

УДК 342.95:351.7

DOI: 10.31733/2078-3566-2022-6-518-523



**Ярина
ПАВЛОВИЧ-
СЕНЕТА**[©]
кандидат
юридичних наук,
доцент



**Наталія
ДІДИК**[©]
кандидат
юридичних наук,
доцент

*(Львівський державний університет
внутрішніх справ, м. Львів, Україна)*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ В УКРАЇНІ

Здійснено аналіз правових засад та організаційного забезпечення надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні. На основі сучасних наукових досліджень розкрито поняття адміністративно-правового режиму, як особливого порядку правового регулювання, що спрямований на подолання або запобігання негативних явищ у відповідній сфері публічного управління чи державі в цілому. Крім того, особливістю надзвичайних адміністративно-правових режимів є особливий порядок виникнення й формування змісту прав і обов'язків учасників адміністративно-правових відносин. Зазначено, що підставами запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів є екстремальні ситуації воєнного, соціально-політичного, техногенного та природного, санітарно-епідеміологічного чи іншого характеру.

Ключові слова: відповідальність, військова адміністрація, воєнний стан, заходи правового режиму, надзвичайна екологічна ситуація, надзвичайний стан, негативні явища, обмеження, права людини.

Постановка проблеми. Людина, її права і свободи становлять у правовій державі найвищу соціальну цінність, саме на їхнє забезпечення й найповнішу реалізацію у суспільному житті має бути спрямована уся державна діяльність і насамперед діяльність у сфері публічного адміністрування. Гарантування прав і свобод людини є головним обов'язком держави, держава відповідальна перед людиною та суспільством за свою діяльність [1].

Соціальні зміни, що відбуваються в українському суспільстві протягом останніх років, суттєво позначаються на розвитку права, змінюють характер правового регулювання суспільних відносин, зумовлюють оновлення законодавства. У зв'язку з цим надзвичайно важливими є заходи держави для забезпечення нормального функціонування державних та громадських інститутів, захисту прав та свобод людини і суспільства в надзвичайних умовах, зміцнення законності та правопорядку.

Адміністративно-правові режими є тією сферою, в якій функціонують всі елементи правової системи, у взаємодії з різними соціальними та правовими явищами, в результаті чого забезпечується ефективне публічне адміністрування адміністративно-політичною, економічною, соціально-культурною сферами. Регулятивні властивості адміністративно-правових режимів дозволяють ефективно організовувати діяльність публічної адміністрації як у звичайних умовах, так і при виникненні надзвичайних ситуацій.

© Я. Павлович-Сенета, 2022
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3491-8878>
ryarp@ukr.net

© Н. Дідик, 2022
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-6347-5092>
didyknataliya.lviv@gmail.com

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми.

Теоретико-правовий аналіз надзвичайних адміністративно-правових режимів неодноразово здійснювали українські вчені та державознавці. Зокрема, заслуговують на увагу роботи В. Авер'янова, С. Алексєєва, О. Бандурки, Д. Бахраха, В. Бевзенка, Ю. Битяка, В. Гаращука, І. Голосніченка, Т. Кагановської, Р. Калюжного, Н. Коваленко, С. Кузніченка, О. Кузьменко, П. Лютікова, О. Малька, В. Настюка, В. Опришка, С. Петрова, М. Тищенко, О. Шевченка та ін.

Метою статті є аналіз організаційно-правових засад введення та функціонування адміністративно-правових режимів у надзвичайних ситуаціях публічного адміністрування.

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

У найзагальнішій формі поняття «правовий режим» визначається як порядок правового регулювання, комплекс правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань, та створює особливу спрямованість регулювання. На думку Д. Давидова, правовий режим виступає особливою юридичною категорією, специфічним засобом правового регулювання, об'єднуючим в собі правовий інструментарій в комплексі. Будучи втіленням нормативності права, правовий режим вводиться для забезпечення головного соціального призначення права – регулювання суспільних відносин. На цій підставі доведено, що правовий режим повинен інтегрувати в собі, як мінімум, дві великі підсистеми: систему регулятивного впливу – комплекс юридичних засобів, супідрядних в рамках правової галузі з відповідним методом правового регулювання (так званий динамічний аспект), а також результат регулюючого впливу – досягнутий рівень урегульованості суспільних відносин, який проявляється в певному положенні суб'єктів (об'єктів) права (так званий статичний аспект) [1, с. 2].

