ЗМІСТ

Науково-практичний коментар Закону України "Про правовий режим надзвичайного стану"

Подивитись анотацію та купити на **jurkniga.ua**

Анотація

В научно-практическом комментарии проведен детальный анализ Закона Украины «О правовом режиме чрезвычайного положения». Подано ссылки на нормативно-правовые акты, детализирующие положения каждой отдельной статьи Закона. Приведены доктринальные взгляды относительно развития правового института чрезвычайного положения в Украине.

Для ученых и практиков, занимающихся проблемами правового обеспечения национальной безопасности.

Одеський державний університет внутрішніх справ

С. О. Кузніченко

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ПРАВОВИЙ РЕЖИМ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ»

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ КОМЕНТАР

Харків
«Право»
2015

УДК 355.271(477)(094.4)
ББК 68.9(4УКР)-324
К 89

Рекомендовано до друку вченою радою Одеського державного університету внутрішніх справ (протокол № 6 від 24 лютого 2015 р.)

Рецензенти:

В. М. Гаращук – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

О. І. Міколенко – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

Кузніченко С. О.

К 89 Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану». Науково-практичний коментар / С. О. Кузніченко. – Х. : Право, 2015. – 164 с.

ISBN 978-966-458-798-0

У науково-практичному коментарі проведено детальний аналіз Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану». Подано посилання на нормативно-правові акти, що деталізують положення кожної окремої статті Закону. Наведено доктринальні погляди щодо розвитку правового інституту надзвичайного стану в Україні.

Для науковців і практиків, які займаються проблемами правового забезпечення національної безпеки.

УДК 355.271(477)(094.4)
ББК 68.9(4УКР)-324

ISBN 978-966-458-798-0

© Кузніченко С. О., 2015
© Видавництво «Право», 2015

Цю роботу присвячено
світлій пам'яті
доктора юридичних наук, професора
Заслуженого юриста України
Волощука Анатолія Миколайовича

Зміст

Вступне слово 7

ЗАКОН УКРАЇНИ
«ПРО ПРАВОВИЙ РЕЖИМ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ»

Розділ I. Загальні положення 15
Стаття 1. Визначення надзвичайного стану 15
Стаття 2. Мета введення надзвичайного стану 24
Стаття 3. Правова основа введення надзвичайного стану 26

Розділ II. Умови і порядок введення та припинення дії надзвичайного стану 30
Стаття 4. Умови введення надзвичайного стану 30
Стаття 5. Порядок введення надзвичайного стану 40
Стаття 6. Указ Президента України про введення надзвичайного стану ... 46
Стаття 7. Строк дії надзвичайного стану 52
Стаття 8. Скасування надзвичайного стану 53

Розділ III. Діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану 55
Стаття 9. Здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування повноважень в умовах надзвичайного стану 55
Стаття 10. Військове командування 56
Стаття 11. Неприпустимість припинення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану 60
Стаття 12. Діяльність Верховної Ради України в умовах надзвичайного стану 63
Стаття 13. Повноваження органів державної влади під час дії надзвичайного стану 65
Стаття 14. Діяльність органів державної влади, військового командування та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану 67

Стаття 15. Особливості дії нормативно-правових актів в умовах надзвичайного стану 74

Розділ IV. Заходи правового режиму надзвичайного стану, що запроваджуються в умовах надзвичайного стану 77
Стаття 16. Зміст заходів правового режиму надзвичайного стану 77
Стаття 17. Додаткові заходи режиму надзвичайного стану у зв'язку із надзвичайними ситуаціями техногенного або природного характеру 85
Стаття 18. Додаткові заходи правового режиму надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку 98
Стаття 19. Сприяння здійсненню заходів режиму надзвичайного стану 108
Стаття 20. Залучення військових формувань до здійснення заходів правового режиму надзвичайного стану 111

Розділ V. Гарантії прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб в умовах надзвичайного стану 117
Стаття 21. Гарантії законності в умовах надзвичайного стану 117
Стаття 22. Правовий статус та обмеження прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб в умовах надзвичайного стану 119
Стаття 23. Правовий статус іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб іноземних держав в умовах надзвичайного стану 121
Стаття 24. Неприпустимість використання правового режиму надзвичайного стану для захоплення влади та порушення прав і свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб 124
Стаття 25. Відшкодування збитків, завданих під час введення надзвичайного стану 126
Стаття 26. Гарантії трудових прав громадян в умовах надзвичайного стану 130
Стаття 27. Інформування інших держав про введення надзвичайного стану 132

