

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО ТА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА І
ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Кваліфікаційна робота (проект)
на здобуття ступеня вищої освіти «бакалавр»
На тему: «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ
НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ: ТЕОРІЯ, ПРАКТИКА ТА
ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ»

Виконавець:	студент IV курсу 12-482 гр. заочної форми навчання спеціальності 081 «Право» Бабакіна Анна Віталіївна
Науковий керівник:	д.ю.н., професорка Правоторова О.М.
Рецензент:	завідувач кафедри правових дисциплін Херсонського інституту МАУП к.ю.н., доцент Мкртчян Р.С

Херсон - 2021 рік

ЗМІСТ

Вступ	3
РОЗДІЛ 1. Загальна характеристика адміністративно правового режиму надзвичайного стану.....	6
1. 1. Становлення та розвиток інституту правового режиму надзвичайного стану в Україні.....	6
1. 2. Поняття та сутність адміністративно правового режиму надзвичайного стану.....	11
РОЗДІЛ 2. Механізм регулювання адміністративно правового режиму надзвичайного стану.....	21
2. 1. Умови і порядок введення та скасування режиму надзвичайного стану	21
2. 2. Особливості забезпечення прав, свобод та реалізація обов'язків громадян в умовах надзвичайного стану	29
РОЗДІЛ 3. Модернізація механізму правового регулювання режиму надзвичайного стану	35
3. 1. Зарубіжний досвід правового регулювання режиму надзвичайного стану	35
3.2. Сучасний стан правового регулювання режиму надзвичайного стану в Україні	40
Висновок.....	43
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	47

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Важливу роль у процесі становлення України як демократичної, соціальної та правової держави відведено забезпеченню прав і свобод людини, зокрема створенню гідних умов її життя. Характерною ознакою розвитку сучасної цивілізації стає збільшення ризиків її існування. В більшості випадків це пов'язано з небезпечними явищами техногенного і природного характеру. В умовах ескалації конфлікту та загострення загрозливої ситуації в Україні, що стало вже закономірністю є актуальною потреба удосконалення законодавчих актів, які регулюють порядок та введення надзвичайного стану. Закон, який на сьогодні діє на території України, не в достатньому задовольняє вимоги міжнародних стандартів. Тому треба розкрити правову основу регулювання режиму надзвичайного стану, ризики, які можуть з'явитися в процесі введення надзвичайного стану.

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.

Поглиблене дослідження адміністративно-правового режиму, дій на ситуації надзвичайного характеру дає змогу підвищити дієвість та можливість управлінської діяльності в умовах надзвичайних правових режимів, та дозволяє визначити шляхи вдосконалення правової позиції громадян у ході реалізації таких правил, окреслити шляхи підвищення їх

правової захисту, визначити оптимальні параметри їх взаємин з відповідними державним органами.

Окремі точки зору правового регулювання в сфері дії особливих адміністративно-правових режимів досліджувались у трудах таких вітчизняних вчених, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, А. В. Басов, Ю. П. Битяк, О. Г. Братель, А. С. Васильєв, І. П. Голосніченко, В. В. Зуй, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, М.В. Корнієнко, А. Т. Комзюк, О. О. Крестьянінов, С. О. Кузніченко, С. В. Петков, В. М. Плішкін, М. М. Тищенко та ін. Не можна також не відзначити внесок зарубіжних науковців у розробку проблем правового регулювання надзвичайних адміністративно-правових режимів. Зокрема, це праці С. С. Алексєєва, Д. М. Бахраха, Д.М. Власова, А.В. Грязнова, В.В. Гущина, С. В. Лебеда, Б. М. Порфир'єва, С.В. Пчелінцева, В.Б. Рушайла, С. Д. Хазанова та ін. Праці зазначених авторів слугують науковим фундаментом для подальших досліджень у цій сфері.

Мета та завдання дослідження. Метою кваліфікаційної роботи 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:

- методологічні засади адміністративно-правового режиму надзвичайного стану;
- історичні засади й передумови виникнення інституту цього режиму у закордонних країнах та Україні;
- механізм уведення, продовження та скасування адміністративно-правового режиму надзвичайного стану;
- специфіку реалізації такого режиму.

Об'єктом дослідження є саме поняття, особливості та різновиди класифікації як загального поняття правового режиму, так і адміністративно-правового.

Нормативні приписи, що виражають характерні риси правового регулювання адміністративно-правового режиму за чинним законодавством України.

Предмет дослідження суспільні відносини, пов'язані з реалізацією надзвичайного адміністративно-правового режиму та забезпеченням прав, свобод і обов'язків громадян у сфері їх дії.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є діалектичний метод і спеціальні методи пізнання. Діалектичний метод застосовувався для аналізу загальних засад правового регулювання режиму надзвичайного стану; формально-юридичний метод дозволив комплексно дослідити механізм правового регулювання адміністративно правового режиму надзвичайного стану; порівняльно-правовий метод сприяв проаналізувати міжнародний досвід правового забезпечення прав, свобод та реалізації обов'язків громадян в умовах адміністративно-правового режиму надзвичайного стану; теоретико-прогностичний метод надав змогу виявити проблеми та сформулювати напрями вдосконалення розглядуваного питання.

РОЗДІЛ 1.

Загальна характеристика адміністративно правового режиму надзвичайного стану

1. 1. Становлення та розвиток інституту правового режиму надзвичайного стану в Україні

Режим надзвичайного стану під час формування на українських землях пройшов шлях розвинення від часткового закріплення його окремих актів щодо застосування надзвичайних заходів у статутах Литовських та Першій Конституції України діяча Пилипа Орлика до єдиного нормативного правового акта, що детально регламентує процедура здійснення й скасування режиму надзвичайного положення; порядок та межі застосування надзвичайних мір; контроль за порядком реалізації режиму особливого стану з боку міжнародної спільноти.[13]

За словами Н. Полянського в інших європейських державах перші законодавчі акти щодо надзвичайного стану були прийняті ще у середині XIX ст.. Достатнє ґрунтове дослідження історичних аспектів становлення та розвитку адміністративного регулювання надзвичайного стану здійснено Я.О. Колінко, починаючи з моменту перебування вітчизняних земель у складі Великого Литовського князівства та завершуючи сучасним періодом України у статусі незалежної держави. На думку М.А. Микитюк посилена увага світової спільноти до інституту надзвичайних режимів розпочалася відразу ж після Другої світової війни.

Найперші зведені списки підстав для введення особливих режимів складено ще наприкінці 50-х років західнонімецькими вченими А.

Холманом і Х. Фольцем. У 60-х роках під егідою ООН було проведено аналіз Конституцій різних країн світу з метою встановлення повного переліку загроз державі, із виникненням котрих може бути введений надзвичайний режим. Особисто міжнародно-правове регулювання режиму надзвичайного положення на сьогодні здійснюється такими міжнародно-правничими документами, як: Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року ; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 14 грудня 1966 року ; Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року . Важливе значення в аспекті міжнародно-правового регулювання надзвичайного стану відіграє Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій 2015 року ; Конвенція про ядерну безпеку 1994 року ; Конвенція про оперативне оповіщення про ядерну аварію 1986 року ; Конвенція про допомогу у випадку ядерної аварії чи радіаційної аварійної ситуації 1986 року. .[13]

Перший Закон «Про надзвичайний стан» 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. Закон вже більш детально регламентував цілі введення цього інституту, містив виключний список надзвичайних заходів, які могли бути вжиті у випадку введення надзвичайного стану. Проте все ж таки зазначений закон включав в собі багато прогалин. Так, скажімо, не були визначені гарантії прав та свобод особи, не був визначений термін дії такого режиму, не визначалося ряд прав, які не могли бути недодержані навіть за умови введення надзвичайного положення. .[5]

Після проголошення незалежності, в Україні прийняли закон «Про надзвичайний стан». На теперішній час в Україні діє закон «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року, який

закріплює виключний перелік умов та підстав проголошення надзвичайного стану, чітко визначає строк дії цього положення, компетенцію органів державної влади та місцевого самоврядування під час дії особливого стану, містить систему гарантій прав і волі особи. Цей закон прийнятий в відповідності з Конституцією України 1996 року, і відповідає всім вимогам, що виділяються до режиму надзвичайного стану міжнародно-правничими актами.