Своєрідність адміністративно-правового режиму виявляється в особливому порядку виникнення й формування змісту прав і обов'язків учасників адміністративно-правових відносин, наявності специфічних санкцій, що у поєднанні з механізмом адміністративно-правового регулювання сприяє досягненню визначеної мети. Як зазначає дослідниця адміністративно-правових режимів Н. Коваленко, адміністративно-правовий режим – це особливий порядок правового регулювання, запровадження якого обумовлено специфікою предмета регулювання, що полягає у встановленні сукупності правил, сформульованих у формі дозволів, заборон, регламентів, процедур, яких повинні дотримуватися суб'єкти публічного управління, з метою найбільш ефективного забезпечення прав, свобод, законних інтересів фізичних осіб, прав та свобод юридичних осіб [2, с. 3].

С. Кузніченко зазначає, що надзвичайний адміністративно-правовий режим – це заснований на нормах адміністративного права особливий порядок функціонування його суб'єктів, спрямований на подолання або запобігання негативних явищ у відповідній сфері публічного управління [5, с. 89].

Чинне українське законодавство передбачає такі види надзвичайних адміністративно-правових режимів: воєнний стан, надзвичайний стан, надзвичайна екологічна ситуація, режим антитерористичної операції. Правове регулювання зазначених адміністративно-правових режимів становлять Конституція України [4], закони України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [7], «Про правовий режим воєнного стану», [8] «Про правовий режим надзвичайного стану», [9] «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» [10] та низка підзаконних нормативно-правових актів, що забезпечують реалізацію названих законів.

Розглядаючи організаційно-правове забезпечення надзвичайних адміністративно-правових режимів, можна зробити висновок, що для всіх них характерні однакові елементи.

1. *Мета встановлення* відповідного адміністративно-правового режиму. Єдиною метою для всіх таких режимів є забезпечення загальної безпеки у державі. Для режиму

воєнного стану – це створення умов для здійснення органами публічного управління наданих їм повноважень у випадку збройної агресії або загрози нападу, небезпеки державній незалежності України [8]. Для надзвичайного стану – якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, та ін [9].

2. *Імперативний метод* правового регулювання адміністративно-правових режимів. Надзвичайні адміністративно-правові режими встановлюються в імперативному порядку, а їх норми є обов'язкові до виконання. Ні громадяни, ні органи публічної адміністрації не можуть вибирати користуватися їм режимними правилами чи ні, якщо держава встановила певний адміністративно-правовий режим усі зобов'язані виконувати його норми. Так, у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженим Законом України від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ, в Україні введено воєнний стан із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року [6]. Зазначеним указом в імперативному порядку запроваджено воєнний стан, що зумовлює виникнення, зміну чи припинення відповідних адміністративно-правових відносин, пов'язаних із застосуванням заходів воєнного стану (наприклад, мобілізація, заборона виїзду закордон чоловіків призовного віку, створення і функціонування військових адміністрацій, тощо).

3. Основою будь-якого адміністративно-правового режиму, є встановлена у законодавчому порядку *сукупність правил поведінки* громадян, юридичних осіб, державних органів та їх посадових осіб і порядок реалізації ними своїх прав у певних ситуаціях (умовах), тобто, так би мовити, «режимні» правила. Чітка правова регламентація порядку соціальної діяльності в режимних сферах є важливою гарантією законності при запровадженні того чи іншого адміністративно-правового режиму.

Зокрема, статтею 3 Указу Президента України «Про введення воєнного стану» визначено, що у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30-34, 38, 39, 41-44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [6].

Більшість адміністративно-правових режимів встановлюють обмеження прав та свобод людини. Разом з тим, права людини і громадянина в Україні можуть обмежувати тільки у випадках, прямо передбачених Конституцією і з метою:

- врятування життя людей та майна;
- запобігання злочинів чи його припинення;
- забезпечення інтересів національної безпеки, територіальної цілісності, громадського порядку, економічного добробуту;
- забезпечення охорони здоров'я і моральності населення, захисту репутації або прав і свобод інших людей;
- запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно.

Серед заходів, що можуть запроваджуватися в умовах надзвичайних адміністративно-правових режимів варто назвати такі як: евакуація населення; комендантська година; трудова повинність; квартирна повинність; заборона масових заходів; заборону або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на відповідній території; заборона на торгівлю алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі; заборона на торгівлю зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами; нормоване забезпечення населення основними продовольчими і непродовольчими товарами; примусове відчуження майна, в тому числі того, що перебуває у приватній або комунальній власності, тощо [8; 9].

4. *Спеціальні державні органи*, на які покладено завдання щодо забезпечення дії адміністративно-правового режиму. Наприклад, згідно ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної

інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації [8].

Відповідно до статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану [8].

Відповідно до статті 14 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», здійснення заходів по впровадженню і забезпеченню дії надзвичайного стану, покладається згідно з Указом Президента України на органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування та відповідні військові командування [9].