Розділ VI. Участь представників інших держав у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій 137
Стаття 28. Участь представників інших держав у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій 137

Розділ VII. Відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану 139
Стаття 29. Відповідальність за порушення правового режиму надзвичайного стану.....139
Стаття 30. Відповідальність за перевищення повноважень в умовах надзвичайного стану 141
Стаття 31. Правосуддя в умовах надзвичайного стану 143
Стаття 32. Контроль Верховної Ради України за додержанням цього Закону..... 144
Стаття 33. Контроль за діяльністю органів виконавчої влади 146
Стаття 34. Нагляд за додержанням законів в умовах надзвичайного стану 147

Список використаних джерел 153

Вступне слово

Захист прав і свобод людини й громадянина – одне з найбільш актуальних завдань сьогодення, яке давно припинило бути сферою зацікавленості окремих держав та правозахисних організацій і перейшло в розряд пріоритетних як для всього світового співтовариства, так і для України безпосередньо.

Це підтверджується тими *подіями*, що виникли з кінця лютого 2014 р. в нашій державі й пов'язані із зовнішньою збройною агресією по відношенню до України в порушення міжнародних угод та норм національного законодавства. Такі обставини ускладнюють політичну та соціально-економічну ситуацію в державі, що веде до гуманітарної катастрофи, великої кількості людських жертв, зокрема й цивільного населення, порушення діяльності системи інфраструктури, знищення матеріальних об'єктів різних форм власності, чим зумовило численну кількість біженців і переселенців із зазначених територій. Такий складний стан у державі створює реальну загрозу національній безпеці та територіальній цілісності України, що обумовлює органи державної влади та місцевого самоврядування України приймати нагальні надзвичайні управлінські рішення на підставі чинних нормативно-правових актів. Крім цього, оптимізація державного управління спонукає оперативно приймати нові правові механізми щодо введення спеціальних правових режимів у таких умовах, що склалися для забезпечення законності та нормалізації стану правопорядку в державі. Так, наприклад, 15 квітня 2014 р. був прийнятий Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [155], метою якого є визначення статусу тимчасово окупованої території України, встановлює особливий правовий режим на цій території, визначає особливості діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах цього режиму, додержання та захисту прав і свобод людини й громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб. Як вбачається, за такої ситуації виникає соціальна необхідність, яка дає юридичні підстави для введення в дію й інших видів спеціальних правових режимів, зокрема й тих, механізми запровадження та реалізації яких передбачені як Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» [154], так і іншими законами та підзаконними нормативно-правовими актами.

Велика кількість глобальних небезпек різної генези вимагає створення спеціальних правових механізмів регулювання суспільних відносин, що виникають у надзвичайних ситуаціях (далі – НС). Одним з основних таких

механізмів є комплексний міжгалузевий правовий інститут надзвичайного стану. Як бачимо, останнім часом цей інститут став ключовим елементом у правовому забезпеченні національної безпеки не лише України, а й розвинених держав світу.

Посилену увагу до інституту надзвичайних правових режимів світова спільнота почала виявляти одразу ж після закінчення Другої світової війни. Перші зведені переліки підстав для введення надзвичайного стану були складені ще наприкінці 1950-х рр. західнонімецькими вченими А. Холманом і Х. Фольцем. У 1960-х рр. під егідою ООН було проведено дослідження конституцій 36 країн світу з метою встановлення вичерпного переліку загроз державі, з виникненням яких може бути введений надзвичайний стан. До них належать:

– зовнішня загроза (війна, міжнародний конфлікт, акт зовнішньої агресії, оборона або забезпечення безпеки держави загалом або окремої частини);

– громадянська війна, повстання, підривні дії революційних елементів; порушення миру, спокою або громадського порядку;

– загрози конституційному ладу;

– стихійне лихо, аварія, катастрофа;

– порушення життєво важливих галузей економіки або соціальних служб [21, с. 28–30].

Відповідно до положень, закріплених у Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права (1966), обмеження, що запроваджуються в державі, повинні визначатися законами й відповідати загальним інтересам суспільства. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966) визначає перелік прав і свобод, які не можуть бути обмежені в жодному випадку.

