

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

## THE FEATURES OF THE LEGAL STATUS OF THE STATE OF EMERGENCY

Шкурська І.С., студентка II курсу

*Інститут підготовки кадрів для органів юстиції України  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

У статті досліджується правовий режим надзвичайного стану як необхідний інструмент у системі захисту національної безпеки держави. Звертається увага на актуальність інституту, який є предметом розгляду, зокрема висвітлюється стан досліджуваного питання у працях науковців. Аргументовано, що правовий режим надзвичайного стану є механізмом, який має на меті захист прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина, забезпечення конституційного правопорядку держави.

У науковому дослідженні автором розглянуто порядок, підстави введення в Україні надзвичайного стану. Аналізуються положення чинних нормативно-правових актів, які регламентують особливості впровадження правового режиму, – Конституції України, Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану». Наголошується на особливостях діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування під час функціонування особливого правового режиму.

На основі аналізу спеціального закону встановлено підстави, за яких інститут надзвичайного стану може мати місце. Розкрито значення реальної загрози, яка є важливою умовою для настання в державі досліджуваного явища. У статті проведено аналіз особливостей видання Президентом відповідного Указу, зокрема акцентується увага на його імперативному характері. Виявлено, що охорона конституційного ладу, національної безпеки України під час введення надзвичайного стану може здійснюватися шляхом обмеження прав і свобод населення.

Досліджено положення Загальної Декларації з прав людини стосовно встановлення певних обмежень для ефективного функціонування демократичної держави. Автором вказано, що окремі права звуженню не підлягають. З огляду на аналіз спеціального законодавства в галузі правового режиму надзвичайного стану, наголошено на допоміжних заходах у випадку надзвичайних ситуацій техногенного, природного характеру, а також у разі порушень громадського порядку.

У правовому дослідженні інституту надзвичайного стану акцентується увага на деяких проблемних питаннях, які потребують детальної правової регламентації. Зазначено, що з метою забезпечення стабільного розвитку України, нормалізації становища в державі і ліквідації загрози для населення вводиться саме надзвичайний стан.

**Ключові слова:** надзвичайний стан, обмеження прав і свобод людини, правовий режим, громадська безпека, правопорядок, надзвичайні заходи.

The article examines the legal status of the state of emergency as a necessary tool in the system of national security protection. It was marked actuality of the institute, which is the subject of consideration, in particular, the article highlights the research issues in the works of scientists. It is argued that the legal status of the state of emergency is a mechanism pursuant protecting the rights, freedoms, legal interests of citizens and the constitutional order of the state.

In the scientific research the author considers the procedure, the grounds for the imposition of the state of emergency in Ukraine. In the article are analyzed the current normative legal acts that regulate the peculiarities of the implementation of the legal status – the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine “On the Legal Status of the State of Emergency”. It is emphasis on the features of the activities of public authorities, local governments during the functioning of a special legal status.

According to the analysis of the special law, the grounds in which existence the state of emergency can take place are established. The significance of the real threat, which is an important condition for the occurrence of the phenomenon researches legal institute in the state. The study reveals the importance of the real threat, which is an important condition for the occurrence of such a phenomenon in the state. The article analyzes the peculiarities of the President's publication of the relevant Decree, in particular, emphasizes its imperative nature.

It was revealed that the protection of the constitutional order, the national security of Ukraine during the state of emergency, can be carried out by restricting the rights and freedoms of the population. The scientific article examines the provisions of the Universal Declaration of Human Rights on the establishment of certain restrictions to the effective functioning of a democratic state. However, the author notes that certain rights are not subject to restriction. Analyzing the special legislation in the field of legal status of the state of emergency, it is emphasis on support measures in case of emergencies of natural and man-made nature, and also in the case of violations of public order.

The legal research of the institute of the state of emergency focuses on some problematic issues that require detailed legal regulation. The author notes that in order to ensure the stable development of Ukraine, normalize the situation in the country and eliminate the threat to the population, a state of emergency is imposed.

