, покладенням на них додаткових обов'язків, вимагає закріплення суттєвих гарантій, що не дозволяють допускати зловживань з боку будь-яких органів державної влади або посадових осіб. Аналіз «надзвичайного законодавства» дозволив виокремити такі правові гарантії зміни правового статусу фізичних і юридичних осіб:

- застосування обмежувальних заходів можливе лише у визначеному об'ємі і в тому обсязі, в якому це вимагає гострота ситуації, що виникла;
- в умовах дії надзвичайного адміністративно-правового режиму недопустиме запровадження дискримінації окремих осіб або груп населення виключно за ознаками статі, раси, національності, мови, походження, майнового стану, місця проживання, ставлення до релігії, належності до громадських формувань, а також за іншими обставинами;
- недопустимість створення та дії будь-яких надзвичайних або особливих судів;
- негайно, після скасування надзвичайного адміністративно-правового режиму, без додаткового повідомлення, втрачають чинність Указ Президента України про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму і, отже, припиняють дію обмежувальні заходи.

Отже, одним із змістовних адміністративно-правових наслідків запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів є *зміна правового статусу фізичних (обмеження прав і свобод) і юридичних осіб*.

4. Слід зауважити, що видання Указу Президента України про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму спричиняє деякі особливості у діяльності Верховної Ради України, що не властиві їй у звичайних умовах. Аналіз Регламенту Верховної Ради України [390] свідчить, що у разі оголошення Указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на позачергову сесію не пізніше як у дводенний строк без скликання і працює до скасування воєнного чи надзвичайного стану.

Голова Верховної Ради України, а в разі його відсутності – Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України, який виконує обов'язки Голови Верховної Ради України, визначає місце і час проведення засідання Верховної Ради України, про що терміново повідомляється народним депутатам.

Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності зобов'язані сприяти негайному прибуттю народних депутатів України на засідання Верховної Ради України та здійсненню їх повноважень.

Верховна Рада України розглядає питання про затвердження Указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації протягом двох днів з моменту надходження звернення та відповідного Указу Президента України до Верховної Ради і надання їх народним депутатам разом з проектом відповідного закону.

Питання про затвердження відповідного указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації розглядаються Верховною Радою України без голосування щодо включення їх до порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань сесії, тижневого порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України. Таке питання може вноситися на розгляд Верховної Ради України без попередньої підготовки в комітетах [390].

Отже, ще одним не менш важливим наслідком запровадження надзвичайного адміністративно-правового режиму є *зміна порядку діяльності Верховної Ради України*.

5. Зауважимо, що звичайний порядок прийняття, скасування або внесення змін у Конституцію або закони України визначається Конституцією [128], Конституцією Автономної Республіки Крим [335], Регламентом Верховної Ради України [390]. Проте, в умовах дії режиму воєнного або надзвичайного стану цей порядок змінюється, тобто в умовах дії зазначених надзвичайних режимів забороняється вносити зміни в Конституцію України; Конституцію Автономної Республіки Крим; у виборчі закони (ст. 19 Закону України «Про

правовий режим воєнного стану»; ст. 21 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану») [374; 376].

Згідно зі ст. 157 Конституції України, Конституція не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України [128]. Слід зазначити, що в умовах дії воєнного або надзвичайного стану забороняється зміна виборчих законів. Такий захід встановлено з метою запобігання спробам зміни законів України «Про вибори народних депутатів» [314], «Про вибори Президента України» [315], «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [313] та ін. Зміна цих законів в умовах дії режиму надзвичайного стану може призвести до узурпації влади в країні. Отже, ще одним наслідком запровадження надзвичайного адміністративно-правового режиму є *зміна законодавчої процедури*.

6. Відповідно до ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та ст. 21 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», під час дії режиму воєнного або надзвичайного стану забороняється проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування [374; 376].

На нашу думку, заборона проведення виборів в органи державної влади у таких умовах є цілком виправданим заходом, адже за обставин, що зумовили введення воєнного або надзвичайного стану, існує реальна можливість фальсифікації результатів проведеного голосування (референдуму).

У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного або надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного або надзвичайного стану.

Однак, поза увагою законодавця залишилося питання щодо строку продовження повноважень Президента України. Неврегульованість цього питання може привести до певного «соціального напруження», а отже, й погіршення ситуації у зоні дії воєнного або надзвичайного стану.

На нашу думку, у разі закінчення строку повноважень Президента України під час дії воєнного або надзвичайного стану його повноваження продовжуються до скасування воєнного або надзвичайного стану. Це положення було б доцільно закріпити у Конституції України [128], законах України «Про вибори Президента України» [315], «Про правовий режим воєнного стану» [374], «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] тощо. Отже, запровадження надзвичайного адміністративно-правового режиму зумовлює *продовження строку дії виборних органів державної влади та органів місцевого самоврядування*.

7. Зауважимо, що відповідно до Закону України «Про Збройні Сили України» [348], Збройні Сили України – це військове формування, на яке відповідно до Конституції України покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності.

Збройні Сили України забезпечують стримування збройної агресії проти України та відсіч їй, охорону повітряного простору держави та підводного простору у межах територіального моря України.

Органи військового управління забезпечують неухильне додержання вимог Конституції України щодо того, що Збройні Сили України не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів державної влади чи перешкодження їх діяльності.

Ніякі надзвичайні обставини, накази чи розпорядження командирів і начальників не можуть бути підставою для будь-яких незаконних дій щодо цивільного населення, його майна та навколишнього середовища.

З'єднання, військові частини і підрозділи, зокрема чергові сили, Збройних Сил України у мирний час мають право застосовувати і використовувати зброю та бойову техніку для:

- відбиття ударів засобів повітряного нападу по важливих державних об'єктах, безпосереднє прикриття яких здійснюється черговими силами;
- припинення порушення державного кордону України повітряними судами збройних формувань інших держав, які не виконують команд (сигналів), що подаються черговими літаками-перехоплювачами (вертольотами), або застосовують зброю;
- припинення протиправних дій повітряних суден у повітряному просторі України, якщо вони використовуються з метою здійснення терористичного акту;
- примушення до посадки захоплених (вкрадених) повітряних суден;
- забезпечення виконання покладених на Збройні Сили України завдань щодо відсічі можливій збройній агресії проти України, забезпечення недоторканності повітряного простору та підводного простору в межах територіального моря України, запобігання терористичним актам у випадках, передбачених іншими законами [348].

Проте, відповідно до «надзвичайного законодавства» з'єднання, військові частини і підрозділи Збройних Сил України відповідно до закону, в межах, визначених указами Президента України, що затверджуються Верховною Радою України, можуть залучатися до здійснення заходів правового режиму воєнного і надзвичайного стану, ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.

Так, ч. 2 ст. 20 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] визначає, що при запровадженні надзвичайного стану з підстав виникнення надзвичайної ситуації техногенного або природного характеру, що становлять 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 й органи та підрозділи Державної прикордонної служби України.

Згідно з Указом Президента України про введення надзвичайного стану за підставами масового переходу державного кордону з території суміжних

держав, до здійснення заходів надзвичайного стану можуть залучатися військові частини Збройних Сил України, органи та підрозділи Державної прикордонної служби України [376].

Також, відповідно до ч. 8 ст. 10 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350], у разі виникнення потреби у 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, утворених відповідно до закону України.

Використання за іншими підставами Збройних Сил України з метою реалізації заходів режиму надзвичайного стану або режиму зони надзвичайної екологічної ситуації не допускається, що, у свою чергу, виключає можливість їх застосування з метою вирішення внутрішньополітичних конфліктів. Отже, істотним наслідком запровадження надзвичайного адміністративно-правового режиму є *розширений або спрощений порядок залучення збройних сил у середині держави*.

8. У теорії конституційного права виокремлюють дві підстави конституційно-правової відповідальності: нормативну та фактичну. *Нормативна підстава* – це норма конституційного права, що передбачає відповідальність. *Фактична підстава* – це, по-перше, *правопорушення*, що характеризується сукупністю ознак, які утворюють склад правопорушення, і, по-друге, *правозастосовний акт* – застосування до правопорушника заходів державного примусу [106, с. 15].

Підставою конституційно-правової відповідальності є конституційне правопорушення, тобто винне діяння, що суперечить вимогам конституційно-правових норм і спричиняє спеціальну конституційно-правову відповідальність. За порушення норм конституційного права може наступати не тільки конституційно-правова, але й інша – кримінальна, адміністративна відповідальність. Тому конституційно-правова відповідальність відрізняється від інших видів відповідальності саме специфікою своїх заходів.

До суб'єктів конституційно-правової відповідальності належать:

- держава в цілому як суб'єкт, що відшкодовує шкоду, заподіяну громадянам незаконними діями органів державної влади.
- державні органи, посадові особи (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України);
- об'єднання громадян;
- громадяни.

Характер заходів конституційно-правової відповідальності залежить від суб'єкта правопорушення, але всі вони вносять певну зміну в конституційно-правовий статус суб'єкта відповідальності. Так, наприклад, Президент України, на відміну від монарха, несе конституційну відповідальність за виконання службових обов'язків, за свої дії. Як правило, Президент несе відповідальність за навмисне порушення Конституції і законів, за державну зраду, заподіяння шкоди державній незалежності, хабарництво, вчинення інших тяжких злочинів [127, с. 223].

На нашу думку, у разі необґрунтованого запровадження надзвичайного адміністративно-правового режиму або його незапровадження, коли така потреба існує, конституційна відповідальність може мати переважно форму імпліменту, процедура якого визначається Конституцією України.

Верховна Рада України являє собою зібрання державних діячів, які приймають колегіальні рішення та несуть за них колективну відповідальність. Кабінет Міністрів України також може нести колективну відповідальність, проте специфіка цього органу полягає в наявності конкретної відповідальної особи (міністра), яка несе персональну відповідальність за реалізацію державної політики у конкретній сфері народного господарства. Отже, останнім та важливим наслідком запровадження надзвичайного адміністративно-правового режиму є *можливість настання конституційно-правової відповідальності*.

Підсумовуючи вище викладене, слід сказати, що запровадження надзвичайного адміністративно-правового режиму спричиняє виникнення таких адміністративно-правових наслідків:

- зміна компетенції органів державної влади, органів місцевого самоврядування;
- створення тимчасових органів управління;
- зміна правового статусу фізичних (обмеження прав і свобод) і юридичних осіб;
- зміна діяльності Верховної Ради України;
- зміна законодавчої процедури;
- подовження строку дії виборних органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- розширений або спрощений порядок залучення збройних сил всередині держави;
- можливість настання конституційно-правової відповідальності.

4.2. Суб'єкти загальної компетенції, що забезпечують реалізацію надзвичайних адміністративно-правових режимів

Для розвитку нової Української держави настає переломний момент у пріоритетах безпеки особистості і держави у цілому. На сучасному етапі розвитку України, у вік ядерної енергетики, ускладнення виробничих технологій, широкого застосування небезпечних речовин і матеріалів, політичної нестабільності, економічних та продовольчих криз існує велика ймовірність виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру. Дедалі частіше виникають надзвичайні ситуації природного характеру, спостерігається загострення національних і військових конфліктів. Зауважимо, що не можливо будувати правову, соціальну, демократичну, економічно розвинену державу в умовах, коли безпека особи гарантована не повною мірою, не забезпечено реалізації її прав і свобод, не створено належних умов для формування громадянського суспільства. У зв'язку з цим особливої актуальності тепер набули питання забезпечення безпечного існування населення в таких умовах.

Одним із найважливіших завдань держави є забезпечення національної безпеки, зокрема захист населення від негативного впливу надзвичайних ситуацій будь-якого характеру. Зауважимо, що на законодавчому рівні здійснено спробу визначити поняття «національна безпека», під якою розуміють захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам [362]. Однак, крім законодавчого визначення, вчені-адміністративісти пропонують власні. Так, Д.М. Овсянко під національною безпекою розуміє стан захищеності життєво важливих інтересів особистості (її прав і свобод), суспільства – його матеріальних та духовних цінностей і держави – його конституційного ладу та територіальної цілісності від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, зазіхань з боку окремих іноземних організацій, груп або осіб [280, с. 599]. О.П. Коренев національну безпеку розуміє як забезпеченість особистої безпеки громадян, суспільства і держави в цілому, що реалізується під час здійснення контррозвідувальних і розвідувальних заходів, у запобіганні, припиненні і розкритті діяльності незаконних збройних формувань, злочинних груп, окремих осіб і громадських об'єднань, що ставлять за мету зміну конституційного ладу або територіальної цілісності [5, с. 117]. Ю.П. Битяк національну безпеку розуміє як стан захищеності державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу України, законних інтересів держави, прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб [16, с. 480]. Г.О. Пономаренко у своєму дослідженні «Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади» під національною безпекою розуміє захищеність життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави від внутрішніх загроз, що забезпечується під час оперативно-службової діяльності органів (підрозділів) спеціального призначення, які входять до організаційної структури Служби безпеки і наділені у зв'язку з цим повноваженнями щодо застосування оперативно-розшукових методів і засобів з метою запобігання, виявлення та припинення злочинів та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють внутрішню загрозу життєво важливим інтересам України [300, с. 127].

Отже, ця група вчених під національною безпекою розуміє, по-перше, стан захищеності особистості, суспільства і держави в цілому від загроз як зовнішнього, так і внутрішнього характеру, по-друге, діяльність спеціально створених у державі органів, що уповноважені застосувати розвідувальні та контррозвідувальні заходи з метою запобігання, виявлення та припинення розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб.

Слід зазначити, що в Україні до забезпечення національної безпеки має відношення велика кількість різних органів виконавчої влади, кожен з яких відповідає за реалізацію різноманітних заходів щодо забезпечення націона-

льної безпеки, зокрема, щодо захисту населення від негативного впливу будь-яких надзвичайних ситуацій та реалізації заходів надзвичайних адміністративно-правових режимів. Однак, механізм забезпечення національної безпеки, захист населення від негативного впливу будь-яких надзвичайних ситуацій, реалізації заходів надзвичайних адміністративно-правових режимів є єдиним і його неможливо буде забезпечити у разі відсутності одноманітності та організованості у діях відповідних суб'єктів, що відповідальні за реалізацію зазначених напрямів діяльності держави.

Стала діяльність суб'єктів, що забезпечують реалізацію надзвичайних адміністративно-правових режимів, залежить від чіткого правового регулювання його функцій та повноважень.

Систему суб'єктів, що забезпечують реалізацію надзвичайних адміністративно-правових режимів, становлять органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадяни та їх об'єднання. Відповідно до завдань, які вирішує кожен із зазначених органів, можна поділити на дві групи: *загальні та спеціальні*.

До *загальних суб'єктів*, що забезпечують реалізацію надзвичайних адміністративно-правових режимів, належать ті суб'єкти, які визначають засади внутрішньої політики держави та стратегію державного управління, мають відповідні координаційні повноваження та вирішують, в основному, конституційно та законодавчо закріплені стратегічні завдання у зазначеній сфері, а також реалізують державну політику щодо забезпечення внутрішньої безпеки.

До *спеціальних суб'єктів*, що забезпечують реалізацію надзвичайних адміністративно-правових режимів, належать воєнізовані правоохоронні органи, тобто Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України, Державна прикордонна служба України та інші подібні.

У даному підрозділі ми проаналізуємо компетенцію загальних суб'єктів, що забезпечують реалізацію надзвичайних адміністративно-правових режимів, зокрема: Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

Зауважимо, що аналіз чинного законодавства, яке регулює діяльність цих суб'єктів, дозволяє визначити такі напрями їх діяльності: по-перше, розробка та прийняття необхідних нормативно-правових актів у сфері реалізації заходів надзвичайних адміністративно-правових режимів; по-друге, розробка та прийняття загальнодержавних програм у сфері забезпечення національної безпеки України, попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціально-політичного та воєнного характеру, а також, забезпечення проведення моніторингу ситуації у державі та світі; по-третє, створення умов для сталого та ефективного кадрового, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного та юридичного забезпечення діяльності суб'єктів щодо реалізації заходів надзвичайного адміністративно-правового режиму.

Проблема визначення компетенції органів державної влади постійно викликає зацікавленість учених-адміністративістів, що підтверджується працями як вітчизняних, так і російських фахівців: В.Б. Авер'янова, Д.М. Бахраха,

О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, В.М. Плішкіна, Ю.О. Тихомирова. Однак, проблеми компетенції загальних та спеціальних суб'єктів, що забезпечують реалізацію надзвичайних адміністративно-правових режимів, спеціально не вивчалися, в існуючих наукових працях ці питання розглядалися фрагментарно або в рамках широкої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу, що, у свою чергу, зумовлює необхідність їх наукового аналізу.

У «Тлумачному словнику іноземних слів» термін «компетенція» визначено як коло повноважень будь-якого органу та коло питань, в якому цей орган (особа) має право прийняти рішення [429, с. 243].

В.Б. Авер'янов вважає, що компетенція (права й обов'язки) є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [60, с. 247].

На думку В.М. Плішкіна, компетенція включає у себе права, обов'язки та відповідальність [292, с. 411].

О.Ю. Якімов вважає, що складовими частинами правового статусу органу держави і посади є чотири елементи: цільовий блок; компетенція; організаційний блок; відповідальність. Компетенція включає в себе права та обов'язки.

На думку І.Л. Бачило та Т.М. Гандилова, компетенція складається із сукупності владних повноважень, що мають зовнішньо власний характер відносно чітко визначених предметів відання. На думку автора, компетенція складається з двох складових частин: перша включає у себе права та обов'язки, які необхідні для здійснення влади, участі в управлінських відносинах, зокрема права на видання нормативно-правових актів. Другим елементом компетенції є підвідомчість, тобто правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ та осіб, на яких розповсюджуються владні повноваження [427, с. 31].

В.С. Четвериков вважає, що компетенція включає у себе повноваження, права, обов'язки, відповідальність, завдання, методи та форми діяльності, тобто право видання актів управління [473, с. 12].

Ю.М. Козлов під компетенцією розуміє чітко визначене коло прав та обов'язків, що надається органу управління. Також, до змісту компетенції він включає завдання, функції та відповідальність [115, с. 76].

Отже, аналіз різних думок учених-адміністративістів свідчить, що всі вони щодо визначення поняття «компетенція» єдині лише в одному – основним елементом компетенції є права та обов'язки. Що стосується інших елементів, до їх числа належать: завдання органу управління, його функції, відповідальність, форми та методи діяльності.

Отже, компетенцію загальних суб'єктів, що забезпечують реалізацію надзвичайних адміністративно-правових режимів, можна визначити як закріплені законодавчими актами права та обов'язки (повноваження) в органічному поєднанні з предметом їх відання. Тобто, елементами компетенції даної групи суб'єктів виступають повноваження та предмет відання.

Розглядаючи повноваження загальних суб'єктів, слід зазначити, що загальне керівництво державними органами, що відповідальні за реалізацію заходів надзвичайних адміністративно-правових режимів, здійснює **Президент України**. Він визначає стратегію реалізації заходів режиму надзвичайного стану, контролює і координує діяльність органів, що відповідальні за реалізацію заходів режиму надзвичайного стану, приймає оперативні рішення тощо. Відповідно до Конституції України, Президент України у сфері забезпечення національної безпеки, і зокрема, захисту населення від негативного впливу будь-яких надзвичайних ситуацій та реалізації заходів надзвичайних адміністративно-правових режимів:

1. Забезпечує суверенітет, державну незалежність, територіальну цілісність, національну безпеку. Згідно з Конституцією, Україна є незалежною, демократичною державою, яка має цілісну і недоторкану територію. Забезпечення суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її безпеки є найважливішими функціями держави. Забезпечення державної безпеки покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи, організація та діяльність яких визначена законами. У разі виникнення зовнішніх або внутрішніх конфліктів Президент України має право з метою їх врегулювання залучати відповідні військові формування та правоохоронні органи.

2. Здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. Згідно із Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [382], Президент України очолює Раду національної безпеки і оборони України, яка є координаційним органом у сфері забезпечення національної безпеки, зокрема, реалізації надзвичайних адміністративно-правових режимів. Слід зазначити, що наявність цього інституту характерна для президентського типу республіки, адже Президент є головою уряду, який входить до Ради національної безпеки і оборони України. Проте, після проведення конституційної реформи, коли велика частина повноважень Президента України щодо організації діяльності органів виконавчої влади була передана Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України і функціонування такого органу суперечить сутності парламентсько-президентського типу республіки, адже Президент України залишає за собою повноваження щодо організації діяльності органів виконавчої влади у зв'язку з тим, що майже всі центральні органи виконавчої влади входять до Ради національної безпеки і оборони України. У разі введення надзвичайного адміністративно-правового режиму велика частина повноважень щодо координації та контролю діяльності органів виконавчої влади переходить саме до Ради національної безпеки і оборони України, тобто до Президента України. Отже, на сьогодні у законодавстві прямо не передбачено, однак зі змісту вищенаведеного можна зробити висновок, що у разі запровадження будь-якого надзвичайного адміністративно-правового режиму в Україні запроваджується пряме президентське правління, яке, на нашу думку, необхідно закріпити як у Конституції України, так і в законах України «Про правовий режим воєнного стану», «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] та «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350].

3. Вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших, утворених відповідно до законів України, військових формувань. Одним із напрямків діяльності Президента України є забезпечення зовнішньої безпеки держави. Засоби її забезпечення різноманітні: по-перше, Президент України представляє Україну на «міжнародній арені» і бере участь у міжнародних відносинах, по-друге, Президент України з метою забезпечення зовнішньої безпеки країни уповноважений підписувати у даній сфері різноманітні міжнародні угоди.

4. Приймає, відповідно до закону, рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України.

5. Приймає, у разі необхідності, рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України [128].

До повноважень **Верховної Ради України** у сфері забезпечення національної безпеки, і зокрема, захисту населення від негативного впливу будь-яких надзвичайних ситуацій та реалізації заходів надзвичайних адміністративно-правових режимів, належить:

1. Внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених Конституцією України.

2. Прийняття законів та інших законодавчих актів з питань реалізації заходів надзвичайних адміністративно-правових режимів. Серед таких актів насамперед слід зазначити такі, як закони України «Про оборону України» [361]; «Про Збройні Сили України» [348], «Про Раду національної безпеки і оборони України» [382], «Про основи національної безпеки України» [362], «Про прокуратуру» [380], «Про міліцію» [355], «Про Службу безпеки України» [392], «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» [319], «Про Державну прикордонну службу України» [326], «Про правовий режим воєнного стану» [374], «Про правовий режим надзвичайного стану» [376], «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350], «Про Державний бюджет України на 2009 рік» [323]. Ці закони визначають діяльність саме тих органів державної влади, які безпосередньо здійснюють забезпечення як внутрішньої так і зовнішньої безпеки країни у всіх сферах життєдіяльності, забезпечують безпеку особистості та суспільства у цілому.

3. Визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики. Так, Верховною Радою України у цілому, її окремими комітетами і спеціалізованими комісіями: проводиться системний аналіз ситуації у державі щодо забезпечення безпеки людини, суспільства і держави, за результатами якого органам влади даються відповідні рекомендації, опрацьовуються рекомендації щодо політичного і правового забезпечення реалізації внутрішньої політики держави у сфері забезпечення внутрішньої безпеки; розглядаються проекти національних та загальнодержавних програм з питань внутрішньої безпеки, даються пропозиції щодо внесення змін у чинне законодавство тощо [300, с. 80].

4. Затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля. Одним із напрямів забезпечення внутрішньої безпеки, оперативного й ефективного реагування на будь-які надзвичайні ситуації є передбачена можливість їх настання та виділення коштів на їх ліквідації у різноманітних загальнодержавних програмах.

5. Оголошення за поданням Президента України стану війни й укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України.

6. Затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, а також Міністерства внутрішніх справ України.

7. Схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України.

8. Затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

9. Здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією та законом [128; 390].

До повноважень **Кабінету Міністрів України** у сфері забезпечення національної безпеки, і зокрема, захисту населення від негативного впливу будь-яких надзвичайних ситуацій та реалізації заходів надзвичайних адміністративно-правових режимів належать:

1. Забезпечення реалізації політики держави у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, запобігання цим ситуаціям та реагування на них, ліквідація їх наслідків.

2. Здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності й національної безпеки України, охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю в умовах виникнення надзвичайних ситуацій, що зумовлюють введення надзвичайного адміністративно-правового режиму.

3. Забезпечення виконання заходів, спрямованих на запобігання надзвичайних ситуацій, що зумовлюють введення надзвичайного адміністративно-правового режиму.

4. Установлення критеріїв класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

5. Збирання інформації та здійснення обміну нею у сфері захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій, що зумовлюють введення надзвичайного адміністративно-правового режиму.

6. Розроблення та здійснення загальнодержавних програм у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

7. Здійснення інших повноважень, визначених Конституцією та законами України, актами Президента України [128; 352].

Слід зазначити, що Кабінет Міністрів України і уряди інших країн Європейського Союзу та Співдружності Незалежних Держав, усвідомлюючи небезпеку, яку спричиняють надзвичайні ситуації, а також визнаючи, що співробітництво у галузі попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків буде сприяти добробуту і безпеці держав, визнаючи користь, яку можуть отримати Сторони від обміну науковою і технічною інформацією у вищезазначеній галузі, усвідомлюючи можливість виникнення надзвичайних ситуацій, наслідки яких не можуть бути ліквідовані ресурсами однієї держави, а також викликаним цим необхідність у координації дій Сторін з метою попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків; підтримуючи зусилля Організації Об'єднаних Націй у галузі попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків, вважаючи і підтверджуючи загальновизнані норми і правила, які існують у рамках різних міжнародних організацій, відповідних міжнародних конвенцій та договорів, а також прагнучи сприяти розвитку національних законодавств у цій галузі, домовились про співробітництво і взаємну допомогу в галузі попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків.

Кабінет Міністрів України уклав угоди про співробітництво і взаємну допомогу в галузі попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків з урядами таких держав, як: Литва, Азербайджан, Польща, Словаччина, Білорусь, Вірменія, Казахстан, Албанія, Болгарія, Греція, Грузія, Молдова, Російська Федерація, Румунія. Зазначені угоди ратифіковані відповідними законами України [383; 384; 385; 386; 387].

Зокрема, ці міжнародні угоди визначають: принципи надання допомоги; порядок надання допомоги; обмін інформацією про час та дату, масштаб та характер надзвичайних ситуацій про поточну ситуацію, а також інформацію про заходи з надання допомоги (вже вжиті, або такі, що плануються), необхідну допомогу та її пріоритетні галузі; порядок пропуску через територію держави груп з надання допомоги, якщо вона є державою транзиту; створення спільної робочої групи; порядок перетинання кордону та правила тимчасового перебування груп з надання допомоги; порядок ввезення, вивезення і транзит оснащення та матеріалів допомоги; порядок відшкодування втрат та шкоди; порядок вирішення спорів тощо.

Розглядаючи *спеціальні суб'єкти*, варто зазначити, що до цієї групи суб'єктів ми відносимо органи державної влади як загальної компетенції, так і ті, що спеціально створені для виконання функцій щодо забезпечення національної безпеки, і зокрема, захисту населення від негативного впливу будь-яких надзвичайних ситуацій та реалізації заходів надзвичайних адміністративно-правових режимів (Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Службу безпеки України та ін.). Усі спеціальні суб'єкти можна об'єднати в певну систему, що здатна виконувати зазначені функції.

У теорії адміністративного права ці системи називають міжгалузевими системами управління. Сутність міжгалузевого управління полягає у:

- визначенні основних напрямів соціальної політики держави, розробці цільових, комплексних та інших державних і регіональних програм розвитку конкретної галузі управління;
- об'єднанні й координації галузевих систем управління у реалізації міжгалузевих програм і завдань державного управління у даній сфері;
- забезпеченні організаційної єдності функціонування галузевих систем управління;
- реалізації програм і завдань, що виходять за межі тієї або іншої галузі державного управління, а також вирішенні питань, що мають загальнодержавне, міжрегіональне й регіональне значення [5, с. 3].

Успішне виконання завдань щодо забезпечення національної безпеки України багато в чому залежить від організації та здійснення міжгалузевого управління. Ми відносимо до цих систем такі:

- система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації воєнного характеру;
- система запобігання та реагування на надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру (включаючи надзвичайні ситуації кримінального та некримінального характеру);
- система запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру.

Кожна із зазначених систем має власну законодавчу базу, яка становить правове забезпечення функціонування відповідної системи.

Взагалі, ці системи мають певні ознаки, що дозволяє нам їх групувати у системи міжгалузевого надвідомчого нагального управління. До них ми відносимо:

- системи, які здійснюють керівництво практично в усіх галузях державного управління (вони надвідомчі тому, що знаходяться над центральними органами виконавчої влади і пронизують знизу доверху системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування);
- системи нагального управління тому, що це дійсно системи термінового, надзвичайного управлінського впливу на ситуацію;
- системи, що розгортають свою діяльність тільки у разі виникнення визначеного у законодавстві факту (надзвичайної ситуації) або великої ймовірності настання такого факту, тобто вони мають потенційно діючий характер;
- системи, що не мають власних виконавчих структур, а подекуди не мають власних керівних структур, лише при розгортанні вони наповнюються керівниками та виконавцями (наприклад, оперативні штаби та зведений спільний загін, які формуються лише у визначених законодавством випадках).

На превеликий жаль, досі не приділялося достатньої уваги вчених таким системам, хоча вони мають досить специфічні ознаки й використовуються достатньо часто. Слід зазначити, що на сьогодні немає єдиної наукової концепції щодо розбудови таких специфічних систем, хоча вони досить розповсюджені в діяльності правоохоронних органів: це і антитерористичні центри, оперативні штаби

різного роду, надзвичайні комісії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, спеціальні угруповання сил і засобів щодо боротьби з певними негативними явищами, що інтенсивно впливають на суспільство.

Треба констатувати, що на сьогодні із-за нерозробленості даної тематики не має підходів щодо визначення таких систем у структурі органів влади, не існує критеріїв ефективності роботи таких систем, відсутні підходи до їх класифікації. Не існує ефективної системи цивільного контролю над відповідними системами. Великою проблемою є регламентація дискреційних повноважень тимчасових органів управління в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів.

4.3. Системи міжгалузевого надвідомчого управління кризовими ситуаціями

4.3.1. Система та повноваження суб'єктів запобігання і реагування на надзвичайні ситуації воєнного характеру

Аналізуючи систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації воєнного характеру, слід зазначити, що до цієї системи належать:

- організація ведення цивільної оборони;
- організація ведення територіальної оборони;
- організація ведення мобілізаційної роботи.

Цивільна оборона. Зауважимо, що система організації ведення цивільної оборони була створена ще за часів Радянського Союзу. Однак, на той час основною функцією Цивільної оборони був захист населення у воєнний час від вражаючого впливу зброї масового знищення. Отже, зміст усіх заходів системи Цивільної оборони був спрямований на реагування, а не на запобігання небезпечним явищам. Захист населення від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, тобто ситуацій мирного часу, перебував на другому плані [152, с. 88].

Зараз система Цивільної оборони є державною системою органів управління, сил і засобів, що створюється для організації і забезпечення захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного та воєнного характеру.

Система Цивільної оборони України була створена класичним шляхом. Спочатку був прийнятий Закон України «Про Цивільну оборону України» [400], потім постановою Кабінету Міністрів України № 299 від 10 травня 1994 р. було затверджено «Положення про Цивільну оборону України» [340], а потім окремі пояснення щодо діяльності органів державної влади були закріплені у відомчих нормативних актах.

Систему цивільної оборони становлять:

- органи виконавчої влади всіх рівнів, до компетенції яких віднесено функції, пов'язані з безпекою і захистом населення, попередженням, реагуванням і діями у надзвичайних ситуаціях;

- органи повсякденного управління процесами захисту населення у складі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, керівництво підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності і підпорядкування;
- сили і засоби, призначені для виконання завдань цивільної оборони;
- фонди фінансових, медичних та матеріально-технічних ресурсів, передбачені на випадок надзвичайних ситуацій;
- системи зв'язку, оповіщення та інформаційного забезпечення;
- спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади, до повноважень якого віднесено питання цивільної оборони;
- курси та навчальні заклади підготовки і перепідготовки фахівців та населення з питань цивільної оборони;
- служби цивільної оборони [400].

Керівництво Цивільною обороною України відповідно до її побудови покладається на Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності і підпорядкування [400].

До основних завдань Цивільної оборони України належать такі: попередження надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, ліквідація їх наслідків; оповіщення населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій у мирний і воєнний часи та постійне інформування його про наявну обстановку; захист населення від наслідків аварій, катастроф, великих пожеж, стихійного лиха та застосування засобів ураження; організація життєзабезпечення населення під час аварій, катастроф, стихійного лиха та у воєнний час; створення систем аналізу і прогнозування управління, оповіщення і зв'язку, спостереження і контролю за радіоактивним, хімічним і бактеріологічним зараженням, підтримання їх готовності для сталого функціонування у надзвичайних ситуаціях мирного і воєнного часів; підготовка і перепідготовка керівного складу цивільної оборони, її органів управління та сил, навчання населення вмінно застосовувати засоби індивідуального захисту і діяти у надзвичайних ситуаціях.

Отже, на сьогодні до основних завдань Цивільної оборони України належать насамперед захист населення від надзвичайних ситуацій мирного часу (природного та техногенного характеру), а на другому плані – захист населення від надзвичайних ситуацій воєнного характеру. Однак, покладення на систему органів Цивільної оборони завдань щодо захисту населення від надзвичайних ситуацій мирного часу не є доцільним та виправданим, адже у державі функціонує спеціально створена надвідомча міжгалузева система управління – Єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру (створена з метою забезпечення реалізації державної політики у сфері захисту населення від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру).

Таким чином, з метою усунення дублювання завдань та забезпечення більш ефективного функціонування двох різних систем, вважаємо за доцільне

внести відповідні зміни до Закону України «Про Цивільну оборону України» [400] і зазначити, що Цивільна оборона повинна забезпечувати захист населення від надзвичайних ситуацій тільки воєнного характеру [194].

Для надійного і сталого управління у структурі Цивільної оборони функціонує система пунктів управління:

- *на державному рівні* – пункт, який має бути захищений, обладнаний засобами зв'язку і життєзабезпечення, з цілодобовим чергуванням, розташований безпосередньо у місці дислокації Секретаріату Президента та Кабінету Міністрів України, що утримується за рахунок державного бюджету. Режим роботи, а також чисельність особового складу, який має працювати на зазначеному пункті управління, а також на запасному пункті управління у позаміській зоні, визначаються у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України;

- *на рівні міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади* – запасні пункти управління в позаміській зоні, які утримуються за рахунок коштів, що виділяються на утримання міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади;

- *на обласному рівні та в Автономній Республіці Крим* – по два запасних пункти: один – у місті, де розташовано орган, що здійснює керівництво цивільною обороною на даному рівні, і один у позаміській зоні. Ці пункти повинні мати захисні споруди, бути обладнаними засобами зв'язку й оповіщення, системами життєзабезпечення. Утримуються вони на балансі відповідного органу державної виконавчої влади [340; 400].