У разі запровадження на території держави обмежень прав і свобод державні органи зобов'язані відразу ж повідомити світове співтовариство (через Генерального секретаря ООН) про положення, від яких держава відступила, і про причини, що спонукали її до такого рішення, а також про строк дії обмежень.

Велика складність і важливість питання викликала необхідність тлумачення положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. У 1984 р. були прийняті так звані Сіракузькі принципи тлумачення обмежень і відхилень від положень Пакту, якими, наприклад, визначився принцип: жодні обмеження прав і свобод не повинні застосовуватися з іншою метою, ніж та, з якою вони були запроваджені [128].

Незважаючи на те, що надзвичайні правові режими є заходом виняткового характеру і обмежені в часі, на практиці в деяких країнах їх дія часто розтягується на роки й навіть десятиліття. Так, досі залишається в силі над-

звичайний стан в Ізраїлі, що запроваджений 21 травня 1948 р. (тобто всього через тиждень після прийняття Декларації про утворення держави Ізраїль). Надзвичайний стан, оголошений у Зімбабве в 1965 р., був скасований тільки в 1990 р. У Шрі-Ланці за останні 20 років надзвичайний стан вводився більше десяти разів. А надзвичайний стан, запроваджений у 13 провінціях Туреччини в грудні 1978 р., до вересня 1980 р. був поширений на всі 67 провінцій держави і до кінця 1980-х рр. залишався в силі в дев'яти з них. Воєнний стан діяв у Пакистані з 1971 до 1978 р., на Філіппінах з 1972 до 1978 р. Населення Марокко жило в умовах дії надзвичайною стану з 1965 до 1970 р. У Малайзії протягом 1963–1977 рр. надзвичайний стан запроваджувався чотири рази (двічі на території всієї держави, двічі – в окремих суб'єктах федерації). Населення Чилі 15 років жило в умовах дії надзвичайного стану [21, с. 15–17]. Останні паводки, що виникли в європейських країнах (весна 2006 р.), також зумовили введення в деяких із них надзвичайного стану (Німеччина, Угорщина, Чехія, Румунія, Словакія тощо). Усього на початку 2006 р. надзвичайний стан діяв більш ніж у 30 країнах світу [11].

У конституціях різних держав закріплені такі види надзвичайних режимів:

– надзвичайний стан (США, Великобританія, Канада, Індія, Кіпр, Франція, Німеччина, Іспанія, Польща, Болгарія, Фінляндія, Куба, Туреччина, Гана, Камерун та ін.);

– облоговий стан (Бельгія, Франція, Аргентина, Бразилія, Іспанія, Алжир, Ангола, Сенегал, Конго та ін.);

– воєнний стан не на театрі воєнних дій (Болгарія, Румунія, Індія, Філіппіни, В'єтнам та ін.);

– стан суспільної небезпеки (Італія);

– стан напруги (Німеччина);

– стан оборони (Фінляндія, Коста-Ріка);

– стан загрози (Іспанія);

– стан тривоги (Габон) [21, с. 26].

Аналізуючи наведений перелік, можна помітити, що в деяких державах існує єдиний режим, який поєднує в собі всі види надзвичайних режимів. В інших державах є декілька таких режимів, які регулюють відносини в умовах виникнення різних видів небезпек (залежно від генезису й рівня небезпеки). Наприклад, Конституція України закріплює три види надзвичайних режимів: режим воєнного стану як реагування на НС воєнного характеру; режим надзвичайного стану як форму правового реагування на НС техногенного, природного та соціально-політичного характеру; режим зони надзвичайної екологічної ситуації як форму реагування на НС техногенного та природного характеру. На цьому прикладі ми бачимо закріплен-

ня надзвичайних режимів залежно від генезису небезпеки, тобто «по горизонталі».

Дуже цікавий приклад розподілу надзвичайних режимів по вертикалі знаходимо в Іспанії. Так, Конституція цієї держави визначає три надзвичайні режими: стан загрози, надзвичайний стан і облоговий стан. Кожний із зазначених режимів має різні за інтенсивністю правообмеження, різні процедури введення та строки дії. Стан загрози є найбільш «м'яким» режимом. Він запроваджується Парламентом на строк 15 діб у разі порушення нормальної роботи суспільних служб і забезпечення населення предметами першої необхідності. Строк дії цього режиму може бути подовжений за рішенням Парламенту. Якщо ситуація ускладнюється, то Рада Міністрів, за попередньою згодою Парламенту, вводить надзвичайний стан строком 30 діб. Якщо фактор загрози існує і далі й починає інтенсивно впливати на ситуацію в країні, то Парламент вводить облоговий стан. Цей режим не має обмеження в часі [21, с. 26].