**Key words:** an emergency state, the limitation of human rights and freedoms, the legal status, a public security, the legal order, an emergency measures.

**Постановка проблеми.** У зв'язку із загостренням соціально-політичної ситуації все частіше перед державою постає загроза для її національної безпеки. Причиною цього насамперед є зниження рівня ефективності державного управління і зменшення контролю з боку держави за соціальною сферою життя суспільства. Надзвичайні ситуації, які виникають на території країни або окремих її місцевостей, можуть досягати свого кризового рівня, відвернути їх можливо виключно за допомогою спеціальних правових заходів. Тому з'являється нагальна потреба розширити сферу діяльності органів державної влади, обмеживши певні права населення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання правового режиму надзвичайного стану стало предметом аналізу багатьох праць науковців. До цієї тематики у своїх роботах зверталися Ю.П. Битяк, С.С. Засулько, К.М. Пасинчук, В.І. Олефір, О.М. Бандурка, Г.П. Ситник, А.І. Семен-

ченко, А.С. Васильєв, Н.Р. Нижник та інші. Значна кількість публікацій свідчить про те, що питання не втрачає своєї актуальності і має окремі аспекти дослідження.

**Метою цієї статті** є розкриття сутності, порядку, підстав, особливостей впровадження і функціонування надзвичайного стану в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** В умовах нестабільної економічної і політичної ситуації в сучасному світі необхідним є врегулювання конфліктів, які мають місце у ньому. Надзвичайні ситуації різноманітного характеру, які виникають у державі, так чи інакше впливають на безпеку населення, суспільства й держави, становлять загрозу для людей, можуть підірвати соціальну систему суспільства. Складні умови потребують вжиття заходів особливого характеру.

Одним із них є правовий режим надзвичайного стану, який знаходить свій вияв у положеннях статті 1 спеціаль-

ного Закону «Про правовий режим надзвичайного стану». Йдеться про особливий правовий стан, який полягає у покладенні на органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також військове командування відповідної компетенції з метою запобігти виникненню загрози і забезпечити безпеку й здоров'я громадян, а також належного функціонування органів публічної влади в Україні, економіки, захисту конституційного ладу тощо [1]. Він є важливим інструментом у системі державно-правового регулювання.

У Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» закріплено сутність цього правового явища, порядок впровадження і припинення, особливості здійснення своїх обов'язків державними органами, органами муніципальної влади тощо протягом часу, на який встановлено надзвичайний стан, а також регламентуються права, свободи, інтереси населення, юридичних осіб і встановлюється відповідальність у разі порушення чи недотримання заходів впровадженого режиму.

Правовий режим надзвичайного стану є не лише одним із видів особливого правового режиму діяльності суб'єктів владних повноважень під час виняткових обставин, а й інструментом, головним завданням якого є захист прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина, забезпечення конституційного правопорядку держави і нормалізація суспільного життя.

Аналізуючи законодавчі акти, вітчизняний і зарубіжний досвід, важливим аспектом у процесі дослідження правового явища є виявлення підстав, за яких він може бути введений у дію:

- 1) наявність дійсно критичної ситуації;
- 2) законодавство має містити відповідні норми стосовно правового режиму заздалегідь, тобто насамперед йдеться про закріплення у нормативно-правових актах таких положень до моменту впровадження надзвичайного стану;
- 3) припинення такого режиму породжує поновлення усіх прав і свобод, які зазнали певних обмежень [2, с. 181].

Порядок встановлення особливого правового режиму регламентується нормами Конституції України [3] та Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» [1]. Згідно зі статтею 4 останнього передбачено умови, за наявності яких режим надзвичайного стану може бути застосований. Він має місце за:

- 1) тяжких надзвичайних ситуацій, які мають техногенний чи природний характер і становлять небезпеку життю і здоров'ю значної кількості населення;
- 2) масових терактів, за яких гинуть люди чи руйнуються важливі об'єкти забезпечення життєдіяльності;
- 3) міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, які несуть пряму загрозу громадянам і порушують нормальне функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування;
- 4) масових безладів, яким притаманне насильство, що обмежує права і свободи громадян;
- 5) спроб захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу держави з використанням насильства;
- 6) масового переходу кордону України з території суміжних держав;
- 7) потреби відновлення конституційного правопорядку і належного функціонування органів державної влади [1].