На інших адміністративних рівнях пункти управління створюються за місцем дислокації органу, що здійснює керівництво цивільною обороною на даному рівні, в одному зі сховищ об'єкта народного господарства.

Як зазначалося раніше, Цивільна оборона України являє собою певну систему органів державної влади, підприємств, установ, організацій. Найбільший обсяг повноважень у сфері Цивільної оборони покладається саме на органи державної, а саме на: Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Комітет України з питань гідрометеорології, Міністерство охорони здоров'я України та інші центральні органи державної виконавчої влади, а також підприємства, установи і організації, які входять до сфери їхнього управління. Отже, доцільно буде розглянути завдання саме зазначених органів.

Необхідно зауважити, що на керівників органів державної влади покладається реалізація таких загальних завдань у сфері Цивільної оборони України: забезпечення захисту працівників підприємств, установ і організацій, що входять до їхньої сфери управління, від наслідків надзвичайних ситуацій; розроблення і здійснення організаційних та інженерно-технічних заходів для підвищення безпеки виробництва і його сталості в умовах надзвичайних ситуацій; розроблення планів цивільної оборони; керівництво утворенням, оснащенням і підготовкою спеціалізованих та невоєнізованих формувань; підготовка керівного складу центрального апарату з питань цивільної оборони, здійснення контролю за відповідною підготовкою адміністрації підприємств,

установ і організацій, що входять до їхньої сфери управління; розроблення і подання в установленому порядку Уряду України пропозицій щодо розвитку цивільної оборони галузі; віднесення об'єктів за погодженням з Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи до категорій з цивільної оборони; організація і проведення наукових досліджень з проблем цивільної оборони; забезпечення готовності системи управління до виконання завдань із цивільної оборони [340; 400].

На нашу думку, серед завдань, що покладаються на керівників органів державної влади, необхідно передбачити такі, як: сприяння реалізації передбачених Конституцією України, міжнародними актами, законами та підзаконними актами прав, свобод та законних інтересів громадян України, осіб без громадянства, іноземців у разі виникнення надзвичайної ситуації; проведення відповідних заходів з метою запобігання правопорушенням, що пов'язані з недотриманням запроваджених обмежень прав і свобод; у межах встановленої компетенції здійснювати забезпечення інших органів державної влади, інших державних органів та органів місцевого самоврядування, а у разі необхідності і фізичних осіб актуальною і достовірною інформацією про хід ліквідації надзвичайної ситуації, про втрати серед населення, про матеріальні збитки, про можливі наслідки надзвичайної ситуації; здійснювати контроль за цільовим використанням коштів на проведення заходів Цивільної оборони; організація роз'яснювальної роботи серед населення про Цивільну оборону тощо.

Крім виконання загальних завдань, що зазначені вище, органи виконавчої влади забезпечують виконання завдань залежно від напряму діяльності. Так, *Міністерство охорони здоров'я України* забезпечує такі напрями: розробляє та здійснює заходи медичного захисту і медичного забезпечення населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій; здійснює управління створенням і функціонуванням служби екстреної медичної допомоги, її діями у зазначених умовах; передбачає та забезпечує своєчасне створення додаткової кількості лікарняних баз та забезпечує медичну евакуацію потерпілого населення до лікувальних закладів цих баз; забезпечує утворення невоєнізованих медичних формувань; організовує створення резерву медичного майна та ліків, забезпечує ними лікувальні заклади і медичні формування у разі виникнення надзвичайних ситуацій і під час ліквідації їх наслідків; керує підготовкою санітарно-епідеміологічних закладів, лабораторій та закладів санітарно-гігієнічного і мікробіологічного профілю для здійснення державного санітарного нагляду за станом продовольства і харчової сировини, бере участь у підготовці аналогічних закладів і лабораторій інших міністерств і центральних органів державної виконавчої влади; розробляє методи відповідних лабораторних досліджень; розробляє фізіологічні вимоги до індивідуальних і колективних засобів захисту; визначає за участю Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, зацікавлених міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади гранично допустимі дози опромінення людини,

зараження радіаційними, отруйними та сильнодіючими отруйними речовинами продовольства, харчової сировини та води як для мирного, так і для воєнного часу [340; 400].

Вважаємо за доцільне, що до переліку зазначених завдань можна додати такі, як: організація проведення роз'яснювальної роботи серед населення про способи захисту особи від вражаючих факторів надзвичайної ситуації; роз'яснення правил користування різними медичними препаратами в умовах виникнення надзвичайної ситуації (техногенного або природного характеру); спільно з іншими органами державної влади організація курсів щодо підготовки особового складу до дій у надзвичайних ситуацій, надання першої допомоги, застосування заходів самозахисту тощо.

Міністерство внутрішніх справ України: розробляє і здійснює заходи з охорони громадського порядку, безпеки дорожнього руху, охорони матеріальних і культурних цінностей у разі надзвичайної ситуації; організовує і здійснює охорону режимно-обмежувальних і карантинних зон у разі виникнення осередків радіоактивного, хімічного, бактеріологічного (біологічного) зараження і під час їх ліквідації; веде облік втрат серед населення у разі надзвичайної ситуації; забезпечує надання методичної та практичної допомоги в роботі відповідних органів державної влади [340; 400].

На думку автора, серед прав Міністерства внутрішніх справ України, крім зазначених, слід передбачити і такі: забезпечення охорони майна фізичних і юридичних осіб, що залишилось без нагляду; забезпечення безпеки дорожнього руху при транспортуванні евакуйованого населення; здійснення заходів щодо запобігання та припинення правопорушень у місцях тимчасового розселення евакуйованого населення; забезпечення взаємодії з іншими зацікавленими органами державної влади у сфері Цивільної оборони [184; 196; 285].

Комітет України з питань гідрометеорології: проводить стаціонарні спостереження за станом радіоактивного та хімічного забруднення атмосферного повітря, опадів, ґрунту і води у відкритих водоймах (індикацію); організовує аерогаммазйомку місцевості на території країни за встановленими маршрутами; забезпечує Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, штаби цивільної оборони Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя інформацією про фактичну гідрометеорологічну обстановку, а у разі виникнення надзвичайних ситуацій – про стан радіаційного та хімічного забруднення об'єктів навколишнього середовища; бере участь у науково-дослідних роботах щодо виявлення і поширення радіоактивних речовин в атмосфері та водних басейнах, розроблення методів і створення засобів прогнозування радіаційної обстановки, а також уніфікації методів контролю радіоактивності навколишнього природного середовища [340; 400]. Отже, аналіз зазначених завдань свідчить, що даний орган здійснює технічні та організаційні заходи, що направлені на ліквідацію надзвичайної ситуації.

Міністерство транспорту та зв'язку України: забезпечує органи управління цивільної оборони зв'язком з організацією централізованого викорис-

тання загальнодержавних і відомчих засобів зв'язку (за погодженням з відповідними міністерствами та іншими центральними органами державного і галузевого управління); розробляє та здійснює заходи для забезпечення надійного захисту і сталої роботи державних і галузевих мереж, та підприємств зв'язку, технічних засобів зв'язку та оповіщення; забезпечує розвиток та удосконалення мережі зв'язку в позаміській зоні (з урахуванням структури управління цивільної оборони, а також галузевих автоматизованих систем управління); здійснює разом із Укртелерадіокомпанією і Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, а також із зацікавленими міністерствами та іншими центральними органами державної виконавчої влади організаційно-методичне керівництво створенням і підтримкою готовності територіальних і локальних мереж оповіщення про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій; забезпечує на договірних умовах експлуатаційно-технічне обслуговування стаціонарних засобів зв'язку та оповіщення на підприємствах зв'язку і в штабах цивільної оборони [340; 400].

На думку автора, до завдань Міністерства транспорту та зв'язку України у межах забезпечення цивільної оборони слід віднести: здійснення контролю за станом готовності автотранспортних підприємств, а також транспортних засобів до виконання завдань в умовах запровадження надзвичайного адміністративно-правового режиму (сприяння реалізації евакуації населення з місць уражених наслідками надзвичайної ситуації); організацію та контроль за створенням резерву засобів (паливо, запчастини для транспортних засобів, додаткові залізничні пасажирські та вантажні вагони тощо), необхідних для функціонування транспортної системи в умовах запровадження надзвичайного адміністративно-правового режиму.

Міністерство регіонального розвитку та будівництва України: реалізує разом із Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи єдину технічну політику в проектуванні та будівництві об'єктів цивільної оборони; розглядає пропозиції щодо обсягів підрядних робіт будівництва об'єктів цивільної оборони; розглядає та затверджує у встановленому порядку за погодженням з Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи нормативні документи і державні стандарти проектування і будівництва об'єктів цивільної оборони, в також здійснює контроль за їх дотриманням; погоджує та затверджує експериментальні проекти захисних споруд, бере участь у підготовці разом із зацікавленими міністерствами та іншими центральними органами державної виконавчої влади пропозицій щодо водопостачання найважливіших населених пунктів та захисту його систем і джерел у надзвичайних ситуаціях [340; 400]. Вважаємо, що до переліку наведених завдань слід додати й такі: сприяння реалізації заходів режиму воєнного стану та режиму надзвичайного стану, що належать до компетенції даного міністерства.

Підсумовуючи вищенаведене, слід сказати, що особливість правового статусу зазначених органів полягає у тому, що тільки цим органам надано право

здійснювати визначені у законодавстві заходи у межах цивільної оборони. Кожен із зазначених вище органів виконавчої влади наділяється відповідно до чинного законодавства певними повноваженнями у сфері Цивільної оборони України. При цьому зауважимо, що їх обсяг у різних органів неоднаковий, зокрема, деякі органи наділяються лише повноваженнями технічного та організаційного характеру (Комітет України з питань гідрометеорології), а деякі крім цих повноважень забезпечують реалізацію заходів, що запроваджуються у разі введення надзвичайних адміністративно-правових режимів, забезпечують охорону громадського порядку, збереження майна, що залишилося без нагляду, забезпечують проведення евакуації тощо.

Проведений аналіз нормативно-правових актів, які прямо або опосередковано регулюють правовідносини у сфері Цивільної оборони України, свідчить про те, що основне навантаження в реалізації Цивільної оборони покладається саме на Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство транспорту та зв'язку України. Діяльність цих міністерств щодо здійснення Цивільної оборони України досить складна і різноманітна. Сутність її полягає у розробці та втіленні в життя комплексу заходів, спрямованих на захист населення від вражаючих факторів надзвичайної ситуації, забезпечення їх прав і свобод, недопущення шкоди, яку може бути заподіяно суспільним та державним інтересам, власності.

Іншим важливим складовим елементом, що входить до системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації воєнного характеру, є *територіальна оборона*. Під територіальною обороною України слід розуміти систему загальних воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються в особливий період [361]. Зауважимо, що під особливим періодом слід розуміти період функціонування органів державної влади, Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, органів місцевого самоврядування, органів управління у справах цивільної оборони і сил цивільної оборони, а також галузей національної економіки, підприємств, установ та організацій, який настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців щодо прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні, або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій [361].

До основних завдань територіальної оборони належать:

- охорона і захист державного кордону;
- забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного розгортання сил;
- охорона та оборона особливо важливих об'єктів і комунікацій;
- організація і здійснення евакуаційних заходів;
- проведення аварійно-рятувальних та інших заходів у небезпечних районах, захист населення від наслідків воєнних дій, аварій (руйнувань), зумовлених застосуванням засобів ураження, терористичними актами;

- підтримання правового режиму воєнного стану [361].

Територіальна оборона вводиться на всій території України або в окремії її місцевості Президентом України у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державної незалежності України, її територіальної цілісності. Тобто, ця система починає діяти тільки у випадках, визначених в указі, і передусе запровадженню режиму воєнного стану.

Організацію територіальної оборони забезпечують такі суб'єкти:

- Президент України;
- Рада національної безпеки і оборони України;
- Генеральний штаб Збройних Сил України.

Президент України здійснює загальне керівництво територіальною обороною через Раду національної безпеки і оборони України, Генеральний штаб Збройних Сил України, Головне командування сухопутних військ Збройних Сил України, командування військових формувань, управлінь оперативного командування, Раду оборони АР Крим та Ради оборони областей.

Рада національної безпеки і оборони України відповідно до Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

Слід зауважити, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної й інформаційної безпеки конституційно проголошені найважливішими функціями держави і здійснюються низкою органів державної влади у межах їхньої компетенції. Однак складність і багатоаспектність проблем забезпечення національної безпеки вимагає узгодження дій зазначених органів в межах єдиної державної політики. Забезпечення державної незалежності й національної безпеки України є однією з основних предметних функцій Президента України. Форми реалізації даної функції глави держави є досить різноманітними. Однією з таких форм є керівництво Радою національної безпеки і оборони України, який є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Рада національної безпеки, як дорадчий орган при Президентові вперше був створений у Сполучених Штатах Америки в 1947 р. і на сьогодні існує практично в усіх президентських і напівпрезидентських республіках (зокрема в Македонії, Російській Федерації, Румунії, Туреччині, Франції, Хорватії та ін.) стану [485, с. 289].

Рада національної безпеки і оборони України первісно створювалася за американським взірцем, а її статус отримав конституційне закріплення в Основному Законі 1996 р. і деталізацію – у Законі України «Про Раду національної безпеки і оборони України». Рада є саме тим органом, де в результаті колегіального обговорення між вищими посадовими особами, відповідальними за стан обороноздатності та національної безпеки, формуються відповідні політичні рішення, які потім втілюються в укази глави Української держави [485, с. 290].

Рада національної безпеки і оборони України керується у своїй діяльності Конституцією та законами України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актами Президента України.

На сьогодні, відповідно до ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» функціями Ради національної безпеки і оборони України є:

- внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;
- координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;
- координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України [382].

Відповідно до функцій, визначених цим Законом, Рада національної безпеки і оборони України у сфері забезпечення обороноздатності країни:

1) розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України, Концепції (основ державної політики) національної безпеки України, Воєнної доктрини України належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає пропозиції Президентові України щодо: визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах; удосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері; матеріального, фінансового, кадрового, організаційного та іншого забезпечення виконання заходів з питань національної безпеки і оборони; доручень, пов'язаних з вивченням конкретних питань та здійсненням відповідних досліджень у сфері національної безпеки і оборони, органам виконавчої влади та науковим закладам України; залучення контрольних, інспекційних та наглядових органів, що функціонують у системі виконавчої влади, до здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання рішень, прийнятих Радою національної безпеки і оборони України та введених у дію указами Президента України; забезпечення і контролю надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України, аналізу на її основі стану і тенденції розвитку подій, що відбуваються в Україні і в світі, визначення потенційних та реальних загроз національним інтересам України; питань оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, оголошення у разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації;

2) координує і контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану;

3) координує і контролює діяльність органів місцевого самоврядування у межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану;

4) координує та контролює діяльність органів виконавчої влади щодо відбиття збройної агресії, організації захисту населення та забезпеченню його життєдіяльності, охорони життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтримання громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України [382].

Проаналізувавши роль Ради національної безпеки і оборони України у механізмі реалізації територіальної оборони, можна зробити висновок, що на сьогодні вказаний орган наділений достатнім обсягом повноважень координаційного та контролюючого характеру, що свою чергу позитивно відображається на функціонуванні всієї системи.

Генеральний штаб Збройних Сил України. Генеральний штаб Збройних Сил України є головним військовим органом з планування оборони держави, управління застосуванням Збройних Сил України, координації та контролю за виконанням завдань у сфері оборони іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами, Державною спеціальною службою транспорту і Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України [368].

Генеральний штаб Збройних Сил України, як основний орган військового управління входить до структури Збройних Сил України, що у свою чергу підпорядковані Міністерству оборони України – центральному органу виконавчої влади і військового управління. Керівництво Збройними Силами України у межах, передбачених Конституцією України, здійснює Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України. Безпосереднє керівництво Збройними Силами України у мирний та воєнний час здійснює Головнокомандувач Збройних Сил України. Головнокомандувачем Збройних Сил України є за посадою Міністр оборони України, якщо він військовослужбовець, а в разі, коли Міністром оборони України призначається цивільна особа, – начальник Генерального штабу Збройних Сил України [348].

Основними завданнями Генерального штабу є:

- стратегічне планування застосування Збройних Сил, інших військових формувань, правоохоронних органів для оборони держави, організація стратегічного розгортання та координація їх підготовки до виконання завдань у сфері оборони держави;
- розроблення та здійснення заходів коротко- та середньострокового оборонного планування у Збройних Силах;
- оперативне управління Збройними Силами;
- організація взаємодії з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, радами оборони Автономної Республіки Крим та областей під час виконання завдань у сфері оборони держави тощо.

Генеральний штаб відповідно до покладених на нього завдань: організовує територіальну оборону України; здійснює контроль за станом бойової та мобілізаційної готовності, боєздатності органів управління, з'єднань, частин,

установ і організацій інших військових формувань та правоохоронних органів, Держспецтрансслужби і Держспецзв'язку, призначених для підпорядкування органам військового управління в особливий період та виконання завдань територіальної оборони; організовує участь Збройних Сил у здійсненні заходів в умовах надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях та заходів, що можуть здійснюватися у зоні надзвичайної екологічної ситуації; аналізує та оцінює обстановку в районах імовірних дій Збройних Сил; координує здійснення заходів щодо мобілізації (демобілізації) у Збройних Силах, інших військових формуваннях, бере участь у підготовці та здійсненні заходів, пов'язаних з мобілізацією (демобілізацією) в державі; приймає у своє підпорядкування визначені завданнями особливого періоду з'єднання, військові частини, підрозділи, установи інших військових формувань, правоохоронних органів, їх органи управління; здійснює оперативне керівництво застосуванням угруповань військ (сил) Збройних Сил; здійснює керівництво у сфері оборони та забезпечення громадського порядку в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, у межах повноважень, визначених законом; бере участь в організації системи управління державою в особливий період та контролює її стан.

Отже, аналіз напрямів діяльності Генерального штабу Збройних Сил України свідчить, що він є головним військовим органом, який наділений повноваженнями щодо планування оборони держави, управління застосуванням Збройних Сил України, координації та контролю за виконанням завдань у сфері оборони іншими військовими формуваннями, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами.

Як було зазначено вище, Збройні Сили України не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів державної влади чи перешкоджання їх діяльності. Ніякі надзвичайні обставини, накази чи розпорядження командирів і начальників не можуть бути підставою для будь-яких незаконних дій щодо цивільного населення, його майна та навколишнього середовища [348]. Однак, законодавство передбачає особливості щодо застосування Збройних Сил України у мирний час, тобто з'єднання, військові частини і підрозділи, у тому числі чергові сили, Збройних Сил України в мирний час мають право застосовувати і використовувати зброю та бойову техніку для:

- відбиття ударів засобів повітряного нападу по важливих державних об'єктах, безпосереднє прикриття яких здійснюється черговими силами;
- припинення порушення державного кордону України повітряними судами збройних формувань інших держав, які не виконують команд (сигналів), що подаються черговими літаками-перехоплювачами (вертольотами), або застосовують зброю;
- припинення протиправних дій повітряних суден у повітряному просторі України, якщо вони використовуються з метою здійснення терористичного акту;
- примушення до посадки захоплених (викрадених) повітряних суден;
- забезпечення виконання покладених на Збройні Сили України завдань щодо відсічі можливій збройній агресії проти України, забезпечення недото-

рканності повітряного простору та підводного простору в межах територіального моря України, запобігання терористичним актам у випадках, передбачених іншими законами [348].

Слід зазначити, що в особливий період керівництво Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями Президент України може здійснювати через Ставку Верховного Головнокомандувача, робочим органом якої є Генеральний штаб Збройних Сил України [348].

Для забезпечення стратегічного керівництва Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами в особливий період може створюватися Ставка Верховного Головнокомандувача, як вищий колегіальний орган воєнного керівництва обороною держави у цей період. Пропозиції про утворення Ставки Верховного Головнокомандувача, її персонального складу та граничної чисельності подаються Радою національної безпеки і оборони України на розгляд Президенту України і вводяться в дію Указом Президента України. Положення про Ставку Верховного Головнокомандувача затверджує Президент України. Інша інформація, що стосується організації діяльності Ставки Верховного Головнокомандувача, її суб'єктів становить державну таємницю.

Іншим, не менш важливим елементом системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації воєнного характеру, є *мобілізаційна робота*. Відповідно до Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [358], під мобілізацією слід розуміти комплекс заходів, здійснюваних з метою планомірного переведення національної економіки, діяльності органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій на функціонування в умовах особливого періоду, а Збройних Сил України, інших військових формувань, сил цивільного захисту – на організацію і штати воєнного часу.

Зміст мобілізації становить:

- переведення національної економіки, органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, а також адміністративно-територіальних одиниць України на роботу в умовах особливого періоду;
- переведення Збройних Сил України, інших військових формувань, сил цивільного захисту на організацію і штати воєнного часу.

Загальне керівництво у сфері мобілізації держави здійснюється Президентом України. Організаційне керівництво мобілізацією в Україні здійснюється Кабінетом Міністрів України, а координація діяльності органів виконавчої влади з питань мобілізації здійснюється Радою національної безпеки і оборони України.

Безпосереднє керівництво щодо реалізації заходів з мобілізації здійснюється в центральних органах виконавчої влади, інших державних органах їх керівниками, а в Збройних Силах України – Міністерством оборони України.

Організація безпосередньої реалізації заходів з мобілізації на відповідній території чи сприяння їх виконанню здійснюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад.

Організація здійснення заходів з мобілізації і контроль за здійсненням цих заходів в органах державної влади, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, які мають мобілізаційні завдання (замовлення), покладаються на їх мобілізаційні підрозділи або призначених працівників з питань мобілізаційної роботи. Мобілізаційні підрозділи (працівники з питань мобілізаційної роботи) є складовою частиною системи управління мобілізаційною підготовкою. Структура і штати мобілізаційних підрозділів центральних і місцевих органів виконавчої влади визначаються з урахуванням характеру та обсягу мобілізаційної роботи керівником відповідного органу виконавчої влади в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Мобілізаційні підрозділи та працівники з питань мобілізаційної роботи підпорядковуються безпосередньо керівникам відповідних органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій.

Аналіз Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [358] дозволяє виокремити найважливіші повноваження суб'єктів, які забезпечують здійснення заходів у сфері мобілізації.

Президент України. Відповідно до повноважень, визначених Конституцією України, Президент України: здійснює загальне керівництво у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації держави; визначає мету, завдання, вид, обсяги, порядок і строки проведення мобілізаційної підготовки та мобілізації; забезпечує через Раду національної безпеки і оборони України координацію діяльності органів виконавчої влади, інших державних органів, Збройних Сил України, інших військових формувань у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації; визначає порядок оголошення мобілізації; встановлює режим роботи органів державної влади, інших державних органів під час мобілізації та у воєнний час; видає акти з питань мобілізаційної підготовки та мобілізації тощо.

Кабінет Міністрів України: здійснює заходи з організації забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні у межах своїх повноважень, видає акти з цих питань; визначає порядок управління національною економікою України та заходи із забезпечення її функціонування в особливий період; визначає джерела і порядок фінансування заходів мобілізаційної підготовки та мобілізації; створює мобілізаційний резерв матеріально-технічних і сировинних ресурсів; встановлює порядок розбронювання матеріальних цінностей мобілізаційного резерву, а також порядок їх відпуску в особливий період; встановлює порядок створення, розвитку, утримання, передачі, ліквідації і реалізації мобілізаційних потужностей; організовує роботу, пов'язану із створенням страхового фонду документації на продукцію мобілізаційного та оборонного призначення; визначає і затверджує ліміти та норми відчуження транспортних засобів і техніки на період мобілізації та у воєнний час тощо.

Міністерство оборони України: організовує планування, методологічне, методичне, наукове, фінансове та матеріально-технічне забезпечення заходів мобілізаційної підготовки та мобілізації у Збройних Силах України; організовує в мирний час накопичення в непорушному запасі та мобілізаційному

резерві Збройних Сил України озброєння, військової техніки, інших матеріально-технічних засобів, продовольства, речового та іншого майна, забезпечує створення, формування і ведення страхового фонду документації на продукцію мобілізаційного та оборонного призначення і створення резерву військово-навчених ресурсів на період мобілізації та на воєнний час; забезпечує проведення мобілізації та демобілізації у Збройних Силах України і бере участь у забезпеченні мобілізації та демобілізації в інших військових формуваннях; здійснює контроль за станом мобілізаційної готовності у Збройних Силах України та за підготовкою підприємств, установ і організацій до виконання мобілізаційних завдань (замовлень) для задоволення потреб Збройних Сил України, інших військових формувань; бере участь у плануванні мобілізаційної підготовки у відповідних центральних органах виконавчої влади (за сферою їх управління чи галуззю національної економіки).

Міністерство оборони України через Генеральний штаб Збройних Сил України: розробляє проект мобілізаційного плану Збройних Сил України, інших військових формувань; визначає потреби Збройних Сил України на особливий період, узагальнює потреби інших військових формувань, які включені до схеми мобілізаційного розгортання, виходячи з економічних можливостей держави; готує пропозиції щодо мобілізаційних завдань (замовлень) на створення, виробництво та ремонт озброєння, військової техніки, інших матеріально-технічних засобів; розробляє штати і табелі до штатів оснащення матеріально-технічними засобами спеціальних формувань, призначених для передачі під час мобілізації до Збройних Сил України; бере участь у розробленні штатів і табелів до штатів щодо оснащення матеріально-технічними засобами спеціальних формувань, призначених для передачі до інших військових формувань під час мобілізації [358].

Отже, роблячи висновок щодо діяльності системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації воєнного характеру, слід зазначити, що на сьогодні її складають такі ключові елементи: організація ведення цивільної оборони; організація ведення територіальної оборони; організація ведення мобілізаційної роботи. Однак, розглянута система має певні недоліки, одним із яких є велика кількість органів державної влади, що у свою чергу може призвести до неузгодженості дій та ускладнює управління ними. Також, деякі органи дублюють повноваження один одного, а іноді виконують невластивні для них завдання. У зв'язку з цим ми вважаємо за необхідне провести відповідну роботу щодо узгодження нормативних актів між собою.

4.3.2. Система та повноваження суб'єктів запобігання і реагування на надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру

Наступною системою забезпечення надзвичайних адміністративно-правових режимів є *система запобігання та реагування на надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру* (включаючи надзвичайні ситуації кримінального та некримінального характеру). Слід зазначити, що ця система

починає діяти лише у разі запровадження режиму надзвичайного стану з таких підстав:

- здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;
- 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;
- виникнення масових безпорядків, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи;
- спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства;
- масового переходу державного кордону з території суміжних держав;
- необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади [376].

Запобігання та реагування на вищезазначені надзвичайні ситуації покладатиметься на Президента України, Верховну Раду України, Раду національної безпеки і оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Службу безпеки України, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Військову службу правопорядку у Збройних Силах України та інші органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування. Ці органи можуть створювати тимчасові міжгалузеві системи нагального управління (спільні оперативні штаби) або входити у вже існуючі міжгалузеві системи (Антитерористичний центр при Службі безпеки України).

Повноваження Президента України, Верховної Ради України, Ради національної безпеки і оборони України у сфері запобігання та реагування на надзвичайні ситуації будь-якого характеру нами були розглянуті раніше.

Спочатку було б доцільно приділити увагу тимчасовим міжгалузевим системам нагального управління. Слід зазначити, що такий вид органів управління створюється з метою реалізації певного завдання і припиняє свою дію після його виконання. Підставою для створення даного виду органу управління є управлінське рішення, наприклад, Указ Президента України.

Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] передбачає, що з метою координації дій органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, в умовах дії режиму надзвичайного стану, а також підтримання правопорядку і забезпечення безпеки громадян на відповідній території, згідно з Указом Президента України про введення надзвичайного стану, на місцях можуть створюватися спільні оперативні штаби на чолі з комендантами територій. До їх складу можуть включатися представники Служби безпеки України, Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерства внутрішніх справ України, Військової

служби правопорядку у Збройних Силах України, місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування [376]. Зауважимо, що кожний орган державної влади виконує завдання, передбачені чинним законодавством України.

Практика запровадження режиму надзвичайного стану в Україні свідчить, що такий тимчасовий орган управління як спільний оперативний штаб був створений під час дії режиму надзвичайного стану в Автономній Республіці Крим. Основна мета його діяльності – це координація діяльності органів, що відповідальні за реалізацію заходів режиму надзвичайного стану [311]. До його складу входили представники таких органів виконавчої влади: Міністерства аграрної політики України; Міністерства охорони здоров'я України; Міністерства внутрішніх справ України; Міністерства фінансів України; Міністерства охорони навколишнього природного середовища України; Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Однак, Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] чітко не визначає правовий статус даної системи, що у свою чергу негативно впливає на його функціонування. На нашу думку, з метою вдосконалення діяльності спільного оперативного штабу необхідно розробити положення, яке затвердить Президент України, і, в якому будуть відображені такі положення:

1) поняття спільного оперативного штабу, під яким слід розуміти орган оперативного управління силами і засобами органів державної влади та місцевого самоврядування, що беруть участь у реалізації заходів режиму надзвичайного стану;

2) основні завдання спільного оперативного штабу, до яких слід віднести: безперервний збір, вивчення та аналіз інформації про стан оперативної обстановки, прогнозування розвитку ситуації, що виникла, прийняття рішень про використання сил та засобів, що беруть участь у забезпеченні режиму надзвичайного стану; вирішення питання щодо встановлення карантинної зони; здійснення заходів щодо забезпечення населення території, на якій діє режим надзвичайного стану, продуктами харчування та медичною допомогою; планування та проведення спеціальних операцій, а також заходів щодо посилення охорони громадського порядку, особливо важливих об'єктів, об'єктів життєзабезпечення населення та промисловості; оперативне управління силами і засобами, що здійснюють забезпечення режиму надзвичайного стану; підтримання готовності даних сил і засобів; координація діяльності сил і засобів, підтримання взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування; участь у роз'яснювальній роботі серед населення території, на якій введений режим надзвичайного стану; організація контролю за виконанням завдань, своєчасне реагування на зміни в оперативній обстановці;

3) організаційна система спільного оперативного штабу, до якої можуть входити такі підрозділи, як: чергова частина, відділи з організації управління силами і засобами, із забезпечення комендантської години, слідчо-оперативної роботи, по роботі з особовим складом (персоналом), із взаємодії з місцевими органами виконавчої влади, із засобами масової інформації і

населенням, а також з громадськими формуваннями з охорони громадського порядку, групи зв'язку, служби матеріально-технічного та медичного забезпечення й інші.

Також Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] передбачає, що спільний оперативний штаб очолює комендант території. Проте, у Законі взагалі не визначений правовий статус посадової особи, яка може бути призначена комендантом території.

На нашу думку, у положенні про спільний оперативний штаб було б доцільно запропонувати коло осіб, які можуть бути призначені комендантом території. Так, наприклад, у разі виникнення надзвичайної ситуації техногенного або природного характеру, комендантом території слід призначити особу з числа досвідчених керівників Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. У разі здійснення масових терористичних актів, блокування або захоплення особливо важливих об'єктів, масового переходу державного кордону було б доцільно призначати комендантом території керівника Служби безпеки України. У разі виникнення масових безпорядків, міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів коменданта території доцільно призначати з числа керівників внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України [152, с. 39-43].

Щодо питання про визначення повноважень коменданта території, то до них слід віднести:

- прийняття у межах своєї компетенції наказів та розпоряджень, обов'язкових для виконання на відповідній території всіма підприємствами, установами, організаціями та громадянами;
- встановлення, при необхідності, часу та строків дії комендантської години та притягнення осіб, які порушили правила комендантської години, до адміністративної відповідальності;
- визначення особливого порядку в'їзду та виїзду;
- визначення місця зберігання вилучених боєприпасів, зброї, навчальної військової техніки та інших предметів, що зазначені у Законі;
- оповіщення через засоби масової інформації населення території, на якій введено режим надзвичайного стану, про порядок реалізації заходів, що передбачені в Указі Президента України «Про введення надзвичайного стану»;
- надання допомоги населенню;
- розгляд заяв та повідомлень про вчинені правопорушення та скоєні злочини;
- участь у засіданнях органів державної влади тощо.

Цей перелік прав та обов'язків коменданта території, на нашу думку, було б доцільно визначити у Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] у зв'язку з тим, що вони стосуються обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Варто зазначити, що законодавство України передбачає функціонування ще однієї міжгалузевої надвідомчої системи нагального управління – це Антитерористичний центр при Службі безпеки України. Цей орган залучається

до реалізації заходів режиму надзвичайного стану у разі введення даного режиму у зв'язку із виникненням надзвичайної ситуації соціально-політичного характеру, зокрема – здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення.

Антитерористичний центр був створений згідно з Рішенням про створення та діяльність Антитерористичного центру держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав, яке було ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Рішень про створення та діяльність Антитерористичного центру держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав» [383]. Рішенням затверджено Положення про Антитерористичний центр держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав, де визначено правовий статус, основні завдання, функції, склад і організаційні засади діяльності Антитерористичного центру [176].

Антитерористичний центр є постійно діючим спеціалізованим галузевим органом, що призначений для забезпечення координації взаємодії компетентних органів держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у сфері боротьби з міжнародним тероризмом та іншими проявами екстремізму [383].

До складу Антитерористичного центру при Службі безпеки України входять: Служба безпеки України, яка є головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю; Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство оборони України; Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; Державний департамент України з питань виконання покарань; Управління державної охорони України [310]. Розглянемо повноваження цих органів.

Служба безпеки України здійснює боротьбу з тероризмом шляхом проведення оперативно-розшукових заходів, спрямованих на запобігання, виявлення та припинення терористичної діяльності, зокрема міжнародної; збирає інформацію про діяльність іноземних та міжнародних терористичних організацій; забезпечує через Антитерористичний центр при Службі безпеки України організацію і проведення антитерористичних заходів, координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом відповідно до визначеної законодавством України компетенції [300, с. 145-147].

Згідно зі ст. 7 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», на Антитерористичний центр при Службі безпеки України покладається:

- розроблення концептуальних засад та програм боротьби з тероризмом, а також рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності заходів щодо виявлення й усунення причин та умов, які сприяють вчиненню терористичних актів та інших злочинів, здійснюваних з терористичною метою;
- збирання в установленому порядку, узагальнення, аналіз та оцінка інформації про стан і тенденції поширення тероризму в Україні та за її межами;
- організація і проведення антитерористичних операцій та координація діяльності суб'єктів, які ведуть боротьбу з тероризмом чи залучаються до конкретних антитерористичних операцій;

- організація та проведення командно-штабних і тактико-спеціальних навчань та тренувань;

- участь у підготовці проектів міжнародних договорів України, підготовка й подання в установленому порядку пропозицій щодо вдосконалення законодавства України у сфері боротьби з тероризмом, фінансування проведення суб'єктами, які ведуть боротьбу з тероризмом, антитерористичних операцій, здійснення заходів щодо запобігання, виявлення та припинення терористичної діяльності;

- взаємодія зі спеціальними службами, правоохоронними органами іноземних держав та міжнародними організаціями з питань боротьби з тероризмом.

