

УДК 342.76

DOI <https://doi.org/10.31392/NPU-nc.series18.2024.42.02>

Гіда О. С.

ДО ПИТАННЯ ПРО ЗНАЧЕННЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ

Проведено огляд основних положень законів постанов, указів та інших нормативно-правових актів, що регулюють ведення надзвичайного стану, його особливості. Також в ході дослідження було детерміновано, що на сьогодні базовим документом, що регулює питання надзвичайного стану в державі є Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» та Конституція України.

Визначено, що правове регулювання правового режиму надзвичайного стану в Україні спрямоване на забезпечення безпеки громадян та держави у надзвичайних обставинах, враховуючи міжнародні стандарти та зобов'язання перед міжнародним співтовариством. Розкрито діяльність держави та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану. Охарактеризовано види надзвичайних ситуацій, які слугують підставою для введення надзвичайного стану.

Акцентовано на тому, що механізми введення та дії надзвичайного стану в переважній більшості забезпечуються адміністративно-правовими засобами, проте частина норм регулюється також міжнародним, конституційним, трудовим, цивільним, екологічним галузями права тощо. Визначено, що основними суб'єктами для прийняття рішення про введення надзвичайного стану є Президент України та Верховна Рада України, а також наголошено, що Конституція України не може бути змінена в умовах надзвичайного стану.

Також розглянуто міжнародні документи, які регулюють зобов'язання держави, у разі прийняття рішення про введення в дію особливого правового режиму.

У висновку підсумовано, що, на сьогодні надзвичайно важливим у сучасному світі є інститут надзвичайних правових режимів, що є обов'язковою складовою системи національної безпеки. Органами державної влади шляхом законодавчого механізму вводяться заборони та тимчасові обмеження. Нормативно-правове регулювання надзвичайного стану складається з багатьох базових та дотичних законів, кожен з яких в тій чи іншій мірі регулює певні функції, завдання та повноваження суб'єктів та об'єктів надзвичайного стану.

Ключові слова: надзвичайний стан, правове регулювання, правовий режим, національна безпека.

Постановка проблеми. Правовий режим надзвичайного стану є важливим інструментом для врегулювання надзвичайних ситуацій та забезпечення національної безпеки. В Україні існують спеціальні законодавчі акти, які регулюють цей правовий режим та визначають умови його введення та дії. З введенням надзвичайного стану пов'язані процедури контролю та відповідальності за використання повноважень у цей період, щоб запобігти можливому зловживанню владою. Нормативно-правове регулювання правового режиму надзвичайного стану в Україні спрямоване на забезпечення безпеки громадян та держави у надзвичайних обставинах, враховуючи міжнародні стандарти та зобов'язання перед міжнародним співтовариством. Тема нормативно-правового регулювання правового режиму надзвичайного стану є дуже актуальною навіть у сьогодні. Сучасні події у світі, такі як загострення політичних конфліктів, терористичні загрози, глобальні пандемії та інші надзвичайні ситуації, підкреслюють важливість належного регулювання правового режиму надзвичайного стану. У контексті сучасної геополітичної обстановки та глобальних викликів, урядам держав по всьому світу доводиться управляти складними ситуаціями, коли введення надзвичайного стану може виявитися найбільш ефективним та необхідним заходом для забезпечення безпеки громадян та реагування на кризові ситуації. Україна, будучи в складній геополітичній ситуації та на шляху європейської інтеграції, відчуває потребу в належному нормативно-правовому регулюванні правового режиму надзвичайного стану для забезпечення стабільності, захисту прав громадян та демократичних цінностей у країні.

У такому контексті актуальність теми нормативно-правового регулювання правового режиму надзвичайного стану підкреслюється поточними глобальними викликами та потребою в ефективному та відповідальному управлінні в надзвичайних обставинах.

Аналіз наявних досліджень. Теоретичне підґрунтя дослідження проблематики правового регулювання уведення правового режиму надзвичайного стану становлять дослідження наступних вчених: М. В. Коваліва, А. І. Рутар, Ю. В. Павлишина, Ю. П. Битяка, С. С. Засулька, М. П. Кучерявенка, С. О. Кузніченка, В. І. Олефіра, О. І. Остапенка, К. О. Протасенко, К. М. Пасинчука, А. О. Собакаря, В. А. Молотай, Х. П. Ярмакі, О. С. Юніна, Ю. Г. Барабаша, В. В. Белевцевої та ін. Попри значний масив нормативних джерел та їх наукового аналізу, швидкі зміни у правовому забезпеченні режиму надзвичайного стану вимагають уточнення та визначення правових підстав запровадження та функціонування.