Надзвичайний стан не може вступати в дію без особливих на те умов, тобто повинна існувати реальна загроза, яка посягає на безпеку громадян чи конституційний лад відповідного державного утворення. Згідно з нормами статті 5 спеціального Закону в нашій державі Президент України має видати Указ, який закріплює введення в дію надзвичайного стану [1]. Указ глави держави носить імперативний характер, а тому має в обов'язковому порядку виконуватися органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх органами, посадовими особами і громадянами України.

Забезпечення виконання Указу Президента здійснюється за допомогою примусової сили держави [4, с. 76]. Верховна Рада України у дводенний строк з часу звернення глави держави має його затвердити. Президент України шляхом звернення до засобів масової інформації або будь-яким іншим способом може вимагати, щоб групи осіб, організації та установи, які є ініціаторами чи учасниками дій, припинили дії протиправного характеру, попередити про можливість введення правового режиму надзвичайного стану на певній території. У разі, якщо ситуація, яка склалася, потребує термінових заходів, пов'язаних із порятунком чи недопущенням загибелі населення, то такий режим може вводитися без попередження [1].

Рада національної безпеки і оборони України як координаційний орган може виступати ініціатором пропозиції, яка надходить до Президента, про введення надзвичайного стану в Україні або її окремих місцевостях. Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади подає пропозицію до глави держави, якщо мають місце надзвичайні ситуації техногенного чи природного характеру, внаслідок яких виникає серйозна загроза для життя людства. Президент має саме право, а не обов'язок запровадити на всій території держави або окремих її місцевостях правовий режим надзвичайного стану. З цього випливає, що якщо навіть і є умови для впровадження його в дію, Президент може не видавати відповідний Указ у разі можливості усунути небезпеку шляхом інших засобів.

Аналізуючи положення статті 11 чинного спеціального закону, можна встановити, що протягом функціонування надзвичайного стану повноваження глави держави, парламенту, уряду, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, судів, органів прокуратури, органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, не можуть припинитися або обмежуватися [1]. Якщо звернутися до норм Основного Закону нашої держави, то маємо змогу простежити абсолютну відповідність ст. 11 Закону «Про правовий режим надзвичайного стану» ст. 83 Конституції України, де закріплено, що протягом дії правового режиму у випадку завершення повноважень парламенту їх строк продовжується до проведення першої сесії новообраної після скасування правового стану Верховної Ради України [3].

З огляду на недоцільність проведення виборів під час дії особливого правового стану, який знаходить своє відображення у положеннях частини 1 статті 21 спеціального закону [1], жоден нормативно-правовий акт не закріплює відповідних чітко встановлених норм, які б могли анулювати призначений виборчий процес. Також у законодавстві немає будь-яких положень щодо поновлення чи призначення інших виборів після скасування надзвичайного стану. Це означає, що в такому випадку наявна прогалина у законодавстві.

Аналізуючи положення статті 14 зазначеного закону, можна простежити, що регламентується покладення обов'язків на органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування та відповідні військові командування щодо реалізації заходів із впровадження та функціонування надзвичайного стану [1], але нічого не йдеться про відповідальність і завдання вказаних органів. Цей аспект потребує детальнішого законодавчого урегулювання.

Доцільно зазначити, що при введенні в дію надзвичайного стану в Україні певним чином може відбуватися обмеження прав і свобод громадян, оскільки це є необхідною умовою для здійснення охорони конституційного

ладу та національної безпеки, які визнаються правомірними [5, с. 276]. Частина 2 статті 29 Загальної Декларації прав людини і громадянина визначає, що «при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги до прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві» [6].