Антитерористичний центр при Службі безпеки України складається з Міжвідомчої координаційної комісії та штабу, а також координаційних груп та їх штабів, які створюються при регіональних органах Служби безпеки України. Міжвідомча координаційна комісія Антитерористичного центру при Службі безпеки України формується з керівника Антитерористичного центру та його заступників; заступників Міністра внутрішніх справ України, Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; заступника начальника Генерального штабу Збройних Сил України; заступників керівників Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Управління державної охорони України, Державного департаменту України з питань виконання покарань; заступника Міністра внутрішніх справ України – начальника Головного управління Міністерства внутрішніх справ України у місті Києві; командувача внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України.

Положення про Антитерористичний центр при Службі безпеки України, персональний склад Міжвідомчої координаційної комісії затверджуються Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України призначається Президентом України [310].

До складу координаційних груп при регіональних органах Служби безпеки України входять керівники регіональних органів Служби безпеки України, Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в областях, містах Києві та Севастополі, відповідних органів з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення Автономної Республіки Крим, обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, у регіонах, де дислоковано підрозділи Прикордонних військ України, Управління державної охорони – їх командири, керівники, а також представники інших місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій.

Міністерство внутрішніх справ України здійснює боротьбу з тероризмом шляхом запобігання, виявлення та припинення злочинів, учинених з терористичною метою, розслідування яких віднесене законодавством України до компетенції органів внутрішніх справ; надає Антитерористичному центру

при Службі безпеки України необхідні сили і засоби; забезпечує їх ефективне використання під час проведення антитерористичних операцій.

Міністерство оборони України, органи військового управління, об'єднання, з'єднання, військові частини Збройних Сил України забезпечують захист від терористичних посягань на об'єкти Збройних Сил України, зброї масового ураження, ракетної та стрілецької зброї, боєприпасів, вибухових та отруйних речовин, що знаходяться у військових частинах або зберігаються у визначених місцях; організовують підготовку та застосування сил і засобів Міністерства оборони у разі вчинення терористичного акту в повітряному просторі, у територіальних водах України; беруть участь у проведенні антитерористичних операцій на військових об'єктах та у разі виникнення терористичних загроз безпеці України із-за її меж.

Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, підпорядковані йому органи управління у справах цивільної оборони та спеціалізовані формування, війська цивільної оборони здійснюють заходи щодо захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайної ситуації, пов'язаних із технологічними терористичними проявами та іншими видами терористичної діяльності; беруть участь у заходах з мінімізації та ліквідації наслідків таких ситуацій під час проведення антитерористичних операцій, а також здійснюють просвітницькі та практично-навчальні заходи з метою підготовки населення до дій в умовах терористичного акту [310].

Державний департамент України з питань виконання покарань здійснює заходи щодо запобігання та припинення злочинів терористичної спрямованості на об'єктах кримінально-виконавчої системи.

Управління державної охорони України бере участь в операціях з припинення терористичних актів, спрямованих проти посадових осіб та об'єктів, охорону яких доручено підрозділам, підпорядкованим цьому Управлінню.

Отже, з метою вдосконалення діяльності системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру було б доцільно розробити положення про спільний оперативний штаб, що затвердить Президент України, і, в якому будуть відображені такі положення: поняття спільного оперативного штабу, основні завдання спільного оперативного штабу, організаційна система спільного оперативного штабу, а також визначено коло осіб, які можуть бути призначені комендантом території.

4.3.3. Система та повноваження суб'єктів запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру

Останньою системою забезпечення надзвичайного адміністративно-правового режиму, введення якого зумовлено виникненням надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, є *єдина державна система цивільного захисту населення і територій*.

Процес створення у нашій країні системи цивільного захисту населення і територій проходив ряд етапів. Створювалися протиепідемічні комісії, приймалися нормативно-правові акти, що закріплювали організацію контролю і реагування у галузі радіаційної безпеки. Однак, ці заходи мали частковий характер, не відображали вимог комплексності та системності, що в свою чергу спричиняло певні недоліки в організації роботи даної системи. Зауважимо, що в країнах заходу подібні системи є комплексними та мають територіально-функціональний характер. Там давно існують державні системи із реагування і попередження надзвичайних ситуацій мирного часу і всі ці системи походили з систем цивільної оборони [99, с. 2-5;].

Слід зауважити, що на сьогодні у сфері техногенно-природної безпеки діє три системи: це Єдина державна система цивільного захисту населення і територій, Система цивільної оборони та Єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. Отже, наявність такої кількості систем в одній сфері діяльності може свідчити лише про те, що в багатьох випадках ці системи дублюють одна одну.

Аналіз Законів України «Про Цивільну оборону України» [400], «Про правові засади цивільного захисту» [378] та постанови Кабінету Міністрів України «Про єдину державну систему запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» [330] дає можливість виокремити спільні риси цих систем. По-перше, досить часто у законодавстві зазначаються одні й ті самі завдання. По-друге, ці системи побудовані за єдиним принципом й очолюються Прем'єр-міністром України. По-третє, в усіх трьох системах створюються територіальні та функціональні підсистеми (служби). По-четверте, всі системи мають певні режими функціонування, спеціальне матеріальне технічне забезпечення. По-п'яте, вони побудовані за чотирьохрівневою системою (загальнодержавний, регіональний, місцевий, об'єктовий рівень управління). По-шосте, найважливішим завданням цих систем є координація та налагодження взаємодії всіх органів, підприємств, установ і організацій при виникненні надзвичайних ситуацій.

Проте, така велика кількість систем, що виконують майже однакові функції, створює складнощі при реалізації повноважень, що досить часто дублюються. На нашу думку, це є суттєвим недоліком в організації роботи даних систем. Про вирішення цієї проблеми ми вже говорили раніше.

Під цивільним захистом слід розуміти систему організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів, які здійснюються центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підпорядкованими їм силами і засобами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, добровільними рятувальними формуваннями, що забезпечують виконання цих заходів з метою запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, які загрожують життю та здоров'ю людей, завдають матеріальних збитків у мирний час і в особливий період.

Єдина державна система цивільного захисту населення і територій – сукупність органів управління, сил та засобів центральних і місцевих органів

виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, на які покладається реалізація державної політики у сфері цивільного захисту.

Закон України «Про правові засади цивільного захисту» [378] визначає основні завдання цієї системи.

Основними завданнями цивільного захисту є: збирання та аналітичне опрацювання інформації про надзвичайні ситуації; прогнозування та оцінка соціально-економічних наслідків надзвичайних ситуацій; здійснення нагляду і контролю у сфері цивільного захисту; розроблення і виконання законодавчих та інших нормативно-правових актів, дотримання норм і стандартів у сфері цивільного захисту; розроблення і здійснення запобіжних заходів у сфері цивільного захисту; створення, збереження і раціональне використання матеріальних ресурсів, необхідних для запобігання надзвичайним ситуаціям; розроблення та виконання науково-технічних програм, спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям; оперативне оповіщення населення про виникнення або загрозу виникнення надзвичайної ситуації, своєчасне достовірне інформування про обстановку, яка складається, та заходи, що вживаються для запобігання надзвичайним ситуаціям та подолання їх наслідків; організація захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, надання невідкладної психологічної, медичної та іншої допомоги потерпілим; проведення невідкладних робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та організація життєзабезпечення постраждалого населення; забезпечення постійної готовності сил і засобів цивільного захисту до запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їх наслідків; надання з використанням засобів цивільного захисту оперативної допомоги населенню у разі виникнення несприятливих побутових або нестандартних ситуацій; навчання населення способам захисту в разі виникнення надзвичайних, несприятливих побутових або нестандартних ситуацій та організація тренувань; міжнародне співробітництво у сфері цивільного захисту [378].

Закон України «Про правові засади цивільного захисту» [378] визначає декілька режимів функціонування єдиної системи цивільного захисту:

- режим повсякденного функціонування – у даному режимі функціонування встановлюється за умов нормальної виробничо-промислової, радіаційної, хімічної, біологічної (зокрема бактеріологічної), сейсмічної, гідрогеологічної та гідрометеорологічної обстановки, за відсутності епідемій, епізоотій, епіфітотій;
- режим підвищеної готовності – у даному режимі функціонування встановлюється у разі істотного погіршення виробничо-промислової, радіаційної, хімічної, біологічної (бактеріологічної), сейсмічної, гідрогеологічної та гідрометеорологічної обстановки, за наявності загрози виникнення надзвичайної ситуації;
- режим надзвичайної ситуації – у даному режимі функціонування встановлюється у разі виникнення та під час ліквідації наслідків надзвичайної ситуації;
- режим надзвичайного стану – цей режим функціонування визначається відповідно до вимог Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»;

– режим воєнного стану – цей режим функціонування визначається відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [378].

Режим функціонування єдиної системи цивільного захисту у межах конкретної території встановлюється залежно від існуючої або прогнозованої обстановки, масштабу надзвичайної ситуації за рішенням Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної, Київської та Севастопольської міської, районної державної адміністрації, міської ради.

Загальне керівництво єдиною системою цивільного захисту здійснює Кабінет Міністрів України. Начальником цивільного захисту України є Прем'єр-міністр України. Безпосереднє керівництво діяльністю єдиної системи цивільного захисту покладається на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань цивільного захисту. Керівник цього органу є заступником начальника цивільного захисту України.

Керівництво територіальними підсистемами єдиної системи цивільного захисту в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі здійснюють Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Начальниками територіальних підсистем єдиної системи цивільного захисту за посадою є Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим та голови відповідних державних адміністрацій. Керівники територіальних органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань цивільного захисту за посадою є заступниками відповідних начальників територіальних підсистем єдиної системи цивільного захисту.

4.4. Адміністративно-примусові заходи в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів

У звичайних умовах нормальна життєдіяльність суспільства підтримується за рахунок політичної та економічної систем, що склалися історично, та існуючої налагодженої системи управління, що має можливість застосування державних владних заходів для забезпечення стабільності в суспільстві. Подібні заходи дозволяють підтримувати в суспільстві відносний правопорядок. Проте, вони досить ефективно впливають лише в умовах стабільної суспільно-політичної обстановки. При виникненні широкомасштабних надзвичайних ситуацій події виходять з-під контролю. У цих умовах звичайні форми забезпечення правопорядку й громадської безпеки перестають працювати. У подібних випадках для стабілізації суспільно-політичної обстановки і взяття її під контроль потрібні якісно нові заходи, які б дістали своє вираження у надзвичайних правових режимах.

Правове регулювання відносин, що виникають в умовах різних природних катаклізмів, техногенних аварій і катастроф, соціально-політичних та військових конфліктів, історично здійснювалося шляхом застосування заходів надзвичайного характеру.

Жодна держава у світі не застрахована від періодичного виникнення різного роду екстремальних ситуацій, конфліктів, катастроф тощо [213, с. 2;]. Однак, для економічно розвинених країн надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру є не характерними, і навпаки, чим нижчий економічний розвиток країни, наявність політичної нестабільності, тим вища ймовірність виникнення надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру. Так, наприклад, у 2007 р. в країнах Західної Європи (Греція, Румунія, Болгарія та ін.) був запроваджений режим надзвичайного стану лише у зв'язку з виникненням надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру [59; 233; 238; 239; 454;]. Тому в Україні, як і в будь-якій іншій країні, може виникнути ситуація, при якій необхідне введення надзвичайного адміністративно-правового режиму.

Слід зазначити, що запровадження надзвичайного адміністративно-правового режиму завжди пов'язане з обмеженням прав і свобод людини і громадянина. Визначення правового статусу громадян під час дії надзвичайних адміністративно-правових режимів необхідне для:

- забезпечення дотримання Конституції України та міжнародно-правових зобов'язань, взятих на себе Україною;
- підтримання легітимності режиму надзвичайного стану;
- виконання зобов'язань влади перед громадянами щодо дотримання їх прав і свобод в умовах дії режиму надзвичайного стану;
- створення необхідного політичного, економічного та психологічного клімату на території, де оголошений режим надзвичайного стану [91, с. 26].

Правомірне обмеження адміністративно-правового статусу громадян, виступаючи в якості реалізації надзвичайного режиму, послужило основою виокремлення особливої форми адміністративно-правового регулювання. Його специфіка полягає у характері правового впливу на відношення в зазначених умовах і виражається в установленні режиму адміністративно-правових обмежень. Розширення компетенції органів управління дає їм можливість певним чином змінити характер примусового впливу на громадян і юридичних осіб. Дія приписів про обмеження прав і свобод в умовах надзвичайного правового режиму розповсюджується не на конкретних осіб, а на населення всієї території. У надзвичайних умовах такий вид регулювання стає переважаючим [206, с. 56].

Надзвичайний правовий режим за своєю природою суперечливий, оскільки спрямований на досягнення або відновлення нормальних, звичайних умов життєдіяльності й одночасно зв'язаний із вжиттям екстраординарних заходів, що обмежують права і свободи громадян, змінюючи зміст соціального управління [213, с. 6]. Заходи, яких вживає влада, інколи досить суворі, є виправданими, проте вони повинні відповідати ступеню небезпеки ситуації, що виникла, і не перевищувати необхідних, адекватних меж.

Обмеження прав і свобод громадян на території, на якій було введено надзвичайний режим, правомірно, безпосередньо впливає із правової природи цього інституту і, в кінцевому підсумку служить цілям захисту основних прав і свобод громадян.

Обмеження прав і свобод людини в умовах дії надзвичайних правових режимів – це єдина міра, що має відновити нормальну життєдіяльність суспільства і держави. Таке обмеження має легітимний характер, воно передбачене як національною законодавчою базою, так і міжнародним законодавством, при цьому перелік прав і свобод, що підлягають обмеженню, є вичерпним і розширенню не підлягає. Обмеження прав людини в таких умовах виступає необхідною і змушеною мірою, що має тимчасовий характер, без якої неможливе досягнення цілей, заради яких надзвичайний режим вводиться.

Особистість людини, її основні права і законні інтереси на сьогодні далеко не завжди захищені в реальному житті держави і суспільства, тим більше, в екстремальних умовах [308].

Треба розуміти, що надзвичайний правовий режим тлумачиться не просто як наявність певних виняткових обставин, що порушують установлений у суспільстві і державі правопорядок і потребують застосування надзвичайних заходів для нормалізації обстановки, а й як форма реагування на дані обставини з боку держави, управлінський вплив державних структур.

Як зауважує В.Б. Рушайло, об'єднуючою ознакою для цих режимів є те, що вони вводяться при настанні внутрішньої чи зовнішньої загрози, пов'язаної з можливістю завдання збитку державному суверенітету, конституційному ладу, територіальній цілісності, суспільній безпеці, нормальному функціонуванню державних і громадських інститутів, життю і здоров'ю населення країни [236, с. 70].

Права людини як соціальний інститут є унікальними за характером, важливістю, обсягом соціально-гуманітарних проблем, що ними акумулюються. Це підтверджується всією історією, сучасністю, прогнозами на майбутнє. А тому тема обмеження прав і свобод людини в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів залишається актуальною і сьогодні. При її сучасній розробці слід пам'ятати, що вона має досліджуватися з урахуванням сучасного стану соціальної динаміки як в окремих країнах, так і загалом у світі [205, с. 3].

У сучасному світі ступінь реальності і забезпечення прав і свобод людини є важливим показником досягнутого суспільством і державою рівня цивілізованості. Тому питання, пов'язані з забезпечення прав людини і їхньою реалізацією, займають одне з перших місць у переліку найактуальніших проблем сучасності. Забезпечення прав людини в умовах надзвичайного правового режиму містить у собі дві сторони, два напрямки, що, виступаючи як самостійні елементи такого режиму, знаходяться в нерозривному зв'язку один з одним. Перший напрям відображає інтереси держави із нормалізації обстановки усередині країни до прийнятного рівня законності і порядку. Другий напрям передбачає інтереси людини, особистості в період, коли її права і свободи стають найуразливішими.

Характеризуючи проблему обмеження прав і свобод людини в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів, необхідно звернути увагу на вихідні категорії: «права людини» і «свободи людини». Терміни «права», «свободи» вживають у національних правових системах різних держав світу,

їм приділено значну увагу і в Конституції України, законодавчих актах майже всіх галузей права: конституційного, адміністративного, кримінального, цивільного, трудового, сімейного тощо. У науковій літературі не прийнято ототожнювати категорії «права» і «свободи» людини, вони мають різне смислове навантаження [157].

Співвідношення між цими двома категоріями, на нашу думку, таке: свобода – це широке поняття, що являє собою ціле поле можливостей індивіда, які він може вчиняти на свій розсуд, у той час, як право більш чітка категорія, яку можна порівняти з вектором, що має заданий напрям та немає інших варіантів поведінки.

Встановлення кордонів і меж дії прав громадян – одна з найскладніших проблем в юриспруденції. Вирішуючи її, законодавець має враховувати не тільки існуючу систему міжнародного і національного законодавства, але й норми моралі, ментальність народу і саму сутність права.

Неприпустиме надмірне обмеження прав громадян, так само як неприпустима й надмірна свобода, надана на шкоду правам інших громадян та їх спільнот [283, с. 56].

З одного боку, не можна не погодитися з І.Л. Петрухіним: «щоб вилікувати суспільну хворобу, необхідно перетерпіти біль державного примусу» [205, с. 76], проте, з іншого боку – виникає питання, а чи спроможна держава застосовувати подібні, що з погляду звичайного, природного стану суспільних відносин, є незаконними, що зменшують права людини? Відповідь на нього впливає з принципу належності і всієї повноти влади народові.

Суспільство само дає державі повноваження для застосування заходів надзвичайного характеру у разі настання обставин, що загрожують нації або державі. У демократичних державах органам влади такі повноваження надаються за допомогою виборів, коли суспільство делегує свої повноваження представникам (представницька демократія) і за допомогою прямого волевиявлення (безпосередня демократія).

У нашій державі розроблена достатньо вдала модель введення надзвичайних правових режимів. Для оперативності впливу на ситуацію Президент вводить відповідний режим за спеціальною чітко прописаною в законі процедурою, а потім Парламент протягом двох діб затверджує або не затверджує таке рішення. До того ж, склалася практика затвердження цього рішення саме Законом. Оскільки такі режими зв'язані з обмеженнями, примусом, підвищенням відповідальності, то в ідеалі вони повинні одержувати юридичне оформлення саме у законах, щоб питома вага урядових і відомчих актів у регулюванні гранично скорочувалася. Й об'єктивно надзвичайні адміністративно-правові режими закріплені у відповідних конституційних законах України.

Так, у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права зазначено, що здійснення деяких прав людини, навіть в умовах дії режиму надзвичайного стану, не повинно припинятися або обмежуватися. Це права на життя, свободу від катувань, свободу від рабства, захист від кримінальних законів, що мають зворотну силу, свободу совісті, думки, релігії. Ці положення повністю

імплементовано в національне законодавство України. Однак це не означає, що інші права і свободи можуть підлягати будь-якій формі обмеження, просто ця норма закріплює лише найважливіші, найбільш фундаментальні права і свободи, що не підлягають обмеженню ні при яких обставинах, якими б надзвичайними вони не були.

Форми обмеження істотно відрізняються залежно від того, до якої категорії належать права, що обмежуються. У зв'язку з цим, розгляд конкретних форм регулювання прав людини в умовах надзвичайних правових режимів доцільно здійснювати, розглядаючи окремо особисті, політичні та соціально-економічні права [61, с. 22].

Обмеження у сфері особистих прав і свобод в умовах надзвичайних правових режимах є найретельніше регламентованими в сучасних демократичних державах. Це зумовлено прагненням не допустити необґрунтованого обмеження фундаментальних прав людини, що є основою її правового статусу. Якщо розглядати реалізацію цих положень міжнародного права в національному законодавстві, то в Основному Законі зазначені ті права і свободи, що не можуть бути обмежені ні при яких обставинах. До них належать: рівність перед законом (ст. 24), право на громадянство (ст. 25), право на життя (ст. 27), право на повагу гідності (ст. 28), право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29), право на звернення (ст. 40), право на житло (ст. 47), право на вільність згоди жінки та чоловіка на укладення шлюбу (ст. 51), рівність дітей у своїх правах (ст. 52), право на звернення до суду для захисту своїх прав та свобод (ст. 55), знати свої права та обов'язки (ст. 57), право на правову допомогу (ст. 59), ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази (ст. 60), ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення (ст. 61) [128]. Проте, в умовах воєнного, або надзвичайного стану та можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень.

Для того, щоб краще розуміти правову природу надзвичайних правових режимів, треба розглянути зміст цих правових феноменів. На думку В.Б. Рушайла, елементами юридичного змісту таких режимів є: правозастосовча діяльність органів виконавчої влади, зокрема застосування державного примусу; адміністративно-юрисдикційні провадження; судовий контроль за діяльністю апарату управління; інститут адміністративної скарги [418, с. 33].

На нашу думку, саме адміністративний примус (складова частина державного примусу) становить основу юридичного змісту такого юридичного феномена як надзвичайні адміністративно-правові режими.

Деякі вчені вважають, що адміністративний примус обов'язково має характер адміністративного покарання і здійснюється лише у зв'язку з неправомірним шкідливим для суспільства діянням, як реакція держави на шкідливу поведінку індивіда [45, с. 197–201]. Але ми притримуємося думки інших учених, які вважають, що заходи адміністративного примусу можуть застосовуватися як до правопорушників, так і до осіб, які не вчинили правопорушення [9, с. 32]. На думку В.В. Гущина, адміністративно-обмежувальні заходи, що

застосовуються в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів, виконують, крім каральних функцій (наприклад, реалізація санкцій адміністративно-правових норм), й інші функції (наприклад, запобігання та припинення адміністративно-правових правопорушень) [77, с. 239]. Підставою правомірною обмеження адміністративно-правового статусу громадян, окрім правопорушення, можуть бути і юридично значимі події (надзвичайні ситуації природного, техногенного характеру, соціальні конфлікти та ін.).

На думку В.В. Серьогіної, серед факторів, що вимагають застосування примусових заходів у ситуаціях, не пов'язаних із вчиненням правопорушення, можуть виступати «державна необхідність» щодо попередження настання шкідливих наслідків і забезпечення громадської безпеки [422, с. 30–34]. Отже, в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів органи державної влади, використовуючи надані їм додаткові повноваження, звужують можливість реалізації громадянами деяких конституційних прав і свобод. Тому це обмеження (примус) не пов'язане із вчиненням правопорушення, а застосовується у зв'язку з настанням відповідної події.

Адміністративний примус при введенні надзвичайного правового режиму стає основою правового регулювання суспільних відносин, він нібито проникає в усі суспільні відносини: трудові, цивільно-правові, конституційно-правові, екологічно-правові та інші.

З метою найшвидшого усунення впливу негативного фактора на території впливу застосовуються правові заходи надзвичайного характеру, що викликають інтенсивні правообмеження громадян, які перебувають на режимній території.

В адміністративно-правовій науці існує точка зору, що примусові заходи, які застосовуються в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів, належать до заходів запобіжного характеру. Взагалі, у теорії адміністративного права заходи адміністративного примусу розділяють на такі групи: адміністративно-запобіжні, адміністративного припинення та адміністративні стягнення [16, с. 168-172].

У свою чергу, як вважає Т.О. Коломоєць, усі заходи адміністративного примусу, що застосовуються органами державної влади в умовах дії режиму надзвичайного стану (тобто ті, що не пов'язані із правопорушеннями), належать до заходів адміністративно-запобіжного характеру. Вона зазначає, що такі заходи наділені подвійною силою: припиняючою, щодо фактичних обставин, і профілактичною, щодо фізичних і юридичних осіб [117, с. 166-174]. Проте, на нашу думку, з такою позицією можна погодитися лише частково. Слід зазначити, що деякі надзвичайні ситуації, які зумовлюють введення режиму надзвичайного стану, являють собою протиправну поведінку (терористичні акти, масові беспорядки, перехід державного кордону тощо) і для її припинення потребують від органів державної влади застосування як адміністративно-запобіжних заходів, так і заходів адміністративного припинення. Тому відносити всі заходи, що передбачені у законах України «Про правовий режим воєнного стану» [374], «Про правовий режим надзвичайного стану» [367], «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350] до заходів

адміністративно-запобіжного характеру є помилковим. У разі запровадження на певній території надзвичайного адміністративно-правового режиму, в Указі Президента в обов'язковому порядку будуть визначені додаткові заходи, що застосовуються під час дії надзвичайного режиму і спрямовані як на запобігання виникнення протиправної поведінки, так і на її припинення. Отже, заходи адміністративного примусу, що застосовуються в умовах дії надзвичайного адміністративно-правового режиму, ми класифікуємо за класичною схемою на адміністративно-запобіжні, заходи адміністративного припинення та адміністративні стягнення. Розглянемо ці заходи більш детально.

Адміністративно-запобіжні заходи. У теорії адміністративного права під адміністративно-запобіжними заходами розуміють дії уповноважених органів або посадових осіб, що спрямовані на примусове забезпечення виконання громадянами обов'язків щодо забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, недопущення та боротьбу зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями й ліквідацію їх наслідків [8, с. 164–165]. Тобто головною метою адміністративно-запобіжних заходів є попередження правопорушень і забезпечення громадської безпеки.

Особливість цих заходів полягає у їхньому чітко вираженому превентивному характері [9, с. 36]. Підставою застосування адміністративно-запобіжних заходів можуть бути реальні припущення про намір особи вчинити правопорушення, антигромадські або протиправні дії, або виникнення обставин, що загрожують громадській та особистій безпеці громадян. Аналіз законів України «Про правовий режим воєнного стану» [374], «Про правовий режим надзвичайного стану» [476], «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350] свідчить, що значна кількість заходів, які застосовуються під час дії надзвичайних адміністративно-правових режимів, належать до категорії адміністративно-запобіжних. Ця група заходів віддзеркалює природу цих режимів. До них належать:

- особливий режим в'їзду та виїзду;
- вилучення 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;
- обмеження свободи пересування;
- запровадження комендантської години;
- встановлення квартирної повинності для юридичних та фізичних осіб;
- особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі;
- заборона страйків;
- обмеження руху транспортних засобів та їх огляд;
- посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення і народного господарства;

- заборона проведення масових заходів (зборів, мітингів);
- тимчасове вилучення у громадян вогнепальної й холодної зброї, а також боєприпасів, а у підприємств, установ, організацій – навчальної військової техніки, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних та сильнодіючих хімічних речовин;
- перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках – проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажу, службових приміщень та житла громадян;
- обмеження або заборону продажу зброї, отруйних речовин, спиртних напоїв;
- 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;
- регулювання роботи цивільних теле- і радіоцентрів, заборону роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого та колективного користування;
- встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних та протиепідемічних заходів;
- примусове відчуження об'єктів права приватної власності з обов'язковим наступним повним відшкодуванням їх вартості [149, с. 223].

Перейдемо до розгляду вищенаведених адміністративно-запобіжних заходів.

Особливий режим в'їзду та виїзду. Насамперед слід зазначити, що мета введення такого режиму може бути різною. Це і забезпечення державної безпеки (застосування особливого режиму в'їзду та виїзду у прикордонних районах), і безпеки стратегічних державних об'єктів (атомних електростанцій, гідроелектростанцій, аеропортів), і громадської безпеки (під час проведення військових навчань, під час запровадження на окремій території карантину або під час проведення антитерористичної операції), і здійснення природоохоронної діяльності (у заповідниках, наприклад, під час шлюбного періоду тварин).

Особливого значення цей захід адміністративно-запобіжного характеру набуває в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів. За наявності гострого збройного або соціального конфлікту потрібен особливий контроль з боку державних органів за складом контингенту, який прибуває у режимну зону і вибуває з неї, а також контроль за кількістю і видом вантажів, що перевозяться. Збройні конфлікти в Середній Азії, Закавказзі, терористичні акти в Москві та в інших місцях показали, що із розростанням соціальних конфліктів на певній території зосереджується значна кількість прихильників тієї чи іншої сторони. Їхні наміри при цьому часто мають провокаційний характер, призводять до зростання напруженості, ескалації насилля. За цих умов правомірним є запровадження особливого порядку в'їзду та виїзду на територію, де діє режим надзвичайного стану. Цей режим є необхідним для нормалізації обстановки, відновлення законності й правопорядку [152, с. 65-67].

Також слід підкреслити, що запровадження особливого режиму в'їзду та виїзду є необхідним у разі виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру. Цю тезу підтверджує практика запровадження режиму надзвичайного стану в Україні, адже під час дії режиму надзвичайного стану в населених пунктах АР Крим [311] особливий режим в'їзду та виїзду був запроваджений з метою запобігання поширенню вірусу високопатогенного грипу.

Однак, збройні конфлікти та інші надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру показали, що до ліквідації цих надзвичайних ситуацій досить часто залучаються працівники міжнародних та недержавних організацій. Одразу ж виникає питання, як на дану категорію громадян буде розповсюджуватися цей особливий порядок? Ми вважаємо, що особливий порядок в'їзду та виїзду на територію дії режиму надзвичайного стану не повинен поширюватись на працівників Червоного Хреста, представників різних міжнародних організацій (Організації Об'єднаних Націй), депутатів органів місцевого самоврядування. Це положення необхідно визначати в законах України «Про правовий режим воєнного стану» [374], «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] та «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350].

Обмеження свободи пересування. Досить близьким за своїм змістом до особливого режиму в'їзду та виїзду є обмеження свободи пересування. На нашу думку, різниця між ними полягає у тому, що особливий режим в'їзду та виїзду стосується лише тих громадян, які постійно не проживають на території, де введений режим надзвичайного стану. Так, під час збройного конфлікту обстановка може настільки загостритися, що самостійне пересування осіб, які не беруть участь у конфлікті, у деяких місцевостях стане неможливим. У зв'язку з цим силам, що забезпечують охорону громадського порядку, необхідно буде вжити заходів для запобігання самостійному пересуванню населення в зоні конфлікту. У разі виникнення необхідності відвідування зони конфлікту громадянами, які постійно не мешкають на території конфлікту, останні мають отримати дозвіл від органу або посадової особи, що забезпечують режим надзвичайного стану [152, с. 66; 290, с. 44-45].

Заборона проведення масових заходів. Відповідно до ст. 11 Європейської конвенції з прав людини, кожна людина має право на свободу мирних зборів. Здійснення цього права не підлягає жодному обмеженню, за винятком тих, які встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки з метою запобігання заворушенням і злочинам, для захисту здоров'я або моралі чи з метою захисту прав та свобод інших людей [121].

Згідно зі ст. 39 Конституції України [128], громадянам надається право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи та демонстрації, про проведення яких заздалегідь сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Це право є однією з форм безпосередньої демократії [461, с. 163-172]. Реалізуючи свої конституційні права, громадяни організують різні масові заходи з метою висловлювання своїх поглядів, висунення політичних, економічних та інших вимог, демонстрації протесту проти управлінських та інших рішень. Порядок проведення масових

заходів визначений у законодавстві України. Організатори мирних зборів мають сповістити відповідні органи влади про проведення цих заходів заздалегідь (за 10 діб) [321]. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [356] та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [357], дозвіл на проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів надається відповідними органами державної влади (місцевими державними адміністраціями) або органами місцевого самоврядування. Що стосується заборони на проведення цих заходів, то вона може бути встановлена і судом відповідно до законодавства України та лише в інтересах національної безпеки і громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи скоєнню злочинів, для охорони здоров'я населення або захисту прав та свобод інших людей.

Згідно з Конституцією України [128], право на проведення масових заходів може бути обмежено в період дії надзвичайних адміністративно-правових режимів. В умовах глобальної небезпеки (природного, техногенного або соціально-політичного характеру) активність громадян може «перейти» правові межі і набути протиправної спрямованості. У такій обстановці навіть наймирніша демонстрація під впливом провокаційних дій може набути характеру гострого соціального конфлікту, тому застосування такого правообмеження у зазначених умовах є цілком виправданим.

Застосування такого правообмеження у зазначених умовах є цілком виправданим. Щодо цього не можна не погодитися з думкою І.Л. Петрухіна, який зазначає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій у період дії режиму надзвичайного стану, який запроваджений за підставами, передбаченими у п. 1 ст. 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] (виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру), є недоцільним. В умовах стихійного лиха, техногенної катастрофи навряд чи комусь спаде на думку мітингувати та проводити демонстрації. Проте, якщо необхідність у цьому все ж таки виникла, то не треба забороняти такі заходи [290, с. 42–43]

Запровадження комендантської години. Відповідно до законодавства України під комендантською годиною слід розуміти заборону перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби. Одним із поширених правових засобів забезпечення громадського порядку й безпеки в зоні дії надзвичайного адміністративно-правового режиму є комендантська година [213, с. 29–30].

Історія цього правообмеження налічує вже багато років. Комендантська година визначається як заборона знаходитися на вулицях і в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і документів, що засвідчують особу, в установлені години доби. Виходячи із тактичних міркувань, комендантська година, як правило, встановлюється у вечірній і нічний час, оскільки саме в цей період об'єктивно важче контролювати дотримання громадського порядку поза житловими й іншими приміщеннями. Конкретний строк дії комендантської години визначається органами влади, на які покладено керівництво

режимною територією. Запровадженню комендантської години передують ряд організаційних заходів. На практиці це означає оцінку оперативної обстановки в конкретній місцевості, проведення розрахунку сил і засобів, необхідних для забезпечення комендантської години, їх розміщення, організацію контролю за несенням служби тощо.

Крім заборони перебування громадян у громадських місцях без перепусток в установленний час доби, комендантська година обмежує також вільний рух транспорту, роботу підприємств торгівлі й громадського харчування, функціонування навчальних закладів, підприємств побутових послуг, припускає й деякі інші організаційні заходи. Наприклад, відповідним розпорядженням чи наказом може бути заборонена діяльність культурно-видовищних установ, заборонено рух громадського транспорту тощо. Список осіб, яким видаються перепустки, тип перепусток, їх реквізити і порядок видачі визначаються органами, на які покладено керівництво режимною територією. Як показує практика застосування режиму надзвичайного стану, в Російській Федерації існують такі види перепусток: перепустка на в'їзд та виїзд з території дії режиму надзвичайного стану, перепустка на пересування під час дії комендантської години [152, с. 82-83].

Практика застосування цього заходу свідчить, що комендантська година встановлюється, як правило, з 23 до 5 години наступного дня. Для організації патрулювання вулиць, перевірки документів, видачі перепусток створюється спеціальна комендантська служба. Видача перепусток здійснюється за заявою адміністрації підприємства, установи, організації для своїх працівників, задіяних у сфері виробництва та обслуговування населення [305]. Порушники комендантської години затримуються до її закінчення, а в разі відсутності документів, що посвідчують особу, – до встановлення особи, але не більше ніж на три доби. Для утримання порушників комендантської години на базі районних та міських органів внутрішніх справ створюються «фільтраційні» пункти [290, с. 44].

Встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних та протиепідемічних заходів. Під карантином слід розуміти систему адміністративно-санітарних заходів, що запроваджуються з метою запобігання розповсюдженню інфекційних захворювань і полягають в ізоляції хворих осіб та осіб, які контактували з ними, а також у припиненні переміщення людей, тварин, товарів з ураженої зони [446, с. 196].