Слід зауважити, що міжнародно-правові акти, на відміну від внутрішнього законодавства, яке 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, використовують у двох значеннях. У першому значенні він відповідає англійському терміну ***emergency***, який у фундаментальному «Новому словнику англійської мови» 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» [37, с. 16].

Розглянемо історичні аспекти становлення комплексного правового інституту надзвичайного стану. У вітчизняній юридичній науці теорія надзвичайного стану бере свій початок від монографії видатного вченого-юриста, випускника Новоросійського (Одеського) університету, професора Санкт-Петербурзького університету В. М. Гессена «Виключний стан», що вийшла друком у 1908 р. [14].

Філософсько-ідеалістичним підґрунтям становлення правового інституту надзвичайних режимів були вчення Аристотеля, Цицерона, Монтеск'є. В їх основі лежала теорія верховенства суспільного блага над особистим. В останні роки існування Римської республіки при виникненні НС різного характеру Сенат видавав «***senatus consultun ultimum***». Цей акт уповноважував вищих магістрів вживати надзвичайних заходів, які передбачали значні правообмеження й надавали додаткові повноваження владним структурам республіки з метою усунення виниклої загрози [10, с. 72–73].

Початок становлення інституту надзвичайного («облогового», «виключного», «особливого» і т. ін.) стану в сучасному розумінні цього правового явища в державно-правовому механізмі більшості країн належить до періоду їх переходу від абсолютизму до конституційної монархії [131, с. 9]. Однак про виникнення надзвичайною стану як окремого надзвичайного режиму, запровадженого з метою врегулювання надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру, можна вести мову тільки після 8 липня 1791 р., коли у Франції був прийнятий перший Закон «Про облоговий стан». У зв'язку з цим слід зауважити, що режим облогового стану є аналогом сучасного режиму надзвичайного стану.

Закон «Про облоговий стан» був постійним, потенційно діючим нормативним актом. З його прийняттям починається законодавче регулювання цього режиму у Франції. Цей Закон уперше регламентував порядок введення облогового стану у зв'язку з виникненням внутрішніх заворушень у країні, визначав порядок застосування заходів надзвичайного характеру та здійснення правосуддя [13].

Протягом XIX ст. і в інших країнах Європи приймаються подібні акти: Пруссія – 1857 р., Австро-Угорщина – 1869 р., Росія – 1881 р.

У перші роки радянської влади надзвичайні заходи становили основу регулювання всіх відносин у суспільстві. Так, 3 квітня 1925 р. Центральний виконавчий комітет і Рада Народних Комісарів СРСР затвердили Положення «Про надзвичайні заходи охорони революційного ладу» [53]. У 1962 р. це Положення було скасоване й у Конституції СРСР 1977 р. йшлося лише про воєнний стан [29]. Офіційна радянська література сприймала режим надзвичайного стану як «буржуазний» правовий інститут, що спрямований на боротьбу з революційним рухом [140].

Існуючий Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» – уже третій закон з питань правового регулювання відносин, що виникають в умовах надзвичайного стану на території України. Перший Закон «Про надзвичайний стан» [47] був прийнятий у 1990 р. ще Верховною Радою СРСР як реагування держави на велику кількість міжнаціональних конфліктів, інших небезпечних соціально-політичних явищ, природних катаклізмів, аварій і катастроф техносфери. Після проголошення незалежності України одним із перших був прийнятий у 1992 р. Закон України «Про надзвичайний стан» [92], а 16 березня 2000 р. Верховна Рада України ухвалила чинний Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [104].

Наприкінці 2005 р. в Україні було вперше введено надзвичайний стан Указом Президента України № 1692 від 3 грудня 2005 р. «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим», затверджений Законом України від 6 грудня 2005 р. згідно з конституційною

процедурою. Отриманий досвід висвітлив як позитивні сторони в організації і проведенні надзвичайних заходів, так і певні труднощі в правозастосовній практиці. Але всі переконалися, що це є дійсно правовий інститут демократичної країни, спрямований на забезпечення національної безпеки з мінімальними правообмеженнями й цивільними формами діяльності уповноважених органів.