Щодо конкретного адміністративно-правового режиму ці органи наділені відповідними повноваженнями здійснювати контроль за додержанням режимних правил у дорученій сфері, при чому дуже важливо, щоб коло прав, якими наділені відповідні державні органи, кореспондувалося з відповідними обов'язками і певною відповідальністю за свої дії.

5. *Відповідальність* за порушення «режимних» норм. Залежно від характеру і ступеня суспільної небезпеки цих порушень відповідальність за них передбачається у кримінальному, адміністративному чи дисциплінарному порядку.

Зокрема, стаття 25 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» встановлює, що особи, винні в порушенні вимог або невиконанні заходів правового режиму воєнного стану, притягуються до відповідальності згідно із Законом [8]. Аналогічне положення міститься у ст. 29 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану». У даному випадку законодавець не конкретизує, хто може бути суб'єктом відповідальності, і відтак підкреслює, що режимні норми однаковою мірою обов'язкові і для осіб, покликаних стежити за їх додержанням.

У КУпАП вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин є обставиною, що обтяжує адміністративну відповідальність [3]. Одночасно слід зауважити, що перевищення особами, які беруть участь у підтриманні режиму надзвичайного стану, своїх повноважень, так само як і неправомірне застосування сили при виконанні обов'язків з охорони громадського порядку, тягнуть за собою відповідальність згідно з законом [9]. Однією з гарантій законності притягнення до юридичної відповідальності в умовах надзвичайних адміністративно-правових режимів є те, що правосуддя на території, де введено надзвичайний стан або воєнний стан, здійснюється лише судами, створеними відповідно до Конституції України, а введення будь-яких скорочених або прискорених форм судочинства забороняється [8; 9].

6. Особливі *адміністративно-правові засоби встановлення прав та обов'язків* учасників адміністративно-правових відносин, способів юридичного впливу, захисту прав тощо.

Надзвичайні адміністративно-правові режими, як система спеціальних правових норм виникають тільки на основі видання адміністративних актів правозастосовного характеру. Серед правових актів, що регулюють введення та функціонування адміністративно-правових режимів, виділяють правостановлюючі, які містять первинні «режимні» норми, та правозастосовні акти.

Наприклад, на підставі ст. 106 Конституції та Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану в Україні» Президент України приймає рішення про введення режиму надзвичайного стану, в якому встановлюються певні правила, а місцевий орган виконавчої влади (обласна державна адміністрація), керуючись цим актом, встановлює комендантську годину [9].

Згідно статті 2 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» правовою основою введення воєнного стану є Конституція України, згаданий Закон України та указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України [8].

Згідно статті 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» окрема місцевість України оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації Президентом України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України [7].

Крім того, кожен із названих законів опирається на низку підзаконних

нормативно-правових актів, що забезпечують механізм реалізації його положень Так, відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» прийнято такі підзаконні акти правозастосовного характеру, як «Порядок залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану» затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 р. № 753, «Порядок перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану» затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1456, «Порядок встановлення заборони або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан» затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1450, «Порядок заборони торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі, в умовах правового режиму воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях» затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1457, та інші.

7. *Особливий порядок обігу публічної інформації* в умовах надзвичайних адміністративно-правових режимів. Адже поширення інформації в надзвичайних умовах (війни, терористичних атак, масових безпорядків, стихійних лих), з одного боку має задовольняти запити суспільства, а з іншого – відповідати інтересам забезпечення безпеки та оборони країни.

Зокрема, у період дії воєнного стану на акти органів місцевого самоврядування, військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій, а також їх посадових осіб *не поширюються* вимоги пункту 3 частини першої (у частині оприлюднення проектів актів), частини четвертої статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [8].

Крім того, законодавство дозволяє тимчасово обмежувати окремі інформаційні права людини (наприклад, таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (ст. 31 Конституції України) чи права на свободу думки та слова (ст. 34 Конституції України)) [8].

8. Важливим елементом адміністративно-правового режиму є *визначення просторово-часових рамок* дії адміністративно-правового режиму, тобто тієї території, на якій буде введено режим, і того терміну, протягом якого він діятиме. Наприклад, Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» встановлено, що надзвичайний стан в Україні може бути введено на строк не більш як 30 діб і не більш як 60 діб в окремих її місцевостях (ст. 7) [9]. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» встановлює у статті 5, що воєнний стан може бути введено в усій Україні або в окремих її місцевостях [8].

Висновки. Отже, запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів пов'язане з необхідністю здійснення специфічної діяльності, що спрямована, передусім, на ліквідацію обставин, об'єктивно небезпечних для суспільства та держави. Запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів завжди спричиняє виникнення певних адміністративно-правових наслідків. Це зокрема, зміна компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування, створення тимчасових органів управління, зміна правового статусу фізичних (обмеження прав і свобод) і юридичних осіб тощо.