На території запровадження карантину діє особливий карантинний режим. Під особливим карантинним режимом розуміється особливий правовий режим діяльності державних органів, органів місцевого і регіонального самоврядування, підприємств, установ і організацій, спрямований на локалізацію та ліквідацію зон карантинних об'єктів, який допускає тимчасове встановлення передбачених законодавством України обмежень у здійсненні прав громадян, а також прав юридичних осіб, та покладає на них додаткові обов'язки.

Під карантинним об'єктом слід розуміти збудник хвороби рослин, тварин, людей, який відсутній або обмежено поширений на території України, але

який, за певних умов, може завдати значної шкоди рослинам, тваринам, людям [353].

Карантинна зона – це територія, на якій встановлено особливий карантинний режим у зв'язку з виявленням карантинного об'єкта.

Основними завданнями карантину є:

- охорона території країни від занесення або самостійного проникнення карантинних об'єктів із-за кордону або з карантинної зони;
- своєчасне виявлення, локалізація і ліквідація карантинних об'єктів, а також запобігання їх проникненню в регіони країни, де вони відсутні;
- здійснення державного контролю за дотриманням особливого карантинного режиму і проведенням заходів з карантину при вирощуванні, заготівлі, вивезенні, ввезенні, перевезенні, зберіганні, переробці, реалізації та використанні підкарантинних матеріалів та об'єктів [353].

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 [353].

Зауважимо, що на сьогодні в Україні існує практика запровадження карантину під час дії надзвичайного адміністративно-правового режиму, а саме: згідно з Указом Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» №1692 від 03.12.2005 на Міністерство внутрішніх справ України було покладено завдання щодо встановлення трикілометрового карантинного кордону навколо селищ, де були виявлені випадки ураження вірусом пташиного грипу [311].

Відшкодування збитків, що понесли фізичні та юридичні особи внаслідок дій органів та посадових осіб, які забезпечують виконання карантинних заходів, здійснюється за рахунок коштів Державного та місцевого бюджетів. Щодо цього, наприклад, у Законі України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» було передбачено виділення коштів, у разі виникнення надзвичайних ситуацій (природного, техногенного, соціально-політичного характеру), на здійснення санітарних та протиепідемічних заходів, на проведення аварійно-рятувальних заходів на загальнодержавному і регіональному рівнях. Також, у разі потреби, додаткове фінансування може бути проведено за рахунок коштів, що виділяються з резервного фонду державного бюджету [322].

Такий механізм компенсації діяв під час дії режиму надзвичайного стану на території населених пунктів АР Крим. Так, відшкодування збитків, що понесли фізичні та юридичні особи внаслідок вилучення свійської птиці, здійснювалося за рахунок резервного фонду державного бюджету України. Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про виділення коштів для виплати компенсації за птицю, вилучену у зв'язку з виявленням в

Автономній Республіці Крим випадків захворювання на пташиний грип, та проведення профілактичних заходів», було виділено 12 мільйонів гривень для виплати компенсації юридичним та фізичним особам за втрачену птицю і для проведення карантинних заходів [316]. У разі вилучення птиці здійснювалася компенсація у грошовій формі (курка – 15 гривень; качка – 24 гривні; гуска – 36 гривень; індичка – 90 гривень) [434].

Посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства. Під громадським порядком слід розуміти встановлений нормами права стан впорядкованості відносин між людьми, що забезпечує громадський спокій, недоторканність людини, її прав і свобод, власності, а також нормальне функціонування державних та інших суспільних інститутів [244]. Згідно із Законом України «Про міліцію», охорона громадського порядку є однією з головних функцій, виконання якої покладено на міліцію [355]. Посилення охорони громадського порядку здійснюється шляхом збільшення патрулів, що складаються з працівників органів внутрішніх справ та внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, а також патрулів Військової служби правопорядку Збройних Сил України на вулицях міста та об'єктах, що забезпечують життєдіяльність населення і народного господарства, створення контрольно-перепускних пунктів, фільтраційних пунктів тощо [82]. До об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства, належать:

- об'єкти харчової промисловості;
- об'єкти хімічної промисловості;
- об'єкти водопостачання;
- об'єкти енергопостачання;
- об'єкти хімічної промисловості;
- каналізаційні та очисні споруди;
- склади зберігання сильнодіючих отруйних речовин (органічного та неорганічного добрива);
- об'єкти збереження паливо-мастильних матеріалів, автозаправні станції та ін.

Повний перелік цих об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства, визначений у законодавстві України, що становлять державну таємницю [152, с. 67-68].

Заборона страйків. Відповідно до ст. 44 Конституції України [128], ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів. Порядок здійснення права на страйк встановлюється законом з урахуванням необхідності забезпечення національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод інших людей. Ніхто не може бути примушений до участі або неучасті у страйку. Заборона страйку можлива лише на підставі закону.

Поняття страйку визначається в Законі України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» [371]. Відповідно до ст. 17 цього Закону, страйк – це тимчасове колективне добровільне припинення роботи працівниками (невихід на роботу, невиконання своїх трудових обов'язків)

підприємства, установи, організації (структурного підрозділу) з метою вирішення колективного трудового спору (конфлікту).

Страйк може бути застосований як крайній засіб (коли всі інші можливості вичерпано) вирішення колективного трудового спору (конфлікту) у зв'язку з відмовою власника або уповноваженого ним органу (представника) задовольнити вимоги найманих працівників або уповноваженого ними органу – профспілки, об'єднання профспілок (ч. 2 ст. 17 зазначеного Закону). Страйк може бути розпочато, якщо процедури, що були проведені, не привели до вирішення колективного трудового спору (конфлікту) або власник чи уповноважений ним орган (представник) ухиляються від примирних процедур або не виконують угоди, досягнутої піз час вирішення колективного трудового спору (конфлікту). Рішення про оголошення страйку на підприємстві приймається за поданням органу профспілкової чи іншої організації найманих працівників, уповноваженим представляти інтереси найманих працівників, загальними зборами (конференцією) найманих працівників шляхом голосування і вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість найманих працівників або дві третини делегатів конференції. Рішення про оголошення страйку оформляється протоколом [371].

Наймані працівники підприємств галузі чи адміністративно-територіальних одиниць самостійно приймають рішення про оголошення чи неоголошення страйку на своєму підприємстві.

Орган (особа), який очолює страйк, зобов'язаний письмово попередити власника або уповноважений ним орган (представника) не пізніше як за сім днів до початку страйку, а у разі прийняття рішення про страйк на безперервно діючому виробництві – за п'ятнадцять днів (ст. 19 цього Закону) [371].

Власник або уповноважений ним орган (представник) зобов'язані у найкоротший строк попередити постачальників і споживачів, транспортні організації, а також інші зацікавлені підприємства, установи, організації щодо рішення найманих працівників про оголошення страйку.

Місце перебування під час страйку працівників, які беруть у ньому участь, визначається органом (особою), що керує страйком, за погодженням із власником або уповноваженим ним органом (представником). У разі проведення зборів, мітингів, пікетів за межами підприємства орган (особа), який очолює страйк, повинен повідомити про запланований захід місцевий орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування не пізніше ніж за три дні (ст. 19 зазначеного Закону) [371].

За рішенням суду страйк може бути визнаний незаконним. Підстави визнання страйку незаконним регламентуються ст. 22 цього Закону і полягають, насамперед, у порушенні вимог закону про оголошення страйку. Рішення суду про визнання страйку незаконним зобов'язує учасників страйку прийняти рішення про припинення або відміну оголошеного страйку, а працівників розпочати роботу не пізніше наступної доби після дня вручення копії рішення суду органів (особі), що очолює страйк. У ст. 24 цього Закону встановлюються умови, які забороняють проведення страйку: якщо припинення

працівниками роботи створює загрозу життю і здоров'ю людей, довкіллю або перешкоджає запобіганню стихійному лиху, аваріям, катастрофам, епідеміям та епізоотіям чи ліквідації їх наслідків. Крім того, забороняється проведення страйку працівниками (крім технічного та обслуговуючого персоналу) органів прокуратури, суду, Збройних Сил України, органів державної влади, безпеки та правопорядку [371].

За рішенням Верховної Ради України або Президента України проведення страйків може бути заборонене у разі оголошення надзвичайного адміністративно-правового режиму до моменту його скасування.

Регулювання роботи цивільних теле- та радіоцентрів, заборона роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого та колективного користування. Регулювання роботи цивільних теле- та радіоцентрів здійснюється шляхом застосування цензури. Під цензурою розуміється система державного нагляду за пресою та іншими засобами масової інформації [282, с. 873]. Незважаючи на те, що ст. 15 Конституції України [128] забороняє застосування цензури, проте в умовах дії надзвичайного адміністративно-правового режиму цей захід може бути застосований і є цілком виправданим, адже під час виникнення надзвичайної ситуації, що зумовила введення надзвичайного адміністративно-правового режиму, роль засобів масової інформації підвищується.

Взагалі засоби масової інформації та їх продукція (новини) впливають на формування громадської думки. В умовах надзвичайної ситуації, що зумовила введення надзвичайного адміністративно-правового режиму, будь-яка провокаційна, неправдива або правдива інформація може викликати ускладнення обстановки. Проте, згідно зі ст. 27 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», телерадіоорганізації, незалежно від форм власності, не мають права відмовитися від розповсюдження повідомлень про надзвичайні обставини (про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян). Право на використання телебачення і радіомовлення з цією метою належить органам і посадовим особам, які уповноважені приймати рішення в умовах надзвичайних обставин [395].

Зауважимо, що цензура спрямована насамперед на недопущення поширення ідей, думок, інформації, здатних загострити соціальну напруженість, «підштовхнути» населення до протиправних дій, створити умови для продовження існування надзвичайного стану. Цей захід здійснюється державними органами шляхом проведення попередньої перевірки інформації, яка готується до ефіру або друку. Так, Указом Президента Російської Федерації «Про невідкладні заходи щодо забезпечення режиму надзвичайного стану у м. Москва» Міністерству преси та інформації із залученням у разі необхідності правоохоронних органів було доручено забезпечити на період дії надзвичайного стану державний нагляд за засобами масової інформації [247].

Згідно із Законом України «Про Радіочастотний ресурс України», в умовах дії надзвичайного адміністративно-правового режиму на всій території

України чи в окремих її регіонах можуть встановлюватися тимчасові обмеження на використання радіоелектронних засобів та випромінювальних пристроїв будь-яких форм власності та призначення [381]. Відповідно до ст. 1 цього Закону, під випромінювальним пристроєм слід розуміти технічний пристрій, що використовується для виробничих, наукових, медичних, побутових потреб, за винятком потреб радіозв'язку, який випромінює електромагнітну енергію в навколишній простір і який не є радіоелектронним засобом [381]. Під радіоелектронним засобом розуміється технічний засіб, призначений для передавання та/або приймання радіосигналів радіослужбами, а під радіоелектронним засобом спеціального призначення – радіоелектронний засіб, призначений для здійснення діяльності спеціальних користувачів відповідно до їх функціональних обов'язків.

Проведений вище аналіз законодавства, що регулює порядок запровадження цензури, свідчить, що даний механізм існує й у разі необхідності може бути запроваджений. Проте, на жаль, ні Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [374], ні Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376], ні Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350] та інші закони не визначають чіткий та «прозорий» порядок здійснення попереднього державного нагляду. Тому, з метою недопущення зловживань з боку посадових осіб, на нашу думку, необхідно на законодавчому рівні визначити:

- види засобів масової інформації, діяльність яких підлягає регулюванню з боку держави;
- перелік конкретних засобів масової інформації, які будуть підлягати контролю;
- види продукції засобів масової інформації, на яку необхідно отримати попередню згоду від органу, що здійснює державний нагляд за інформацією в умовах дії надзвичайного режиму.

Заборона виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку. Цей захід прямо пов'язаний із запровадженням на весь час дії надзвичайного адміністративно-правового режиму тих обмежень щодо суб'єктів інформаційних відносин, що стосуються заборони виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, які можуть дестабілізувати і без того напружену обстановку. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про інформацію» [351], під інформацією розуміються документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі. Відповідно до ст. 7 цього Закону, до суб'єктів інформаційних відносин належать: громадяни України, юридичні особи, держава. Проте, слід зазначити, що цей захід не розповсюджується на інформацію про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися, і загрожують безпеці громадян [351]. Цей захід прямо пов'язаний із застосуванням цензури.

Встановлення для юридичних та фізичних осіб квартирної повинності. Встановлення квартирної повинності для юридичних (незалежно від форми

власності) та фізичних осіб під час дії надзвичайного адміністративно-правового режиму може бути запроваджено лише з метою розміщення військовослужбовців, розміщення військових частин, підрозділів і установ, тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного населення, аварійно-рятувальних формувань та військових підрозділів, залучених до подолання надзвичайної ситуації, що зумовила введення надзвичайного адміністративно-правового режиму [374; 376].

На жаль, законодавство України не визначає сутність цього заходу, що у свою чергу є упущенням законотворця. На нашу думку, сутність квартирної повинності полягає у такому: згідно з Указом Президента України про введення надзвичайного адміністративно-правового режиму, юридичні (установи, підприємства, організації) та фізичні особи, що розташовані на території дії надзвичайного адміністративно-правового режиму або в сусідніх регіонах, можуть бути зобов'язані надати житлові приміщення для вищезазначених осіб, а також нежитлові приміщення з метою розміщення військових частин, підрозділів і установ.

На юридичних осіб покладається обов'язок з розміщення в наявних у їх розпорядженні готелях, будинках відпочинку, пансіонатах, гуртожитках та інших приміщеннях, що придатні для проживання зазначеної категорії осіб. Також на юридичних осіб (наприклад, автотранспортні підприємства) може бути покладений обов'язок з надання нежитлових приміщень для розміщення автотранспортних засобів, речей евакуйованого населення тощо. Відшкодування збитків, завданих юридичним особам у зв'язку з розміщенням тимчасово евакуйованого або тимчасово переселеного населення у наявних в їх розпорядженні приміщеннях, здійснюється за рахунок коштів Державного та місцевого бюджетів [152, с. 76-77].

Обмеження або заборона продажу засобів, предметів і речовин, безконтрольне використання яких може спричинити ускладнення обстановки. Законодавство України не випадково визначає перелік предметів, які можуть бути обмежені або взагалі заборонені у продажу. До таких предметів і речовин належать: зброя, боеприпаси, отруйні та сильнодіючі хімічні речовини, навчальна військова техніка, вибухові, радіоактивні речовини та матеріали. Більшість із цих засобів, предметів і речовин належать до обмежених у цивільному обігу і безконтрольне використання їх може спричинити ускладнення обстановки. Обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі, запроваджується тільки на період дії надзвичайного адміністративно-правового режиму.

Зауважимо, що законодавство не містить вичерпного переліку предметів і речовин, які підлягають тимчасовому вилученню у фізичних та юридичних осіб у зв'язку з тим, що в реальних обставинах може виникнути необхідність тимчасового вилучення, наприклад, радіовипромінювальних пристроїв та радіопередавальних засобів, звукопосилючої техніки та копіювальних апаратів, засобів нічного спостереження, паливно-мастильних матеріалів. Вважає-

мо за необхідне доповнити перелік предметів, що визначається п. 5 ст. 18 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», предметами, які зазначені вище [152, с. 76-77].

Заборона проведення виборів. Слід зазначити, що цей захід прямо не міститься у переліку заходів, що можуть бути передбачені під час дії надзвичайного адміністративно-правового режиму. Проте, ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [374], ст. 21 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [376] забороняє під час одного з зазначених режимів проводити вибори Президента України, виборів до Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування, всеукраїнського та місцевих референдумів. Також, у цих статтях зазначається, що на період дії воєнного або надзвичайного стану, у разі закінчення строку повноважень представницького органу, даний строк продовжується. На нашу думку, обмеження права участі у виборах та референдумі є цілком виправданим, адже за обставин, що зумовили введення надзвичайного адміністративно-правового режиму є можливість фальсифікації результатів проведеного голосування.

Заходи адміністративного припинення. Продовжуючи розгляд питання щодо змісту заходів адміністративного примусу, що застосовуються в умовах дії надзвичайного адміністративно-правового режиму, слід зауважити, що для припинення правопорушень використовують багато різних повноважень правоохоронних органів, передбачених законодавством, починаючи з доставляння правопорушників, вилучення речей і документів, і закінчуючи застосуванням у виняткових ситуаціях зброї.

Аналіз поняття «припинення» з етимологічної точки зору свідчить, що воно означає переривання будь-якої дії, процесу, стану, що триває, змушення кого-небудь перестати робити щось, поводитися відповідно до встановленого порядку, не давати безчинствувати і т. ін. Саме тому заходи адміністративного припинення обов'язково мають бути пов'язані із певною протиправною поведінкою, яку вони повинні припинити [117, с. 183].

На сьогодні в адміністративно-правовій науці під заходами адміністративного припинення розуміється примусове зупинення протиправних діянь, що мають ознаки адміністративного проступку (а в деяких випадках – і кримінальний характер), спрямоване на недопущення шкідливих наслідків та забезпечення застосування до винної особи адміністративного стягнення, а у виняткових випадках – і кримінального покарання [8, с. 172; 120, с. 152-154].

Заходи припинення умовно можна поділити на дві групи – загального та спеціального призначення. До заходів припинення загального призначення належать:

- 1) адміністративне затримання;
- 2) особистий огляд і огляд речей;
- 3) примусове лікування;
- 4) тимчасове відсторонення від роботи інфекційних хворих;
- 5) примусове лікування осіб, які страждають на небезпечні для оточуючих захворювання;

6) тимчасове відсторонення від керування засобами транспорту;

7) припинення робіт та заборона експлуатації механізмів та ін. [120, с. 172–173]. Застосування цих заходів регулюється низкою законів. Так, адміністративне затримання, що застосовується з метою припинення адміністративних порушень, встановлення особи, проведення особистого огляду, огляду речей і вилучення речей та документів, регламентується Кодексом України про адміністративні правопорушення (статті 260-263, 267), Законом України «Про міліцію» [355] (ст. 11), Митним кодексом України [232] та іншими законодавчими актами.

До заходів припинення спеціального призначення належать: заходи фізичного впливу; застосування спеціальних засобів; застосування вогнепальної зброї [376, с. 172].

Крім загальних і спеціальних заходів адміністративного припинення законів України «Про правовий режим воєнного стану» [374], «Про правовий режим надзвичайного стану» [376], «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350] передбачають такі специфічні заходи, як:

- призупинення, після відповідного попередження, діяльності політичних партій, організацій і рухів, що заважають нормалізації обстановки;
- тимчасова заборона виготовлення інформаційного матеріалу, який може призвести до ускладнення оперативної обстановки, до скасування режиму надзвичайного стану;
- тимчасове вилучення заборонених предметів і речовин;
- примусова евакуація людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових житлових приміщень.

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. Згідно зі ст. 36 Конституції України [128], громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод, задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Проте, забороняється створення і діяльність громадських об'єднань, мета чи діяльність яких спрямовані на насильницьку зміну основ конституційного ладу й порушення цілісності України, підрив безпеки держави, створення озброєних формувань, розпалювання соціальної, расової, національної й релігійної ворожнечі.

В умовах виникнення гострих соціальних конфліктів політичні партії, громадські організації й масовий рух, як правило, підтримують ту чи іншу сторону у конфлікті. При цьому їх діяльність може набувати екстремістського напрямку, сприяти подальшому розгортанню конфліктної ситуації. Саме тому органам влади й управління на території й на період дії режиму надзвичайного стану надано право призупиняти діяльність таких громадських організацій. Тут необхідно зазначити, що діяльність партій, організацій і рухів практично всюди виходить за межі адміністративно-територіальних утво-

рень, повноваження ж органів управління, що відповідають за здійснення режиму, поширюються лише на територію, окреслену в правовому акті, що встановлює введення режиму надзвичайного стану. Призупинити повністю діяльність громадських організацій орган управління режимною територією практично може тільки в тому випадку, якщо їх організаційні структури розташовані і їх діяльність відбувається у рамках даної території. Строк, на який може бути заборонена діяльність політичної партії, не повинен бути менший, ніж строк дії режиму надзвичайного стану. Законом України «Про політичні партії в Україні» встановлено, що діяльність політичних партій, які перешкоджають нормалізації обстановки, може бути припинена після відповідного попередження. Форма, порядок оголошення її органи, уповноважені виносити таке попередження, визначені в Законі України «Про політичні партії в Україні» [366].

Повчальним прикладом припинення діяльності громадських об'єднань є Указ Президента Російської Федерації «Про невідкладні заходи щодо забезпечення режиму надзвичайного стану в м. Москва» [247]. Цим Указом була припинена діяльність громадських об'єднань, що брали участь у масових заворушеннях, а Міністерству юстиції було доручено вирішити питання щодо ліквідації вказаних громадських об'єднань.

Тимчасове вилучення заборонених предметів і речовин. Зауважимо, що цей захід був віднесений до адміністративно-запобіжних заходів не випадково, адже як вважають провідні вчені, один і той самий захід, залежно від мети його застосування, може належати до різних категорій [8, с. 171; 45, с. 381-390]. Перелік предметів і речовин, що підлягають тимчасовому вилученню під час дії надзвичайного адміністративно-правового режиму, наведений у законах України «Про правовий режим воєнного стану» [374] та «Про правовий режим надзвичайного стану» [376]. До них належать: вогнепальна та холодна зброя, боєприпаси, навчальна військова техніка, вибухові та радіоактивні речовини та матеріали, отруйні та сильнодіючі хімічні речовини. Вилучення цих предметів і речовин належить до заходів адміністративного припинення у разі, якщо застосовується з метою припинення правопорушення.

Примусова евакуація людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових житлових приміщень. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 р. № 1432, що затвердила «Положення про порядок проведення евакуації населення у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» [339], під евакуацією слід розуміти комплекс заходів щодо організованого вивезення (виведення) населення з районів (місць), зон можливого впливу наслідків надзвичайної ситуації та розміщення його у безпечних районах (місцях) у разі виникнення безпосередньої загрози життю та заподіяння шкоди здоров'ю людей.

Загальна евакуація – комплекс заходів, що здійснюються для всіх категорій населення в окремих регіонах держави у разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру.

Часткова евакуація – комплекс заходів, що здійснюється для захисту окремих категорій населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру. Часткова евакуація проводиться заздалегідь для визначених категорій населення: студентів, учнів інтернатів, вихованців дитячих будинків, пенсіонерів та інвалідів, які утримуються у будинках для осіб похилого віку, разом з викладачами та вихователями, обслуговуючим персоналом і членами їх сімей, а також хворих разом з лікувальними закладами і їх персоналом [339].

Тимчасова евакуація проводиться шляхом вивезення (у деяких випадках примусового) населення та їх майна із небезпечної місцевості з метою запобігання загибелі з боку населення та якнайшвидшої ліквідації надзвичайної ситуації, що виникла. Тимчасова евакуація можлива у разі виникнення стихійного лиха (обвалів, паводків, пожеж, буранів) тощо. Примусова евакуація застосовується у випадках непокори особи законним вимогам працівників, що здійснюють цей захід (як показує практика – це працівники міліції та внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України). Щодо безповоротної евакуації, то яскравий приклад – це безповоротна евакуація з м. Прип'ять у зв'язку з аварією на Чорнобильській атомній електростанції.

Залежно від масштабів та особливостей надзвичайних ситуацій, рішення про проведення евакуації населення приймають: на загальнодержавному рівні – Кабінет Міністрів України; на регіональному рівні – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, голова обласної держадміністрації; на місцевому рівні – голова Київської та Севастопольської міської держадміністрації, голова районної держадміністрації; на об'єктовому рівні – керівник об'єкта.

Для планування, підготовки та проведення евакуації, приймання і розміщення населення створюються евакуаційні комісії, збірні евакуаційні пункти, проміжні пункти евакуації та приймальні евакуаційні пункти (далі – евакуаційні органи) [152, с. 74].

Евакуаційні комісії очолюють заступники керівників органів виконавчої влади, які відповідають за планування, організацію, проведення евакуації, приймання і розміщення населення. Евакуаційні органи здійснюють планування евакуації, підготовку населення до евакуаційних заходів, підготовку підпорядкованих евакуаційних органів до виконання завдань, контроль за підготовкою та розподілом усіх видів транспортних засобів для забезпечення евакуаційних перевезень, визначення станцій, портів для посадки (висадки) населення, визначення маршрутів руху населення пішки, практичне проведення евакуації, приймання евакуйованого населення та ведення його обліку за об'єктами, а також контроль за розміщенням і життєзабезпеченням. У разі виникнення потреби в негайному проведенні евакуації у складі евакуаційних комісій створюються оперативні групи, які розпочинають роботу з моменту прийняття рішення про проведення евакуації.

Збірні евакуаційні пункти призначені для збору і реєстрації населення, яке підлягає евакуації, формування піших і транспортних колон та ешелонів, а також забезпечення відправлення їх на пункти посадки на транспортні засоби

та вихідні пункти руху пішки. Кожний збірний евакуаційний пункт має свій номер і за кожним із них закріплюється певна кількість об'єктів. Збірні евакуаційні пункти розгортаються за рішенням органів виконавчої влади про проведення евакуації у разі аварії на атомній електростанції, катастрофічного затоплення і землетрусу тощо. Збірні евакуаційні пункти, проміжні пункти евакуації та приймальні евакуаційні пункти забезпечуються зв'язком з районними, міськими, районними у містах, селищними, сільськими, об'єктовими евакуаційними комісіями, пунктами посадки на транспортні засоби, вихідними пунктами руху пішки, з медичними і транспортними службами. Проміжні пункти евакуації розгортаються на межах зон радіоактивного або хімічного забруднення [229; 230].

На органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та керівників об'єктів, які проводять евакуацію населення, покладається: планування і проведення евакуації працівників та членів їх сімей; подання до відповідних транспортних органів розрахунків потреби у транспортних засобах для вивезення працівників і членів їх сімей до безпечних районів; контроль за плануванням, підготовкою і проведенням евакуаційних заходів підвідомчими об'єктами; визначення та підготовка безпечного району для розміщення евакуйованих працівників і членів їх сімей.

МНС відповідно до покладених на нього завдань з евакуації населення:

- організовує оповіщення населення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій та постійно інформує його про поточну обстановку;
- організовує розроблення і проведення евакуаційних заходів;
- здійснює контроль за ходом проведення евакуації;
- організовує і здійснює контроль за готовністю евакуаційних органів до дій з проведення евакуації;
- організовує навчання населення, працівників евакуаційних органів та органів управління всіх рівнів з питань підготовки і проведення евакуаційних заходів в умовах надзвичайної ситуації [152, с. 74].

Міністерство охорони здоров'я України відповідно до покладених на нього завдань з евакуації населення:

- планує медичне забезпечення на випадок проведення евакуації;
- організовує підготовку медичних служб до медичного забезпечення на збірних евакуаційних пунктах, маршрутах евакуації, в районах розміщення евакуйованого населення;
- у межах своєї компетенції здійснює державний санітарно-гігієнічний нагляд;
- організовує проведення санітарної обробки населення.

Міністерство внутрішніх справ України відповідно до покладених на нього завдань з евакуації населення:

- організовує регулювання дорожнього руху на міських і позаміських маршрутах евакуації;
- розробляє і здійснює заходи щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, охорони матеріальних і культурних цінностей у разі проведення евакуації;

- організовує охорону громадського порядку на збірних і приймальних евакуаційних пунктах, пунктах посадки (висадки), на маршрутах евакуації й у районах (пунктах) розміщення евакуйованого населення;
- організовує реєстрацію евакуйованого населення і ведення адресно-довідкової роботи тощо [229; 230].

Планування евакуації проводиться для населення, яке проживає у зонах можливого катастрофічного затоплення, небезпечного радіоактивного забруднення, хімічного зараження, районах виникнення стихійного лиха (масових лісових і торф'яних пожеж, землетрусів, зсувів, паводків, підтоплень та інших геофізичних і гідрометеорологічних явищ з тяжкими наслідками), великих аварій і катастроф (якщо виникає безпосередня загроза життю та заподіяння шкоди здоров'ю людей) [195].

У плані евакуації, складовою частиною якого є карта (схема), зазначаються: висновки з оцінки обстановки у разі виникнення надзвичайної ситуації; порядок оповіщення населення про початок евакуації; кількість населення, яке підлягає евакуації, за віковими категоріями; терміни проведення евакуації; склад евакуаційних органів і терміни приведення їх у готовність; кількість населення, яке вивозиться різними видами транспортних засобів окремо і виводиться пішки; розподілення об'єктів за збірними евакуаційними пунктами, пунктами посадки, районами (пунктами) розміщення та евакуаційними напрямками; маршрути евакуації; райони (пункти) розміщення евакуйованого населення; пункти посадки на транспортні засоби, пункти висадки у безпечному районі, порядок доставки населення з пунктів висадки до районів (пунктів) розміщення; заходи щодо організації приймання, розміщення, захисту та життєзабезпечення евакуйованого населення у безпечному районі; порядок організації управління і зв'язку [339].

Адміністративні стягнення. Ця група заходів становить останню складову частину адміністративного примусу. Зазначимо, що на сьогодні адміністративна відповідальність регулюється багатьма нормативно-правовими актами, які в сукупності становлять законодавство про адміністративні правопорушення. Законодавчу основу адміністративної відповідальності становить Конституція України, норми, що містяться у Кодексі України про адміністративні правопорушення, та в інших законах і кодексах («Про правовий режим надзвичайного стану» [376], «Про правовий режим воєнного стану» [374], «Про боротьбу з корупцією» [309], Митний кодекс України [232] та ін.).

Слід зазначити, що практика запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів дозволяє виокремити такі види адміністративних правопорушень:

- правопорушення, вчинення яких провокується надзвичайною ситуацією (наприклад, порушення комендантської години, або виникнення надзвичайної ситуації природного або техногенного характеру може спровокувати збільшення випадків дрібного розкрадання державного або колективного майна, порушення встановленого карантинного режиму);
- необережні правопорушення;

– умисні правопорушення (розпивання спиртних напоїв у громадських місцях, злісна непокоря законному розпорядженню працівника міліції, порушення комендантської години, дрібне хуліганство та інші).

Закони України «Про правовий режим воєнного стану» [374], «Про правовий режим надзвичайного стану» [376], «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [350] визначають, що особи, винні у порушенні вимог або невиконанні заходів надзвичайного режиму, притягуються до відповідальності згідно із Законом.

Головною особливістю адміністративних стягнень, що накладаються за вчинення адміністративних правопорушень під час дії режиму надзвичайного стану, є їх «підвищений характер» порівняно з тими, що накладаються за вчинення правопорушення у звичайних умовах. На жаль, Кодекс України про адміністративні правопорушення [114] не містить у собі окремого положення щодо підвищеної адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень в умовах дії режиму воєнного, надзвичайного стану або режиму зони надзвичайної екологічної ситуації. Однак, лише у п. 5 ст. 35 цього Кодексу законодавець визначає обставини, що обтяжують відповідальність за вчинення адміністративного правопорушення в умовах стихійного лиха або інших надзвичайних ситуацій. Ця обставина ще раз підтверджує думку багатьох науковців, що Кодекс України про адміністративні правопорушення вже морально застарів і не відповідає вимогам сьогодення.

Також, відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення строк адміністративного арешту не може перевищувати 15 діб, незалежно від обставин вчинення правопорушення. Адміністративний арешт може бути застосований лише місцевим судом (суддею) і лише в тих випадках, якщо, виходячи із обставин справи й з урахуванням особистості порушника, застосування інших заходів буде визнано недостатнім. Це означає, що суддя, виносячи постанову про застосування цього стягнення, повинен указати на обставини, у зв'язку з наявністю яких він вважає за необхідне у конкретному випадку обрати саме адміністративний арешт. При цьому необхідно мати на увазі, що адміністративний арешт взагалі не може застосовуватися до таких осіб: вагітних жінок, жінок, що мають дітей у віці до 12 років, неповнолітніх, інвалідів I й II груп (ст. 32 КУпАП), а також до військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів (ст. 15 КУпАП) [114].

Враховуючи досвід застосування режиму надзвичайного стану в інших країнах, ми вважаємо, що такий вид адміністративного стягнення необхідно застосовувати не до всіх правопорушень, а лише до тих, які дестабілізують і без того «напружену обстановку». До них ми пропонуємо віднести:

- неодноразове порушення встановлених вимог надзвичайного адміністративно-правового режиму;
- вчинення дій, що провокують порушення громадського порядку та громадської безпеки або розпалюють національну чи релігійну ворожнечу;
- порушення правил адміністративного нагляду, скоєних у місцевості, де введено надзвичайний адміністративно-правовий режим;

- дрібне хуліганство;
- розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і появу в громадських місцях у стані сп'яніння;
- злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця;
- порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій.

Отже, зазначені правопорушення належать до таких груп:

1) правопорушення, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку;

2) правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління.

Вчинення правопорушень в умовах, коли необхідна особлива організованість і неухильне дотримання встановлених правил, є досить небезпечним. Протиправна поведінка в такій ситуації свідчить про виняткову аморальність правопорушника, повну байдужість до людей, які потерпають від лиха, а іноді – про наміри використати обставини, що склалися, у своїх корисливих цілях.

ЗАКЛЮЧНІ ПОЛОЖЕННЯ

Загроза безпечному існуванню людства завжди була і залишається такою в наші часи. Відчуття невідворотної катастрофи, стало настільки реальним, що здається немає жодної людини, яка б не замислювалася над тим, що чекає її попереду. Підстав для цього вистачає: це й загроза ядерної війни, поширення міжнародного тероризму, постійні екологічні катастрофи тощо. Загрозливим фактором, що впливає на стабільність у світі останнім часом, є фінансова економічна криза.

Становлення та розбудова незалежної, демократичної, правової держави Україна нерозривно пов'язано з подальшим забезпеченням прав і свобод людини й громадянина та регулюванням діяльності державних органів щодо забезпечення їх реалізації. Пріоритетним напрямком багатоаспектної діяльності органів державної влади стає надійний захист прав і свобод громадян, їх життя та здоров'я, прав і законних інтересів юридичних осіб усіх форм власності від будь-яких протиправних зазіхань.

Правоохоронні та інші державні органи, військові формування, а також органи місцевого самоврядування повинні безперервно функціонувати в будь-якій обстановці, зокрема при виникненні надзвичайних ситуацій, забезпечуючи охорону громадського порядку та громадської безпеки. Це є додатковими гарантіями захисту життя, здоров'я, прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, конституційного ладу в державі. Раптові зміни й ускладнення оперативної обстановки, викликані небезпечними явищами соціально-політичного, природного чи техногенного походження, порушують узвичаєний ритм життя населення, створюють реальну загрозу життю і здоров'ю великої кількості людей, дезорганізують роботу державних установ, транспорту та зв'язку, промисловості, тягнуть за собою великі матеріальні втрати, обумовлюють інші негативні наслідки. Усе це загострює соціальну напруженість у суспільстві, сприяє зростанню злочинності та інших антигромадських проявів.