Наприкінці 2005 р. в Україні був вперше введений 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 Вступне слово 12 процедурою. Отриманий досвід висвітлив і позитивні сторони в організації і здійсненні надзвичайних заходів, так і певні проблеми в правозастосовній практиці. Але всі пересвідчилися, що це є дійсно правовий демократичний інститут країни, спрямований на забезпечення державної безпеки з мінімальними обмеженням прав й громадянськими формами діяльності уповноважених органів. .[5]

Загальнотеоретичні питання правового режиму надзвичайного стану широко висвітлювались у наукових працях вітчизняних фахівців: Ю. П. Битяка, А. В. Басов , А. С. Васильєва, П. В. Дерев'янка, Ю. В. Дубка, В. П. Гаращука, І. П. Голосніченка, Т. О. Коломієць, С. В. Ківалова, А. Т. Комзюка, О. О. Крестьянінова, О. О. Петряніна , В. М. Плішкіна, О. Ф. Скакун, М. М. Тищенко, К. Шмітт та інших. Праці названих авторів можуть служити хорошим науковим підґрунтям для подальшого дослідження правового режиму надзвичайного стану.

Про виокремлення надзвичайних законів як незалежного об'єкту наукового пізнання навіть наприкінці XIX ст. та початку XX ст. свідчити досить важко. В цей період тільки досить активно піднімаються питання щодо походження та поняття «надзвичайного стану», його функціонального призначення та правового регулювання тощо. Здійснюючи аналіз поняття «надзвичайного стану», В. Басов стверджує, що воно було об'єктом наукових досліджень ще дореволюційних та вітчизняних вчених. О. О. Петряніна стверджує, що вперше дореволюційний вчений В. М. Гессен дав визначення надзвичайного стану в особистій фундаментальній роботі присвяченій інституту надзвичайного стану . В той же час науковий цікавість викликали різні терміни, якими позначалися особливі ситуації . Значний внесок до розуміння виникнення надзвичайного стану зробили німецькі філософи-опрацьовувачі класичної теорії «надзвичайного стану» В. Бенямін та К. Шмітт. Зокрема, К. Шмітт вважав, що саме поняття «надзвичайний» є дещо відмінним від «нормального» стану справ і не підлягає звичайним способам регулювання. У надзвичайних обставинах, коли нормальний стан дестабілізовано, правова норма не може бути застосована і не може виконувати свою звичайну регулятивну функцію. Відповідно, для відновлення правового порядку, виникає необхідність швидкого реагування з метою налагодження ситуації, яка виникла. К. Шмітт підкреслює, що правові норми обмежені в застосуванні тими ситуаціями, де переважає нормальний стан справ і функціонування держави без перешкод. Кризи підривають таку основу правових норм і вони втрачають ефективність. На думку В. Беньяміна надзвичайний стан є аналогом політичної катастрофи . .[13]

Проведена робота вказує на те, що сучасний дослідження теоретично історичних наук юридичного профілю, до того ж певних юридичних галузевих наук відзначається не в повній мірі дослідження

надзвичайних законів як самостійної правничої категорії. Насамперед це простежується у дефіциті комплексних фундаментальних досліджень щодо теоретичних засад надзвичайних законів, сутності та повноти змісту причин їх прийняття, визначення їх ролі в системі законодавчих актів України, встановленого призначення та місця, особливо, в сучасних трансформаційних умовах адміністративно-правового та суспільного розвитку, процесуальних положень розробки та прийняття надзвичайних законів, крім того їх подальшої дії в часі, просторищі та за колом осіб та елементів їх ефективної дії в Україні, зокрема.

1. 2. Поняття та сутність адміністративно правового режиму надзвичайного стану

Протягом розвитку юридичної науки і традицій підходи до розуміння і тлумачення адміністративно – правового режиму змінювалися. У радянські часи встановлення адміністративно – правових режимів тлумачилося як сукупність заборон, певних обмежень, що спрямовані на задоволення колективного інтересу мас, суспільства, а не на приватний інтерес. Сучасний розвиток незалежної України спрямований на реалізацію прав і свобод громадян, дотримання конституційних приписів. Так, у ст.3 Конституції України визначено: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Відповідно, держава взяла на себе зобов'язання створити необхідні умови для забезпечення прав і свобод людей і громадян в ситуаціях, коли життєвий процес громадян, їх життя і здоров'я потрапляють під загрозу внаслідок впливу негативних чинників природного, техногенного або соціально-політичного впливу..[16]

Отже, можемо погодитись із поглядом Д. Н. Бахраха, згідно з яким адміністративно-правовий режим супроводжує діяльність посадових осіб і органів виконавчої влади під час їх взаємовідносин з громадянами й організаціями, крім того між собою у процесі реалізації своїх посадових обов'язків, регулювання різноманітних процесів і об'єктів. Інакше кажучи, об'єкт адміністративно-правового режиму становлять управлінські відносини, тобто такі, в яких суб'єкти яких найчастіше перебувають у супідрядності одним щодо одного. Крім специфіки предметного значення, для розуміння адміністративно-правового режиму важливо осягнути спрямованість методів адміністративно-

правового регулювання, тобто методів і способів, що використовуються в момент регламентації адміністративно-правових відносин для здобутку визначених цілей. [8]

Тут доцільно згадати наукове дослідження О. О. Крестьянінова, в чому він порівнює правові режими в методологічному аспекті й доходить висновку, що режим загально дозвільного профілю характерні для сфер цивільного й сімейного права; профілю дозвільного режиму – для сфери охорони навколишнього природного довкілля; режими, засновані на позитивних зобов'язаннях, мають перевагу у сфері адміністративного, фінансового (податкового) й виправно-трудоного права. До того ж потрібно мати також на увазі, що саме адміністративно-праві режими через свій тісний зв'язок із владно-управлінськими відносинами пов'язані з припустимими ситуаціями екстраординарного обмеження прав і свободи людини, які закріплені Конституцією України, отже зазначеним режимам найбільш притаманний імперативний спосіб правового регулювання. Здійснивши загальнотеоретичний огляд видів адміністративно-правового режиму, звернемося до певних її дефініцій, запропонованих науковцями.

Так, Д. Н. Бахрах доводить, що адміністративно-правовий режим як певне об'єднання адміністративно-правових способів регулювання виявляється в централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та асиметрії суб'єктів правовідносин, тобто вважає головними рисами цього режиму визначальну роль центральних органів влади, імперативність методу та взаємини влади-підпорядкування.

Дещо іншої думки додержується І. С. Розанов, який зазначає, те що адміністративно-правовий режим – це сукупність установлених у законодавчому порядку правил діяльності, поведінки або дій громадян і юридичних осіб, до того ж порядок реалізації ними своїх прав в певних умовах (ситуаціях), підтримання та забезпечення суверенітету й оборони

держави спеціально утвореними для цієї мети службами державного контролю, віддаючи визначальні позиції законодавчому оформленню, змістовому наповненню («сукупність правил») і спеціальному суб'єктові.

Зі свого боку, Ківалов С. В. переносить акценти на мету існування адміністративного правового режиму, характеризує його як самобутній правовий інститут з організаційними забезпечувальними деталями, спрямований на встановлення оптимальних з боку держави відносин у конкретній порівняно неширокій, однак життєво важливій сфері, яка гарантує безпеку особи, суспільства й держави.