Загальнотеоретичні питання правового режиму надзвичайного стану широко висвітлювались у наукових працях вітчизняних фахівців: В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, П. В. Дерев'янка, Ю. В Дубка, В. П. Гаращука, І. П. Голосніченка, С. В. Ківалова, Т. О. Коломієць, А. Т. Комзюка, О. О. Крестьянінова, В. М. Плішкіна, О. Ф. Скакун, М. М. Тищенка та інших. У науковій літературі останніх років окремі питання діяльності органів державної влади в умовах дії режиму надзвичайного стану розглядали такі зарубіжні вчені: С. С. Алексєєв, О. Г. Братель, Д. М. Бахрах, Д. М. Власов, І. В. Гончаров, В. М. Григор'єв, А. В. Грязнов, В. В. Гущін, О. Л. Дубовик, А. Е. Жалінський, Ю. М. Козлов, О. П. Коренєв, А. М. Ларін, С. В. Лебедь, В. В. Лозбінєв, Н. Косте, С. С. Маїлян, А. Матто, І. Л. Петрухін, Б. Н. Порфир'єв, С. В. Пчелінцев, В. Б. Рушайло, Ю. О. Тихомиров, Х. Фольц, С. Д. Хазанов та інші. Праці названих авторів можуть служити добрим науковим підґрунтям для подальшого дослідження правового режиму надзвичайного стану.

Автор коментаря прагнув якомога ширше і глибше прокоментувати положення Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» з урахуванням практики його застосування. При цьому залучалися інші нормативно-правові акти, наукові праці та науково-практичні коментарі окремих законів України. Ми сподіваємось, що коментар викличе інтерес науковців, юристів-практиків, викладачів і студентів юридичних вищих навчальних закладів, а також усіх, хто цікавиться питаннями правового регулювання режиму надзвичайного стану.

Коментар містить список нормативно-правових актів, наукових праць, науково-практичних коментарів та інших джерел, що згадуються в тексті, з визначенням їх повних реквізитів.

Низка нормативно-правових актів, що деталізують певні аспекти дії режиму надзвичайного стану, охороняються нормами Закону України «Про державну таємницю» і доступні визначеному колу державних службовців, що мають відповідні допуски.

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ПРАВОВИЙ РЕЖИМ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ»

(Відомості Верховної Ради України (далі – ВВР), 2000, № 23, ст. 176)
Із змінами, внесеними згідно із законами
№ 662-IV від 03.04.2003, ВВР, 2003, № 27, ст. 209
№ 743-IV від 15.05.2003, ВВР, 2003, № 29, ст. 233
№ 4652-VI від 13.04.2012, ВВР, 2013, № 21, ст. 208
№ 4765-VI від 17.05.2012, ВВР, 2013, № 15, ст. 99
№ 5459-VI від 16.10.2012, ВВР, 2013, № 48, ст. 682
№ 245-VII від 16.05.2013, ВВР, 2014, № 12, ст. 178
№ 877-VII від 13.03.2014, ВВР, 2014, № 15, ст. 326

Цей Закон визначає зміст правового режиму надзвичайного стану, порядок його введення та припинення дії, особливості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану, додержання прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб та відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану.

Сьогодні на території України діє закон, що регулює відносини в умовах різного роду глобальних небезпек – це Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» (далі – Закон). Він увібрав у себе позитивні положення попередніх законів та вимоги, що висуваються до надзвичайною стану міжнародною спільнотою. Чинний Закон визначає мету й умови введення надзвичайного стану, порядок його введення та посадову особу, що має право вводити цей режим (вводиться Указом Президента і обов'язково повинен бути затверджений Верховною Радою України), визначає вичерпний перелік заходів, що застосовуються з метою усунення загрози небезпеки, а також відповідальність громадян і посадових осіб за порушення встановлених правообмежень тощо.

Існують також інші нормативні акти, що регулюють відносини під час виникнення небезпек різного характеру. Це, зокрема, такі закони України, як «Про правовий режим воєнного стану» [103], «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [84], «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» [81], «Про боротьбу з тероризмом» [57] та інші.