Надзвичайні ситуації, впливаючи на суспільство, створюють особливі умови для діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, життєдіяльності суспільства та людини. Ускладнюючи процес управління, вони вимагають спеціального нормативно-правового, організаційного та матеріально-технічного забезпечення, потребують створення нових нехарактерних для повсякденної діяльності управлінських структур.

Імовірність виникнення явищ, що створюють особливі умови діяльності державних органів і структур, досить висока й найближчим часом не зменшиться. Так, деякі регіони нашої країни знаходяться в сейсмічних зонах, зонах паводків, обвалів, зсувів, сходів сніжних лавин тощо; зростаюча міграція населення веде до підвищення ризику виникнення епідемій, епізоотій, епіфітотій (наприклад, проблема розповсюдження епідемії так званого «свинячого» грипу); розвинена промислова, енергетична, транспортна інфраструктура обумовлює можливість аварій, вибухів і пожеж. Окрім того з'являються нові,

раніше невідомі в Україні види злочинів, у тому числі терористичної спрямованості, пов'язані із застосуванням вогнепальної зброї, вибухових пристроїв, вибухових речовин, захопленням заручників тощо (ця проблема набуває особливої актуальності в умовах світової фінансової кризи).

Аналіз надзвичайних ситуацій, стану техногенної безпеки в регіонах за останні роки дозволяє припустити, що особливо високі ризики виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру в найближчі роки очікуються на території Дніпропетровської (вибухи на шахтах, пожежі, аварії на транспорті та системах життєзабезпечення), Донецької (пожежі, особливо у житлових будівлях, аварії на шахтах і транспорті, раптове руйнування споруд), Запорізької (аварії в енергетичних системах, на транспорті, пожежі та вибухи на промислових об'єктах), Львівській, Одеській та Херсонській областях (пожежі, вибухи на промислових об'єктах та у будівлях житлового призначення, раптове руйнування споруд, аварії на системах життєзабезпечення тощо).

Розбудова громадянського суспільства в Україні вимагає концептуальної переорієнтації в підходах до охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки в особливих умовах, зміщення акцентів у діяльності правоохоронних органів та військових формувань на захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб в цих умовах, вжиття у цьому зв'язку заходів превентивного характеру.

Нині під режимом розуміється чітко прописаний в законодавстві правовий інститут. Режими пов'язані з об'єктами, які мають особливе соціальне значення, та згруповані в два класи – ті, що захищають економічні інтереси та інтереси безпеки. Надзвичайні адміністративно-правові режими є формою забезпечення національної безпеки в умовах виникнення факторів глобальної небезпеки.

Залежно від умов державного управління розрізняють адміністративно-правові режими, що діють у звичайних умовах (наприклад, пільгові режими) і режими, що діють в особливих (надзвичайних, екстремальних) умовах (екстремальні режими). Виокремлюють ще два класи екстремальних режимів, такі: надзвичайні режими (надзвичайного стану, воєнного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації) та екстраординарні режими (антитерористичної операції, карантину, надзвичайної ситуації тощо). Виключні режими, оскільки знаходяться на межі правової системи, а тому передбачають, що найбільш обмежують права та свободи громадян і використовуються виключно в умовах глобальної небезпеки, з метою забезпечення життя та здоров'я громадян та захисту національної безпеки України. Державні інтереси можуть мати міжнародний економічний характер, однак їх нереалізованість не є підставою для введення надзвичайних адміністративно-правових режимів.

Режимне регулювання пов'язане з комплексом юридичних засобів – принципів, способів і методів регулювання, процесуальних форм відповідальності та захисту. На основі галузевих правових режимів (первинні режими) створюються спеціальні режими довільного рівня (вторинні режими) – режими соціальних процесів, видів діяльності, об'єктів та території. Під механізмом правового регулювання розуміється взята в єдності система правових

засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється й забезпечується правопорядок. Конкретні параметри функціонування того чи іншого спеціального адміністративно-правового режиму можуть істотно розрізнятися. Наприклад, наявністю кількості заборон і позитивних зобов'язань, пільг і дозволів, масштабами волі громадян і організацій з використання суб'єктивних прав, глибиною змін правового статусу індивідуальних і колективних суб'єктів адміністративно-правових відносин, кількістю та якістю функціональних обов'язків, покладених на органи державного управління, часом і територією дії тощо.

Надзвичайний режим – це певний клас екстремальних режимів, специфічною ознакою яких є пряме посилання на них у Конституції та обов'язкове вирішення певних питань щодо цих режимів на рівні міжнародного права. Нині надзвичайних режимів в Україні три: воєнний, надзвичайний стан і режим зони надзвичайної екологічної ситуації.

Встановлено, що для надзвичайного адміністративно-правового режиму характерно:

- а) зонування території режимного регулювання;
- б) встановлений час режимного регулювання або факт завдяки якому припиняється режимне регулювання (закінчення війни, ліквідація пожежі й т. ін.);
- в) створення спеціальних міжвідомчих органів і систем управління режимними заходами;
- г) особливі режимні правила життєдіяльності населення, перебування й пересування режимною територією, користування майном тощо;
- д) спеціальна, заздалегідь установлена процедура введення, скасування та продовження режиму;
- е) заздалегідь установлений перелік режимних правообмежувальних заходів;
- ж) жорсткість санкцій відповідних правових норм;
- з) система превентивного контролю за дотриманням режимних норм;
- і) призупинення діяльності окремих органів державної влади й місцевого самоврядування;
- к) надання надзвичайних (додаткових) повноважень органам виконавчої влади.

Під правовідносинами надзвичайного характеру слід розуміти тимчасові суспільні відносини, що виникли з волі держави, врегульовані нормами чинного законодавства України та спрямовані на ліквідацію загроз національній безпеці України. Правовідносини, що виникають в умовах надзвичайних адміністративно-правових режимів характеризуються додатковими специфічними ознаками на тій підставі, що вони мають високий рівень політичної, економічної, соціальної та правової значимості. Таким чином, правовідносини під час існування надзвичайних адміністративно-правових правових режимів – це особлива правова форма діяльності держави в особі органів державної влади та їх посадових осіб, спрямована на попередження, усунення та ліквідацію загрози об'єктам національної безпеки України, а також на усунення (або мінімізацію) негативних наслідків від надзвичайних ситуацій.

Правовідносини, що існують у надзвичайних адміністративно-правових режимах, можна класифікувати за такими критеріями:

- 1) за можливістю обмеження (що обмежуються та що не обмежуються);
- 2) на підставі ієрархічної класифікації об'єкту правовідносин (загальний, видовий та безпосередній об'єкти надзвичайних правовідносин);
- 3) за характером надзвичайного режиму (правовідносини надзвичайного режиму, що викликані надзвичайними ситуаціями природного, техногенного, соціально-політичного та воєнного характеру);
- 4) на підставі змістовного характеру цих відносин (ті, що забезпечуються правовим режимом воєнного стану, надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації);
- 5) на підставі суб'єктного складу (правовідносини, що складаються між публічними та приватними особами, між суб'єктами владних повноважень);
- 6) на підставі територіальної поширеності (регіональні (зональні), загальнодержавні, міжнародні).

Правова природа надзвичайних режимів сприяє відносинам влади-підпорядкування, створюючи домінування у правовому регулюванні позитивних зобов'язань і заборон, формуючи умови для вертикальних правовідносин. Отже, правовий режим є правовою формою й більше того – формою правовідносин, оскільки провідне місце у змісті правового режиму відіграє його об'єкт. Об'єктом же правового режиму, виходячи з природи такого правового феномену, є правовідносини, тобто опосередкована правом діяльність суб'єктів з приводу певних предметів.

Підстави для введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів у зарубіжних країнах, нами було досліджено на прикладі розгляду надзвичайного законодавства Великобританії, Франції, Німеччини, Сполучених Штатів Америки, Канади, Індії та інших країн. При цьому встановлено, що кожна країна має власну специфіку у сфері нормативно-правового регулювання надзвичайних адміністративно-правових режимів.

Найбільш виразно особливості підстав для введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів відзеркалено у законодавстві Великобританії, Франції та Німеччини. Наприклад, до надзвичайного законодавства Великобританії входить ряд законів, що наділяють уряд надзвичайними повноваженнями за умов настання конкретних, вказаних у цих законах підстав. А саме: закон про посуху, закон про енергетику, закони про Північну Ірландію, закон про запобігання тероризму, закон про боротьбу з тероризмом та ін. Показовим є те, що британський закон про надзвичайні повноваження став зразком для розробки відповідних законів у майже десяти країнах світу.¹ Проте, у ньому міститься ряд проблемних положень, що мають невизначений оціночний характер (наприклад, можливість уведення надзвичайного адміністративно-правового режиму, коли цього вимагають інтереси «якої-небудь значущої частини суспільства»).

У Франції діють специфічні підстави введення надзвичайного стану, що базуються на теорії «виключних повноважень», коли уряд може застосовувати

надзвичайні заходи, не звертаючись до спеціального законодавства. Надзвичайність ситуації визначається самою адміністрацією та підлягає лише судовому контролю.

Не менш цікавим є те, що парламентарії Федеративної Республіки Німеччина виокремлюють вплив фактору безпеки на суспільство не лише за генезою, а й рівнями безпеки. Зокрема, ч. 2 ст. 91 Конституції Федеративної Республіки Німеччина підкреслює, що безпека, щоб мати загальнодержавний характер, повинна розповсюджуватися на територію не лише одного суб'єкта федерації, інакше вона буде носити суто регіональний характер.

Дослідження процедури введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів у закордонних країнах дало підстави для висновку, що в залежності від типу республіки (парламентська, президентська, змішана) суб'єкт введення режимів змінюється: це або президент, або парламент, або, у деяких випадках, – режим вводиться президентом, а в окремих – парламентом [177]. Тобто, за суб'єктом введення надзвичайних адміністративно-правових режимів можна визначити політичні важелі тієї чи іншої політичної структури. Проведений аналіз свідчить про відсутність єдиних підходів до процедур уведення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів.

Початок створення інституту правового режиму надзвичайного стану на українських землях датується 1588 р. – роком набуттям чинності Литовськими статутами, які передбачали дії влади при виникненні надзвичайної ситуації (соціального або зовнішнього конфлікту). Так, Великий князь та Пани-Рада мали право оголошувати загальну мобілізацію, використовувати всі потрібні засоби для оборони держави. Наприклад, накладення додаткових (надзвичайних) податків і видання державних скарбів у заставу.

Запорозька Січ із часу свого заснування перебувала в умовах постійної безпеки з боку сусідніх держав, й особливо кримських татар. Тобто у надзвичайних умовах. Унаслідок цього було вироблено сувору систему покарань: смертна кара (повішення, розстріл; четвертування, колесування тощо); тілесні ушкодження (відрубання руки, відрізання носа, вуха, язика), биття кийками, канчуками, прив'язування до гармати тощо.

Перша Конституція України Гетьмана Пилипа Орлика також містила окремі елементи інституту надзвичайного режиму. Зокрема, визначення механізму надання додаткових повноважень представникам влади у разі виникнення надзвичайних ситуацій різної генези (здійснення загальної мобілізації, накладання додаткових, надзвичайних податків).

За час перебування України у складі Російської імперії для боротьби з крामолою могли вводитися: 1) положення про посилену й надзвичайну охорону; 2) виняткові заходи для охорони суспільної безпеки, що вводяться в місцевостях, не оголошених на надзвичайному стані; 3) військовий й осадний стан, що вводилися на розсуд Верховної влади не лише у випадках зовнішньої війни, але й у випадках внутрішніх хвилювань; нарешті, 4) виняткові повноваження, надані місцевій адміністративній владі особливими загальними,

так і сепаративними законами. Характеризуючи інститут надзвичайних режимів у період спроб відродження української національної держави треба визначити, що політична конфронтація та військові дії не дозволили Центральній Раді реалізувати в повній мірі в Українській Народній Республіці правоохоронну політику, яка, безумовно, мала надзвичайний характер. Відсутність злагоди в суспільстві, протиріччя, що існували у всіх урядах того періоду, нерішучість влади у деяких найважливіших питаннях, не дозволили створити незалежну українську державу. Жоден з режимів того часу не зміг протистояти загрозам громадянської війни, іноземної інтервенції, суспільно-політичним та ідеологічним розбіжностям. Постійна зміна влади, наявність протиріч між проголошеними демократичними свободами та жорсткими політичними реаліями сприяли радянській агітації.

Нормативні акти надзвичайного характеру за часів радянської влади мали репресивний характер. Широке впровадження воєнного стану стало засобом здійснення диктатури пролетаріату. Практично повне ігнорування прав і свобод людини, підпорядкування особистих інтересів інтересам держави характеризувало надзвичайну політику на початку формування комуністичної країни.

Перші посилання на підстави та умови запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні зустрічаються в статтях відповідних законів, що закріплюють мету введення (для воєнного та надзвичайного стану) й завдання закону (для режиму зони надзвичайної екологічної ситуації).

У сучасному світі ступінь реальності й забезпеченості прав і свобод особистості є важливим показником рівня цивілізованості, досягнутого суспільством і державою. Тому питання, пов'язані із забезпеченням прав людини та їх реалізацією, перебувають серед найбільш актуальних проблем сучасності. Забезпечення прав людини в умовах надзвичайного адміністративно-правового режиму містить у собі дві складові, два напрямки, що, будучи самостійними елементами такого режиму, перебувають у нерозривному зв'язку. Йдеться про обмеження прав людини і про їх захист. Перший напрямок відбиває інтереси держави з нормалізації обстановки усередині країни до відповідного рівня законності й порядку. Другий напрямок передбачає інтереси людини, особистості в період, коли її права і свободи стають найбільш уразливими.

Особливої актуальності визначення критеріїв і меж можливого обмеження прав і свобод людини та громадянина набуває в умовах надзвичайних адміністративно-правових режимів, оскільки держава може вживати заходи з використання надзвичайного законодавства як для захисту прав і свобод, забезпечення безпеки людини та громадянина, так і для ефективного механізму репресій відносно них. Саме тому в дослідженні приділено увагу розмежуванню прав і свобод людини на абсолютні (тобто ті, що не підлягають ніяким обмеженням) та відносні (тобто ті, що можуть бути обмежені певним чином на підставі законів в умовах надзвичайних адміністративно-правових режимів).

У широкому розумінні надзвичайний адміністративно-правовий режим становить систему погоджених правових норм (елементів правового інституту), що визначають: фактичні підстави введення (фактор небезпеки і кількісні

та якісні показники його впливу на суспільство); державний орган (органи), який уповноважений вводити режим; процедуру введення; процедуру продовження дії; процедуру зміни режиму; процедуру скасування; часові й територіальні межі; зміни в компетенції державних органів, що задіюються для забезпечення режиму; створення тимчасових режимних органів (за необхідністю); вичерпний перелік правообмежень громадян і прав юридичних осіб і покладання на них додаткових обов'язків; детально регламентований порядок діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій; вичерпний перелік надзвичайних заходів, що застосовуються в умовах введення надзвичайного адміністративно-правового режиму; у федеральних державах – тимчасові зміни в розмежуванні повноважень між федеральними органами та органами влади суб'єктів федерації.

Становлення та подальша розбудова надзвичайного законодавства в Україні як комплексного правового інституту має на меті створення системи гарантій та засобів забезпечення прав і законних інтересів громадян, правопорядку і законності в державі. На нашу думку, з часом відбудеться перша кодифікація в сфері надзвичайного законодавства. Три закони про надзвичайні адміністративно-правові режими буде зведено в єдиний кодифікований акт. Для цього є всі підстави й тенденції, що простежуються. Такий закон стане основою комплексної галузі надзвичайного законодавства, на якій ґрунтуватимуться інші нормативні акти надзвичайного характеру.

Запровадження надзвичайного адміністративно-правового режиму тягне за собою виникнення таких адміністративно-правових наслідків, як: зміна компетенції органів державної влади, органів місцевого самоврядування; створення тимчасових органів управління; зміна правового статусу фізичних (обмеження прав і свобод) і юридичних осіб; зміна діяльності Верховної Ради України; зміна законодавчої процедури; подовження строку дії виборних органів державної влади та органів місцевого самоврядування; розширений або спрощений порядок залучення Збройних Сил України у середині держави; можливість настання конституційно-правової відповідальності.

Діяльність системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації воєнного характеру складають такі ключові елементи, як організація ведення цивільної та територіальної оборони, а також мобілізаційної роботи. Однак ця система має певні недоліки, одним із яких є велика кількість органів державної влади, що, у свою чергу, може призвести до неузгодженості дій та ускладнити управління ними. Також деякі органи дублюють повноваження один одного, а іноді здійснюють невластиві для них функції.

На сьогодні в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» відсутня окрема стаття, що закріплювала б підстави введення такого режиму. Натомість обставини, що викликають введення воєнного стану, закріплюються лише в ст. 2 «Мета введення воєнного стану» цього Закону. З огляду на це, пропонуємо окремо передбачити вичерпний перелік підстав уведення воєнного стану за аналогією, як це зроблено в Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану».

Безперечно і те, що з метою вдосконалення діяльності системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру доцільно розробити положення, затверджене Президентом України, про спільний оперативний штаб. У ньому детально закріпити такі складові: поняття спільного оперативного штабу, його основні завдання, організаційну систему, а також визначити коло осіб, які можуть призначатися комендантами територій.

Нині в сфері техногенно-природної безпеки діє три системи: Єдина державна система цивільного захисту населення і територій, Система цивільної оборони та Єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. Наявність такої кількості систем в одній сфері діяльності свідчить про те, що в багатьох випадках вони дублюють одна одну. По-перше, дуже часто в законодавстві визначаються одні й ті ж самі завдання; по-друге, ці системи побудовані за єдиним принципом і очолюються Прем'єр-міністром України; по-третє, в усіх трьох системах створюються територіальні та функціональні підсистеми (служби); по-четверте, усі вони мають певні режими функціонування, спеціальне матеріально-технічне забезпечення; по-п'яте, будуються за чотирьохрівневою системою (загальнодержавний, регіональний, місцевий, об'єктовий рівень управління); по-шосте, найважливішим їх завданням є координація та налагодження взаємодії всіх органів, підприємств, установ і організацій при виникненні надзвичайних ситуацій.

Законом України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» передбачені підстави для оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації з уведенням надзвичайного адміністративно-правового режиму на її території. Проте, незважаючи на чинну в державі концепцію визначення надзвичайних ситуацій, та зокрема класифікацію надзвичайних ситуацій, законодавець застосував застаріле поняття надзвичайної екологічної ситуації за наслідками, а не за генезою, як це зроблено в державному класифікаторі надзвичайних ситуацій. Це породило велику кількість оціночних понять, як-от: надмірне забруднення навколишнього природного середовища; руйнівний вплив стихійних сил природи; негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі; значне збільшення рівня захворюваності населення.

Державний класифікатор чітко визначив кількісні та якісні показники кожного класу та виду надзвичайних ситуацій у залежності від походження (генези) та за рівнями небезпеки. Тому, вкрай необхідно привести положення цього закону у відповідність до державної концепції при визначенні надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, бо саме вони призводять до негативних екологічних наслідків, і саме за цими наслідками є екологічними надзвичайними ситуаціями.

Поняття «умови надзвичайних ситуацій» не знайшло широкого застосування для опису умов дій державних органів під час впливу фактору небезпеки. Передусім, що у сфері техногенно-природної небезпеки воно вживається у двох різних значеннях: як саме аномальне небезпечне явище і як узагальнюючий надзвичайний спеціальний адміністративно-правовий режим.

Аналіз актів введення надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні дозволив встановити, що для кожного з них характерні свої особливості при визначенні потреби введення, меж території, часу строку дії та вичерпного переліку заходів і правообмежень відповідного надзвичайного режиму. Виявлено, що деякі акти введення надзвичайних адміністративно-правових режимів містять численні неузгодженості. Наприклад, укази Президента України про введення режиму зони надзвичайної екологічної ситуації мають недоліки змісту та не узгоджуються зі ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації».

Треба вказати й на недоречність, як вважається, оголошення воєнного стану на частині території України. Адже такий режим можна вводити лише на всій території держави у випадку крайньої необхідності. Введення менш обтяжливого надзвичайного адміністративно-правового режиму буде позитивно сприйнято населенням, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади й у такий спосіб сприятиме підтримці дій Президента, Уряду, Верховної Ради України, тимчасових органів управління.

Аналіз підстав й процедур введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні сформував висновок, що вітчизняне законодавство опанувало зарубіжний досвід, але водночас має і власні національні особливості, нехарактерні для інших держав.

Урахування результатів дослідження, на нашу думку, сприятиме вдосконаленню вітчизняної моделі надзвичайних адміністративно-правових режимів, що набуває особливої актуальності в умовах проведення в Україні адміністративної реформи.

ДОДАТКИ

Додаток А

Проект

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО НАДЗВИЧАЙНІ ПРАВОВІ РЕЖИМИ»

Цей закон визначає зміст надзвичайних правових режимів (порядок введення, зміни, скасування та переходу одного режиму до іншого; правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах надзвичайного режиму; гарантії прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб) і відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів надзвичайного правового режиму.

РОЗДІЛ І. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Визначення надзвичайного правового режиму.

Надзвичайний правовий режим - це закріплений нормами права режим діяльності органів державної влади, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах глобальної небезпеки різної генези (збройна агресія чи загроза нападу, загроза державній незалежності або територіальній цілісності України, при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства, надзвичайні ситуації техногенного чи природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю та здоров'ю громадян, яку не можна усунути без застосування надзвичайних заходів з боку держави), що введено відповідно до Конституції України, в рамках прийнятої процедури, на конкретно-визначеній території або на всій території України, з метою надання відповідним органам державної влади, військового командування та місцевого самоврядування згідно з цим Законом повноважень, необхідних для локалізації та ліквідації загрози, забезпечення національної безпеки, життя і здоров'я громадян, нормального функціонування економіки, органів державної влади та місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження в здійсненні конституційних прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, із зазначенням строку дії цих обмежень.

Стаття 2. Види надзвичайних правових режимів.

В Україні передбачається в залежності від генези та інтенсивності впливу на суспільство факторів небезпеки три види надзвичайних правових режимів: воєнний стан, надзвичайний стан, режим зони надзвичайної екологічної ситуації.

Стаття 3. Мета введення надзвичайного правового режиму.

Метою введення надзвичайного правового режиму є усунення загрози, збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, для відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для здійснення органами державної влади, військовим командуванням, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями наданих їм спеціальних повноважень.

Стаття 4. Правова основа введення надзвичайного правового режиму.

Правовою основою введення надзвичайного правового режиму є Конституція України (254к/96-ВР), цей Закон, інші закони України та Указ Президента України про введення надзвичайного правового режиму в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України.

РОЗДІЛ II. ПОРЯДОК ВВЕДЕННЯ ТА СКАСУВАННЯ НАДЗВИЧАЙНОГО ПРАВОВОГО РЕЖИМУ

Стаття 5. Порядок введення надзвичайного правового режиму.

Надзвичайний правовий режим 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 прийняття рішення Верховною Радою України Указ Президента України діє в редакції видання і офіційно доводиться до органів державної влади, військового командування, органів місцевого самоврядування та населення території, на якій вводиться надзвичайний правовий режим.

Указ Президента України про введення надзвичайного правового режиму, затверджений Верховною Радою України, негайно оголошується через засоби масової інформації та офіційно доводиться до органів державної влади, військового командування, органів місцевого самоврядування та населення території, на якій вводиться надзвичайний правовий режим.

Пропозиції щодо введення воєнного стану або надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях Президентів України подає Рада національної безпеки і оборони України.

Пропозиції щодо введення режиму зони надзвичайної екологічної ситуації в Україні або в окремих її місцевостях Президентів України подає Кабінет Міністрів України.

Введення надзвичайного стану або режиму зони надзвичайної екологічної ситуації на території Автономної Республіки Крим або в окремих її місцевостях може ініціювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

До введення надзвичайного режиму за підставами, передбаченими пунктами 2-7 частини другої статті 6 цього Закону, Президент України звертається

через засоби масової інформації або іншим чином до груп осіб, організацій, установ, які є ініціаторами чи учасниками дій, що можуть бути приводом для введення надзвичайного режиму, з вимогою припинити свої протиправні дії протягом встановленого в зверненні строку та попередженням про можливість введення надзвичайного режиму.

Стаття 6. Умови введення надзвичайного правового режиму. Надзвичайний правовий режим вводиться лише за наявності реальної загрози національній безпеці, конституційному ладові, безпеці громадян або негативних змін, що сталися в навколишньому природному середовищі на значній території, усунення яких іншими способами є неможливим.

Надзвичайний правовий режим може бути введений в разі:

- 1) збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності;
- 2) здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей або 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 або зміни конституційного ладу України шляхом насильства;
- 6) масового переходу державного кордону з території суміжних держав;
- 7) необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади;
- 8) виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, аварій, катастроф, особливо великих пожеж, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення;
- 9) значне перевищення гранично допустимих норм показників якості навколишнього природного середовища, визначених законодавством;
- 10) значне збільшення рівня захворюваності населення внаслідок негативних змін у навколишньому природному середовищі.

За умов вказаних в пункті 1 цієї статті вводиться воєнний стан, в пунктах 2-7 – надзвичайний стан, в пунктах 8-10 – режим зони надзвичайної екологічної ситуації.

Стаття 7. Указ Президента України про введення надзвичайного правового режиму.

В Указі Президента України про введення надзвичайного правового режиму зазначаються:

- 1) обґрунтування необхідності введення надзвичайного правового режиму відповідно до статті 6 цього Закону;
- 2) час, з якого вводиться надзвичайний правовий режим, і строк, на який він вводиться;

- 3) межі території, на якій вводиться надзвичайний правовий режим;
- 4) завдання органів державної влади, військового командування та органів місцевого самоврядування щодо запровадження і здійснення заходів надзвичайного правового режиму;
- 5) вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини та громадянина, які тимчасово обмежуються в зв'язку з введенням надзвичайного правового режиму, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень;
- 6) обмеження на певні види діяльності на території дії надзвичайного правового режиму;
- 7) інші питання, що впливають із цього Закону.

Стаття 8. Строк дії надзвичайного правового режиму.

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 надзвичайний стан може бути продовжений Президентом України, але не більш як на 30 діб. Указ Президента України про продовження дії надзвичайного стану набирає чинності після його затвердження Верховною Радою України.

Воєнний стан та режим зони надзвичайної екологічної ситуації діють до усунення факторів небезпеки, що обумовили введення відповідного режиму.

Стаття 9. Скасування надзвичайного правового режиму.

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

Надзвичайний правовий режим на всій території України або в окремих її місцевостях скасовується Указом Президента України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України.

Пропозиції щодо скасування режиму зони надзвичайної екологічної ситуації в Україні або в окремих її місцевостях подаються Кабінетом Міністрів України.

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

З пропозицією про скасування надзвичайного правового режиму до Президента України може звернутися Верховна Рада України.

Надзвичайний стан та режим зони надзвичайної екологічної ситуації на території Автономної Республіки Крим або в окремих її місцевостях може бути скасований за ініціативою Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Про скасування надзвичайного правового режиму оголошується негайно через засоби масової інформації або іншим чином після видання відповідного Указу Президента України.

Стаття 10. Зміна надзвичайного правового режиму.

Зміна надзвичайного правового режиму проводиться з дотриманням вимог, встановлених статтею 5 цього Закону.

У певний правовий режим можуть бути внесено такі зміни:

- 1) межі території, на якій вводиться надзвичайний правовий режим і строк, на який він вводиться;
- 2) завдання органів державної влади, військового командування та органів місцевого самоврядування щодо запровадження і здійснення заходів надзвичайного правового режиму;
- 3) перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

При ускладненні або покращенні обстановки на території дії надзвичайного правового режиму один вид надзвичайного правового режиму може бути замінений на інший. Введення іншого виду режиму проводиться з дотриманням вимог статті 5 цього Закону з одночасним скасування попереднього виду надзвичайного правового режиму на даній території, з дотриманням вимог статті 9 цього Закону.

РОЗДІЛ III. ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНОГО РЕЖИМУ

Стаття 11. Здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування повноважень в умовах надзвичайного правового режиму.

В умовах надзвичайного правового режиму Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні і місцеві органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, а також військове командування та його представники (далі – військове командування), підприємства, установи та організації здійснюють відповідні повноваження, надані їм Конституцією України та законами України, і забезпечують виконання заходів, передбачених цим Законом.

Стаття 12. Військове командування.

Військовими командуваннями, якими в межах, визначених цим Законом, надається право разом з органами виконавчої влади, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування здійснювати заходи надзвичайних правових режимів надзвичайного стану та режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, є:

- 1) Головне управління внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України;
- 2) Служба безпеки України;
- 3) Військова служба правопорядку в Збройних Силах України;
- 4) Головне управління сил Цивільної оборони центрального органу виконавчої влади з питань надзвичайних ситуацій та в справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи – в разі введення надзвичайного стану з підстав, передбачених пунктами 2-10 частини другої статті 6 цього Закону.

5) Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України в умовах воєнного стану здійснює керівництво стратегічним плануванням щодо застосування Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, запровадженням і здійсненям заходів правового режиму воєнного стану через робочий орган – Генеральний штаб Збройних Сил України.

Стаття 13. Неприпустимість припинення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного правового режиму.

У період надзвичайного правового режиму не можуть бути припинені або обмежені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради Міністрів 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.

Стаття 14. Діяльність Верховної Ради України в умовах надзвичайного правового режиму.

У разі введення надзвичайного правового режиму 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 надзвичайного правового режиму.

Якщо Указ Президента України про введення надзвичайного правового режиму на всій території України чи в окремих її місцевостях виданий у міжсесійний період, Верховна Рада України збирається у дводенний строк без скликання і працює в 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 правового режиму її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування надзвичайного правового режиму.

Дія цієї статті поширюється також на діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим, якщо на всій або частині території Автономної Республіки Крим введено надзвичайний правовий режим.

Стаття 15. Повноваження органів державної влади під час дії надзвичайного правового режиму.

В умовах надзвичайного правового режиму органам, які здійснюють управління на відповідній території, Указом Президента України про введення надзвичайного правового режиму, затвердженого Законом України, визначаються межі додаткових повноважень для здійснення заходів, необхідних

для якнайшвидшої нормалізації обстановки, відновлення конституційного правопорядку та законності, а також для ліквідації загрози безпеці громадян.

Стаття 16. Діяльність органів державної влади, військового командування та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного правового режиму.

Здійснення заходів з впровадження та забезпеченню дії надзвичайного правового режиму, передбачених цим Законом, покладається згідно з Указом Президента України на військове командування, органи виконавчої влади, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування. Органи виконавчої влади, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування у взаємодії з відповідним військовим командуванням під час дії надзвичайного правового режиму здійснюють заходи, передбачені цим Законом, та забезпечують контроль за додержанням громадського порядку, забезпеченням конституційних прав і свобод громадян, їх безпеки, захисту інтересів держави на відповідних територіях.

Координація діяльності органів виконавчої влади, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного правового режиму в частині, що не належить до повноважень Ради національної безпеки і оборони України, покладається на Кабінет Міністрів України.

Для координації дії органів, зазначених в частині третій цієї статті, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного правового режиму з питань підтримання правопорядку і забезпечення безпеки громадян на відповідній території згідно з Указом Президента України про введення надзвичайного правового режиму, на місцях можуть створюватися міжгалузеві надвідомчі органи управління, до складу яких можуть включатися представники Служби безпеки України, військового командування, центральних органів виконавчої влади з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, внутрішніх справ з місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на чолі з комендантами територій.

В умовах воєнного стану військове командування виконує свої завдання у тісній взаємодії зі Службою безпеки України, та іншими створеними відповідно до законів України військовими формуваннями, а також може приймати в підпорядкування, в тому числі в оперативне підпорядкування інші військові формування або їх з'єднання, військові частини, установи та організації.

Порядок взаємодії військового командування з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади щодо забезпечення додержання правового режиму воєнного стану, захисту безпеки громадян та інтересів держави, а також підпорядкування[^] тому числі оперативного підпорядкування йому інших утворених відповідно до законів України військових формувань або їх з'єднань, військових частин, установ та організацій визначається Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України.

Органи, зазначені в частині першій та частині четвертій цієї статті, мають право видавати, в межах своєї компетенції, обов'язкові до виконання на відповідній території, в тому числі спільні, рішення, розпорядження, накази та директиви з питань забезпечення надзвичайного правового режиму.

У місцевостях, де ведуться бойові дії, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладається безпосередньо на військове командування.

Військове командування під час дії воєнного стану вживає всіх заходів для забезпечення захисту безпеки населення та інтересів держави, і несе відповідальність за їх запровадження на відповідній території.

Стаття 17. Особливості дії нормативно-правових актів в умовах надзвичайного правового режиму.

Нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішення Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, рішення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які стосуються прав і свобод людини та громадянина, що обмежуються в зв'язку з введенням надзвичайного правового режиму, тимчасово не застосовуються.

РОЗДІЛ IV. ЗАХОДИ НАДЗВИЧАЙНОГО ПРАВОВОГО РЕЖИМУ

Стаття 18. Зміст заходів надзвичайного правового режиму.

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

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

Стаття 19. Додаткові заходи надзвичайного правового режиму воєнного стану.

В Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військовому командуванню разом з органами виконавчої влади, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування, а якщо це неможливо, самостійно надається право 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, що

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 умови праці відповідно до законодавства про працю;

3) вилучати для тимчасового використання необхідне для потреб оборони майно міністерств, інших центральних і 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) запроваджувати комендантську годину (заборону перебування у певний період доби на вулицях і в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень), а також встановлювати спеціальний режим світломаскування;

5) 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 (254к/96-ВР);

6) 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 і територіальній цілісності, життю громадян;

7) 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;

8) 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;

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

10) 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;

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

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

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

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

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

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

Стаття 20. Додаткові заходи надзвичайного стану.

У разі введення надзвичайного правового режиму з підстав, зазначених у пунктах 2-7 частини другої статті 6 цього Закону, додатково можуть здійснюватися такі заходи:

1) запровадження комендантської години (заборона перебувати на вулицях і 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 та вантажів, службових приміщень і житла громадян;

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

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

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

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

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

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

9) порушення в 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.

Стаття 21. Додаткові заходи надзвичайного правового режиму в зв'язку з надзвичайними ситуаціями техногенного або природного характеру.