Т. П. Мінка насамперед звертає увагу на формальний аспект адміністративно-правового режиму, визначаючи його як правову форму, що відображає специфіку впливу комплексу правових способів на суспільні відносини, які охоплюються предметом адміністративного права. .[12]

А. В. Басов, розглядаючи конкретний адміністративно-правовий режим – режим надзвичайного стану, трактує його як «систему погоджених правових норм, які визначають підстави для введення режиму, мету введення, порядок його введення, суб'єкта, який уповноважений вводити просторові та часові межі дії, особливий режим діяльності органів державної влади й управління, що дає змогу обмежувати права і свободи громадян і права юридичних осіб, накладення на них додаткових обов'язків», тобто наголошує на системно-структурній побудові зазначеного характеристиках існування та явищах. .[5]

На думку В. М. Завгородньої, адміністративно-правовий режим може бути визначений як сукупність юридичних конструкцій, що встановлюється й реалізується в окремій сфері відносин, які становлять предмет адміністративного права, та забезпечує публічні інтереси за

допомогою адміністративно-правових засобів . Дослідниця вводить до кола визначальних рис характеристику «забезпечення публічних інтересів», що, на нашу думку, відповідає сучасному спрямуванню адміністративного права. .[1]

К. В. Бережна, вивчаючи конкретний різновид адміністративно-правового режиму – митно-правовий режим транзиту, визначає його як цілісність правових норм, що залежно від належної мети предметів та переміщення товарів визначають порядок такого переміщення; умови знаходження товарів та інших предметів на території чи поза митною територією держави; установлюють коло прав та обов'язків учасників правових відносин, які при цьому виникають; обсяг та зміст митних процедур, що здійснюють органи митного контролю. Тобто дослідниця репрезентує як головні організаційно-процедурні аспекти режиму, зумовлені метою його існування. Беручи до уваги, що всі цитовані визначення виходять із розуміння адміністративно-правового режиму як особливого порядку цього правового регулювання, створеного поєднанням конкретних правничих засобів, водночас можна помітити, що вчені по-різному оцінюють аспекти організаційно правового та юридично-технічного забезпечення його реалізації, ціль його існування, суб'єктно-компетенційні характеристики. Дослід визначень, наданих фахівцями, дає нагоду твердити, що для кожного адміністративно-правового режиму визначальними є характеристики особливого способу регулювання (імперативного), особливого зв'язку між членами правовідносин (владні відносини), обмеженість сфери використання (відносини, що охоплюються предметом адміністративного права), мета застосування. У вузькому формальному тлумаченні сутність адміністративного режиму як певного суміщення адміністративно-правових засобів розкривається в ряді елементів, до яких варто зарахувати:

- правову регламентацію діяльності в режимних сферах;
- систему дозволів;
- пряму заборону окремих видів суспільних відносин;
- коло прав та обов'язків учасників правовідносин;
- забезпечення необхідного обліку й контролю деяких видів діяльності;
- застосування різних видів юридичної відповідальності за порушення чинних правил. [2]

З огляду на вищезазначене можна признати адміністративно-правові режими комплексним засобом законодавчого регулювання, зумовленим цільовим призначенням певних взаємин в адміністративній сфері, що потребують фахової процесуальної регламентації, особливого правового класу суб'єктів правовідносин, специфічного механізму втілення їх правосуб'єктності й окремого комплексу заходів захисту їхніх прав.

Отже, підсумовуючи, зосередимось на головних показниках адміністративно-правового режиму:

- сфера їх застосування
- вони встановлюються у сфері управлінської діяльності органів управління;
- мета їх застосування
- забезпечення публічних зацікавлень, насамперед мінімізація актуальних та уникнення можливих загроз;
- особливе методичне забезпечення
- адміністративно-правовим режимам притаманне позитивне методичне орієнтування, інакше покладення на суб'єктів (державні органи,

посадовці, організації, підприємства, громадян) обов'язків діяти до певної міри для досягнення конкретних цілей; водночас орієнтування може мати характер загально нормативної орієнтації, конкретного припису, доручення здійснити якість чи інше юридично значуще діяння;

- своєрідна сукупність видів юридичної відповідальності
- порушення вимог режиму супроводжується вжиттям заходів адміністративного примусу й подальшим притягненням до відповідальності.

При цьому маємо згадати вдалий вислів І. Є. Нельговського, який сказав, що теорія адміністративно-правових режимів «заповнить істотну нішу в юридичній науці, оскільки саме в її межах доцільні уважне вивчення та систематизація багатьох питань, що виникають в інших специфічних сферах управлінських відносин». Дійсно, найширший обсяг функціонування, подвійне походження замкнених у зазначений обсяг відносин – правлінських і тих, які потребують управління, громадянська важливість мети застосування роблять адміністративно-правові режими однією з визначальних категорій теперішнього права. Нині з упевненістю можна стверджувати, що термін «адміністративно-правовий режим» щільно закріпився у вітчизняній правовій доктрині. Та якщо раніше це поняття розроблялося здебільшого в межах загальної теорії права, зараз поняття «адміністративно правовий режим» зміцнило та дедалі поширює свої позиції як у адміністративно-правовій науці, так і у юридичній практиці. .[14]

Інститут режиму надзвичайного стану, з законодавчої точки зору, є комплексним правовим об'єктом зі специфічним змістом і структурою. Інститут режиму надзвичайного стану забезпечує регулювання державних відносин, які виникають у зв'язку з утворенням надзвичайного стану.

Слід зазначити, що самий термін «надзвичайний стан», як правило, застосовують у двох значеннях. У першому терміні він відповідає англійському терміну, який у фундаментальному «Новому словнику англійської мови» роз'ясненні як «раптова або неочікувана подія, що вимагає негайних дій» (синоніми: крайня необхідність, критичний стан, криза). У другому терміні він відповідає міжнародному терміну, що значить надзвичайний стан. Для чіткого розуміння терміну режиму надзвичайного стану є доцільним звернути увагу до визначення цього поняття в теоретичній та науковій літературі. Режим надзвичайного положення визначається як «спеціальні правила, що застосовуються до громадян за яких небудь особливих обставин».

Відповідно до статті 1 Закону України «Про надзвичайний стан» надзвичайний стан характеризується як особливий правовий режим, який вводиться тимчасово в Україні чи на окремих її територіях. На підставі аналізу наукових думок щодо визначення поняття режиму надзвичайного стану (Ю.П. Битяк, Д.М. Бахрах, В.В. Гушчін, С.В. Ківалов, О.П. Коренєв, О.І. Соловйов) уточнено вказане поняття і зазначено, те що «режим надзвичайного стану – це система переважно адміністративно-правових та конституційно-правових норм, яка визначає особливий, тимчасовий порядок діяльності органів державної влади та управління, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України і спрямований на ліквідацію внутрішньої загрози, на забезпечення національної безпеки держави, особистої безпеки громадян, захист прав і свобод фізичних і юридичних осіб, а також встановлює визначений Конституцією та Законом обсяг обмеження прав і свобод фізичних та юридичних осіб, накладання на них додаткових обов'язків». [10]

Режим надзвичайного стану являє собою совокупний правовий інститут зі специфічним змістом та структурою. Більшість питань, що регламентуються нормами Закону України “Про правовий режим надзвичайного стану”, відносяться до процедури введення і скасування режиму надзвичайного стану, застосування правлінських заходів правового характеру, порядку застосування заходи для обмеження тощо. Адміністративний примус під час виконання режиму надзвичайного стану стає основою правничого регулювання суспільних відносин, він немов пронизує в усі суспільні відносини. Проте, не всі відносини регулюються за допомогою і других галузей права – конституційного, цивільного, екологічного, і ін.

На нашу думку, відсутність у вітчизняній правовій літературі уніфікованих підходів до розуміння надзвичайних законів визначає потребу у формулюванні вказаного терміну та закріплення його на доктринальному рівні в межах загальної теорії держави і права. Для формулювання вказаного визначення слід звернути увагу на етимологію термінів «надзвичайний» та «закон», а також взаємозв'язку між ними. Тлумачення терміну «надзвичайний» зводиться до чотирьох значень:

1) дуже сильний ступенем свого виявлення та не схожий на інші; винятковий; 2) який рідко зустрічається, викликає почуття захоплення; незвичайний, чудовий.

3) який має особливе значення, заслуговує на виняткову увагу;

4) непередбачений, викликаний певною необхідністю, спеціально призначений для чого-небудь; екстрений, позачерговий. Закон в етимологічному розумінні є не що іншим як певне правило, межа.

Розуміння цього терміну в тлумачному словнику зводиться до наступних положень:

- 1) встановлене найвищим органом державної влади загальнообов'язкове правило, яке має найвищу юридичну силу;
 - 2) сукупність таких загальнообов'язкових правил та державних постанов, що визначають суспільні відносини людей; втілення найвищої влади в суспільстві;
 - 3) те, що сприймається як незаперечне розпорядження, веління, обов'язкове для неухильного виконання;
 - 4) загальноприйняте, усталене правило співжиття, норма поведінки.
- Таким чином, надзвичайні закони, надзвичайна ситуація, надзвичайний стан є протилежними, однак взаємопов'язаними категоріями, кожна із яких характеризується власними особливостями та займає самостійне значення в понятійно-категоріальному апараті юридичної науки.
- Зокрема, надзвичайна ситуація є тією підставою, внаслідок якої на певній чи у всій території оголошується надзвичайний стан, в межах якого законодавчим органом влади приймаються надзвичайні закони, здатні повною мірою врегулювати та стабілізувати ситуацію, що склалася.