Стаття 22 спеціального закону регламентує положення, відповідно до якого правовий статус та обмеження прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб в умовах надзвичайного стану визначаються відповідно до Конституції України, цього закону та інших законів України [1]. У випадку запровадження надзвичайного стану обмеження можуть встановлюватися стосовно свободи пересування, обмеження руху транспорту, проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій, заходів з великою кількістю присутніх людей.

На підставі ст. 64 Конституції України обмеженню не підлягають права і свободи, які містяться у ст.ст. 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Основного Закону [3]. Це означає, що під час встановлення надзвичайного державно-правового режиму вони не можуть звужуватися. Зазначена норма Конституції України відповідає статті 4 Міжнародного Пакта про громадянські і політичні права, в якій зазначено, що держави можуть відступати від своїх зобов'язань, проте лише за умови, якщо це диктується гостротою становища, в якому опинилася держава, і якщо такі заходи не дискримінують особу за ознаками раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження [7].

У разі надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру відповідно до статті 17 Закону «Про правовий режим надзвичайного стану» в якості допоміжних заходів можуть бути застосовані евакуація населення; запровадження для юридичних осіб квартирної повинності; встановлення заборони стосовно будівництва або розширення підприємств; введення в дію карантинних заходів; застосування спеціального порядку щодо розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності; мобілізація; зміна графіків роботи підприємств, установ чи організацій.

Як допоміжні на підставі статті 18 спеціального закону через масові порушення громадського порядку можуть бути застосовані такі заходи:

- 1) комендантська година;
- 2) перевірка документів чи особистий огляд речей, транспорту, житлових приміщень, вантажу, багажу громадян;
- 3) тимчасова заборона на продаж зброї, отруйних або сильнодіючих речовин, а також алкоголю;
- 4) тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї, а у підприємств, установ і організацій – навчальної техніки, вибухових, радіоактивних речовин тощо;
- 5) особи, які порушують громадський порядок, можуть бути вислані з місця проживання за особистий рахунок.

Крім того, поліція в зазначений період має право за невідкладних умов проникнути до житла чи іншого володіння громадян без наявності рішення судового органу і вимагати від людей на деякий час покинути певний об'єкт чи, наприклад, обмежити доступ до нього [1].

Незважаючи на умови, які склалися, на органи публічної влади покладені обов'язки діяти виключно в межах та у спосіб, закріплені в Конституції і законах. При цьому утвердження прав, свобод людини і громадянина має залишатися провідним обов'язком їх діяльності. Режим надзвичайного стану, введений Указом Президента (який є обов'язковим для реалізації), може призупинити дію окремих законодавчих актів держави і покласти на державні органи зобов'язання вживати заходи, які передбачає встановлений стан [2, с. 185]. Проте відповідно до статті 157 Конституції України за функціонування таких умов Основний Закон не може бути змінений.

**Висновки.** Можна зробити висновок про те, що надзвичайний стан є необхідним інструментом для усунення небезпеки, яка стоїть перед державою, забезпечення ефективного функціонування суспільних відносин і національної безпеки України. Впровадження особливого правового режиму надзвичайного стану на території України полягає в обмеженні деяких конституційних прав і свобод громадян, у встановленні певних заходів, які мають на меті подолати надзвичайні обставини, що склалися в соціально-політичній сфері життя суспільства, та гарантує захист політичних, економічних і соціальних прав громадян.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 28.12.2015 № 1550-III. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>.
2. М.В. Ковалів, А.І. Рутар, Ю.В. Павлишин. Порядок і підстави введення правового режиму надзвичайного стану // *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 6. С. 180–188.
3. Конституція України : Закон України від 01.01.2020 № 254к/96-ВР. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
4. Басов А.В. Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану : дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Басов Андрій Віталійович. Х., 2006. 201 с.
5. Адміністративна діяльність : навч. посібник / М.В. Ковалів, З.Р. Кісіль, Д.П. Калайнов та ін. К. : Правова єдність, 2009. 432 с.
6. Загальна Декларація прав людини від 10.12.1948 № 995\_015. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text).
7. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 19.10.1973 № 995\_043. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text).