В Україні або в окремії місцевості, де введено режим зони надзвичайної екологічної ситуації, можуть запроваджуватися такі заходи:

1) обмеження руху транспортних засобів і проведення їх огляду з метою необхідної їх обробки, тимчасової затримки в разі виявлення можливого небезпечного їх впливу на життя та здоров'я людей або загрози погіршення екологічної ситуації;

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

3) виконання комплексу робіт щодо нормалізації екологічного стану на території зони надзвичайної екологічної ситуації;

4) у разі виникнення потреби в терміновому виконанні в зоні надзвичайної екологічної ситуації великих обсягів аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт Президент України може прийняти рішення про залучення до виконання таких робіт військових частин Збройних Сил України та інших утворених відповідно до закону України військових формувань;

5) для забезпечення збору, обробки, збереження та аналізу інформації про негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що сталися в зоні надзвичайної екологічної ситуації, відповідно до законодавства проводяться спеціальні спостереження за станом навколишнього природного середовища з метою:

- визначення ступеня впливу небезпечних факторів, що спричинили виникнення і призвели до надзвичайної екологічної ситуації;

- короткострокового і довгострокового прогнозування негативних змін навколишнього природного середовища в зоні надзвичайної екологічної ситуації, а також на прилеглих до неї територіях;

6) 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 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, тваринного світу та інших природних об'єктів.

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

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

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

10) встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних і протиепідемічних заходів;

11) запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування та предметів першої необхідності;

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

13) зміна режиму роботи підприємств, установ, організацій усіх форм власності, переорієнтація їх на виробництво необхідної в умовах надзвичайного стану продукції, інші зміни виробничої діяльності, необхідні для проведення аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт;

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

15) 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 надзвичайного правового режиму.

У виняткових випадках, пов'язаних з необхідністю проведення невідкладних аварійно-рятувальних робіт, допускається тимчасове переведення або залучення на добровільній основі працездатного населення та транспортних засобів громадян для виконання зазначених робіт за дозволом відповідного керівника аварійно-рятувальних робіт і 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.

Стаття 22. Фінансування заходів надзвичайного правового режиму.

Запровадження надзвичайного правового режиму 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 статтею 67 Закону України «Про місцеве самоврядування» (280/97-ВР).

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 і реалізують місцеві комплексні або цільові програми громадських робіт.

Стаття 23. Сприяння здійсненню заходів надзвичайного правового режиму.

Усі органи державної влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, політичні партії та громадські організації, а також громадяни на території, де введено надзвичайний правовий режим, зобов'язані сприяти органам, зазначеним в статті 11 цього Закону, у здійсненні заходів надзвичайного правового режиму.

Стаття 24. Залучення військових формувань до здійснення заходів правових режимів надзвичайного стану та зони надзвичайної екологічної ситуації.

Забезпечення громадського порядку, охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян в умовах надзвичайних правових режимів надзвичайного стану та зони надзвичайної екологічної ситуації здійснюється силами і засобами органів Міністерства внутрішніх справ України, у тому числі Внутрішніх військ, військ Цивільної оборони центрального органу виконавчої влади з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Службою безпеки України, військовою службою правопорядку в Збройних Силах України відповідно до їх повноважень, встановлених законом.

При запровадженні надзвичайного правового режиму з підстав, зазначених у пунктах 8-10 частини другої статті 6 цього Закону, 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 правового режиму можуть залучатися до виконання цих робіт також військові частини Збройних Сил України та Прикордонних військ України.

Згідно з Указом Президента України про введення надзвичайного стану за підставами, передбаченими пунктом 6 частини другої статті 6 цього Закону, до здійснення заходів надзвичайного стану можуть залучатися військові частини Збройних Сил України та Прикордонні війська України.

Порядок взаємодії військових формувань, які залучаються до здійснення заходів надзвичайних правових режимів надзвичайного стану та зони надзвичайної екологічної ситуації, з міністерствами, іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування визначається Верховним Головнокомандуючим Збройних Сил України.

РОЗДІЛ V. ГАРАНТІЇ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН ТА ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНОГО ПРАВОВОГО РЕЖИМУ

Стаття 25. Гарантії законності в умовах надзвичайного правового режиму В умовах надзвичайного правового режиму забороняються:

- зміна Конституції України;
- зміна Конституції Автономної Республіки Крим;
- зміна виборчих законів;
- проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування;
- проведення всеукраїнських та місцевих референдумів;
- обмеження прав і повноважень народних депутатів України.

На період дії надзвичайного правового режиму продовжується, у разі закінчення, строк повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Верховної Ради України.

Стаття 26. Правовий статус та обмеження прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб в умовах надзвичайного правового режиму.

Правовий статус та обмеження прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб в умовах надзвичайного правового режиму визначаються відповідно до Конституції України, цього Закону та інших законів України.

Передбачені цим Законом обмеження конституційних прав і свобод громадян, які можуть бути застосовані за умов надзвичайного правового режиму, є вичерпними і розширеному тлумаченню не підлягають. Строк їх застосування не перевищує строку, на який вводиться надзвичайний правовий режим. Введення інших обмежень забороняється.

В умовах надзвичайного правового режиму не можуть бути обмежені права і свободи людини і громадянина, зазначені у частині другій статті 64 Конституції України.

Стаття 27. Правовий статус іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб іноземних держав в умовах надзвичайного правового режиму.

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

Стаття 28. Неприпустимість використання надзвичайного правового режиму для захоплення влади та порушення прав і свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб.

Введення надзвичайного правового режиму 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 і законах України. Будь-які спроби використати введення надзвичайного правового режиму для захоплення влади або зловживання нею тягнуть за собою відповідальність згідно з законом.

Стаття 29. Відшкодування збитків, завданих під час введення надзвичайного правового режиму.

Особам, які втратили житло у зв'язку з обставинами, пов'язаними з дією надзвичайного правового режиму, у тому числі з проведенням робіт з їх відвернення або ліквідації, відповідно до закону надаються жилі приміщення. Особам, які постраждали у тому числі при проведенні аварійно-рятувальних робіт, відшкодовуються заподіяні матеріальні збитки та надається інша необхідна допомога на умовах і в порядку, встановленому законом.

Примусове відчуження об'єктів права приватної власності юридичних і фізичних осіб у зв'язку із запровадженням та здійсненням заходів надзвичайного правового режиму підлягає наступному повному відшкодуванню їх вартості в порядку, визначеному законом.

Стаття 30. Гарантії трудових прав громадян в умовах надзвичайного правового режиму.

Особам, тимчасово переведеним на роботу, не обумовлену трудовим договором, а також залученим до робіт з ліквідації надзвичайних ситуацій у випадках, передбачених цим Законом, гарантується оплата праці відповідно до чинного законодавства.

Стаття 31. Інформування Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй та інших держав про введення надзвичайного правового режиму.

Україна відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права при введенні надзвичайного правового режиму негайно після його введення повідомляє через Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй державам, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав і свобод людини і 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.

Про введення надзвичайного правового режиму Україна через Міністерство закордонних справ повідомляє сусіднім державам та іншим державам відповідно до міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Стаття 32. Участь представників інших держав у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

У разі необхідності до ліквідації особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру можуть залучатися аварійно-рятувальні формування інших держав. Ці питання вирішуються за угодами з урядами відповідних держав, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згоду на обов'язковість якого надано Верховною Радою України.

РОЗДІЛ VI. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ АБО НЕВИКОНАННЯ ЗАХОДІВ НАДЗВИЧАЙНОГО ПРАВОВОГО РЕЖИМУ

Стаття 33. Відповідальність за порушення надзвичайного правового режиму.

Порушення вимог або невиконання заходів надзвичайного правового режиму тягнуть за собою відповідальність, встановлену законом.

Стаття 34. Відповідальність за перевищення повноважень в умовах надзвичайного правового режиму.

Перевищення особами, які беруть участь у підтриманні надзвичайного правового режиму, своїх повноважень, так само як і неправомірне застосування сили при виконанні обов'язків тягнуть за собою відповідальність згідно з законом.

Стаття 35. Правосуддя в умовах надзвичайного правового режиму.

Правосуддя на території, де введено надзвичайний правовий режим здійснюється лише судами, створеними відповідно до Конституції України.

Створення надзвичайних та особливих судів не допускається.

Введення будь-яких скорочених або прискорених форм судочинства забороняється.

Стаття 36. Контроль Верховної Ради України за додержанням цього Закону.

Контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина в умовах дії надзвичайного правового режиму здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Стаття 37. Контроль за діяльністю органів виконавчої влади та військовим командуванням.

Контроль за діяльністю органів виконавчої влади в умовах надзвичайного правового режиму здійснюють Кабінет Міністрів України та Рада національної безпеки і оборони України.

Контроль за командуванням Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, здійснює Президент України.

Стаття 38. Нагляд за додержанням законів в умовах надзвичайного правового режиму.

Нагляд за додержанням законів України у період надзвичайного режиму здійснюється відповідно до Конституції та законів України.

Розділ VII ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

2. З набранням чинності цим Законом втрачають чинність:

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» № 1647-III (Відомості Верховної Ради України, 2000 р., № 28, ст. 224, 2003 р., № 27, ст. 209, 2009 р., № 19, ст. 258);

Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» № 1550-III (Відомості Верховної Ради України, 2000 р., № 23, ст. 176, 2003 р., 2003, № 27, ст. 209, № 29, ст. 233);

Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» № 1908-III (Відомості Верховної Ради України, 2000 р., № 42, ст. 348, 2006 р., № 22, ст. 199).

3. Кабінету Міністрів України у шестимісячний строк:

- підготувати і подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції про внесення змін до законодавчих актів, що впливають з цього Закону;
- привести свої рішення відповідно до цього Закону;
- забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади відповідно до цього Закону їх нормативно-правові акти.

БІБЛІОГРАФІЯ:

Наведена бібліографія не є повною і вичерпною. До неї включені публікації, які цитуються у цьому виданні, а також ті роботи, у яких автор знайшов інформацію чи цікаві ідеї, що безпосередньо стосуються цього дослідження.

1. Авдеев В.В. Психологические основы повышения эффективности деятельности работников органов внутренних дел в экстремальных ситуациях : Учеб. пособ. / В.В. Авдеев. – М.: ВЮЗШ, 1988. – 46 с. – Серия «Высшая юрид. заочная школа».
2. Авдеев Ю.И. Буржуазное государство в период 1918-1939 гг. // Ю.И. Авдеев, В.П. Струнников. – М.: Международные отношения. – 1962. – 435 с.
3. Агарков М.М. Гражданское право : Т. 1 / М.М. Агарков, С.Н. Братусь [под ред. проф. М.М. Агаркова и проф. Д.М. Генкина]. – М.: Юриздат, 1944. – 419 с.
4. Административное право : Учеб. / Под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 1999. – 728 с.
5. Административное право России : Учеб. : Ч. 2 / [под ред. А.П. Коренева]. – М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1998. – 313 с.
6. Административное право Украины : Учеб. / [под ред. С.В. Кивалова]. – Одесса.: «Юридична література». – 2003. – 918 с.
7. Административное право Украины : Учеб. / [под. ред. Ю.П. Битяка]. – Х.: Право, 2003. – 586 с.
8. Административное право Украины : Учеб. пособ. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук [под ред. проф. Ю.П. Битяка]. – [3-е изд., перераб и доп.]. – Х.: Право, 2005. – 580 с.
9. Адміністративна діяльність міліції : Підруч. / [за заг. ред. О.М. Бандурки]. – Х.: Вид-во націон. ун-ту внутр. справ, 2004. – 448 с.
10. Адміністративна діяльність. Частина особлива : Підруч. / [Бандурка О.М., Корнієнко М.В., Безсмертний О.К. та ін.]; за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х.: Університет внутрішніх справ, «Еспада», 2000. – 368 с.
11. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [автор-упорядн. В.П.Тимошук]. – К.: Факт, 2003. – 494 с.
12. Адміністративне право України : Навч. посібн. / [за заг. ред. В.В. Конопльова] – Х.: ТОВ «Прометей-прес», 2007. – 268 с.
13. Адміністративне право України / [за заг. ред. О.М. Бандурки]: Підручн. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 480 с.
14. Адміністративне право України : Академ. курс : Підруч.: у 2 т. : Т 1. «Загальна частина» / [ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова)]. – К.: «Юридична думка», 2004. – 584 с.
15. Адміністративне право України : Курс лекцій // В.В. Конопльов, С.О. Кузніченко, А.В. Басов, Д.В. Єремєєв, Ю.Ю. Басова, С.А. Буткевич, О.А. Балдецький. – Х.: Харків Юридичний, 2009. – 316 с.
16. Адміністративне право України : Підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.; [за ред. Ю. П. Битяка]. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

17. *Александров О.Г.* Чрезвычайное законодательство в России во второй половине XIX – начале XX века : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Александров Олег Григорьевич. – Нижний Новгород, 2000. – 161 с.
18. *Алексеев А.С.* Происхождение чрезвычайно-указного права и его политическое значение. / А.С. Алексеев. – М., 1913. – 74 с.
19. *Алексеев Н.Н.* Идеи государства [2-е изд.] / Н.Н. Алексеев. – СПб.: «Лань», 2001 – 368 с.
20. *Алексеев С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1989. – 288 с.
21. *Алексеев С.С.* Право (Азбука. Теория. Философия): опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М.: Издательская группа «НОРМА-ИНФРА», 1999. – 710 с.
22. *Алексеев С.С.* Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация / С.С. Алексеев // Сов. гос. и право. – 1987. – № 6. – С. 81-90.
23. *Алексеев С.С.* Теория права / С.С. Алексеев. – Х.: БЕК, 1994. – 224 с.
24. *Алехин А.П.* Административное право Российской Федерации / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М.: Зерцало, 1996. – 640 с.
25. *Алімов Р.С.* Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика : автореф. дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / Роман Святославович Алімов. – Ірпінь, 2002. – 18 с.
26. *Аметистов Э.М.* Международная защита прав человека и их нарушения в капиталистических странах: Научн.-аналит. обзор. / Э.М. Аметистов, Е.В. Клинова, Е.А. Шахунянц. – М.: Инион, 1981. – 173 с.
27. Аналіз дій органів управління та сил цивільного захисту під час ліквідації надзвичайної ситуації природного характеру, пов'язаною з лісовою пожежею в Алупкінському лісництві Ялтинського гірсько-лісового природного заповідника. – Сімферополь: ГУМВС МНС України в АРК, 2007. – 12 с.
28. Аналіз дій органів управління та сил цивільного захисту під час ліквідації надзвичайної ситуації державного рівня, пов'язаної з вибухом у житловому будинку № 67 по вул. Некрасова в м. Євпаторії Автономної Республіки Крим (24 грудня 2008 р.). – Сімферополь: ГУМВС МНС України в АРК, 2008. – 17 с.
29. *Андросюк В.Г.* Екстремальна ситуація: діяти обережно! / В.Г. Андросюк // Науковий вісник Української Академії внутрішніх справ. – 1996. – Вип. 2. – С. 191-198.
30. *Артамонов Д.Н.* Институт военного положения по советскому праву : дис. ... канд. юрид. наук / Артамонов Дмитрий Николаевич. – М., 1951. – 326 с.
31. *Арутюнян Г.* Критерии ограничения прав человека в практике конституционного правосудия / Г. Арутюнян // Конституционное правосудие: Вестник конф. органов конституционного контроля стран молодой демократии. – № 3 (29). – 2005. – С. 40-45.
32. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации : Учеб. для юрид. вузов и фак. / М.В. Баглай. – М.: ИНФРА-М, Норма, 1997. – 741 с.

33. *Багнюк В.* На межі третього тисячоліття / В. Багнюк // Надзвичайна ситуація. - 1999. – № 10. – С. 46-47.
34. *Бандурка А.М.* Административный процесс : Учеб. / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – Х.: НУВД, 2001. – 353 с.
35. *Бандурка А.М.* Действия органов внутренних дел по ликвидации последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций / А.М. Бандурка // Проблемы пожарной безопасности. – Х., 1993. – С. 10-13.
36. *Бандурка А.М.* Методические рекомендации по самостоятельному изучению курса «Основы управления в органах внутренних дел» / А.М. Бандурка, А.К. Безсмертный, А.М. Комзюк, В.И. Иваненко. – Х.: Унив-т внутр-х дел, 1995. – 34 с.
37. *Бандурка А.М.* Основы психологии управления / А.М. Бандурка, С.П. Бочарова, Е.В. Землянская. – Х.: Универ-т внутр-х дел, 1999. – 528 с.
38. *Бандурка О.М.* Триста п'ятдесят років мого життя / О.М. Бандурка. – Харків: НУВС, 2001. – 480 с.
39. *Бандурка О.М.* Управління в органах внутрішніх справ України : Підруч. / О.М. Бандурка. – Х.: Університет внутрішніх справ, 1998. – 480 с.
40. *Бандурка О.М.* Організація діяльності органів внутрішніх справ в умовах надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру / О.М. Бандурка, С.О. Кузнichenko // Наук.-практ. посіб. – Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. – 120 с.
41. *Барашков А.И.* Будет ли конец света? / А.И. Барашков. – М.: Знание, 1991. – 48 с.
42. *Басов А.В.* Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Басов Андрій Віталійович. – Х., 2006. – 228 с.
43. *Батурина Ю.Б.* Правовая форма и правовое средство в системе понятий теории права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Батурина Юлия Борисовна. – М., 2001. – 149 с.
44. *Бахрах Д.М.* Административное право / Д.М. Бахрах. – М., 1993. – 280 с.
45. *Бахрах Д.Н.* Административное право : Учеб. для вуз. / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: Норма, 2004. – 786 с.
46. *Бахрах Д.Н.* Административное право : Учеб. для вуз. / Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1999. – 368 с.
47. *Бахрах Д.Н.* Административное право России : Учеб. для вуз. / Д.Н. Бахрах. – М.: Издательство НОРМА, 2002. – 640 с.
48. *Белковец Л.П.* История государства и права России : Курс лекций / Л.П. Белковец, В.В. Белковец. – Новосибирск : Новосибирское книжное издательство, 2000. – 216 с.
49. *Бельский К.С.* Феноменология административного права / К.С. Бельский. – Смоленск : Издательство СГУ, 1995. – 143 с.
50. *Беляев Н.А.* Советское исправительно-трудовое право / Н.А. Беляев, А.Н. Бойцов, Д.П. Водяников и др.; [[под ред. Н.А. Беляева, В.С. Прохорова]]. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1989. – 296 с.

51. *Бень А.* Надзвичайний стан схвалили, але з певними обмеженнями // *Голос України*. – 2005. – № 232. – С. 6.
52. *Битяк Ю.П.* Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Битяк Юрій Прокопович. – Х., 2006. – 419 с.
53. *Біттнер О.* Захід вимушений, але потрібний // *Урядовий кур'єр*. – 2005. – № 233. – С. 2.
54. *Бляхман Б.Я.* Правовой режим в системе регулирования социальных отношений / Б.Я. Бляхман. – Кемерово: Кузбассвуиздат, 1999. – 172 с.
55. Большая советская энциклопедия : в 50 т. : Т. 8 [2-е изд.] / под ред. Б.А. Введенского. – М.: Советская энциклопедия, 1951. – 648 с.
56. *Бородин Э.* Административный кодекс (по проекту НКВД) / Э. Бородин // *Административный вестник*. – 1925. – № 12. – С. 15-26.
57. *Братель О.Г.* Надзвичайні ситуації в історичному аспекті / О.Г. Братель // *Вісник УніВС*. – № 10. – 2000. – С. 72-76.
58. *Бребан Г.* Французское административное право / Г. Бребан. – М.: Прогресс, 1988. – 512 с.
59. В Улан-Баторі скасували надзвичайний стан [Електронний ресурс] // Інформаційний портал MyNews. – Режим доступу: <http://mynews-in.net/news/politics/2008/07/06/1430922.html>
60. Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 661 с.
61. *Власов Д. М.* Правовые и организационные основы режима чрезвычайного положения : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Власов Дмитрий Михайлович. – Москва, 2002. – 134с.
62. Военная история отечества (с древних времен до наших дней) : в 3 т. : Т.2 / [под. ред. В.А. Золоторева]. – М. Институт военной истории Министерства обороны РФ, 1995. – 453 с.
63. Всемирная история : в 24 т. : Т. 16 «Европа в период английской революции» / А. Н. Бадак, И. Е. Войнич, Н. М. Волчек и др. – Минск: Литература, 1998. – 680 с.
64. *Гессен В.М.* Исключительное положение / В.М. Гессен – Х.: Эспада, 2005. – 240 с.
65. *Гессен В.М.* Об обязательных постановлениях, издаваемых в порядке охраны / В.М. Гессен // *Право*. – 1907. – № 43. – СПб. – С. 27-50.
66. *Глиняный В.П.* История государства и права зарубежных стран : Ч. 1. [5-е изд.]. – Х.: «Одиссей», 2005. – 832 с.
67. *Говоруха В.В.* Проблемні аспекти надзвичайних режимів у державному управлінні / В.В. Говоруха, С.О. Кузніченко // *Вісник Ун-ту внутр. справ*. – 2000. – № 10. – С. 76-83.
68. *Голованов С.О.* Всесвітня історія : Навч. посібн. [2-е вид.] / С.О. Голованов. – К.: Каравела, 2009. – 296 с.

69. Гончаров И.В. Обеспечение основных прав и свобод граждан в условиях чрезвычайного положения / И.В. Гончаров. – М.: Академия управления МВД РФ, 1999. – 60 с.

70. Государственное управление в России : Учеб. для вуз. [2-е изд. пер. и доп.] / под ред А.Н. Марковой. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 333 с.

71. Григонис Э.П. Теория государства и права : Курс лекций / Э.П. Григонис. – Спб.; М.; Х.: Питер, 2002. – 318 с.

72. Григорьев В.Н. Организация следственной работы в условиях чрезвычайного положения : Учеб. пособ. / В.Н. Григорьев. – Ташкент: Ташкентская ВШ МВД СССР, 1991. – 181 с.

73. Гримм Д.Д. Юридическое отношение и субъективное право / Д.Д. Гримм // Журнал Министерства Юстиции. – 1897. – № 4. – С. 11-35.

74. Громека В.И. Организация управления в чрезвычайной обстановке / В.И. Громека, Б.Н. Порфирьев // США: Политика, экономика, идеология. – 1987. – № 6. – С. 12-18.

75. Громов М.А. Управление силами и средствами горрайлинорганов внутренних дел в экстремальных условиях / М.А. Громов. – М.: Акад. МВД СССР. – М., 1990. – 16 с.

76. Громов М.А. Управление силами и средствами ОВД при стихийных бедствиях : Лекция / М.А. Громов. – М.: Акад. МВД СССР, 1992. – 43 с.

77. Гуцин В.В. Правовые и административные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / Гуцин Василий Васильевич. – М., 1998. – 449 с.

78. Демидов Ю.Н. Особенности применения органами внутренних дел уголовно-правовых мер в экстремальных условиях / Ю.Н. Демидов // Совершенствование деятельности органов внутренних дел в условиях решительного усиления борьбы с преступностью. – М., 1990. – С. 23-27.

79. Державний класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019-2001, затверджений наказом Держстандарту України від 19.11.2001 р. № 552 : Офіційне видання. – К.: Держстандарт України, 2002. – 19 с.

80. Дерюжинский В.Ф. Habeas Corpus Акт и его приостановка по английскому праву / В.Ф. Дерюжинский. – Спб.: Юрьевъ (Дерить), 1895. – 393 с.

81. Дії працівників міліції при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: Наук.-практ. посібн. / С.О. Акулов, С.А. Антоненко, С.М. Бадьора, М.В. Возник, В.А. Молотай [за заг. ред. В.В. Сокуренько]. – К.: Науковий світ, 2008. – 93 с.

82. Діяльність міліції щодо забезпечення законності, громадського порядку та безпеки громадян : Наук.-практ. посібн. / В.В. Конопльов, С.О. Кузнichenko, І.О. Нікітіна [та ін.]. – Сімферополь : КЮІ ОДУВС, 2009. – 260 с.

83. Долгопалов А.А. Теоретические основы административно-правовых режимов оборота оружия и взрывчатых веществ в РФ / А.А. Долгопалов. – М.: ВНИИ МВД РФ, 2006. – 64 с.

84. *Домрин А.Н.* Конституционный режим чрезвычайного положения в зарубежных странах (на примере Великобритании и Индии : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Домрин Александр Николаевич. – М., 1992. – 229 с.
85. *Древинг Ф.Ф.* Краткие сведения из «Полицейского права», «Государственного права» и Уголовного уложения 1903 г.: Пособ. для чинов столич., гор. и губ. / [сост. Ф. Древинг]. – М: Тип. А.П. Поплавского, 1909. – 449 с.
86. *Дудин А.П.* Диалектика правоотношений : Научн. изд. / А.П. Дудин. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1983. – 121 с.
87. *Дьяченко И.Л.* Конституционный режим военного положения в России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Дьяченко Ирина Леонидовна. – Ростов-на-Дону, 2000. – 200 с.
88. Европейский Суд по правам человека. Избранные решения : в 2 т. : Т. 1. – М.: Изд-во «НОРМА», 2000. – 856 с.
89. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов. – Симферополь: Новая эра. – 2007 – 500 с. – Сер. «Классика конституционного и администр. права».
90. *Ермолаева Е.В.* Объект правоотношения: историко-теоретическое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ермолаева Елена Вячеславовна. – Ульяновск, 2004. – 157 с.
91. *Жалинский А.Э.* Правовой статус населения в условиях чрезвычайного положения / А.Э. Жалинский // Обеспечение безопасности населения и территории: Сб. науч. тр. – М.: Ин-т государства и права РАН, 1994. – С. 26-38.
92. *Жилинкова И.В.* Правовой режим имущества членов семьи / И.В. Жилинкова. – Х.: «Ксилон», 2000. – 398 с.
93. Загальна декларація прав людини // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 89.
94. Законодательство буржуазных стран о чрезвычайном положении : Научн.-информ. обзор. – М.: ВНИИ СЗ МЮ СССР, 1982. – Деп. в ИНИОН АН СССР 29.08.1986, № 22288.
95. Земельный кодекс Украины // ВВР Украины. – 2002. – № 3. – Ст. 27.
96. *Зербіно Д.* Антропогенні екологічні катастрофи / Д. Зербіно // Надзвичайна ситуація. – 1999. – №7. – С. 44-45.
97. Зростає кількість надзвичайних ситуацій із року в рік // Надзвичайна ситуація. – 2008. – № 10. – С. 2-10.
98. *Иванов Е.А.* Логика. Учеб. / Е.А. Иванов. – М.: Изд-во БЕК, 1998. – 309 с.
99. *Иванов Ю.В.* Организация гражданской обороны в зарубежных странах: Научн.-аналит. обзор / Ю.В. Иванов, А.Г. Степанов. – М.: Акад. МВД РФ, 1993. – 68 с.
100. *Исаков В.Б.* Механизм правового регулирования и правовые режимы / В.Б. Исаков // Проблемы теории гос-ва и права. – 1989. – С. 258-261.
101. История государства и права СССР. : Т. 2 «Советский период» : Учеб. [–е изд., перер. и доп.] / под. ред. Г.С. Камцина, Г.В. Швелова. – М.: Юрид. лит., 1981. – 712 с.

- 102.** *Іванов В.М.* Історія держави і права України : Навч. посіб. / В.М. Іванов. – К.: Атіка, 2003. – 416 с.
- 103.** Історія держави і права України : Підруч. : у 2 т. : Т. 1 / [за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка]. – К.: Концерн «Видавничий Дім Ін-Юре», 2003. – 656 с.
- 104.** Історія сучасного світу: соціально-політична історія XV-XX століть : Навч. посіб. [2-е вид., доп. і перероб.] / Ю.А. Горбань, Б.І. Білик, Л.В. Дячук та ін. – К.: Вікар, 2003. – 435 с.
- 105.** *Йоффе О.С.* Вопросы теории права : Учеб. пособ. / О.С. Йоффе, М.Д. Шаргородский. – М.: Госюриздат, 1961. – 381 с.
- 106.** *Катков Д.Б.* Конституционное право России : Учеб. пособ. / Д.Б. Катков, Е.В. Корчило. – М.: Юриспруденция, 1999. – 246 с.
- 107.** *Кельман М.С.* Загальна теорія права (зі схемами, кросвордами, тестами) : Підруч. / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин. – К.: «Кондор», 2002. – 353 с.
- 108.** *Керимов Д.А.* Основы философии права: Учеб. / Д.А. Керимов. – М.: Юрид. лит., 1992. – 191 с.
- 109.** *Кечекьян С.Ф.* Правоотношение в социалистическом обществе / С.Ф. Кечекьян. – М.: Изд-во АН СССР, 1958. – 188 с.
- 110.** *Ківалов С.В.* Спеціальні адміністративні режими: сутність та правове регулювання / С.В. Ківалов // Наукові праці ОНЮА : Т. 1. – Одеса: «Юридична література», 2002. – С. 59-169.
- 111.** *Кіндер Г.* Всесвітня історія [пер. з нім] / Г. Кіндер, В. Хільгеман. Наук. ред., пер.: А.Г. Слюсаренко, О.Ф. Іванов – К.: Знання-Прес, 2001. – 631 с.
- 112.** Кодекс адміністративного судочинства України : Наук.-практ. комент. / Н.О. Армаш, О.М. Бандурка, А.В. Басов та ін.; [за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. А.Т. Комзюка]. – К.: Прецедент; Істина. – 823 с.
- 113.** Кодекс Украины об административных правонарушениях : Науч.-практ. комент. [изд. 6-ое; дополн. и переработ.] / А.С. Васильев, Е.В. Додин, О.П. Подцерковный и др. [под общ. ред. А.С. Васильева, А.И. Миколенко. – Х.: ООО «Одиссей», 2008. – 1024 с.
- 114.** Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
- 115.** *Козлов Ю.М.* Административное право : Учеб. / Ю.М. Козлов. – М.: Юристь, 1999. – 320 с.
- 116.** *Колодій А.М.* Теорія держави і права: Навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін. [за заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова]. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
- 117.** *Коломоєць Т.О.* Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Т.О. Коломоєць – Х., 2005. – 455 с.
- 118.** *Колпаков В.К.* Административно-деликтный правовой феномен / В.К. Колпаков – К.: «Юрінком Інтер», 2004. – 528 с.
- 119.** *Колпаков В.К.* Адміністративне право України : Підруч. / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

- 120.** *Комзюк А.Т.* Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. – Х., 2002. – 407 с.
- 121.** Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Конвенція Ради Європи від 04.11.1950, ратифікована Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17.07.97 № 475/97-ВР [Електронний ресурс] // Законодавство України. Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004
- 122.** Конвенція про права дитини // Зібрання чинних міжнародних договорів України – 1990. – № 1. – Ст. 205.
- 123.** Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання : Конвенція Організації Об'єднаних Націй від 10.12.1984, ратифікована із застереженнями Указом Президії Верховної Ради УРСР від 26.01.1987 № 3484-XI [Електронний ресурс] // Законодавство України. Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_085
- 124.** Конституции зарубежных стран / [сост. В.Н. Дубовин]. – М.: ООО «Юрлитинформ», 2001. – 448 с.
- 125.** Конституция Индии. – М.: Изд-во МГУ, 1993. – 28 с.
- 126.** Конституция СССР от 7 октября 1977 г. – М.: Юрид. лит., 1977. – 121 с.
- 127.** Конституційне право України / [за ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики]. – К.: Український центр правничих студій, 1999. – 376 с.
- 128.** Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
- 129.** *Копиленко О.Л.* Держава і право України. 1917-1920 : Навч. посібн. / О.Л. Копиленко, М.Л. Копиленко. – К.: Либідь, 1997. – 208 с.
- 130.** *Коренев А.П.* Административное право России : Учеб. : Ч. 1 / А.П. Коренев. – М.: МЮИ МВД РФ; Изд-во «Щит-М», 1999. – 280 с.
- 131.** *Коренев А.П.* Основы управления в ОВД : Учеб. / А.П. Коренев. – М.: МЮИ МВД России, 1999. – 356 с.
- 132.** *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права / Н.М. Коркунов. – СПб.: Изд-во юрид. книжный магазин Н.К. Мартынова, 1914. – 370 с.
- 133.** *Корнієнко М.В.* Поняття «особливі умови» в діяльності органів внутрішніх справ / М.В. Корнієнко // Вісник Універ-ту внутр-х справ. – № 10. – 2000. – С. 107-111.
- 134.** *Космынина П.В.* Правовой режим предупреждения преступлений в условиях чрезвычайных ситуаций: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.08 / Космынина Полина Владимировна. – М., 2004. – 200 с.
- 135.** *Кострицына Н.А.* Ограничение гарантий неприкосновенности личности в английском праве: Habeas corpus Act 1969 года и чрезвычайное законодательство в Англии / Н.А. Кострицына. – М.: Госюриздат, 1957. – 256 с.
- 136.** Краткий философский словарь / [под ред. А.П. Алексеева]. – М.: «Проспект», 1997. – 400 с.

- 137.** *Кривопуст А.А.* Административно-правовая организация государственного управления чрезвычайных ситуаций природного характера : автореф. дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Кривопуст Александр Александрович, 2008. – 19 с.
- 138.** Кримінальний кодекс України : Офіційне видання : [зі змін. і доп. станом на 01.07.2008 р.]. – К.: Ін Юре, 2008. – 560 с.
- 139.** *Кудрявцев В.Н.* Демократия и правовой порядок / В.Н. Кудрявцев // Известия. – 1991. – № 34. – С. 12.
- 140.** *Кузниченко С.А.* Чрезвычайные административно-правовые режимы как форма государственного управления в экстремальных ситуациях / С.А. Кузниченко // Наукові записки факультету управління та інформатики НУВС. – Вип. 1. – Х.: НУВС. 2005. – С. 7-19.
- 141.** *Кузниченко С.А.* Актуальные проблемы управления в условиях чрезвычайных ситуаций / С.А. Кузниченко // Матер. конфер. «Проблемы борьбы с правонарушениями». – Белгород: Белг. юр. ин-т МВД РФ. – 2000. – С. 48-55.
- 142.** *Кузниченко С.А.* Борьба с техногенным терроризмом: досвід Європейських держав / С.А. Кузніченко, Безсмертний О.К. // Вісник ХІСП, Екологія, техногенна безпека і соціальний прогрес. – Х. – 2001. – С. 176-181.
- 143.** *Кузниченко С.А.* Информационная система поддержки принятия решений руководителем органа внутренних дел в чрезвычайных ситуациях техногенного характера / С.А. Кузниченко, А.М. Кузниченко, М.А. Волоchnik, // Вісник ХІСП: Екологія, техногенна безпека і соціальний прогрес. – Х. – 2002. – № 1 (2). – С. 135-139.
- 144.** *Кузниченко С.А.* Исторические аспекты введения административно-правовых режимов / С.А. Кузниченко // Проблемы правоохранительной деятельности. – Белгород: Белгородский юрид. инст. МВД России, 2007. – № 2. – С. 8-13.
- 145.** *Кузниченко С.А.* Некоторые аспекты действия чрезвычайного положения в Автономной Республике Крым / С.О. Кузніченко // Проблемы правоохранительной деятельности. – Белгород: Изд-во Белгор. юр. ин-та МВД РФ. – 2006. – № 1 (3). – С. 13-17.
- 146.** *Кузниченко С.А.* Понятие и классификация специальных операций / С.А. Кузниченко, А.С. Спасский // Сб. науч. тр. доктор., адъюнк., аспиран., соиск. «Проблемы правоохранительной деятельности и образования». – Белгород: ООИИ и РИД Белгор. юр. ин-т МВД РФ, 2004. – С. 104-111.
- 147.** *Кузниченко С.А.* Специфика правоотношений, которые возникают в условиях чрезвычайных ситуаций / С.А. Кузниченко // Матер. науч.-практ. конфер. адъюнк., аспиран., магистр. «Права граждан, правоохранительная и правоприменительная деятельность в России и Украине: состояние и перспективы развития». – Белгород, Белгор. юр. ин-т МВД РФ. – 2003. – С. 39-45.
- 148.** *Кузниченко С.А.* Становление и развитие чрезвычайного законодательства в Украине во второй половине 20-го века / С.А. Кузниченко // Право і безпека. – 2002. – № 1. – С. 57-60.
- 149.** *Кузніченко С.О.* Адміністративний примус у змісті надзвичайних правових режимів / С.О. Кузніченко // Держава і право. – 2002. – № 15. – С. 223-230.