До ознак надзвичайних законів як самостійної правової категорії доцільно віднести наступні: 1) мають комплексний характер, що зумовлено наявністю норм права, які належать до різних галузей законодавства (адміністративне, конституційне, екологічне, кримінальне, господарське, цивільне, трудове) та варіативністю суспільних відносин, які виникають в процесі різноманітних кризових та екстраординарних ситуацій; 2) мають вищу юридичну силу, оскільки приймаються законодавчим органом державної влади і поширюють свою регулятивну дію на всі сфери суспільних відносин, що зазнали негативного впливу внаслідок виникнення негативних явищ та процесів у суспільстві та державі; 3) здатні відмінити та призупиняти дію інших законів, в тому числі положень Основного закону держави та інших конституційних законів; 4) мають функціональне призначення, що

полягає в попередженні та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, забезпечення безпеки та основних прав і свобод громадян, стабільності і правопорядку в суспільстві і державі; 5) мають переважно імперативний характер, що означає абсолютну категоричність їх приписів у дотриманні та не допуску до будь-яких відхилень від визначної поведінки, що є особливо значимим в умовах ситуації, яка призвела до прийняття надзвичайних законів; 6) характеризуються особливим процесуальним порядком прийняття, що передбачає в першу чергу застосування оперативних законодавчих дій, тобто їх прийняття в межах максимально обмежених строках, а також виваженістю рішень правотворчого (законодавчого) органу щодо крайньої необхідності прийняття надзвичайних законів (прийняття кваліфікованою більшістю голосів); 7) положення надзвичайних законів засновуються на положеннях Конституції, принципах і нормах міжнародного права, які визначають їх демократичність та правовий характер; 8) мають тимчасовий характер дії, що визначається періодом ліквідації наслідків надзвичайної ситуації чи інших екстраординарних ситуацій військового та терористичного характеру, а також політичного, соціального та економічного змісту, тобто тривалістю дії надзвичайного чи воєнного стану в державі; 9) можуть мати обмежений територіальний характер дії, що може мати місце як по всій території держави, так і виключно на частині території, в якій проголошено надзвичайний стан або воєнний стан; 10) можуть обмежувати правовий статус фізичних та юридичних осіб з метою забезпечення їх безпеки; 11) є самостійним різновидом законів та, відповідно, займають самостійне місце з – поміж інших різновидів законів. .[19]

Отже, з огляду на наведене вищезазначене, можна зробити такий висновок, що надзвичайний адміністративно-правовий режим – особлива форма правового регулювання громадських відносин, яка

базується на поєднанні сукупності юридичних, організаційних та технічних процедур і адміністративно-правових методів і визначає дію можливої й необхідної поведінки суб'єктів, дає особливої спрямованості загальним відносинам у галузі публічної влади.

РОЗДІЛ 2

Механізм регулювання адміністративно правового режиму надзвичайного стану

2. 1. Умови і порядок введення та скасування режиму надзвичайного стану

Надзвичайний державно-правовий режим є останнім заходом і застосовується тоді, коли налагодити обстановку за допомогою інших заходів не можна. Для введення надзвичайного стану мають бути наявні умови та підстави, які передбачені вищезазначеним законом України. Підставами є нормативно правові акти, які є законодавчою основою введення надзвичайного державно-правового режиму. Згідно зі ст.3 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» правовою основою введення надзвичайного стану в Україні або на території окремої її місцевості є Конституція України, зокрема ст. ст. 106 п.21 закріплює право Президента України у разі необхідності приймати рішення про введення на території України або окремих її місцевості режиму надзвичайного стану – з наступним затвердженням цього рішення Верховною Радою України. У ст. 64 Конституції України зазначено, що «конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень». Також у вищезазначеній статті Конституції України наводиться перелік прав, які не мають бути порушені ні в якому разі, у тому числі і за умови введення режиму надзвичайного стану. .[20]

Так, наприклад, Міжнародний пакт «Про громадянські і політичні права» закріплює принципи дії особливого стану, мету, умови та

порядок уведення, права і свободи які не мають бути обмежені в умовах дії конституційно-правового режиму. Як зазначено вище, Президент України наділений повноваженнями про введення надзвичайного стану в країні або в окремій її місцевості. За підставою рішення Президент України видає Указ, що стосується введення надзвичайного стану в Україні, який підлягає затвердженню законом Верховної Ради України. Указ Президента що стосується введення надзвичайного стану призупиняє дію правових актів, обмежує права і свободи людей і громадян (крім тих, що зазначені у с. 64 Конституції України), організовує діяльність державної влади, на яких покладено обов'язок по втіленню заходів режиму надзвичайного стану. Цей Указ Президента має імперативний характер, є обов'язковим для виконання всіма суб'єктами, його виконання гарантується примусовою силою держави.

[18]

Для введення режиму надзвичайного стану мають бути спеціальні умови.

Умови це така система суспільних відносин, наявність яких прогнозує можливість введення надзвичайного стану в країні або на окремій її території.

Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» передбачає наступні умови його введення:

- 1) виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, 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.

Перелік цих умов є вичерпний та з метою недопущення узурпації влади, забороняється введення надзвичайного режиму при наявності будь яких інших умов. При введенні надзвичайного стану повинні забезпечуватися процедурні гарантії та дії, які спрямовані на забезпечення цілісності роботи державного апарату:

– тимчасовість введення – це те, що тільки дія виняткових обставин може призвести до введення надзвичайного стану;

– причина повинна бути реальною та неминучою, мати виняток і кризовий характер;

– обов'язкове проголошення режиму в державі з публічним оголошенням, також слід дотримуватися принципів законності та скорочення можливості виникнення фактичної небезпеки, із за якої може бути обмеження громадянських прав і свобод не офіційно оголошення про введення надзвичайного стану. Коли вводиться надзвичайний стан органи державної влади повинні проінформувати при належному порядку органи моніторингу про дотримання угод міжнародних стандартів. .[19]

Так, якщо держава збирається вводити режим надзвичайний режим і частково обмежити права, свободи людей, то органи влади повинні надати Генеральному секретарю Ради Європи або ООН належну інформацію про заходи направлені на скорочення та подолання перешкод, що виникають із введенням режиму надзвичайного стану:

– адекватність дій, які проводяться для подолання обставин, які викликали при введенні надзвичайного стану, повинні відповідати реальній загрозі і враховувати територію, де вони здійснюються, а також використання засобів і термін дії такого становища;

– про законність заборони основних прав і свобод громадян повинні реалізовуватися відповідно до норм національного законодавства та міжнародного права. Більш того, введення надзвичайного положення забороняє призупинення дії законодавства і не дає органам влади порушувати принцип законності й дотримання основних громадянських прав навіть в час дії надзвичайного стану.

Перелік змістовних заходів надзвичайного стану відповідно до українського законодавства полягає у:

- 1) посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства;
- 2) встановленні особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування по території, де вводиться надзвичайний стан;
- 3) обмеження руху транспортних засобів та їх огляд;
- 4) заборона страйків;
- 5) примусове відчуження або вилучення майна у юридичних і фізичних осіб.
- 6) заборона проведення масових заходів крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом;

Додаткові заходи можуть застосовуватися органами державної влади за умови виникнення таких подій: при спробі захопити державну владу чи змінити конституційний лад України шляхом насильства; при спричиненні масових безпорядків, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи; необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади масового переходу державного кордону з території суміжних держав;

До таких заходів належить:

- комендантська година (заборона перебувати на вулицях та у інших громадських місцях без спеціально наданих перепусток і посвідчень особи у відведенні години доби);
- перевірка документів у громадян;
- проведення особистого огляду, огляду речей, багажу і вантажів, транспортних засобів, службових приміщень та житла громадян; заборона призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома відповідного військового комісаріату;
- тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів, а у підприємств, установ і організацій також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин;
- обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі;
- заборона виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку;

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

– особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі; 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. Більшість законодавчих систем встановлює, що органи виконавчої влади не має повноважень оголошувати надзвичайне положення, і визначають, що парламент повинен ухвалити таке рішення виконавчої влади конституційною переважною кількістю голосів. Загальним правилом є, що у таких випадках уряд має надати раді переконливі аргументи на користь рішення з приводу введення надзвичайного стану та проведення запобіжних заходів, спрямованих на врегулювання ситуації. Парламент має повноваження розглядати питання про призупинення чи то припинення режиму надзвичайного стану після скінчення встановленого періоду часу. Це особливо необхідно в тих випадках, коли режим надзвичайного стану застосовується на тривалий період і закон верховенства цивільної влади над сектором захисту може бути порушений. У будь-якій ситуації надзвичайного характеру парламент повинен звітувати про застосування своїх владних обов'язків, зокрема, право проводити досудове розслідування із питань трансформаційних змін особливих повноважень органів виконавчої владою має бути гарантовано законодавством.