Метою даної статті є аналіз нормативно-правового регулювання режиму надзвичайного стану, з'ясування його особливостей та значення в умовах сьогодення.

Виклад основного матеріалу. Режим надзвичайного стану належить до правового інституту адміністративного права, адже механізми його введення та дії забезпечуються адміністративно-правовими нормами та засобами. В той же час, варто наголосити, що режим надзвичайного стану регулюється не тільки нормами адміністративного права, а й нормами міжнародного, конституційного, трудового, цивільного, екологічного права тощо.

Отже, розглянемо нижче, як регулюють норми права механізми введення та дію режиму надзвичайного права.

Так, Конституцією України від 28.06.1996 року [1] регулюються права громадян під час введення надзвичайного стану, а також повноваження Президента України та Верховної Ради України. Конституцією визначено ряд заборон, що діють в умовах введеного правового режиму надзвичайного стану, зокрема:

- забороняється примусове відчуження об'єктів права приватної власності і допускається лише з наступним повним відшкодуванням їх вартості лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану (стаття 41 Конституції України);
- забороняється використання примусової праці, проте варто зазначити, що, згідно із Законом, в умовах надзвичайного стану не вважається примусовою працею робота чи служба, яка виконується відповідно до законів про надзвичайний стан (стаття 43 Конституції України);
- виключно забороняється обмеження прав і свобод, що визначені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції.

Як вже зазначалося вище, Конституцією визначені повноваження Верховної Ради України та Президента України у разі введення воєнного стану.

Так, згідно зі ст. 83 Конституції України, у разі оголошення указу Президента України про введення надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання, а також у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування надзвичайного стану.

Окрім цього, до повноважень Верховної Ради України належить затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації (п. 31 ст. 85 Конституція України).

Зауважимо, що виключно законами України визначається правовий режим надзвичайного стану (ст. 92 КУ). Важливо, що саме ж рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, в разі необхідності, приймається виключно Президентом України (ст. 106 КУ).

Варто наголосити, що Конституція України не може бути змінена в умовах надзвичайного стану, що закріплено ст. 157 Конституції України. Слід зазначити, що, незважаючи на умови надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру або при спробі захоплення

державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства, органи законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування, їх посадові особи, як і у звичайний час, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини залишається головним обов'язком держави в будь-яких умовах.

Перейдемо до розгляду законів та інших правових документів з досліджуваного питання. Важливим документом в сфері правового забезпечення правового режиму надзвичайного стану є Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012, який регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів державної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності [5].

Базовим законом, що регулює питання надзвичайного стану в державі є Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» № 1550-III прийнятий 16.03.2000 року. Даний закон зазначає, що надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводиться 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 у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [2].

Введення режиму надзвичайного стану передбачає настання спеціальних умов. Варто наголосити, що введенню в дію правового режиму надзвичайного стану передують низка об'єктивних обставин. Дані обставини не можуть залежати ні від волі законодавця, ні від волі Президента, Кабінету Міністрів і т. д. Такі ситуації виникають поза межами контролю суспільства, виникають стихійно чи раптово, та потребують негайного реагування, що має бути належним та ефективним. Водночас така реакція потребує використання екстраординарних засобів, які за звичайних обставин недоступні державним органам управління.

Наприклад, в Україні вже вводився надзвичайний стан під час епідемії грипу ще у 2009 році [4]. Даний період характеризувався раптовим захворюванням великої кількості людей, що призводило до смерті. Президент та парламент прийняли рішення про введення надзвичайного стану. Так, згідно зі ст. 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», надзвичайний стан вводиться у разі:

- 1) виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення;
- 2) здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;
- 3) виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- 4) виникнення масових безпорядків, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи;
- 5) спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства;

- б) масового переходу державного кордону з території суміжних держав;
- 7) необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади [2].

Введення правового режиму надзвичайного стану також регулюється міжнародними нормами. Зокрема, Україна відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права при введенні надзвичайного стану негайно після його введення повідомляє через Генерального секретаря ООН державам, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення.

Правова основа введення надзвичайного стану також регулюється Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05.03.1998 . Функції та повноваження, як суб'єкта адміністративно-правового забезпечення правового режиму надзвичайного стану в даній статті ми оминемо, проте ми розглянемо їх в наступних наукових доробках.