150. Кузнiченко С.О. Адмiнiстративно-правовi наслiдки запровадження адмiнiстративно-правових режимiв / С.О. Кузнiченко // Вiсн. Харк. нац. унiвер. внутр. справ. – Харкiв : ХНУВС. – № 43. – С. 211-218.

151. Кузнiченко С.О. Актуальнi проблеми адмiнiстративного законодавства України i шляхи його удосконалення / С.О. Кузнiченко // Мат. Мiжнародної наук.-практ. конф. «Адмiнiстративний примус у змiстi адмiнiстративно-правової реформи. – Iвано-Франкiвськ: Прикарпатський юр. iн.-т. ЛДУВС, 2009. – С. 19-22.

152. Кузнiченко С.О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» : Науково-практичний коментар / С.О. Кузнiченко, А.В. Басов. – Харкiв: Прометей-Прес, 2006. – 380 с.

153. Кузнiченко С.О. Iсторико-теоретичнi засади формування iнституту надзвичайних адмiнiстративно-правових режимiв в Україні : Моногр. / С.О. Кузнiченко. – Киiв: Прецедент, 2009. – 263 с.

154. Кузнiченко С.О. Мiсце та роль екстремальних адмiнiстративно-правових режимiв у системi забезпечення нацiональної безпеки / С.О. Кузнiченко // Проблеми правознавства та правоохоронної дiяльностi. – № 1. – Донецьк: ДЮІ ЛДУВС. 2008. – С. 96-103.

155. Кузнiченко С.О. Надзвичайне законодавство України: теоретичнi засади формування та розвитку / С.О. Кузнiченко // Форум права. – 2008. – №1. – С. 245-249. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-1/07ksovar.pdf>

156. Кузнiченко С.О. Надзвичайнi спецiальнi адмiнiстративно-правовi режими у законодавствi України / С.О. Кузнiченко // Право України. – 2000. – № 2. – Ст. 20-24.

157. Кузнiченко С.О. Обмеження прав i свобод людини в умовах введення надзвичайних правових режимiв / С.О. Кузнiченко // Дотримання прав людини в дiяльностi МВС // Харкiвська правозахисна група. – Харкiв: Права людини, 2009. – 272 с.

158. Кузнiченко С.О. Органи внутрiшнiх справ в Єдинiй державнiй системi запобiгання i реагування на надзвичайнi ситуацiї техногенного та природного характеру: органiзацiйно-правовi питання / С.О. Кузнiченко // Вiсник Ун-ту внутр. справ. – 2000. – № 11. – С. 102-106.

159. Кузнiченко С.О. Особливостi квалiфiкацiї злочинiв в умовах введення надзвичайного адмiнiстративно-правового режиму за кримiнальним законодавством України / С.О. Кузнiченко // Форум права. – 2008. – № 3. – С. 274-280. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-1/07ksovar.pdf>

160. Кузнiченко С.О. Пiдстави введення, продовження та скасування надзвичайних адмiнiстративно-правових режимiв в закордонних краiнах / С.О. Кузнiченко // Наше право, 2008. – № 4. – Ч. 1. – С. 65-70.

161. Кузнiченко С.О. Правовiдносини як категорiя iнституту надзвичайних адмiнiстративно-правових режимiв / С.О. Кузнiченко // Кримський юрид. вiсн. – Сiмферополь : КЮІ ОДУВС, 2009. – № 2 (6). – С. 30-45.

- 162.** Кузнiченко С.О. Правовое обеспечение государственного управления в чрезвычайных ситуациях / С.О. Кузнiченко // Матер. междунар. конфер. под эгидой организации Черномор. эк. сотр-ва «Чрезвычайные ситуации: предупреждение и ликвидация последствий». – Харьков: ИРЕ НАН Украины. – 2000. – С. 244-249.
- 163.** Кузнiченко С.О. Примусовi заходи у змiстi надзвичайних адмiнiстративно-правових режимiв / С.О. Кузнiченко // Матерiали мiжнар. наук.-практ. конфер. «Роль та мiсце ОВС у розбудовi демократичної правової держави». – Одеса: ОДУВС. – 2009. – С. 214-215.
- 164.** Кузнiченко С.О. Процедура введення, продовження та скасування надзвичайних адмiнiстративно-правових режимiв у закордонних країнах / С.О. Кузнiченко // Кримський юрид. вісн. – Сiмферополь : КЮІ ОДУВС, 2009. – № 1 (5). – С. 21-33.
- 165.** Кузнiченко С.О. Процедури введення, продовження та скасування надзвичайних адмiнiстративно-правових режимiв в Україні [Електронний ресурс] / С.О. Кузнiченко // Форум права. – 2009. – № 2 . – С. 220-233. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09kcorvu.pdf>
- 166.** Кузнiченко С.О. Реформування інституту надзвичайних адмiнiстративно-правових режимiв в Україні: постановка проблеми / С.О. Кузнiченко // Форум права. – 2009. – № 1 . –С. 273-280 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09kcoupp.pdf>
- 167.** Кузнiченко С.О. Специфічні аспекти організації слідства в умовах надзвичайного стану / С.О. Кузнiченко // Матер. постійн. дiючого наук.-практ. сем., м. Харків. – Х.: ТОВ «Оберіг», 2009. – 312 с.
- 168.** Кузнiченко С.О. Адмiнiстративний розсуд: історико-правовий аспект / С.О. Кузнiченко, Резанов С.А. // Кримський юрид. вісн. – Сiмферополь, 2007. – № 1. – С. 69-76.
- 169.** Кузнiченко С.О. Державне управління в сфері техногенно-природної безпеки (правові аспекти) / С.О. Кузнiченко // Держава і право. – № 10. – 2001. – С. 258-262.
- 170.** Кузнiченко С.О. Державне управління в сфері техногенно-природної безпеки / С.О. Кузнiченко // Зб. наук. пр. Харків. регіон. ін-ту Укр. Ак. держ. управління при През. України «Актуальні проблеми державного управління». – 2002. – № 2(13) ч. 2. – С. 287-290.
- 171.** Кузнiченко С.О. Заходи процесуального примусу передбачені Кодексом адмiнiстративного судочинства України / С.О. Кузнiченко, О.О. Кашкаров // Ученые записки ТНУ им В.И. Вернадского : Т. 21 (60) «Юридические науки». – Симферополь, 2008. – № 1. – С. 75-82.
- 172.** Кузнiченко С.О. Зовнішня взаємодія органів внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру / С.О. Кузнiченко // Матер. конфер. «Науково-методологічні та управлінські засади діяльності ОВС за умов надзвичайної ситуації (за наслідками та висновками Чорнобильської катастрофи через 15 років)». – Київ. – 2001. – С. 114-118.

173. Кузнiченко С.О. Концептуальнi засади протидiї тероризму: адмiнiстративно-правовий аспект / С.О. Кузнiченко // Зб. наук. пр. Харкiв. регион. iн-ту Укр. Ак. держ. управлiння при През. України «Актуальнi проблеми державного управлiння». – 2002. – № 3 (14). – С. 106-113.

174. Кузнiченко С.О. Концепция чрезвычайных административно-правовых режимов в законодательстве Украины / С.О. Кузнiченко // Проблемы правоохранительной деятельности. – № 1. – 2005. – Белгород: Изд-во Белгор. юр. ин-та МВД РФ. – С. 111-118.

175. Кузнiченко С.О. Критерiї та методи оцiнки ефективностi державного управлiння органами внутрiшнiх справ / С.О. Кузнiченко // Право i безпека. – 2002. – № 1. – С. 68-70.

176. Кузнiченко С.О. Мiжнародний досвiд боротьби з техногенним тероризмом (органiзацiйно-правовий аспект) / С.О. Кузнiченко // Ринкова економiка: сучасна теорiя i практика управлiння : Ч. 1 : Т. 10. : Вип. 14. – Одеса, 2007. – С. 47-52.

177. Кузнiченко С.О. Надзвичайне законодавство в закордонних країнах / С.О. Кузнiченко // Вiсник НУВС. – 2002. – № 20. – С. 125-129.

178. Кузнiченко С.О. Обмеження прав i свобод людини в умовах надзвичайних правових режимiв / С.О. Кузнiченко, Ю.В. Градова // Науковий вiсник КНУВС. – 2007. – № 4. – С. 33-41.

179. Кузнiченко С.О. Органiзацiя дiй працiвникiв органiв внутрiшнiх справ з припинення протиправних дiй пiд час проведення масових заходiв та акцiй : Метод. рекомендацiї / С.О. Кузнiченко, О.В. Кузнiченко, Д.В. Єремєєв, Ю.Ю. Басова, Д.В. Єремєєв, В.В. Костилев, Л.П. Рапацька. – Сiмферполь, Кримський юр. iн-т ОДУВС, 2009. – 32 с.

180. Кузнiченко С.О. Отраслевая принадлежность правового института чрезвычайного положения / С.О. Кузнiченко // Вiсник ХiСП, Екологiя, техногенна безпека i соцiальний прогрес. – Х. – 2002. – №1 (2). – С. 298-304.

181. Кузнiченко С.О. Питання класифiкацiї надзвичайних ситуацiй / С.О. Кузнiченко // Вiсник НУВС. – 2002. – № 18. – С. 247-252.

182. Кузнiченко С.О. Пiдвищення ефективностi дiяльностi мiлiцiї щодо забезпечення громадського порядку та протидiї злочинностi в умовах курортного региону : звіт про наук.-досл. роб. (заключн.) / С.О. Кузнiченко, С.А. Буткевич, I.Ю. Хилько, I.О. Шаповалова. – Сiмферополь : КiОI ОДУВС, 2009. – 30 с.

183. Кузнiченко С.О. Пiдготовка працiвникiв ОВС до дiй у надзвичайних ситуацiях: результати соцiологiчного дослiдження / С.О. Кузнiченко // Вiсник Ун-ту внутр. справ. – 2000. – № 12. – С. 154-159.

184. Кузнiченко С.О. Поняття громадського порядку та органiзацiї його охорони / С.О. Кузнiченко, А.С. Спаський // Вiсник Одес. iн-ту внутр. справ. – 2004. – №1. – С. 19-23.

185. Кузнiченко С.О. Поняття та змiст спецiального адмiнiстративно-правового режиму охорони державної таємницi / С.О. Кузнiченко I.О. Шаповалова // Мат. мiжнар. наук.-практ. конф. «Iнформацiйне суспiльство в Україні:

інформаційно-правова культура, освіта, наука», присвяч.. Всесвітн. Дню інформ. суспільства (16-17 травня 2008 року, м. Суми). – Суми: Вид-во «Довкілля», 2008. – С. 48-50.

186. Кузніченко С.О. Поняття, джерела та класифікація актів техногенно-го тероризму Актуальні проблеми політики // С.О. Кузніченко, А.С. Спаський. – 2004. – Одеса. – С. 168-175.

187. Кузніченко С.О. Правова природа актів про введення надзвичайних спеціальних адміністративно-правових режимів / С.О. Кузніченко // Вісник НУВС. – 2001. – Спецвип. – С. 196-198.

188. Кузніченко С.О. Правове забезпечення службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку / С.О. Кузніченко // Збірн. тез допов. наук.-практ. конф. «Наукове забезпечення службово-бойової діяльності внутрішніх військ МВС України». – Харків : Акад. ВВ МВС України, 2009. – С. 18-20.

189. Кузніченко С.О. Правове регулювання проведення масових заходів (порівняльно-правовий аналіз національного та закордонного досвіду) / С.О. Кузніченко // Актуальні проблеми участі населення та громадських формувань в охороні громадського порядку і безпеки громадян у сучасних умовах: Матеріали науково-практичного семінару (м. Харків, 29 березня 2007 року). – Х.: Вид-во ХНУВС, 2007. – С. 32-36.

190. Кузніченко С.О. Правовий режим використання та охорони лісу / С.О. Кузніченко // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (25-29 вересня 2006 р., Суми, Україна) – Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. – С. 302-303.

191. Кузніченко С.О. Правовий режим воєнного стану в СРСР 1941-1945 років / С.О. Кузніченко // Право і безпека. – 2002. – №2. – С. 80-85.

192. Кузніченко С.О. Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації / С.О. Кузніченко, О.О. Харитонova // Матер. Междунар. науч.-практ. конфер. «Сучасні проблеми гуманізації та гармонізації управління». – Харків: Харків. нац. ун-т – 2002. – С. 19-20.

193. Кузніченко С.О. Правовий режим у системі регулювання соціальних відносин (загально-теоретичні та методологічні засади) / С.О. Кузніченко // Зб. наук. пр. «Методологія наукового дослідження у галузі права: проблеми та перспективи розвитку». – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – С. 142-150.

194. Кузніченко С.О. Проблеми реформування міжгалузевих надвідомчих систем нагального управління в сфері техногенно-природної безпеки / С.О. Кузніченко // Кримський юрид. вісн. – Сімферополь, 2008. – № 3. – С. 142-148.

195. Кузніченко С.О. Проблемні питання наукового забезпечення службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку / С.О. Кузніченко // Закон і честь. – 2009. – № 2. – С. 6-19.

196. Кузніченко С.О. Роль внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України у забезпеченні адміністративно-правового режиму надзвичайного

стану / С.О. Кузніченко // Честь і закон. – Х.: Інститут ВВ МВС України, 2005. – № 4. – С. 39-43.

197. Кузніченко С.О. Службово-бойова діяльність внутрішніх військ МВС в забезпеченні надзвичайного адміністративно-правового режиму надзвичайного стану / С.О. Кузніченко // Мат. Міжнародної наук.-практ. конф., 11-12.12.2008. – Сімферополь, Кримський юр. ін-т ОДУВС, 2008. – С. 204-207 с.

198. Кузніченко С.О. Суб'єкти забезпечення адміністративно-правового режиму обігу зброї в Україні / С.О. Кузніченко, О.М. Бокій // Кримський юрид. вісн. – Сімферополь : КЮІ ОДУВС, 2008. – № 3 (4). – С. 27-38.

199. Кузніченко С.О. Техногенний тероризм: джерела, типологія, концепція, протидії / С.О. Кузніченко // Зб. наук. пр. Харків. центру по вивченню організ. злоч-ті спільно з Америк. ун-том у Вашингтоні, випуск сьомий – Х.: Східно-регіон. центр гуманіт.-освітн. ініціатив, 2003. – С. 105-131.

200. Кузніченко С.О. Техногенный терроризм: аспекты, типология, профилактика / С.О. Кузніченко // Матер. Междунар. науч.-практ. конфер. «Сучасні проблеми гуманізації та гармонізації управління». – Харків: Харків. нац. ун-т, 2001. – С. 252-254.

201. Кузніченко С.О. Управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру / С.О. Кузніченко. – Харків.: Основа, 2001. – 152 с.

202. Кузніченко С.О. Феномен правового режиму в адміністративному праві // Форум права. – 2007. – №1. – С. 109-112 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-1/07ksovar.pdf>

203. Кузніченко С.О. Формування єдиної концепції структури навчальних дисциплін адміністративно-правового циклу, як фактор підвищення якості управлінської підготовки персоналу ОВС / С.О. Кузніченко // Збірн. Мат. наук.-практ. конф. «Запровадження у системі МВС України системи управління якістю: проблеми і перспективи. – К.: ДНДІ МВС України, 2008. – С. 173-176.

204. Кузніченко С.О. Шляхи удосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління в умовах надзвичайних ситуацій / С.О. Кузніченко // Матер. міжнар. наук.-практ. конфер. «Сучасні проблеми гуманізації та гармонізації управління». – Харків: Харків. нац. ун-т. – 2000. – С. 133.

205. Кузніченко С.О. Управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру / С.О. Кузніченко. – Х.: Основа, 2001. – 152 с.

206. Кузніченко С.О. Проблемні питання обмеження та забезпечення прав і свобод людини при введенні надзвичайних адміністративно-правових режимів / С.О. Кузніченко, Ю.В. Градова // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – 2007. – № 10. – С. 51-56.

207. Кукушкин Ю.С. Очерк истории Советской конституции [2-е изд.] / Ю.С. Кукушкин, О.И. Чистяков. – М.: Политиздат, 1987. – 367 с.

- 208.** *Курицын В.М.* Советский государственный аппарат в период Великой Отечественной Войны / В.М. Курицын // Государство и право. – 1985. – № 5. – С. 45-55.
- 209.** *Лаптії В.А.* Організація роботи державних органів у надзвичайних ситуаціях / В.А. Лаптії // Проблеми реформування державної влади: Конституційні та управлінські аспекти : Тези доп. і наук. повідомл. наук.-практ. конфер. (Київ, 10-11 березня 1995 р.). – К, 1995. – С. 155-156.
- 210.** *Ларин В.В.* Понятие и содержание особых условий / В.В. Ларин, И.А. Лесняк, Г.С. Никулин // Совершенствование управления органами внутренних дел в особых условиях. – М.: Акад. МВД СССР. – 1991. – С. 12-37.
- 211.** *Лебединский В.Г.* Советская прокуратура и ее деятельность в области общего надзора / В.Г. Лебединский. – М.: Юрид. лит., 1954. – 358 с.
- 212.** *Ліпкан В.А.* Націобезпекознавча парадигма / В.А. Ліпкан // Право України. – 2003. – № 2. – С. 120-123.
- 213.** *Лозбинец В.В.* Федеральный Конституционный закон «О чрезвычайном положении»: Комментарий / В.В. Лозбинец. – М.: Спартак, 2003. – 252 с.
- 214.** *Лозбинцев В.В.* Институт чрезвычайного положения в Российской Федерации и механизм его реализации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.13 / Лозбинцев Владимир Владимирович. – М., 2000. – 249 с.
- 215.** *Лупев А.Э.* Организаторская деятельность органов государственного управления в 1941-1945 гг. / А.Е. Лупев // Советское государство и право, 1975. – № 5. – С. 6-8.
- 216.** *Магазинер Я.М.* Чрезвычайно-указное право въ России / Я.М. Магазинер. – СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1911. – 172 с.
- 217.** *Магда С.О.* Забезпечення прав, свобод та реалізації обов'язків громадян в умовах надзвичайних адміністративно-правових режимів : автореф. дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Магда Світлана Олександрівна. – Х., 2008. – 20 с.
- 218.** *Маилян С.С.* Административно-правовые режимы в теории административного права и практика государственного управления правоохранной деятельностью: Монография / С.С. Маилян. – М.: ЮНИТИ-Дана, 2002. – 214 с.
- 219.** *Майдыков А.Ф.* О концепции деятельности органов внутренних дел в чрезвычайных ситуациях (экстремальных условиях) / А.Ф. Майдыков // Совершенствование системы экстренного реагирования на чрезвычайные ситуации. Труды Акад. МВД РФ. – М., 1993. – С. 10-19.
- 220.** *Майдыков А.Ф.* Предмет, задачи и система курса «Управление органами внутренних дел в экстремальных условиях» : Лекция / А.Ф. Майдыков. – М.: Акад. МВД СССР, 1989. – 25 с.
- 221.** *Малько А.В.* Правовые средства как общетеоретическая проблема // Правоведение. – 1995. – № 2. – С. 63-68.
- 222.** *Маркс К.* Полное собрание сочинений. Т. 8. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М., 1957. ГИПЛ. – 706 с.
- 223.** *Мартышов Ю.Х.* О понятии особых условий / Ю.Х. Мартышов // Актуальные вопросы советского административного права. – М., 1972. – С. 77-84.

- 224.** *Марчук В.М.* Основні поняття та категорії права : Навч. посібн. / В.М. Марчук, Л.В. Ніколаєва. – К.: Істина, 2001. – 143 с.
- 225.** *Матузов Н.И.* Теория государства и права : Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – [2-ое изд., перераб. и доп.]. – М.: Юристъ, 2001. – 776 с.
- 226.** *Матузов Н.И.* Правовые режимы: вопросы теории и практики / Н.И. Матузов, А.В. Малько // Правоведение. – 1996. – № 1. – С. 17-26.
- 227.** *Матузов Н.И., Малько А.В.* Политико-правовые режимы: актуальные проблемы // Общественные науки и современность. – 1997. – № 1. – С. 17-26.
- 228.** Международные акты о правах человека. Сборн. документов. – М.: Изд-во НОРМА, 2000. – 784 с.
- 229.** Методичні рекомендації про планування, транспортне забезпечення та порядок проведення евакуації населення у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. – К.: МВС, 2003. – 111 с.
- 230.** Методичні рекомендацій щодо планування і порядку проведення евакуації, затверджені наказом МНС № 44 від 07.09.2004.
- 231.** *Мирошніченко В.М.* Организация управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / В.М. Мирошніченко. – М.: «Экзамен», 2002. – 256 с.
- 232.** Митний кодекс України // ВВР України. – 2002. – № 38-39. – Ст. 288.
- 233.** Міжнародний огляд подій в світі [Електронний ресурс] // Українське радіо. – Режим доступу: <http://www.nrcu.gov.ua/index.php?id=4&listid=54980>
- 234.** Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : Міжнародний пакт, ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 № 2148-VIII [Електронний ресурс] // Законодавство України. Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043
- 235.** *Міценко І.* Звідки «родом» НС? / І. Міценко // Надзвичайна ситуація. – 1998. – № 7. – С. 32-35.
- 236.** *Могил С.К.* Сучасна держава в екстремальних ситуаціях : нормативи, органи, функції : дис... кандидата юрид.наук : 12.00.01 / Могил Сергій Костянтинівич. – Одеса, 2003. – 190 с.
- 237.** *Монтескьє Ш.Л.* Избранные произведения / Ш.Л. Монтескьє. – М.: Юридическая литература, 1955. – 379 с.
- 238.** Надзвичайний стан запровадили в столиці Таїланду [Електронний ресурс] // Інформаційний портал MyNews. – Режим доступу: <http://mynews-in.net/news/politics/2008/09/02/1439663.html>
- 239.** Надзвичайний стан у країнах Європи [Електронний ресурс] // The Epoch Times Україна. – Режим доступу: <http://www.epochtimes.com.ua/articles/view/2/7621.html>
- 240.** Надзвичайні ситуації. Основи законодавства України : у 2 т. : Т.1. – Київ: Вид-во «Основа», 1998. – 544 с.

- 241.** *Назаренко Г.В.* Теория государства и права : Учеб. пособ. / Г.В. Назаренко. – М.: Ось-89, 1998. – 175 с.
- 242.** *Назаров Б.Л.* Теория государства и права: Учеб. пособ. / Б.Л. Назаров. – М.: Юрид. лит., 1976. – 311 с.
- 243.** *Настюк В.Я.* Адміністративно-правові режими у сфері національної безпеки та протидії тероризму : Моногр. / В.Я. Настюк. Акад. прав. наук. Ін-т вивчення пробл. злочинності. Служба безпеки України. Ін-т операт. діяльності та держ. безпеки – К.: НКЦ, 2008. – 245 с.
- 244.** Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / [під заг. ред. М.А. Потєбенька, В.Г. Гончаренка]. – К.: Форум, 2001. – 945 с.
- 245.** *Никифоров Б.С.* Английское законодательство военного времени о защите государства и обеспечении внутренней безопасности // Сов. госуд. и право. – 1946. – № 2. – С. 78-84.
- 246.** Новий тлумачний словник української мови : в 3 т. : Т. 1 [вид. 2-е, випр. і доп.] / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. – К.: Вид-во «АКОНІТ», 2008. – 927 с.
- 247.** О безотлагательных мерах по обеспечению режима чрезвычайного положения в г. Москва : Указ Президента Российской Федерации от 04.10.1993 № 1578 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 40. – Ст. 3751.
- 248.** О введении военного положения на морском и речном транспорте : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 9 мая 1943 // ВВС СССР. – 1943. – № 18. – Ст. 117.
- 249.** О военном положении : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. // ВВС СССР. – 1941. – № 29. – Ст. 4.
- 250.** О военном положении : Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 30.01.2002 № 1-ФКЗ [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации. – Режим доступа: <http://duma.consultant.ru/doc.asp?ID=10650>
- 251.** О деятельности КПСС и КП РСФСР : Указ Президента РСФСР от 06.11.1991 № 169 [Электронный ресурс] // Календарь событий. – Режим доступа: <http://www.calend.ru/event/4874>
- 252.** О командующем Армией, входящей в состав Армий фронта (положение) : Постановление СНК от 15 декабря 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 94. – Ст. 936.
- 253.** О мероприятиях по борьбе с разрухой в сельском хозяйстве : Временный закон Украинской Державы от 8.07.1918 [Электронный ресурс] // Зеркало недели. – Режим доступа: <http://www.zn.ua/3000/3150/61151>
- 254.** О местностях, объявленных на военном положении : Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Труда и Оборонь от 4 ноября 1920 г. // Собр. Узак. – 1920. – № 69. – Ст. 454.
- 255.** О мобилизации на период военного времени трудоспособного городского населения для работы на производстве и строительстве : Указ президиума ВС СССР от 13.02.1942 // ВВС СССР. – 1942. – № 6. – Ст. 2.

256. О неотложных мерах по наведению общественного порядка в Азербайджанской ССР и Армянской ССР : Указ Президиума Верховного Совета СРСР от 23.11.1988 // ВВС СССР. – 1988. – № 47. – Ст. 711.

257. О оглашении чрезвычайного положения на территории Нагорно-Карабахской автономной области и Горицкого района Армянской ССР и приграничной зоны вдоль государственной границы на территории Азейбарджанской ССР : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 января 1990 г. // ВВС СССР. – 1990. – № 3. – Ст. 40.

258. О переходе на положение мобилизованных работников и служащих, инженерно-технических работников в близких и прифронтовых районах : президия Указ Президиума ВС СССР от 13.02.1942 // ВВС СССР. – 1942. – № 38. – Ст. 286.

259. О правовом режиме чрезвычайного положения : Закон СССР от 03.04.1990 № 1407-1 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 15. – Ст. 250.

260. О признании недействительными Указов Призидиума Верховного Совета о объявлении в ряде регионов СССР военного положения // Указ Призидиума Верховного Совета от 23.07.1945 // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1945. – № 71. – Ст. 819.

261. О приостановке деятельности КП РСФСР : Указ Президента РСФСР от 23.08.1991 № 79 [Электронный ресурс] // EASTVIEW. – Режим доступа: <http://guides.eastview.com/browse/guidebook.html?bid=13&sid=68121>

262. О проведении в жизнь военного положения на железных дорогах и о мерах содействия по снабжению железных дорогов допливом : Постановление Совета Рабочей и Крестьянской обороны от 12 ноября 1919 года // СУ РСФСР. – 1919. – № 56. – Ст. 535.

263. О проверке конституционности КП РСФСР : Постановление Конституционного суда РФ от 30.11.1992 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. – 1993. – № 11. – Ст. 400.

264. О противодействии терроризму : Комментарий к Федеральному закону (постатейный) / С.И. Гирько, М.Ю. Воронин, М.В. Назаркин, А.Р. Попченко, С.Н. Мешалкин. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2007. – 88 с.

265. О расширении прав народных комиссаров СССР в условиях военного времени : Постановление Совета Народных Комиссаров от 1 июня 1941 № 1795 // ВВС СССР. – 1941. – № 31. – Ст. 361.

266. О революционных комитетах (положение) : постановление ВЦИК и Совета Рабочей и Крестьянской обороны от 24 ноября 1919 г. // СУ РСФСР. – 1919. – № 53. – Ст. 508.

267. О точном смысле ст. 10-й правил «О местностях, объявляемых на военном положении» : Декрет ВЦИК от 18 ноября 1920 года // СУРСФСР. – 1920. – № 91. – Ст. 480.

268. О чрезвычайном положении [Электронный ресурс] : Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 30.06.2003 № 2-ФКЗ //

Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации. – Режим доступа: <http://wbase.duma.gov.ru/ntc/vdoc.asp?kl=8628>

269. О чрезвычайных мерах охраны революционного порядка // Положение от 3 апреля 1925 года // СЗ СССР. – 1925. – № 25. – Ст. 167.

270. Об амнистии в связи с победой над гитлеровской Германией : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 07.07.1945 года № 312 // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1945. – № 39. – Ст. 312.

271. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР : Закон СССР от 01.12.1988 № 9853-XI // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. – № 49. – Ст. 727.

272. Об имуществе КПСС и коммунистической партии РСФСР : Указ Президента РСФСР от 25.08.1991 № 90 [Электронный ресурс] // Юридический портал Lawmix. – Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/pprf.php?id=93178>

273. Об объявлении Петрограда, Петроградской, Оленецкой и Череповецкой губернии на осадном положении : постановление Совета Рабочей и Крестьянской обороны от 2 мая 1919 г. // СУ РСФСР. – 1919. – № 19. – Ст. 219.

274. Об осадном положении : Закон Французской Республики от 21.10.1789 [Электронный ресурс] // Vostlit. – Режим доступа: http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/France/XVIII/1780-1800/Ucred_sobr/zakon_osad_pol_21_10_1789.htm

275. Об утверждении положения о военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении, и в районах военных действий : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. // ВВС СССР. – 1941. – № 29. – Ст. 112.

276. Об учреждении Всероссийской чрезвычайной эвакуационной комиссии : Постановление СНК РСФСР от 19 апреля 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 33. – Ст. 436.

277. Об учреждении Чрезвычайной транспортной комиссии : Постановление СНК РСФСР от 1 ноября 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 81. – Ст. 850.

278. Общая теория права и государства : Учеб. [2-е изд. перераб. и доп.] / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юристъ, 1996. – 472 с.

279. Общий Устав железных дорог РСФСР // ЦДАВО Украины. – Ф. 2537. – Оп. 1. – Спр. 4. – Арк. 100.

280. Овсянко Д.М. Административное право: Учеб. пособ. [изд. 3-е, перераб. и доп.] / Д.М. Овсянко. – М.: Юристъ, 2002. – 682 с.

281. Ожегов С.И. Словарь русского языка : 57000 слов [18-е изд., стереотип.] / под ред. Н.Ю. Шведовой. – М.: Рус. яз., 1987. – 797 с.

282. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М.: АЗЪ, 1997. – 940 с.

283. Опалева С.А. О критериях и принципах допустимого ограничения прав граждан / С.А. Опалева // Вестник Московского ун-та МВД России. – № 1. – 2005. – С. 46-49.

284. *Опейда Й.* Словесна оболонка суті (на шляху до унормування наукової термінології) / Й. Опейда, О. Швайка // Вісник Національної Академії Наук України. – 1997. – № 11-12. – С. 37-41.

285. Організація діяльності органів внутрішніх справ в умовах введення режиму надзвичайного стану : Метод. рекомендації. / В.В. Коноплов, Ю.В. Дубко, С.О. Кузнichenko, І.Р. Шинкаренко, А.В. Басов. – Сімферополь: Видавництво КрЮІ ХНУВС, 2007. – 32 с.

286. *Остроумов С.С.* Очерки по истории уголовной статистики дореволюционной России. – М., Юридическая литература, 1961. – 303 с.

287. Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Digestы Юстиниана. – М.: Зерцало, 1997. – 608 с.

288. *Петражицкий Л.И.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности : Т.2. [2-е изд., испр. и доп.] / Л.И. Петражицкий. – СПб.: Тип. М. Меркушева, 1910. – 758 с.

289. *Петров С.М.* Правовое регулирование государственного управления: проблемы и перспективы // Право и жизнь, 1999. – № 23. – С. 27-34.

290. *Петрухин И.Л.* Чрезвычайное положение и права человека / И.Л. Петрухин // Обеспечение безопасности населения и территории : Сб. науч. тр. – М.: Ин-т гос. и права РАН, 1994. – С. 38-52.

291. *Платонов С.Ф.* История России / С.Ф. Платонов. – СПб., М.: Дельта, 1995. – 386 с.

292. *Плішкін В.М.* Теорія управління органами внутрішніх справ: Підруч. [за ред. Ю.Ф. Кравченка]. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 694 с.

293. *Погребной И.М.* Теория права: Учеб. пособ. [3-е изд., испр. и доп.] / И.М. Погребной. – Х.: Основа, 2003. – 128 с.

294. Положение о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка. Утверждено декретом ВЦИК и СНК от 8 марта 1923 // Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского Правительства РСФСР. – 1923. – № 21. – Ст. 249.

295. *Полозов Г.В.* Правовые и организационные вопросы деятельности милиции в период стихийных бедствий / Г.В. Полозов. – Ташкент: Ташкентская высшая школа МВД СССР, 1973. – 61 с.

296. *Полуянов В.П.* Система швидкого реагування на надзвичайні ситуації природного характеру / В.П. Полуянов, С.О. Кузнichenko // Вісник Луган. ін-ту внутр. справ. – 1999. – Спецви-пуск. – С. 130-139.

297. *Полуянов Т.В.* Місце та роль органів внутрішніх справ у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного характеру (на прикладі катастрофічного паводку 1998 року в Закарпатській області) / Т.В. Полуянов, С.О. Кузнichenko // Вісник Унвер-ту внутр-х справ. – 1999. – №5. – С. 37-46.

298. *Поляков А.В.* Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода : Курс лекций / А.В. Поляков. – СПб.: Спб. гос. ун-т, 2004. – 864 с.

299. Полянский Н. Английские законы о чрезвычайных полномочиях правительства и об отправлении правосудия во время войны / Н. Полянский // Сов. госуд. и право. – 1940. – № 2. – С. 21-36.

300. Пономаренко Г.О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади : Моногр. / Г.О. Пономаренко. – Х.: Видавець Вапнарчук Н.М., 2007. – 448 с.

301. Порфирьев Б.Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях: анализ методологии и проблемы организации / Б.Н. Порфирьев. – М.: Наука, 1991. – 136 с.

302. Постановление Европейского Суда по правам человека от 8 июня 1976 г. по делу «Энгель и другие против Нидерландов» // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. : Т. 1 / [под ред. В.А. Туманова]. – М.: Норма. – 2000. – С. 103-137.

303. Право и чрезвычайные ситуации : Сборн. научных трудов / Институт государства и права Российской академии наук. – М., 1992. – 223 с.

304. Правовая система социализма : в 2-х кн. : кн. 2. «Функционирование и развитие» / [отв. ред. А.М. Васильев]. – М.: Юрид. лит., 1987. – 327 с.

305. Приказ коменданта района чрезвычайного положения г. Москва от 4 октября 1993 г. // Российская газета. – 1993. – № 37. – С. 6.

306. Про внесення змін та доповнень до Постанови Кабінету Міністрів України № 1198 від 03.08.1998 : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.1999 № 1376 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 31. – Ст. 1614.