Розділ I
ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1

Визначення надзвичайного стану

Надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до цього Закону повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження в здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Коментована стаття містить загальне визначення надзвичайного стану, що включає такі його ознаки, як: особливий порядок діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, особливий порядок здійснення прав і свобод людини й громадянина в разі виникнення НС, що зумовлює введення режиму надзвичайного стану; тимчасовий правовий режим (вводиться на суворо визначений строк – 30 діб на всій території України; не більше ніж 60 діб в окремих її місцевостях, а в деяких випадках може бути продовжений Президентом України, але не більше ніж на 30 діб); має спеціальні умови введення – правовий

режим надзвичайного стану вводиться в разі виникнення НС та інших факторів небезпеки, передбачених у Законі; правовий режим, що має спеціальну процедуру введення – в Україні або в окремих її місцевостях вводиться тільки Указом Президента України й підлягає обов'язковому затвердженню Верховною Радою України; у разі введення режиму надзвичайного стану здійснюється перерозподіл владних повноважень, розширюється компетенція органів державної влади, відповідальних за реалізацію режиму надзвичайного стану, звужується правовий статус особи, тобто в умовах дії правового режиму застосовуються певні заходи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Поняття «режим» (фр. **regime**, лат. **regimen** – управління) може вживатися в різних значеннях. Наприклад, державний лад, спосіб правління; точно встановлений розпорядок чого-небудь; умови діяльності, роботи, існування чого-небудь [49, с. 673].

Під правовим режимом розуміється порядок регулювання правовідносин, виражений у комплексі правових засобів, що характеризують особливе сполучення взаємодіючих між собою дозволів та заборон, а також позитивних зобов'язань [6, с. 184–206].

Для галузі адміністративного права характерна наявність правових режимів, які належать до сфери державного управління, тобто до тієї сфери, де відносини між державними органами, підприємствами, установами й організаціями різних форм власності, об'єднаннями громадян та громадянами регулюються здебільшого адміністративно-правовими нормами [33, с. 15]. Під адміністративно-правовим режимом слід розуміти сукупність адміністративно-правових засобів регулювання, опосередкованих централізованим порядком, імперативним методом юридичного впливу, який характеризується тим, що суб'єкти правовідносин за своїм статусом займають нерівні позиції. Таким чином, для адміністративно-правового режиму характерним є такий правовий вплив, який здійснюється на владно-імперативних засадах, створюючи тим самим відносини підпорядкування [9, с. 221–222].

Особливе місце в системі адміністративно-правових режимів посідають надзвичайні режими. До них відносять правові режими воєнного та надзвичайного стану, а також режими зон надзвичайної

екологічної ситуації, митний режим. Усі вони вирізняються передусім особливим характером застосовуваних режимних заходів, які є винятковими (або специфічними) саме для конкретного правового режиму. Надзвичайні режими застосовуються тільки в разі виникнення небезпек глобального характеру, що ставлять під загрозу життя всієї нації. Це зумовлює введення конкретного правового режиму. Їх застосування у звичайних умовах є неприпустимим, оскільки дія цих режимів майже завжди супроводжується обмеженням прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб. Ретельне нормативне регулювання таких режимів є обов'язковою умовою їх існування. Цій групі правових режимів присвячено низку норм Конституції України, а саме: 41, 43, 64, 83, 85, 92, 106, 138. Детальне правове регламентування вони знаходять у спеціальних законах і в підзаконних нормативних актах [33, с. 32]. Основне призначення надзвичайного адміністративно-правового режиму полягає в забезпеченні національної безпеки під час виникнення зовнішньої або внутрішньої загрози: визначенні порядку реалізації конституційних прав та обов'язків у разі виникнення небезпеки, дії державних органів в умовах небезпеки [9, с. 426].

Інститут режиму надзвичайного стану тісно пов'язаний з поняттям НС і його введення фактично зумовлюється нею.

У вітчизняних тлумачних та енциклопедичних словниках визначення НС відсутнє. Проте необхідність існування поняття, яке б описувало й об'єднувало всі фактори небезпеки, показувало б негативну оцінку суспільства до цих явищ, була великою, що й зумовило появу терміна «надзвичайна ситуація». Слово «надзвичайний» означає: винятковий, виключний, дуже великий, переважаючий усе; спеціально для чого-небудь призначений, не передбачений звичним ходом справи [49, с. 770]. «Ситуація» – це сполучення умов і обставин, що створюють певну обстановку, становище [129, с. 548].

Уперше поняття «надзвичайна ситуація» було використано в Законі України «Про цивільну оборону» від 03.02.1993 р. Під НС цей Закон розумів порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження, що призвели або можуть призвести до

ЮРКНИГА
від теорії до практики

Перейти на сайт →