Це важливо як з приводу оцінки дії виконавчої влади, так й з точки зору отримання уроків та запобігання помилок надалі. У більшості світових країн надзвичайний стан, з погляду суб'єктів, що володіють правом його запровадження, можна розділити на два види: режим надзвичайного

стану, який вводиться главою держави та режим надзвичайного стану, що вводиться органами виконавчої влади.

Надзвичайний стан в Україні вводять на строк не більш як 30 діб і не більш як 60 діб в окремих місцевостях. Однак при необхідності надзвичайний стан можна бути продовжити Президентом України, але не більш ніж на 30 діб. Указ Президента України про продовження дії надзвичайного стану набирає чинності після його затвердження Верховною Радою України.

Надзвичайний стан в Україні або у окремих її місцевостях може бути анульований Указом Президента України раніше строку, якщо усунено обставини, що обумовили уведення надзвичайного стану. Скасування надзвичайного стану проголошується негайно через ЗМІ або в інакший спосіб після видання відповідного Указу Президента України. [19]

Заходи правового режиму надзвичайного стану, що можуть запроваджуватися в умовах надзвичайного стану у зв'язку з пандемією Указом Президента України про введення надзвичайного стану для охорони здоров'я населення та безпеки прав і свобод інших людей в період надзвичайного стану можуть запроваджуватися деякі заходи: встановлення особливого режиму в'їзду та виїзду, а також обмеження свободи руху по території, на якій було введено надзвичайний стан; обмеження руху транспортних засобів та їх огляд; посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства; заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом; заборона страйків; примусове відчуження або вилучення майна у юридичних і фізичних осіб.

В умовах надзвичайного стану не можуть бути обмежені права і свободи людини і громадянина, зазначені у частині другій статті 64

Конституції України. Юридичним особам, майно і ресурси яких використовувалися для відвернення або ліквідації ситуацій, що стали причиною введення надзвичайного стану, відшкодовується їх повна вартість у встановленому законом порядку. Якщо майно, що було відчужене вимушено у юридичних і фізичних осіб, вже після скасування правового режиму збереглося, колишній власник або уповноважена особа має право вимагати повернення такої власності у судовому порядку або вимагати щоб надали йому взамін іншого майна. Особам, тимчасово переведеним на роботу, яка є не обумовлену трудовим договором, та залученим до робіт по ліквідації особливих ситуацій у випадках, передбачених Законом, гарантується оплата праці відповідно до діючого законодавства. .[20]

Підсумовуючи, хотілося би підкреслити, що стратегія введення, продовження та скасування надзвичайних правових режимів носять переважно адміністративно-правничий характер. Проведений аналіз дозволяє стверджувати, те що в національній правовій системі зібрана модель процедури введення надзвичайних режимів не дозволяє, в жодному разі, Президенту самотійно вводити такий режими. Не доречним є введення цього виду надзвичайного адміністративно правового режиму в окремих територіях - такий режим повинен вводитись по всій країні. Існування держави знаходиться в небезпеці і це повинен відчувати кожний громадянин.

2. 2. Особливості забезпечення прав, свобод та реалізація обов'язків громадян в умовах надзвичайного стану

Важливу роль у процесі становлення України як демократичної, соціальної та правової держави відведено забезпеченню прав і свобод людини,

зокрема створенню гідних умов її життя. Саме тому права і свободи людини

і їх гарантії покликані визначати зміст і спрямованість діяльності сучасної Української держави, всіх її органів державної влади, а також їх посадових осіб. При цьому, сама держава безпосередньо зобов'язана відповідати перед громадянами за свою діяльність загалом і, особливо, за утвердження та забезпечення прав і свобод людини, оскільки саме останнє визначено її головним конституційним обов'язком (статті 3, 5, 19 Конституції України). [16]

Однак, нові виклики та загрози, які повстали перед нашою державою

останніми роками, суттєво ускладнили процес виконання нею її конституційних обов'язків. Зокрема, ст. 1 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р. передбачає можливість тимчасового введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях при утворенні надзвичайних ситуацій природного характеру, що спричинили чи можуть призвести до людських та матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, а п. 1 ч. 2 ст. 4 цього ж Закону деталізує, що надзвичайний стан вводиться в разі пандемій, що створюють загрозу життю і здоров'ю чималих верств населення.

Введення надзвичайного стану вбачає насамперед надання відповідним органам державної влади, військово командування та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та гарантування безпеки і здоров'я громадян, звичайного функціонування національної економіки, органів державної власті та органів місцевого самоврядування, захисту законодавчого ладу, а також допускає тимчасове, спричинене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних правил і свобод людини та громадянина.

Режим надзвичайного стану характеризується істотною зміною правового статусу суб'єктів правовідносин. При цьому компетенція адміністративного органу розширюється, в основному за рахунок локалізованих прав і свобод громадян.

Громадяни повинні діяти так, як потрібно у конкретній кризовий момент – дозволено те, що прямо дозволено законом. Тут ми безпосередньо стикаємося з державним примусом.

Виключення спеціального (особливого) правового режиму насамперед проявляється в обмеженні прав і волі людини, тобто визначені законодавством меж реалізації людиною своїх прав і свобод, яке виражаються у встановленні певних заборон, що носять виключно тимчасовий характер і вживається з метою усунення тих обставин, які спричинили введення особливого режиму.

Аналізуючи це, регламентований Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 № 1207-VII особливий правовий режим

є не дискримінаційним, оскільки носить забезпечувальний, а не обмежувальний характер.

Найбільш рельєфно правові обмеження проявляються у умовах дії режиму надзвичайного стану. В юридичній літературі виділяють такі ознаки

заборон, що застосовуються в умовах надзвичайного положення будь-якої генези.

По-перше, обмеження являють собою певні юридичні та фактичні результати у вигляді «незручних» умов для реалізації правових інтересів відповідних суб'єктів (фізичних і юридичних осіб), права і свободи котрих обмежуються за одночасного задоволення «правової користі» суб'єкта владних повноважень, що запровадив ці обмеження, або інтересів третьої сторони, що зацікавлена в запровадженні таких чи інших обмежень.

По-друге, у будь-якому разі обмеження незмінно становлять собою зменшення «вільної» поведінки. Наприклад, в умовах дії надзвичайного режиму можуть бути застосовані такі заходи: особливий режим в'їзду та виїзду; обмежене пересування; заборона проведення зборів, мітингів, протестів, та інших масових зборів, запровадження цензури, запровадження комендантської години; установа карантину та проведення інших неодмінних санітарних та протиепідемічних заходів; забороняється проведення виборів у представницькі органи правління та інші. Законодавець розширює компетенцію органам управління, надає йому додаткові повноваження стосовно обмеження прав громадян та юридичних осіб.

По-третє, обмеження, що запроваджуються з виникненням

надзвичайних ситуацій, завжди є установлені нормами права (законом) які реалізують, зокрема:

– просторові – запроваджуються на певній території, яка має бути визначена у відповідному акті (указі Президента, рішенні парламенту країни, Уряду тощо);

– тимчасові – запроваджуються в умовах виникнення надзвичайної ситуації, в обов'язковому порядку мусять мати строк дії, що також визначається в рішенні уповноваженого суб'єкта. .[24]

Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» чітко визначає строки дії заборон, що запроваджуються, а саме: 30 і 60 діб (залежно від території). Також зазначений Закон передбачає можливість подовження дії таких обмежень до 30 днів. Тобто загальний строк дії обмежень має 90 діб. Однак ст. 7 Закон не містить положення, яке стосується чисельності разів продовження дії режиму надзвичайного положення, а отже, і максимального строку виконання таких обмежень. Це питання є назрілим, оскільки необмежений строк дії обмежень, які застосовуються в умовах дії режиму особливого стану, перетворює їх на повсякденні з тимчасових щодо «стану» суспільства та держави в загалі.