Лише зазначимо, що до компетенції Ради національної безпеки і оборони України належать питання оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації; координує і контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Закон України від 03.02.2015 «Про військово-цивільні адміністрації» також відноситься до документів правової основи дії правового режиму надзвичайного стану.

Даний нормативно-правовий акт регулює правове посилення діяльності і управління адміністрацій на місцях, якщо такого вимагають певні обставини, зокрема введення надзвичайного стану. Так Законом визначено, що організацію, повноваження і порядок діяльності обласних державних адміністрацій покладається військово-цивільні адміністрації.

Дані адміністрації утворюються тимчасово, як наслідок непереборних обставин. Військово-цивільні адміністрації – це державні органи які фактично здійснюють ті ж функції, що і у мирний час проте з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення.

Важливо також зазначити, що діяльність військових адміністрацій не є підставою для скасування діяльності територіальних громад на місцеве самоврядування. Так, згідно п. 52 статті 4 Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», до повноваження військово-цивільних адміністрацій належить забезпечення в умовах надзвичайного стану реалізації державних гарантій, визначених законами України [6].

Окрім зазначених, правову основу складають також Закони: «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про об'єкти підвищеної небезпеки», «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про боротьбу з тероризмом» [7–11].

Таким чином, вищезазначені розглянуті закони є, так би мовити базовим законодавством щодо підстав та умов введення правового режиму надзвичайного стану. Окрім вищезазначених законів, є низка «спеціалізованих законів». Дані закони регулюють особливість діяльності відповідних суб'єктів у випадку того чи іншого непереборного факту явища, що і призвело до необхідності введення надзвичайного стану.

Зокрема, мова йде про наступні нормативно-правові акти: Закон України «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» (14.01.1998), Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» (06.04.2000), Закон України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку" (08.02.1995), Закон України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» (24.06.2004), Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» (13.06.2000), Указ Президента від 23.03.2013 № 155 «Про здійснення невідкладних надзвичайних заходів щодо подолання наслідків безпрецедентних снігопадів в Україні» [12].

Висновок. Таким чином, надзвичайно важливим у сучасному світі є інститут надзвичайних правових режимів, що є обов'язковою складовою системи національної безпеки будь-якої

країни. Як засіб і гарантія ліквідації надзвичайних ситуацій соціального, природного, техногенного та іншого характеру він є силовим засобом, але водночас захищає політичні, економічні та соціальні права і свободи громадян під час її реалізації. Органами державної влади шляхом законодавчого механізму вводяться заборони та тимчасові обмеження. Нормативно-правове регулювання надзвичайного стану складається з багатьох базових та дотичних законів, кожен з яких в тій чи іншій мірі регулює певні функції, завдання та повноваження суб'єктів та об'єктів надзвичайного стану.

Використана література:

1. Конституція України. Прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 № 1550-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>.
3. Єзерський Д. О. Правове регулювання надзвичайного стану в Україні. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ, № 1, 2014. С. 93-101. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?c21com=2&i21dbn=ujrn&p21dbn=ujrn&image_file_download=1&Image_file_name=PDF/aymvs_2014_1_11.pdf
4. Свиначий грип в Україні – пропажа 50 млн грн і введення НС. URL: <https://www.obozrevatel.com/ukr/author-column/87956-svinyachij-grip-v-ukraini-propazha-50-mln-grn-i-vvedennya-ns.htm>
5. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>
6. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
7. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003. № 638-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text>
8. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13.07.2000 № 1908-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1908-14#Text>
9. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1264-12#Text>
10. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18.01.2001 № 2245-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245-14#Text>
11. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 27.02.1991 № 791а-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791%D0%B0-12#Text>.
12. Офіційний сайт Інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України. Законодавство та правове регулювання URL: <https://chipb.dsns.gov.ua/normativna-baza/zakonodavstvo>