Список використаних джерел

1. Давидов Д. О. Процесуально-правовий режим: теоретико-прикладні засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2019. 21 с.
2. Коваленко Н. В. Адміністративно-правові режими : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 31 с.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
5. Кузніченко С. О. Воєнний стан: закордонний досвід та українська модель (досвід комплексного дослідження) : монограф. Одеса : Гельветика, 2019. 244 с.
6. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. *Голос України* від 24.02.2022. № 37.

7. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13.07.2000. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1908-14>.
8. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.
9. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>.
10. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції : Закон України від 02.09.2014. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1669-18>.

Надійшла до редакції 08.12.2022

References

1. Davydov, D. O. (2019) *Protsesual'no-pravovyy rezhym: teoretyko-prykladni zasady* [Procedural-legal regime: theoretical and applied principles] : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.01 / Natsional'nyy universytet «L'vivs'ka politehnika». L'viv, 21 p. [in Ukr.].
2. Kovalenko, N. V. (2017) *Administrativno-pravovi rehymy* [Administrative and legal regimes] : avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.07 / Zaporiz'kyi natsional'nyy universytet. Zaporizhzhya, 31 p. [in Ukr.].
3. *Kodeks Ukrayiny pro administrativni pravoporushennya vid 07.12.1984* [Code of Ukraine on Administrative Offenses dated 07.12.1984]. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
4. *Konstytutsiya Ukrayiny : pryunyata na p'yatyi sesiyi Verkhovnoyi Rady Ukrayiny 28.06.1996*. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>. [in Ukr.].
5. Kuznichenko, S. O. (2019) *Voyennyi stan: zakordonnyy dosvid ta ukrayins'ka model' (dosvid kompleksnoho doslidzhennya)* [Martial law: foreign experience and the Ukrainian model (experience of a complex study)] : monohraf. Odesa : Hel'vetyka, 244 p. [in Ukr.].
6. *Pro vvedennya voyennoho stanu v Ukrayini* [On the introduction of martial law in Ukraine] : Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 24.02.2022 № 64/2022. *Holos Ukrayiny* vid 24.02.2022. № 37. [in Ukr.].
7. *Pro zonu nadzvychaynoi ekolohichnoyi sytuatsiyi* [On the zone of emergency environmental situation] : *Zakon Ukrayiny* vid 13.07.2000. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1908-14>. [in Ukr.].
8. *Pro pravovyy rezhym voyennoho stanuv* [On the legal regime of martial law] : *Zakon Ukrayiny* vid 12.05.2015. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389-19>. [in Ukr.].
9. *Pro pravovyy rezhym nadzvychaynoho stanu* [On the legal regime of the state of emergency]: *Zakon Ukrayiny* vid 16.03.2000. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>. [in Ukr.].
10. *Pro tymchasovi zakhody na period provedennya antyterorystychnoyi operatsiyi* [On temporary measures for the period of the anti-terrorist operation] : *Zakon Ukrayiny* vid 02.09.2014. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1669-18>. [in Ukr.].

ABSTRACT

Yaryna Pavlovich-Seneta, Nataliya Didyk. Organizational and legal security of extraordinary administrative and legal regimes in Ukraine. The article analyzes the legal foundations and organizational support of emergency administrative and legal regimes in Ukraine. On the basis of modern scientific research, the concept of administrative-legal regime is revealed as a special order of legal regulation aimed at overcoming or preventing negative phenomena in the relevant sphere of public administration or the state as a whole. In addition, a feature of extraordinary administrative-legal regimes is a special procedure for the emergence and formation of the content of the rights and obligations of participants in administrative-legal relations. It is noted that the grounds for the introduction of emergency administrative and legal regimes are extreme situations of a military, socio-political, man-made and natural, sanitary-epidemiological or other nature. It has been established that the current Ukrainian legislation provides for the following types of emergency administrative and legal regimes: martial law, state of emergency, environmental emergency, anti-terrorist operation regime. The content of the key elements underlying each of the extraordinary administrative and legal regimes is characterized. In particular, the purpose of establishment, the imperative method of legal regulation, a set of regime rules of conduct, special bodies of public administration entrusted with the task of implementing the measures of the relevant regime, responsibility for violation of regime rules, special administrative and legal means of establishing the rights and obligations of participants in administrative legal relations, a special procedure for the circulation of public information in the conditions of extraordinary administrative-legal regimes, establishing the spatial and temporal framework of the administrative-legal regime.

Keywords: *responsibility, military administration, martial law, legal regime measures, environmental emergency, state of emergency, negative phenomena, restrictions, human rights.*