Зауважимо, що первинну легалізацію режим особливогоого стану отримав у Конституції України, закон якого також закріплюють загальні положення й норми функціонування інституту надзвичайного стану, принцип недоторканості загальних прав і свобод (ч. 2 ст. 64), підстави обмеження прав і свобод (ч. 1, ст. 64). При цьому конституційно-правове регулювання обмеження прав людини має вичерпні правові параметри,

які не можуть розширюватися в довільному порядку й мають дискретний характер.

Обмеження прав людини може бути: 1) загальним; 2) конкретно-індивідуальним. У першому випадку обмеження прав людини є наслідком настання певного правового режиму чи стану, пов'язаного з потребами захисту національної безпеки й оборони .

Не можуть бути обмежені права і свободи, такі як 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 укладання 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).

У зв'язку з цим варто згадати вищесказане Закону України від 12 серпня 2014 року № 1630-VII «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах надзвичайного стану або в районі здійснення антитерористичної операції», яким було запровадження інституту превентивного затримання. Зокрема, Ст. 15 Закону зумовлює можливість здійснення превентивного затримання осіб, що мають зв'язок до терористичної діяльності, на строк більш ніж 72 години, установлюючи граничний строк попереджувального затримання 30 діб. Зазначене затримання виконується без ухвали слідчого судді, суду .[20]

Наведені положення прямо суперечать статті 29 Конституції України,
у якій оголошено, що ніхто не може бути затриманий або триматися під вартою інакше тільки за вмотивованим рішенням суду. Крім цього, у частині

2 статті 29 Конституції України чітко визначено 72 годинний термін, протягом якого суд має перевірити легальність тримання особи під вартою як короткого запобіжного заходу. Затримана особа негайно випускається, якщо протягом зазначеного строку з часу затримання їй не вручено рішення суду про тримання під арештом.

З урахуванням викладеного, варто погодитися зі словами О.В. Скрипнюком, що «обмеження прав і свобод людини – це передбачений Конституцією та законами України режим тимчасового загального або конкретно-індивідуального призупинення чи звуження обсягу визначених і гарантованих Основним Законом прав і свобод в інтересах забезпечення прав інших людей, а також забезпечення національної безпеки й оборони України».

Категорію «обмеження прав людини» необхідно розрізняти від категорії «порушення прав людини», тому що обмеження, на відміну від порушення можливо мати як законний, так і протиправний характер. Ураховуючи соціальну цінність прав людини і значущість їхнього дотримання для суспільства, більша кількість таких прав поставлені під охорону кримінального закону. .[13]

Оскільки сутність будь-якого адміністративно правового режиму не можна розглядати за межами суспільних та державних інтересів, зумовлених такими базовими поняттями як громадська і державна безпека,

упровадження спеціальних правових дій дискримінаційного характеру, які легалізують обмеження свобод та прав людини, варто розглядати в контексті «менше зло», заподіяння якого свідомо санкціонується суспільством. Заразом жоден суспільний інтерес не може оправдати обмеження таких природних прав людини наприклад такі як життя та свобода, адже їх непохитність є запорукою існування правової держави.

РОЗДІЛ 3

Модернізація механізму правового регулювання режиму надзвичайного стану

3. 1. Зарубіжний досвід правового регулювання режиму надзвичайного стану

В історії більшості держав, кризи (збройні конфлікти, війна, масові безпорядки, стихійні лиха) викликали необхідність тимчасового обмеження окремих свобод та прав громадян при тих чи інших особливих обставинах. Законодавством більшості держав Європи та в інтересах національної безпеки і оборони дозволяється обмеження прав і свобод громадян в період надзвичайного або воєнного стану.

Наприклад, відповідно до положень ст. 55 Конституції Іспанії дія окремих прав і свобод (недоторканність житла, право яке зумовлює вибір місця проживання і вільний рух по національній території, на в'їзд в країну і виїзд з неї, свобода вираження думок і тощо) можуть бути припинені в умовах надзвичайного чи облогового стану, а у ст. 19 Конституції Португалії зазначено, що введення стану облоги чи надзвичайного стану адекватним чином обґрунтовується і містить список прав і свобод та їх гарантій, здійснення яких призупиняється, при цьому тривалість введеного положення не може становити більше п'ятнадцяти днів або строку, закріпленого в законі внаслідок оголошення війни, не перешкоджаючи можливому продовженню термінів з дотриманням тих же меж, а також введення стану облоги чи надзвичайного стану може змінювати .[17]

конституційний лад лише в рамках, передбачених Конституцією і законом, при цьому, зокрема, не може порушуватися застосування конституційних правил, що відносяться до компетенції та діяльності органів державної влади та власних органів автономних областей, або права та імунітети відповідних посадових осіб

Аналіз зарубіжної практики свідчить про таке, що обмеження прав і свобод в період надзвичайного чи воєнного стану, за правилом:

- а) носять обмежений за обсягом і часом дії характер;
- б) не поширюються на основні права громадян;
- в) застосовуються тільки на підставі належного законодавчого акта.

Режиму надзвичайного стану властива низка ознак, які відповідають його основним характеристикам, серед яких можна виділити першочергові:

- надзвичайний стан за своєю формою є надзвичайний державно-правовий режим, що запроваджується в певних межах;
- метою введення надзвичайного стану є попередження або усунення загрози для нормального функціонування держави або її наслідків, захист прав і свобод, засад конституційного ладу, інтересів суспільства й держави, відновлення правопорядку;
- ґрунтується на Конституції України як акті найвищої юридичної сили та загальноприйнятих принципах і нормах міжнародного права, що гарантують демократичність і справедливість застосування заходів надзвичайного впливу.

Досліджуючи проблемні питання введення надзвичайного стану в Україні, слід запозичити позитивний досвід закордонних країн, які передбачили в законо-давстві завчасне правове регулювання основних питань запровадження і підтри-мання надзвичайного стану. У Канаді

прийнято закон, який регулює підготовку до дій в умовах надзвичайного стану. У березні 2020 року французьким парламентом було прийнято закон про надзвичайний стан. Цей закон дозволяє обмежувати свободу пересування, здійснювати реквізицію товарів і послуг. Законодавство Франції визначає компетенцію Уряду й Президента з питань введення надзвичайного стану. Уряд має право видавати спеціальні декрети – ордонанси, без спеціальної консультації з парламентом, проводити конфіскацію товарів і послуг, автівок для транспортування медичних працівників; під час надзвичайного стану можуть бути відтерміновані муніципальні вибори. Крім обмежувальних заходів, закон передбачає можливість застосування спеціальних заходів на підтримку французьких компаній, най-більш постраждалих від пандемії COVID-19. .[25]

Слід звернути увагу, що різні країни по-різному реагують на порядок введення надзвичайного стану: законодавство Велико-британії на період введення надзвичайного стану допускає створення спеціальних юридичних органів, водночас у Німеччині утворення особливих юридичних органів заборонено. У США діє від 1988 року закон Стаффорда, який дозволяє Президенту одноосібним рішенням доручити Федеральному агентству з управління із надзвичайних ситуацій вводити особливі заходи, у разі якщо в країні виникла катастрофа національного масштабу. Італія та Німеччина чітко прописали в законах повноваження центральних, федеральних органів влади в умовах надзвичайного стану, що позитивно впливає на виконання повноважень й унеможливорює зловживанням компетенцією цих органів. На нашу думку, слід чітко зафіксувати в законі «Про правовий режим надзвичайного стану» права органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану, перелік конституційних прав і свобод, котрі можуть бути обмежені та за яких підстав. Як зазначалося вище, у законі слід передбачити чіткий алгоритм, за яким мають діяти органи

державної влади і місцевого самоврядування при запровадженні на території України надзвичайного стану. Ця уніфікація, з одного боку, сприятиме усуненню зловживань із боку державних службовців, а з іншого –допоможе швидко організувати роботу органів державної влади в умовах надзвичайного стану для забезпечення безпеки громадян. [23]

Процедура запровадження надзвичайного стану здебільш проаналізованих держав не відрізняється від втілення стану облоги чи воєнного стану. Себто надзвичайний стан прирівнюється до оголошення воєнної ситуації. А в деяких державах (наприклад, Чилі, Греція, Бразилія, Аргентина) немає правового режиму з назвою «надзвичайний стан». Якщо в таких державах є надзвичайна загроза (навіть,але якщо вона невоєнна), то там проголошується стан облоги. Тобто правовий порядок протидії як воєнним так і надзвичайним загрозам – єдиний.