References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine (1996). *Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, no. 30, art. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
2. Verkhovna Rada of Ukraine (2000). *Pro pravovyi rezhym nadzvychainoho stanu [About the legal regime of the state of emergency]*. *Zakon Ukrainy* vid 16.03.2000 № 1550-III URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14> [in Ukrainian].
3. Iezerskyi D. O. (2014). *Pravove rehuliuвання nadzvychainoho stanu v Ukraini [Legal regulation of the state of emergency in Ukraine]*. *Yurydychnyi chasopys Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav*. № 1. S. 93-101. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?c21com=2&i21dbn=ujrn&p21dbn=ujrn&image_file_download=1&Image_file_name=PDF/aymvs_2014_1_11.pdf [in Ukrainian].
4. *Svyniachyi hryp v Ukraini – propazha 50 mln hrn i vvedennia NS [Swine flu in Ukraine – loss of UAH 50 million and introduction of state of emergency]*. URL: <https://www.obozrevatel.com/ukr/author-column/87956-svinyachij-grip-v-ukraini-propazha-50-mln-grn-i-vvedennya-ns.htm> [in Ukrainian]
5. Verkhovna Rada of Ukraine (2012), *Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy* vid 02.10.2012 № 5403-VI [Code of Civil Protection of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/> print [in Ukraine].

6. Verkhovna Rada of Ukraine (2015). Pro viiskovo-tsyvilni administratsii [About military-civilian administrations]. Zakon Ukrainy vid 03.02.2015 № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> [in Ukrainian].
7. Verkhovna Rada of Ukraine (2003). Pro borotbu z teroryzmom [About the fight against terrorism]. Zakon Ukrainy vid 20.03.2003. № 638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text> [in Ukrainian].
8. Verkhovna Rada of Ukraine (2000). Pro zonu nadzvychainoi ekolohichnoi sytuatsii [About the zone of emergency ecological situation]. Zakon Ukrainy vid 13.07.2000 № 1908-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1908-14#Text> [in Ukrainian].
9. Verkhovna Rada of Ukraine (1991). Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha [About environmental protection]. Zakon Ukrainy vid 25.06.1991 № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1264-12#Text> [in Ukrainian].
10. Verkhovna Rada of Ukraine (2001). Pro obiekty pidvyshchenoi nebezpeky [About objects of increased danger]. Zakon Ukrainy vid 18.01.2001 № 2245-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245-14#Text> [in Ukrainian].
11. Verkhovna Rada of Ukraine (1991). Pro pravovyi rezhym terytorii, shcho zaznala radioaktyvnoho zabrudnennia vnaslidok Chornobylskoi katastrofy [About the legal regime of the territory that has undergone radioactive contamination as a result of the Chernobyl disaster]. Zakon Ukrainy vid 27.02.1991 № 791a-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791%D0%B0-12#Text> [in Ukrainian].
12. Ofitsiynyi sait Instytutu pozhezhnoi bezpeky imeni Heroiv Chornobylia Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Zakonodavstvo ta pravove rehuliuвання [The official site of the Chernobyl Heroes Fire Safety Institute of the National University of Civil Defense of Ukraine. Legislation and legal regulation]. URL: <https://chipb.dsns.gov.ua/normativna-baza/zakonodavstvo> [in Ukrainian].

Hida O. S. On the question of the significance and features of the regulatory and legal regulation of the legal regime of the state of emergency

A review of the main provisions of the laws, decrees, and other normative legal acts regulating the management of the state of emergency, its features, was conducted. Also, during the research, it was determined that today the basic document regulating the state of emergency in the state is the Law of Ukraine "On the Legal Regime of the State of Emergency" and the Constitution of Ukraine.

It was determined that the legal regulation of the legal regime of the state of emergency in Ukraine is aimed at ensuring the safety of citizens and the state in emergency situations, taking into account international standards and obligations to the international community. The activities of the state and local self-government bodies in the state of emergency are disclosed. The types of emergency situations that serve as a basis for introducing a state of emergency are characterized.

Emphasis is placed on the fact that the mechanisms for the introduction and operation of the state of emergency are provided by administrative and legal means, but some of the norms are also regulated by international, constitutional, labor, civil, environmental law, etc. It was determined that the main subjects for making a decision on the introduction of a state of emergency are the President of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine, and it was also emphasized that the Constitution of Ukraine cannot be changed during a state of emergency. Also considered are international documents that regulate the state's obligations in the event of a decision to implement a special legal regime.

The conclusion summarizes that the institution of emergency legal regimes, which is a mandatory component of the national security system, is extremely important in the modern world. Prohibitions and temporary restrictions are introduced by state authorities through the legislative mechanism. The legal regulation of the state of emergency consists of many basic and tangential laws, each of which to one degree or another regulates certain functions, tasks and powers of the subjects and objects of the state of emergency.

Key words: *state of emergency, legal regulation, legal regime, national security.*