307. Про порядок класифікації надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.07.1998 р. № 1099 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 28. – Ст. 106.

308. Про аварійно-рятувальні служби : Закон України № 1281-XIV від 14.12.1999 // ВВР України. – 2000. – № 4. – Ст. 25.

309. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 № 356/95-ВР // ВВР України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.

310. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 № 638-IV // ВВР України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.

311. Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим : Указ Президента України від 03.12.2005 № 1692 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 51. – Ст. 3180.

312. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25.06.1992 № 2498-XII // ВВР України. – 1992. – № 36. – Ст. 531.

313. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, міських голів : Закон України від 06.04.2004 № 1667-IV // ВВР України. – 2004. – № 30-31. – Ст. 1194.

314. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 25.03.2004 № 1665-IV // ВВР України. – 2004. – № 27-28. – Ст. 1098.

315. Про вибори Президента України : Закон України від 05.03.1999 № 474-XIV // ВВР України. – 1999. – № 14. – Ст. 81.

316. Про виділення коштів для виплати компенсації за птицю, вилучену у зв'язку з виявленням в Автономній Республіці Крим випадків захворювання на пташиний грип, та проведення профілактичних заходів: Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.12.2005 № 492-р // Офіційний вісник України. – 2005. – № 49. – Ст. 3078.

317. Про вищу освіту : Закон України від 17.01.2002 №2984-III // ВВР України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.

318. Про внесення доповнень до Правил застосування спеціальних засобів по охороні громадського порядку в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.08.1997 № 829 [Електронний ресурс] // Nau-Online. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=829-97-%EF>

319. Про Внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України : Закон України від 26.03.1992 № 2235-XII // ВВР України. – 1992. – № 29. – Ст. 397.

320. Про воєнну доктрину України : Указ Президента України від 15.06.2004 № 648/200 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – Ст. 210.

321. Про встановлення обмежень щодо реалізації права на проведення мирних зібрань та піших походів : Рішення Шевченківського місцевого суду м. Києва від 22.10.2004 р. // Справа № 2-12352/04.

322. Про Державний бюджет України на 2005 рік : Закон України від 23.12.2004 № 2285-IV // ВВР України. – 2005. – №7-8. – Ст. 162.

323. Про Державний бюджет України на 2009 рік : Закон України від 26.12.2008 № 835-VI // ВВР України. – 2009. – № 20 (21-22). – Ст. 680.

324. Про державний кордон України : Закон України // ВВР України. – 1992. – № 2. – Ст. 5.

325. Про державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.1998 № 174 [Електронний ресурс] // Законодавство України. Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=174-98-%EF>

326. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV // ВВР України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.

327. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

328. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 № 3855-XII // ВВР України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.

329. Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадянських формувань з охорони громадського порядку : Указ Президента України від 16.06.1999 № 650/99 [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: <http://pravo.levonevsky.org/bazaua09/ukaz/sbor01/text01123.htm>

330. Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.08.1998 № 1198 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 31. – Ст. 41.

331. Про забезпечення неухильного додержання режиму надзвичайного стану : Постанова Державного комітету по надзвичайному стану в СРСР від 19.08.1991 № 1 [Електронний ресурс] // Закони України. Юридичний портал. – Режим доступу: http://www.uazakon.com/documents/date_53/pg_ifcvxd.htm

332. Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.94 № 4004-XII // ВВР України. – 1994. – № 21. – Ст. 216.

333. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 02.11.2004 № 2137-IV // ВВР України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

334. Про заборону діяльності Компартії України : Указ Президії Верховної Ради від 30.08.1991 № 1468-XII // ВВР України. – 1991. – № 44. – Ст. 595.

335. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим // Закон України від 23.12.1998 № 350-XIV // ВВР України. – 1999. – № 5. – Ст. 43.

336. Про затвердження Положення про надзвичайну протиепідеміологічну комісію при Міністерстві внутрішніх справ України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 23.09.1996 № 665.

337. Про затвердження Положення про організацію готівкового обігу і введення емісійно-касових операцій у банківській системі в особливий період : Постанова правління Національного банку України від 12.02.04 № 46 // Офіційний Вісник України. – 2004. – № 10. – Ст. 625.

338. Про затвердження Положення про організацію оповіщення і зв'язку у надзвичайних ситуаціях : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.1999 № 192 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 7. – Ст. 131.

339. Про затвердження Положення про порядок проведення евакуації населення у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.10.2001 р. № 1432 // Офіційний Вісник України. – 2001. – № 44. – Ст. 1980.

340. Про затвердження Положення про Цивільну оборону України : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.1994 № 299 [Електронний ресурс] // Законодавство України. Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=299-94-%EF>

341. Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2004 № 368 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 12. – Ст. 129.

342. Про затвердження Указу Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» : Закон України від 06.12.2005 № 3182-IV // ВВР України. – 2006. – № 1. – Ст. 19.

343. Про затвердження Указу Президента України «Про оголошення окремих районів та міст Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей зоною надзвичайної екологічної ситуації» : Закон України від 14.12.2000 № 2146-III // ВВР України. – 2001. – № 1. – Ст. 6.

344. Про затвердження Указу Президента України «Про оголошення території у межах населених пунктів Болеславчик, Мічурне, Підгір'я, Чаусове-1, Чаусове-2 Первомайського району Миколаївської області зоною надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 05.09.2000 № 1931-III // ВВР України. – 2000. – № 46. – С. 365.

345. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України № 1645-III від 06.04.2000 // ВВР України. – 2000. – № 29. – Ст. 228.

346. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру : Закон України № 1809-III від 08.06.2000 // ВВР України. – 2000. – № 40. – Ст. 337.

347. Про заходи щодо ліквідації наслідків стихійного лиха у Закарпатській області: Указ Президента України № 1223/98 від 08.11.1998 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 45. – Ст. 1664.

348. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 № 1934-XII // ВВР України. – 1992. – № 9. – Ст. 108.

349. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16.04.1991 № 959-XII // ВВР України. – 1991. – № 29. – Ст. 377.

350. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України № 1908-III від 13.07.2000 // ВВР України. – 2000. – № 42. – Ст. 348.

351. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // ВВР України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

352. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 16.05.2008 № 279-VI // ВВР України. – 2008. – № 25. – Ст. 241.

353. Про карантин рослин : Закон України від 30.06.1993 № 3348-XII // ВВР України. – 1993. – № 34. – Ст. 352.

354. Про медичне забезпечення особового складу органів і підрозділів внутрішніх справ та внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України при виконанні оперативно-службових завдань у період проведення заходів по ліквідації наслідків аварій, катастроф і за інших екстремальних ситуацій та при охороні громадського порядку в умовах масових заворушень та проведенні масових заходів : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 20.05.1996 № 337.

355. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 № 565-XII // ВВР України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

356. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

357. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

358. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21.10.1993 № 3543-XII // ВВР України. – 1993. – № 44. – Ст. 416.

359. Про надання додаткових повноважень Голові Верховної Ради України : Закон України від 24.08.1991 № 1430-XII // Відомості Верховної ради УРСР. – 1991. – № 38. – Ст. 505.

360. Про надзвичайний стан : Закон України від 26.06.1992 № 2501-XII // ВВР України. – 1992. – № 37. – Ст. 538.

- 361.** Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII // ВВР України. – 1992. – № 9. – Ст. 106.
- 362.** Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
- 363.** Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII // ВВР України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
- 364.** Про перевезення небезпечних вантажів : Закон України від 06.04.2000 № 1644-III // ВВР України. – 2000. – № 28. – Ст. 222.
- 365.** Про пожежну безпеку : Закон України від 17.12.1993 № 3745-XII // ВВР України. – 1994. – № 5. – Ст. 21.
- 366.** Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III // ВВР України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.
- 367.** Про політичну обстановку на Україні і негайні дії Верховної Ради України по створенню умов не повторення надалі військового перевороту : Постанова Верховної Ради України від 24.08.1991 № 1428-XII // ВВР УРСР. – 1991. – № 38. – Ст. 503.
- 368.** Про Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України : Указ Президента України від 21.09.2006 № 769/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 39. – Ст. 9.
- 369.** Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України : Указ Президента України від 15.11.2006 № 970/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 47. – Ст. 48.
- 370.** Про положення про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців : Указ Президента України від 27.06.1997 № 587/97 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 46. – Ст. 68.
- 371.** Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) : Закон України від 03.03.1998 № 137/98-ВР // ВВР України. – 1998. – № 34. – Ст. 227.
- 372.** Про порядок класифікації надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.06.1998 № 1099 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 28. – Ст. 1062.
- 373.** Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента України від 10.06.1997 № 503/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 24. – Ст. 11.
- 374.** Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 06.04.00 № 1647-III // ВВР України. – 2000. – № 28. – Ст. 224.
- 375.** Про правовий режим надзвичайного стану : Конституційний закон Республіки Таджикистан [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislationline.org/ru/legislation.php?tid=46>
- 376.** Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550-III // ВВР України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
- 377.** Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 27.02.1991 № 791а-XII // ВВР УРСР. – 1991. – № 16. – Ст. 198.

- 378.** Про правові засади цивільного захисту : Закон України від 24.06.2004 № 1859-IV // ВВР України. – 2004. – № 39. – Ст. 1498.
- 379.** Про прикордонні війська України : Закон України від 04.11.1991 № 1779-XII // ВВР України. – 1994. – № 15. – Ст. 84.
- 380.** Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
- 381.** Про Радіочастотний ресурс України : Закон України від 01.06.2000 № 1770-III // ВВР України. – 2000. – № 36. – Ст. 298.
- 382.** Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР // ВВР України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.
- 383.** Про ратифікацію Рішень про створення та діяльність Антитерористичного центру держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав : Закон України від № 2758-III, 04.10.2001 // ВВР України. – 2002. – № 6. – Ст. 38.
- 384.** Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Польща про співробітництво та взаємну допомогу в галузі попередження катастроф, стихійних лих, інших надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків: Угоду ратифіковано Законом України від 16.01.2003 № 3535-IV // ВВР України. – 2003. – № 14. – Ст. 101.
- 385.** Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Казахстан про співробітництво в галузі попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їхніх наслідків: Угоду ратифіковано Законом від 29.05.2001 № 2485-III // ВВР України. – 2001. – № 33. – Ст. 174.
- 386.** Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Вірменія про співробітництво в галузі попередження надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків : Закон України від 12.09.2002 № 154-IV // ВВР України. – 2002. – № 44. – Ст. 322.
- 387.** Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Словачкої Республіки про співробітництво і взаємну допомогу у разі виникнення надзвичайних ситуацій: Угоду ратифіковано Законом України від 26.12.2002 № 382-IV // ВВР України. – 2003. – № 6. – Ст. 55.
- 388.** Про ратифікацію угоди між урядом України та урядом Киргизької республіки про співробітництво в сфері цивільної оборони, запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їх наслідків : Закон України від 05.11.1998 // ВВР України. - 1998. – №52. – Ст. 320.
- 389.** Про ратифікацію Угоди про взаємодію держав-учасників Співдружності Незалежних Держав на випадок евакуації їх громадян з третіх країн у разі виникнення надзвичайних ситуацій : Закон України від 05.11.1998 // ВВР України. – 1998. – № 50-51. – Ст. 313.
- 390.** Про Регламент Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 16.03.2006 № 3547-IV // ВВР України. – 2006. – № 23, 24-25. – Ст. 202.
- 391.** Про скасування надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим : Указ Президента України № 1870/2005 від 29.12.2005 [Електронний ресурс] // Офіційне представництво Президента України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/3795.html>

- 392.** Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.92 № 2229-ХІІ // ВВР України. – 1992. – №27. – Ст. 382.
- 393.** Про статус народного депутата України // Закон України від 17.11.1992 № 2790-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 3. – Ст. 18.
- 394.** Про стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 12.02.2007 № 105/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 11. – Ст. 7.
- 395.** Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21.12.1993 № 3759-ХІІ // ВВР України. – 1994. – № 10. – Ст. 43.
- 396.** Про тимчасове припинення діяльності Компартії України : Указ Президії Верховної Ради України 26.08.1991 від № 1435-ХІІ // ВВР. – 1993. – № 27. – Ст. 288.
- 397.** Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-ІІІ // ВВР України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.
- 398.** Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12.07.2001 № 2664-ІІІ // ВВР України. – 2002. – №1. – Ст. 1.
- 399.** Про функціонування єдиної транспортної системи України в особливий період : Закон України від 20.10.1998 № 194-ХІV // ВВР України. – 1998. – № 52. – Ст. 318.
- 400.** Про Цивільну оборону України : Закон України від 03.02.1993 № 2974-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 14. – Ст. 124.
- 401.** Проблемы теории государства и права : Учеб. для вуз. / С.С. Алексеев, И.Я. Дюрягин, В.Б. Исаков и др. [под ред. С.С. Алексеева]. – М.: Юрид. лит., 1987. – 448 с.
- 402.** Проведення командно-штабних навчань в органах внутрішніх справ при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : Практ. посіб. / В.В. Коноплов, Ю.В. Дубко, С.О. Кузніченко, В.В. Посметний, А.В. Басов, Ю.Ю. Басова, О.А. Балдецький. – Сімферополь: Видавництво КрЮІ ХНУВС, 2007. – 38 с.
- 403.** Прокопенко А.І. Комп'ютерознавство : Українсько-російсько-англійський навчальний тлумачний словник / А.І. Прокопенко, М.Д. Гінзбург, В.Г. Вайнер; [за ред. Вайнера В.Г., Гінзбурга М.Д.]. – Харків: Бізнес Інформ, 1997. – 344 с.
- 404.** Протасов В.Н. Правоотношение как система : Научн. изд. / В.Н. Протасов. – М.: Юрид. лит., 1991. – 144 с.
- 405.** Прыкин Б.В. Доктрина самосохранения цивилизации / Б.В. Прыкин. – М.: Academia, 2003. – 512 с.
- 406.** Пчелинцев С.В. Ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов: методология, теория, практика : дисс. ... доктора юрид. наук : 12.00.01, 12.00.02 / Пчелинцев Сергей Владимирович. – М., 2006. – 545 с.

407. *Пчелинцев С.В.* Правовое регулирование военного положения в Российской Федерации : дис. ... кандидата юрид. наук : 20.02.03 / Пчелинцев Сергей Владимирович. – М., 1998. – 234 с.

408. *Разаренов Ф.С.* Организационно-правовые основы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в особых условиях / Ф.С. Разаренов. – М.: ВЮЗШ МВД РФ, 1993. – 44 с.

409. *Ралитная О.А.* Чрезвычайные ситуации как обстоятельства введения чрезвычайного положения : автореф. дис. ... кандидата юрид. наук : 05.26.02 / Ралитная Ольга Алексеевна. – Санкт-Петербург, 2008. – 22 с.

410. Регламент Верховної Ради України : Регламент від 19.09.2008 № 547-VI // Офіційний вісник України. – 2008. – № 73. – Ст. 1.

411. Регламент Конституційного Суду України : Регламент від 05.03.1997 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 20. – Ст. 87.

412. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») : Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – Ст. 59.

413. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 139 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) указів Президії Верховної Ради України «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» і «Про заборону діяльності Компартії України» (справа про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 року): Рішення Конституційного Суду України від 27.12.2001 № 20-рп/2001 // Конституційний Суд України. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/doc-catalog/document?id=9429>

414. *Розанов И.С.* Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. – 1996. – № 9. – С. 84-91.

415. Российское законодательство X-XX веков: В 9 т. : Т. 6. «Законодательство первой половины XIX века» / [Под общ. ред. О.И. Чистякова]. – М.: Юрид. лит., 1988. – 432 с.

416. *Рудой Н.С.* Состояние психического здоровья личного состава органов и войск в экстремальных условиях : Аналитический обзор / Н.С. Рудой, А.В. Сергиенко. – К.: Военно-медицинская академия МВД Украины, 1990. – 53 с.

417. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права : Учеб. пособ. / [Под ред. Н.И. Панова]. – Х., 1993. – 165 с.

418. *Рушайло В.Б.* Административно-правовые режимы : Монография / В.Б. Рушайло. – М.: Щит-М, 2000. – 264 с.

419. *Савичев В.Н.* Деятельность ОВД в условиях радиационной опасности : На материалах БССР / В.Н. Савичев; [под ред. Л.Л. Попова]. – Минск: Наука и техника, 1990. – 176 с.

- 420.** *Саклаков П.Н.* Административно-правовые режимы, используемые в интересах защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации / *П.Н. Саклаков.* – М.: Академия ФПС России, 2000. – 23 с.
- 421.** *Сервецкий И.В.* К вопросу о понятии экстремальных ситуаций, вызванных стихийными бедствиями, авариями и катастрофами / *И.В. Сервецкий* // Совершенствование деятельности органов внутренних дел в условиях решительного усиления борьбы с преступностью. – К.: КВШ МВД СССР, 1990. – С. 156-159.
- 422.** *Серёгина В.В.* Государственное принуждение по советскому праву / *В.В. Серёгина.* – Воронеж: Воронежский ун-т, 1991. – 120 с.
- 423.** Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений международного пакта о гражданских и политических правах : Документ ООН E/CN.4/1985/4, приложение 1985 [Электронный ресурс] // Legislationline – free-of-charge online legislation service. – Режим доступа: <http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14624>
- 424.** *Скакун О.Ф.* Теория государства и права (энциклопедический курс): Учеб. [пер. с украинск.] / *О.Ф. Скакун.* – Х.: Эспада, 2007. – 840 с.
- 425.** *Скакун О.Ф.* Теория государства и права : Учеб. / *О.Ф. Скакун.* – Х.: Консум, 2000. – 704 с.
- 426.** *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права : Підруч. [перекл. з рос.] / *О.Ф. Скакун* – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
- 427.** Словарь административного права / Авт. кол. : *И.Л. Бачило, Т.М. Гандилов, А.А. Гришковец* и др. ; [отв. ред. *И. Л. Бачило*]. – М.: Фонд «Правовая культура», 1999. – 318 с.
- 428.** Словарь иностранных слов [18-е изд., стер.]. – М.: Рус. яз., 1989. – 624 с.
- 429.** Словарь иностранных слов [сост. *Суслова И.М.*]. – М.: Книга, 1989. – 752 с.
- 430.** Советское исправительно-трудовое право / *Беляев Н.А., Бойцов А.Н., Водяников Д.П.* и др. [под ред. *Н.А. Беляева, В.С. Прохорова*]. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1989. – 296 с.
- 431.** *Соловей Ю.П.* Усмотрение в административной деятельности советской милиции : автореф. дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / *Соловей Юрий Петрович.* – М., 1982. – 23 с.
- 432.** Сомали выходит из хаоса (введение на 3 месяца военного положения) [Электронный ресурс] // Российская газета. – № 4262 от 30.12.06. – Режим доступа : <http://www.rg.ru/2006/12/30/Somali.html>
- 433.** *Спаський А.С.* Правовідносини за участю ОВС у надзвичайних ситуаціях: теоретично-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / *Спаський Андрій Сергійович.* – Х., 2007. – 287 с.
- 434.** Средний живой вес и стоимость одной головы домашней птицы : Справка Государственной чрезвычайной противозпизоотической комиссии при Совете министров Автономной Республики Крым от 03.12.2005 № 01-38/3360.
- 435.** *Стальгевич А.К.* Некоторые вопросы теории социалистических правовых отношений / *А.К. Стальгевич* // Советское государство и право. – 1957. – № 2. – С. 23-32.

436. *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права : Т.1. / Ю.Н. Старилов. – М.: НОРМА, 2002. – 728 с.
437. *Сырых В.М.* Теория государства и права : Учеб. [3-е изд. перераб. и доп.]. / В.М. Сырых. – М.: Юр. дом «Юстициформ»: 2004. – 704 с.
438. *Таранов П.С.* 150 мудрецов и философов (Жизнь. Судьба. Учение) : Интеллект. энцикл. справ. : в 2-х т. : Т.1. / П.С. Таранов. – Симферополь, Запорожье: «Нарус-М», 2000. – 848 с.
439. *Тарановский Ф.В.* Учеб. энциклопедии права / Ф.В. Тарановский. – Юрьев: Типография К. Маттисена, 1917. – 534 с.
440. Теория государства и права : Учеб. / [под ред. С.С. Алексеева]. – М.: Статут, 1998. – 457 с.
441. Теория государства и права : Учеб. пособ. / [под ред. Л.В.Смирнова]. – М.: Книжный мир, 2004. – 309 с.
442. Теория государства и права: Курс лекций / [под ред. Н.Н. Матузова и А.В. Малько]. – М.: Юристъ, 2001. – 776 с.
443. Теорія держави і права : Навч. посібн. / [упоряд. Л.М. Шестопалова]. – К.: Прецедент, 2004. – 224 с.
444. *Тимошук О.В.* Охоронний апарат Української Держави (квітень-грудень 1918 р.) : Моногр. / О.В. Тимошук. – Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 462 с.
445. Тимчасова інструкція по управлінню лісами Херсонської області // ЦДАВО України. – Ф. 1061. – Оп. 1. – Спр. 37. – Арк. 3-7.
446. *Тихомиров М.Ю.* Юридическая энциклопедия [2-е изд., доп. и перераб.] / М.Ю. Тихомиров. – М.: Юринформцентр, 1998. – 526 с.
447. *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса : Учеб. / М.Ю. Тихомиров. – М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 1998. – 798 с.
448. *Ткач Г.Й.* Природа і види адміністративного розсуду / Г.Й. Ткач // Право України. – 2002. – № 5. – С. 30-33.
449. *Ткаченко Ю.Г.* Методологические вопросы теории правоотношений / Ю.Г. Ткаченко. – М.: Юрид. лит., 1980. – 176 с.
450. *Толстой В.С.* Реализация правоотношений и концепции объекта / В.С. Толстой // Советское государство и право. – 1974. – № 1. – С. 122-126.
451. *Толстой Ю.К.* К теории правоотношений : Учеб. пособ. / Ю.К. Толстой. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1959. – 87 с.
452. *Троицкий Н.А.* Царские суды против революционной России / Н.А. Троицкий. – Саратов: Издательство Саратовского ун-та, 1976. – 408 с..
453. *Тычинин С.В.* Гражданско-правовые способы защиты прав граждан и организаций при ЧС : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Тычинин Сергей Владимирович. – СПб., 1996. – 29 с.
454. У сусідів оголошено надзвичайний стан [Електронний ресурс] // Український репортер. – Режим доступу: <http://www.ua-reporter.com/novosti/10947>
455. *Удальцова Н.В.* Правовое регулирование деятельности субъектов правоохранительной системы при чрезвычайных ситуациях природного и

- техногенного характера : автореф. дис. ... кандидата юрид. наук : 05.26.02 / Удальцова Наталья Вячеславовна. – Санкт-Петербург, 2009. – 23 с.
456. *Утченко С.Л.* Юлий Цезарь / С.Л. Утченко. – М.: Мысль, 1976. – 365 с.
457. *Фалалеева И.Н.* Политико-правовая система Древней Руси IX-XI вв. / И.Н. Фалалеева. – Волгоград: Изд-во Волгоградского гос. ун-та, 2003. – 164 с.
458. *Философский энциклопедический словарь.* – М.: Инфра-М, 2000. – 576 с.
459. *Філіпенко А.С.* Адміністративно-правове регулювання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Філіпенко Анастасія Сергіївна. – Ірпінь, 2008. – 284 с.
460. *Фомин А.А.* Чрезвычайное законодательство в российском государстве (теоретико-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Фомин Алексей Александрович. – Саратов, 2001. – 204 с.
461. *Фрицький О.Ф.* Конституційне право України : Підруч. / О.Ф. Фрицький. – К.: Юринком Інтер, 2002. – 536 с.
462. *Хазанов С.Д.* Институт административно-правовых режимов в системе административного права / С.Д. Хазанов. – М.: ИГПРАН, 1999. – 264 с.
463. *Хазанов С.Д.* Правовое регулирование чрезвычайного положения в Российской Федерации (административно-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Хазанов Сергей Дмитриевич. – Екатеринбург, 1996. – 238 с.
464. *Хайнак Н.П.* Уголовно-процессуальные формы борьбы царизма с революционным и демократическим движением в России 2-ой половины XIX в. : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Хайнак Николай Петрович. – М., 1990. – 180 с.
465. *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении : Научн. изд. / Р.О. Халфина. – М.: Юриздат, 1974. – 352 с.
466. *Хандожко В.Э.* Административно-правовые режимы, используемые в интересах охраны государственной границы Российской Федерации: Курс лекций / В.Э. Хандожко. – Голицино: ГВН, 2000. – 107 с.
467. *Хрестоматия по всеобщей истории государства и права : Т. 2.* / [под ред. К.И. Батыра и Е.В. Поликарповой]. – М.: Юрист, 1996. – 520 с.
468. *Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран : для вузов по спец. «Правоведение»* / [сост. Е.В. Поликарпова, В.А. Савельев; под ред. и с предисл. З.М.Черниловского]. – М.: Юрид. лит., 1984. – 472 с.
469. *Хрестоматія з історії держави і права України: з найдавніших часів до початку ХХ ст. : Навч. посіб. для юрид. вищих навч. закладів і фак.: у 2 т. : Т. 1.* / В.Д. Гончаренко, А.Й. Гончаренко, О.Д. Святоцький; [за ред. В.Д. Гончаренко]. – К.: Ін-Юре. – 1997. – 464 с.
470. *Хронология всемирной и российской истории* / [с доп. и послесл. В. Голубева]. – СПб.: Шпиль, 1996 – 191 с.
471. Цивільний кодекс України // ВВР України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.
472. *Чер Е.* Законы военного времени и права граждан в Англии / Е. Чер // Сов. госуд. и право. – 1941. – № 3. – С. 32-48.

473. Четвериков В.С. Административное право / В.С. Четвериков. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. – 512 с. – Серия «Высшее образование».
474. Чрезвычайное законодательство ФРГ // [под ред. В.М. Чхиквадзе]. – М.: Юрид. лит., 1969. – 210 с.
475. Чрезвычайный правовой режим в России и за рубежом / [под ред. С.П. Щербы]. – М.: «Юрлитинформ», 2006. – 192 с.
476. Шамсумова Э.Ф. Правовые режимы (теоретический аспект) : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Шамсумова Эмма Файсаловна. – Екатеринбург, 2001. – 213 с.
477. Шевченко О.О. Історія держави і права зарубіжних країн / О.О. Шевченко. – К.: Вентурі, 1995. – 176 с.
478. Шендзиковский И.А. О военном суде в военное время (полевом военном суде) / И.А. Шендзиковский. – СПб.: Тип. деп. уделов, 1892. – 127 с.
479. Щекин Г.В. Теория социального управления : Монография / Г.В. Щекин. – К.: МАУП, 1996. – 408 с.
480. Юдовская А.Я. Эволюция права и государства Европы и Америки (XVII-XIX вв.) / А.Я. Юдовская. – СПб.: Спец. лит. 1996. – 164 с.
481. Юридична енциклопедія : в 6 т. : Т. 1. / [За ред. Ю.С. Шемшученка]. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П.Бажана, 1998. – 672 с.
482. Явич Л.С. Право и общественные отношения : Учеб. пособ. / Л.С. Явич. – М.: Юрид. лит., 1971. – 152 с.
483. Янгол Н.Г. Свобода личности и деятельность органов внутренних дел в условиях чрезвычайных правовых режимов (теорит. и ист.-прав. аспекты) : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01 / Янгол Николай Григорьевич. – СПб., 1999. – 541 с.
484. Янгол Н.Г. Чрезвычайное законодательство и исключительные правовые режимы : Курс лекций / Н.Г. Янгол. – СПб.: ГУАП, 2006. – 208 с.
485. Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : Навч. посіб. / О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогін; [за заг. ред. Ю.М. Тодики]. – Х.: Вид-во НУВС, 2002. – 672 с.
486. Ярмиш О.Н. Каральний апарат самодержавства в Україні в кінці XIX – на початку XX ст. : Моногр. / О.Н. Ярмиш. – Х.: Консум, 2001. – 288 с.
487. Barbour C. Keeping the republic: power and citizenship in American politics / C. Barbour, G. Wright, M. Streb, M. Wolf. – Washington, DC: CQ Press, 2006. – 980 p.
488. Benhabib S. Rights of others: aliens, residents and citizens / S. Benhabib. – Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2004. – 250 p.
489. Byse C. Administrative law / C. Byse. – Harvard: Harvard Law School, 1968. – 427 p.
490. Cane P. An introduction to administrative law / P.Cane. – Oxford: Clarendon press, 1986. – 325 p.
491. Castronovo R. States of Emergency: The Object of American Studies / R. Castronovo, S. Gillman. – North Carolina: The University of North Carolina Press, 2009. – 208 p.

- 492.** Exploring tort law / [ed. by M.S. Madden]. – New York: Cambridge University Press, 2005. – 492 p.
- 493.** *Farkas B.* State of emergency: official strategy guide / B. Farkas. – NY: Brady Publishing, 2002. – 128 p.
- 494.** *Galligan D.J.* Administrative Law in Central and Eastern Europe / D.J. Galligan, Smilow D.M. – Budapest: Central European University Press, 2000. – 427 p.
- 495.** *Hartley T.C.* The foundations of European community law: An introduction to the constitutional and administrative law of the European community / T.C. Hartley. – Oxford: Clarendon, 1989. – 496 p.
- 496.** *Hesse K.* Grundzuge des Verfassungsrechts des Bundesrepublik Deutschland / K. Hesse. – Karlsruhe: GF Muller Juristescher Verlag Heidelberg, 1978. – 187 p.
- 497.** *Hitt L.* Human rights / L. Hitt. – San Diego, – California: Greenhaven Press, 2002. – 224 p.
- 498.** *Kunjufu J.* State of Emergency / J. Kunjufu. – Sauk Village: African American Images, 2009. – 200 p.
- 499.** *Leach M.* Science and citizens: globalization and the challenge of engagement / M. Leach, I. Scoones, B. Wynne. – London; New York: Zed Books, 2005. – 295 p.
- 500.** *Lyall F.* An Introduction to British Law. Administrative jurisdiction / F. Lyall. – Baden-Baden: Nomos, 1994. – 215 p.
- 501.** *Noorani A.G.* Citizens' rights, judges and state accountability / A.G. Noorani. – New Delhi; New York: Oxford University Press, 2002. – 396 p.
- 502.** *Phillips O.* Constitutional and Administrative Law / O. Phillips, Jackson P., Leopold P. – London: Sweet & Maxwell, 2001. – 855 p.
- 503.** *Qnestiaux N.* Studi of the Implications for Human rights of Recent Developments Concerning Known as State of Siege of Emergency / N. Qnestiaux. – N.Y.: United Nations Economic and Social Council, 1982. – 230 p.
- 504.** *Roscoe P.* Administrative Law: its growth, procedure and significance / P. Roscoe. – Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. 1942. – 138 p.
- 505.** *Smith K.M.* Textbook on international human rights [2nd ed.] / K.M. Smith. – Oxford; New York: Oxford University Press, 2005. – 184 p.
- 506.** *Starck C.* Das Bundesverfassungsgericht in der Verfassungsordnung und im politischen Prozeb / C. Starck , P. Badura, H. Dreier. – Tubingen, 2001. – 138 p.
- 507.** *Subrata R.C.* The rule of law in a state of emergency: the Paris minimum standarts of human rights norms in a state of emergency / R.C. Subrata. – London: Law studies. – 1989. – 220 p.
- 508.** *Viljanen J.* The European Court of Human Rights as a developer of the general doctrines of human rights law : A study of the limitation clauses of the European Convention on Human Rights / Jukka Viljanen. – Tampere: Tampere University Press, 2003. – 342 p.
- 509.** *Wade W.* Administrative law / W. Wade. – California: Clarendon Press, 1961. – 290 p.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	3
ГЛАВА 1. Методологічні засади надзвичайних адміністративно-правових режимів	7
1.1. Феномен адміністративно-правового режиму.....	8
1.1.1. Феномен режиму в праві.....	8
1.1.2. Сутність адміністративно-правового режиму.....	27
1.1.3. Поняття, класифікація та зміст надзвичайних адміністративно-правових режимів.....	42
1.2. Правовідносини як категорія інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів.....	65
1.3. Теоретичні засади формування та систематизації надзвичайного законодавства.....	76
ГЛАВА 2. Історичні засади виникнення інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів	85
2.1. Особливості становлення та розвитку інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Західних країнах.....	85
2.1.1. Розвиток та становлення надзвичайного законодавства Англії....	87
2.1.2. Проблеми становлення і розвитку надзвичайного законодавства Франції.....	91
2.1.3. Особливості розвитку надзвичайного законодавства Німеччини....	96
2.2. Становлення інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів на українських землях на початку XX століття.....	98
2.2.1. Загальні засади формування інституту надзвичайних режимів в Україні в період до першої половини XIX століття.....	98
2.2.2. Розповсюдження надзвичайного законодавства Російської Імперії на українських землях.....	102
2.2.3. Інститут надзвичайних режимів у період спроб відродження української національної держави (1917-1920 рр.).....	115
2.3. Проблеми становлення та розвитку інституту надзвичайних режимів в радянський період та в незалежній Україні.....	122
2.3.1. Надзвичайні режими у перші роки існування Радянської держави.....	122
2.3.2. Правовий режим воєнного стану в СРСР 1941-1945 років.....	128
2.3.3. Становлення і розвиток надзвичайного законодавства в післявоєнний період та в незалежній Україні.....	135
ГЛАВА 3. Механізм введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів	140
3.1. Підстави та процедури введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні.....	140

3.2. Підстави та процедури введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів у зарубіжних країнах.....	170
3.3. Акти введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів.....	184
 ГЛАВА 4. Особливості реалізації надзвичайних адміністративно-правових режимів.....	196
4.1. Адміністративно-правові наслідки запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів.....	196
4.2. Суб'єкти загальної компетенції, що забезпечують реалізацію надзвичайних адміністративно-правових режимів.....	206
4.3. Системи міжгалузевого надвідомчого управління кризовими ситуаціями.....	215
4.3.1. Система та повноваження суб'єктів запобігання і реагування на надзвичайні ситуації воєнного характеру.....	215
4.3.2. Система та повноваження суб'єктів запобігання і реагування на надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру.....	228
4.3.3. Система та повноваження суб'єктів запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру.....	234
4.4. Адміністративно-примусові заходи в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів.....	237
ЗАКЛЮЧНІ ПОЛОЖЕННЯ.....	262
ДОДАТКИ.....	271
БІБЛІОГРАФІЯ.....	288

Наукове видання

Кузніченко Сергій Олександрович

**НАДЗВИЧАЙНІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ РЕЖИМИ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКА МОДЕЛЬ**

Монографія

Видання 2-ге

Оригінал-макет виготовлений видавництвом ОДУВС

м. Одеса, вул. Успенська, 1

Свідцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3507 від 25.06.2009 р.

тел. 0487024884; 0949547884 email – ndrvv1@gmail.com

Видруковано з оригінал-макету

Підписано до друку 22.09.2011. Формат 60х90/16. Папір офсетний.

Гарнітура «Times New Roman» Друк цифровий. Ум. друк .арк. 18,14.

Наклад 500 прим.