Серед проаналізованих країн окремо можна окреслити федерації. В унітарних державах надзвичайне положення оголошується на національному рівні головою країни, урядом, чи парламентом. У федераціях особливий стан може бути запроваджений як на рівні суб'єктів федерації, так і на федеральному рівні. Наприклад, у Канаді надзвичайний стан також може бути запроваджений як на рівні уряду Канади, так і на рівні уряду провінції Онтаріо чи Манітоби. Прикладами таких федерацій є Канада, США, Аргентина.

Парламент, уряд та президент є суб'єктами, що вирішують питання запровадження надзвичайного стану. Процедура надзвичайного стану має виконувати одночасно два завдання:

- 1) швидке реагування на загрози і, одночасно;
- 2) збереження демократичного режиму, тобто недопущення диктатури.

Саме з метою охорони демократії названий «неповороткий» орган, як парламент залучений до процедур оголошення надзвичайного стану.

Залежно від процедури, конкретного алгоритму запровадження надзвичайного стану.

Наприклад:

Парламент затверджує рішення виконавчої влади (президента чи уряду) про запровадження надзвичайного стану. Це відбувається у такий спосіб:

Уряд (у деяких країнах – президент) направляє до президента (або, відповідно, уряду) пропозицію про запровадження надзвичайного стану. Цей крок необов'язковий, законодавство частини держав не вимагає такої пропозиції.

Президент (в деяких країнах – уряд) приймає рішення про запровадження надзвичайного стану.

Парламент збирається на термінове засідання для затвердження рішення про запровадження надзвичайного стану. Зазвичай це має відбутися упродовж 1-2 днів.

Якщо парламент затверджує таке рішення президента, то надзвичайний стан запроваджується. Якщо питання запровадження надзвичайного стану не знаходить потрібної кількості голосів «за», то введення надзвичайного стану скасовується.

Є два варіанти того, коли насамперед запроваджується надзвичайний стан.

Перший варіант – рішення про запровадження надзвичайного стану вступає в силу лише після затвердження такого рішення парламентом.

Другий варіант – починає діяти відразу після підпису такого рішення президентом, але якщо парламент не затверджує це рішення, тоді воно втрачає силу.

Таку процедуру запровадження надзвичайного стану мають Україна, Словенія, Румунія, Португалія, Нова Зеландія, Латвія, Канада.

Підсумовуючи, можна сказати, що більшість законодавчих актів більшості держав трактують адміністративно-правову систему надзвичайного стану як правову систему, що регламентує особливий режим реалізації державної влади в надзвичайних умовах, неможливого нормального функціонування суспільних відносин. Процедура запровадження надзвичайного стану здебільш проаналізованих держав не відрізняється від втілення стану облоги чи воєнного стану. Себто надзвичайний стан прирівнюється до оголошення воєнної ситуації.

3.2. Сучасний стан правового регулювання режиму надзвичайного стану в Україні.

Рівень розвитку надзвичайного законодавства віддзеркалює рівень розвитку демократичних засад державного будівництва. З моменту створення закінченої концепції надзвичайного законодавства виникли питання систематизації надзвичайних правових норм, їх наукової обробки і розробки напрямків розвитку.

У ст.4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» міститься перелік підстав для введення надзвичайного стану, зокрема названо й тяжкі надзвичайні ситуації природного характеру, які «створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення». До цього переліку відносять і пандемії. Статистика поширення коронавірусної інфекції COVID-19 і смертності від її наслідків в Україні та більшості країнах світу показують, масштабність і небезпеку пандемії. Органи державної влади багатьох країн, в тому числі й України, виявили певну неготовність до швидкого реагування на доволі складну ситуацію, спричинену COVID-19.

Варто також звернути увагу на те, що національне законодавство передбачає запровадження й іншого спеціального правового режиму – режиму надзвичайної ситуації. У березні 2020 року Уряд вдався до введення режиму надзвичайної ситуації, який визначений у пункті 24 ст. 25 Кодексу цивільного захисту України, однак підставою для такого стану є епідемії, а не пандемії. Подальші дії Уряду виявили, що в Україні є недостатня правова база для запровадження режиму надзвичайного стану в умовах пандемії. В Україні немає закону, який би чітко встановлював послідовність дій та процедуру введення надзвичайного стану в умовах пандемій. Кабінет Міністрів України

постановою від 29 березня 2017 № 348 «Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби» прийняв рішення про ліквідацію Держсанепідемслужби, вважаючи її недоречною. Частина повноважень була передана Міністерству охорони здоров'я України, а частина покладена на Державну службу з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів. Відповідно, була скорочена посада головного санітарно епідеміологічного лікаря України. На жаль, Уряд не знав, що таке рішення матиме вплив на життєдіяльність населення країни в березні 2020 року, оскільки згідно із пунктом «й» частини першої ст. 40 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» до повноважень головного санітарного лікаря належить «вносити центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, обгрунтоване подання для прийняття рішення щодо звернення до Кабінету Міністрів України з пропозицією про встановлення карантину», у разі введення в Україні чи в окремих її місцевостях режиму надзвичайного стану. У такому поданні обов'язково зазначається інформація щодо: часових рамок і меж території, де має запроваджуватися карантин; переліку проведення необхідних профілактичних, протиепідемічних та інших заходів і їх виконавців; вичерпного переліку тимчасових обмежень прав фізичних і юридичних осіб, додаткових обов'язків, які покладаються на них.

Відповідно у 2020 році виникло питання про введення надзвичайного стану, у зв'язку із поширенням COVID-19, а суб'єкта ініціювання не було. Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 11 березня 2020 р. обов'язки головного державного санітарного лікаря України поклав на заступника міністра охорони здоров'я.

Варто наголосити й на тому, що при введенні карантину в березні 2020 р., заходи, які у частині першій ст. 17 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», віднесені до додаткових, були встановлені як основні, зокрема:

- 1) встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних та протиепідемічних заходів;
- 2) зміна режиму роботи підприємств, установ, організацій (переведення їх на дистанційний режим роботи, а у період жорсткого карантину – тимчасове припинення діяльності господарюючих суб'єктів).

Також були запроваджені заходи, закріплені у ст. 18 цього закону:

- 1) обмеження перебування на вулицях і в інших громадських місцях;
- 2) заборона перебування на вулицях без документів, що посвідчують особу;
- 3) користування громадським транспортом за спеціальними посвідченнями.

Для забезпечення дотримання відповідних заходів похатцем були внесені зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення. Але термінологія, яка використовувалася у цій ст. 44-3 не мала єдиного тлумачення, а це зумовило неоднаковість судової практики при вирішенні таких справ.

Відтак застосувати адміністративну відповідальність виявилось дуже складно через порушення самої процедури встановлення обмежень, та відсутність однотайності щодо понятійного апарату, який вжитий у підзаконних актах.

На нашу думку, Закон слід удосконалити шляхом внесення поправок щодо конкретизації переліку конституційних прав і свобод, які можуть бути обмежені, та підстав, за яких можуть обмежуватися ці права та свободи.

Також варто наголосити, що в Україні в 2020 році доречніше було б ввести режим надзвичайного стану, а не відкладати це питання та неправомірно врегульовувати підзаконними актами.

Видається, що Верховна Рада України найближчим часом мала би прийняти окремий закон про запровадження надзвичайного стану в умовах поширення інфекційних хвороб і в ньому чітко окреслити перелік обмежувальних заходів для населення.

ВИСНОВОК

На основі проведеного дослідження в українській правовій науці на основі аналізу теоретико-правових досліджень здійснених раніше, вітчизняного та зарубіжного досвіду, чинного законодавства України та узагальнень практики його реалізації визначено поняття, сутність та особливості адміністративно-правового режиму надзвичайного стану, охарактеризовано його специфічні риси.

З урахуванням цього сформульовано ряд наукових положень, висновків, пропозицій та практичних рекомендацій з удосконалення правового забезпечення та правозастосовної практики виконавчих органів державної влади з вказаних питань.

Досліджено питання виникнення феномену надзвичайного адміністративно-правового режиму, його розвиток та становлення з прадавніх часів до сьогодення.

З'ясовано, що історія застосування надзвичайного стану як особливого адміністративно-правового режиму, що запроваджувався при надзвичайних обставинах, вказує на те, що його введення мало місце не лише у разі виникнення небезпечних явищ техногенного і природного характеру але й загрози безпеці громадян або конституційному ладу.

Під адміністративно-правовим режимом надзвичайного стану варто розуміти встановлений Конституцією та законами України спеціальний порядок нормативного регулювання діяльності суб'єктів правовідносин, який полягає у наданні відповідним органам державної влади, військовому командуванню, та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для подолання загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасовому, зумовленому

загрозою обмеженні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб.

Виділено основні риси адміністративно-правового режиму надзвичайного стану:

1. Тимчасовий або строковий характер, оскільки надзвичайний стан вводиться на певний період. Термін дії надзвичайного стану залежить від того, де він вводиться, по всій території України або в окремих місцевості.
2. територія застосування надзвичайного стану. У певних випадках надзвичайний стан вводиться по всій території України, а в інших – в окремих місцевостях. Визначення території надзвичайного стану напряду залежить від негативних наслідків і території розповсюдження природного чи техногенного лиха.
3. На державні органи, громадян, підприємства, установи та організації можуть покладатись додаткові оборонні зобов'язання.
4. За окремі правопорушення посилюється юридична відповідальність.
5. це можливість обмеження конституційних прав і свобод громадян. У законі чітко прописано, що термін обмеження прав і свобод не може перевищувати терміну дії надзвичайного стану. Також законодавець зазначив, що перелік обмежень, указаних у законі, є вичерпним і не підлягає розширеному тлумаченню.
6. особливі умови введення надзвичайного стану. Ці умови передбачено в статті 4 Закону.

Проведено аналіз підстав уведення адміністративно-правового режиму надзвичайного стану. Зауважено, про відсутність у чинному Законі чіткого переліку підстав, на вчинення такої юридично значимої дії, що обумовлює необхідність нормативного закріплення чіткого та

вичерпного переліку підстав для уведення воєнного стану. Самі підстави уведення воєнного стану повинні характеризуватись наступними критеріями: наявність загрози – потенційної, реальної та незворотної; посягання на об'єкти: життя та здоров'я людей, їхні права та свободи, суверенітет, територіальна цілісність, конституційний лад; можливість незворотних, істотних, стійких та негативних наслідків; необхідність застосування надзвичайних заходів для запобігання та усунення загроз, ліквідації чи мінімізації наслідків.

Запропоновано внести зміни до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану». З'ясовано, що для забезпечення національної безпеки та територіальної цілісності держави в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів є допустимим обмеження прав і свобод людини.

Проаналізовано правову природу поняття «комендантська година» та дано її авторське визначення.

Зроблено висновок, що обмеження прав і свобод людини в умовах дії адміністративно-правового режиму надзвичайного стану – це передбачений Конституцією України та Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» режим тимчасового загального або індивідуального призупинення та звуження обсягу визначених і гарантованих Конституцією України прав і свобод в інтересах забезпечення прав інших людей, а також забезпечення національної безпеки і оборони України.

Констатовано, що обмеження прав і свобод людини як засоби забезпечення адміністративно-правового режиму надзвичайного стану повинні здійснюватись із дотриманням принципів: необхідності, правомірності, пропорційності, виключності, орієнтованості на інтерес людини. А також загальних правових принципів.

Досліджено основні світові правові доктрини надзвичайних адміністративно-правових режимів: німецьку, французьку та Сполучених Штатів Америки. Здійснено порівняльно-правовий аналіз зарубіжного законодавства, направлено на регулювання адміністративно-правового режиму надзвичайного стану та інших надзвичайних адміністративно-правових режимів, унаслідок чого з'ясовано, що правовий режим надзвичайного стану у різних країнах має неоднозначне трактування як у лексичному, так і в змістовому сенсі. Самі режими можуть іменуватися як надзвичайний стан, стан облоги, воєнний стан, стан війни, стан суспільної небезпеки, стан напруженості, стан оборони, стан загрози, стан пильності, стан тривоги тощо.

Зроблено висновок, що зарубіжне надзвичайне законодавство не є типовим і має свої істотні особливості щодо порядку введення надзвичайних правових режимів та суб'єктів, наділених правом на їхнє застосування. З метою усунення прогалин у правовому регулюванні питань запобігання зловживань у використанні інституту адміністративно-правового режиму надзвичайного стану, вдосконалення правового регулювання процедур скасування режиму надзвичайного стану та вирішення проблем нормативної невизначеності з цих питань, запропоновано доповнити: шляхом внесення поправок щодо конкретизації переліку конституційних прав і свобод, які можуть бути обмежені, та підстав, за яких можуть обмежуватися ці права та свободи.

Так, у рамках цієї роботи було здійснено аналіз чинного законодавства у сфері регулювання суспільних відносин під час введення в дію обмежувального правового режиму надзвичайного стану та запропоновано шляхи вдосконалення нормативно-правової бази. Зокрема, було проаналізовано ключові нормативні акти, а саме Закон України

«Про правовий режим надзвичайного стану».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України : Ю.П. Бияк – Х.: Право, 2003. 586 с
2. Адміністративна діяльність. Частина особлива : Підручник Бандурка О.М., Корнієнко М.В., Безсмертний О.К. та ін. О.М. Бандурки. – Х.: Університет внутрішні справ, «Еспада», 2000. – 368 с
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Заграничний досвід і пропозиції для України П. Тимощук 2004. – 494 с
4. Адміністративне право України : Академ. курс : Підручник: «Значна частина» В.Б. Авер'янов. – К.: «Юридична думка», 2004. – 583 с.
5. Адміністративне право України : Курс лекцій // Б.В. Конопльов, С.О. Кузніченко, В. Басов, Ю. Басова, С.А. Буткевич, А. Балдецький. Д.В. Єремєєв – Х.: Харків Юридичний, 2008. – 316 с
6. Басов А.В. Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану, 2006. – 228 с 2
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. 1736 с.
8. Бахрах Д.Н. Адміністративне право : підруч. для вуз. / Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1999. – 368 с.
справ. 2014. с. 93–100.

9. Загальна декларація прав людини, 10 грудня 1948 р. Голос України. 2008. № 236. с. 15–17.
10. Закон України Про правовий режим надзвичайного стану (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, № 23, ст.176)
11. Іспанська Конституція 31 жовтня 1978 г.,
12. Мінка Т. П. Правовий режим як критерій поділу права на галузі / Т. П. Мінка // опис Київського ун-ту права. – 2010. – № 3. – С.
13. С. О. Кузнiченко Надзвичайний адміністративно-правовий режим: зарубіжний досвід та українська модель Монографія Видання 2-ге Одеса ОДУВС 2011
14. Колінко Я. А. автореферат «Конституційне право; муніципальне право» Надзвичайний стан як особливий державно-правовий режим 2011. – 20 с.
15. С. О. Кузнiченко, А. В. Басов. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» ТОВ «Прометей-Прес», 2006. – 380 с.
16. Конституція України від 1 січня 2020 р. Верховна Рада України. Ст. 3
17. Конституція України від 1 січня 2020 р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
18. Конституція Португальської Республіки від 02.10. 1976 р.
19. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_042.
20. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 28 грудня 2015 р. № 1550–III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>.

21. Про правовий режим надзвичайного стану: України від 16.03.2000.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550->
22. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550-III. Верховна Рада України:
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1550-14.3>.
23. Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим: Указ Президента України від 03 грудня 2005 року №1692/2005, затверджений Законом України № 3182-4 від 06.12.2005. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 1. Ст.19.
24. Теорія та історія управління державного правління В.В. Пристайко
25. ISSN 2524-0323. Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка. 2020. Вип. 2 (90)
26. <https://rpr.org.ua/news/suttievi-obmezhenia-prav-i-svobod-mozhlyvi-vyniatkovo-v-umovakh-nadzvychnoho-stanu-iurysty/>
27. <https://hillmont.com/ua/publ/alerts/possible-legal-remedies-if-a-state-of-emergency-will-be-introduced-in-ukraine>
28. Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 № 1207-VII. База даних «Законодавство України» / ВР України.
URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>